CULTURA E INTELIGENCIA TERRITORIALES PARA NUEVOS DISEÑOS INSTITUCIONALES EN EL PLANEAMIENTO

Joaquín Farinós Dasí (ed. y coord.)

VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Cultura e inteligencia territoriales para nuevos diseños institucionales en el planeamiento

Joaquín Farinós Dasí (ed. y coord.)

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

2026

Esta publicación ha sido posible gracias a la colaboración de la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras, Territorio y de la Recuperación de la Generalitat Valenciana.

Esta publicación no puede ser reproducida, ni total ni parcialmente, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, ya sea fotomecánico, fotoquímico, electrónico, por fotocopia o por cualquier otro, sin el permiso previo de la editorial.

© Los autores, 2026
© De esta edición: Universitat de València, 2026

Corrección: Iván García
Maquetación: Vanesa Diestre
Diseño de cubierta: Publicacions Universitat de València
Ilustración: Esther Prada Llorente

ISBN Papel: 978-84-9133-928-1
ISBN PDF: 978-84-9133-929-8
https://doi.org/10.7203/PUV-OA-9788491339298

Edición digital

Contenidos

Preámbulo
Joaquín Farinós Dasí 13

Presentación
Joaquín Farinós Dasí 15

Conclusiones del XII CIOT
Joaquín Farinós Dasí 21

1 La energía y la tecnología digital están protagonizando otra gran transformación territorial
Juan Requejo Liberal 45

2 La integración de los riesgos en la planificación territorial y urbana
Antonio Serrano Rodríguez 73

3 Retos del cambio climático para la ordenación del litoral: repensar el marco de gobernanza
F. Javier Sanz Larruga 127

4 Una agenda renovada de objetivos para la transición urbana
José María Ezquiaga Domínguez 151

5 No necesitamos solo más vivienda, sino también y sobre todo más ciudad
Maria Buhigas 171

6 Riesgos complejos en la planificación urbana resiliente en España
Gemma García-Blanco / *Daniel Navarro* / *Efrén Feliú* / *Beñat Abajo* 179

7 Cidades médias, sistemas urbanos e desenvolvimento regional na América Latina: observando os países do Cone Sul
Rogério Leandro Lima da Silveira 197

8 Elementos de una Sostenibilidad inconclusa en la política de Vivienda Española: ¿Supone un cambio de paradigma la Ley 5/25 de 16 de diciembre de Vivienda de Andalucía?
María Luisa Gómez Jiménez 227

9 Planning in turmoil: Is its end approaching?
Louis C. Wassenhoven 245

10 Territorial Intelligence. When citizenships become project in the planning
Maria Prezioso 261

11 La planificación territorial y urbana y su relación con la enseñanza universitaria: el caso de la Escuela de Arquitectura de A Coruña
Miguel Abelleira Doldán 281

12 Revisión de los instrumentos de planeamiento en España: retos de la regulación jurídica
María Rosario Alonso-Ibáñez 295

13 El imprescindible pacto para salvar la crisis de la planificación territorial y urbanística
María José Valenzuela Rodríguez 317

14 El sistema de planificación territorial en Portugal: Entre institucionalización y flexibilización
Cristina Cavaco 339

15 Some avenues for counterbalancing the weaknesses of French territorial planning
Frédéric Santamaria 357

16 Análisis institucional de la ordenación territorial en el País Vasco
Alicia Soto-Robles 369

17 Innovación y transformación digital en la gestión pública: herramientas para la transparencia y la cooperación interadministrativa en Canarias
Eva Dolores Padrón Sánchez / *Silvia Nakoura González* / *Elena Hernández Jiménez* 389

18 Iniciativas, programas y estrategias para el desarrollo del territorio rural de Galicia
Inés Santé Riveira 403

19 De la planificación territorial a la gobernanza de la inversión: El papel emergente de las áreas urbanas funcionales
Josep A. Báguena Latorre 421

20 Realidad territorial, social y ambiental de los proyectos renovables
Erica Morales Prieto 445

21 Paisajes en transición: la ordenación de la energía solar en el territorio para una transición energética justa
Michela Ghislanzoni / *Jesús Rodríguez Rodríguez* / *Ana Coronado-Sánchez* 459

22 La ordenación territorial del almacenamiento energético en baterías (BESS)
Ícaro Obeso Muñiz / *Arturo Colina Vuelta* 481

Índice de figuras y gráficos

Figura 1.1. Participación del carbón en el consumo total de energía 50
Figura 1.2. Consumo total de carbón en España, 1850-2023.
Cifras en toneladas equivalentes 51
Figura 1.3. Evolución del empleo y VAB por fases..... 53
Figura 1.4. Centro de datos en el medio rural..... 65
Figura 2.1. Evolución y previsiones de la producción de energías fósiles 76
Figura 2.2. Incremento anual de las temperaturas medias globales
de la superficie terrestre y de los océanos respecto a la media
de 1951-1980 en grados centígrados 77
Figura 2.3. Variación de la media corrida de 30 años de las pérdidas
económicas medias anuales relacionadas con el clima en la UE
y en España (€/per cápita KP) 78
Figura 2.4. Evolución de las pérdidas económicas globales acumuladas
por tipo de riesgo..... 80
Figura 2.5. Dinámica de los peligros, exposición y vulnerabilidad
en la determinación de los riesgos climáticos 84
Figura 2.6. Sensibilidad de las infraestructuras críticas a los sucesos
climáticos en la UE 88
Figura 2.7. Esquema del proceso de planificación territorial..... 90
Figura 2.8. Objetivos de la planificación territorial..... 91
Figura 2.9. Objetivos Estratégicos ONU, UE, España..... 92
Figura 2.10. Los riesgos en las capacidades y limitaciones actuales
y en los potenciales y riesgos tendenciales futuros 93
Figura 2.11. Interconexiones y cadenas de riesgo en el entorno edificado..... 94
Figura 2.12. Impactos de efectos climáticos extremos sobre las ciudades..... 95
Figura 2.13. El fallo eléctrico interrumpe las comunicaciones en todo el país 99
Figura 2.14. Elementos definitorios de la capacidad de intervención
en la planificación..... 101
Figura 2.15. Componentes del diagnóstico territorial..... 104
Figura 2.16. Tendencias en las emisiones totales de CO_2 y viabilidad
de los Escenarios previstos por el IPCC 108
Figura 2.17. Componentes del proceso de planificación 110
Figura 2.18. Ejemplo de plano de usos del suelo del modelo territorial
del PATEVAL 112
Figura 2.19. Atribución de competencias a las administraciones públicas
territoriales del Plan Nacional de Riesgos de Desastres 116
Figura 2.20. Diagrama de un proceso de funcionamiento de un sistema
inteligente asociado a una plataforma de gestión del sistema territorial,
urbano o sectorial..... 119

Figura 2.21. Esquema de interconexión de una plataforma para sistemas inteligentes UNE 178104 120
Figura 4.1. Mapa mundial de la distribución y concentración de la población humana global 152
Figura 4.2. «Salus Populi Suprema Lex / Source of the Southwark Water Works». Grabado satírico sobre la contaminación del Támesis y el abastecimiento de agua en Londres..... 154
Figura 4.3. Sistema de alcantarillado de Londres proyectado por el ingeniero Joseph Bazalgette..... 155
Figura 4.4. Alvar Aalto. Terraza-solárium del sanatorio antituberculoso de Paimio (Finlandia)..... 156
Figura 4.5. La unidad vecinal como fundamento de organización urbana a escala humana..... 158
Figura 4.6. Ernő Goldfinger, *Good Environment Is the Basis of Health*, panel de fotomontaje para la exposición «Health», organizada por el Army Bureau of Current Affairs, Londres, 1943 159
Figura 4.7. Análisis social y funcional de Londres como base del «County of London Plan»..... 161
Figura 4.8. Vitoria-Gasteiz. Entorno periurbano e infraestructura verde 162
Figura 4.9. «No Safe Place» 163
Figura 4.10. Deslizamiento de laderas sobre un asentamiento informal en Medellín..... 164
Figura 4.11. «Getting to Work. The Trials of U.S. Commuters» 165
Figura 4.12. Integración compleja de usos en la ciudad compacta 166
Figura 4.13. Grand Parc, Burdeos (Francia), 2016-17. Rehabilitación de tres bloques de vivienda social de los años 1960 mediante la adición de terrazas/jardines de invierno acristalados (premio Mies van der Rohe 2019)..... 167
Figura 4.14. High Line, Nueva York..... 168
Figura 5.1. La urbanización extensiva que animó la burbuja inmobiliaria..... 173
Figura 5.2. Efectos de la producción residencial desvinculada de la ciudad 175
Figura 5.3. Modelo residencial de baja densidad..... 175
Figura 6.1. BRIDGE: marco teórico para una planificación urbana resiliente al clima y orientada a la acción 184
Figura 6.2. Posibles interacciones entre riesgos (IPCC, 2022) 186
Figura 6.3. Sectores incluidos en la ERICC 2025 187
Figura 7.1. América do Sul: Peso relativo da População e do Produto Interno Bruto de cada unidade territorial sobre o total do seu País, 2022 (Em Percentual). 203
Figura 7.2. Metrópoles e cidades médias na América Latina e Caribe 205
Figura 7.3. Índice de Desenvolvimento Regional para os países do Cone Sul..... 209
Figura 7.4. Cidades médias, Capitais nacionais e Grandes cidades dos Países do Cone Sul Americano - 2025..... 214
Figure 10.1. Communities of Practice in MSP..... 265
Figure 10.2. Planning Principles of the neighbourhood design 267

Figure 10.3. SUSA images and docufilm of a large area project to make citizens, researchers and students closer to sustainability 268
Figure 10.4. Raise awareness and Educate Decision-Makers to the planning giving an urban design perspective 269
Figure 10.5. Advisory role of CoP in Maritime Spatial Planning 274
Figura 13.1. Mapa de planes subregionales 1991-2017, España 321
Figura 13.2. Mapa de superficie regulada por planes subregionales. 1991-2017, España 322
Figura 13.3. Instrumentos de Ordenación del Territorio de Galicia 323
Figura 13.4. Imagen extraída del Visualizador de Información Geográfica del Gobierno de Cantabria 323
Figura 13.5. Ámbitos de Andalucía con planes de ordenación del territorio 324
Figura 13.6. Evolución de la aprobación de instrumentos de planeamiento general. Años 2000-2024 326
Figura 13.7. Estadísticas de planeamiento urbanístico en Andalucía 327
Figura 16.1. Clústeres derivados del método ALCESTE 375
Figura 17.1. Elementos para una gestión pública eficiente. 391
Figura 17.2. La digitalización y la tecnología al servicio de la transparencia y la gestión pública 393
Figura 17.3. Herramientas para la gestión, la cooperación, la transparencia y la gobernanza 394
Figura 17.4. Logo y página web de la plataforma de Apoyo a Oficinas Técnicas (AOT) 396
Figura 17.5. Logo y página web de la plataforma de OVRD 397
Figura 17.6. Visor de indicadores, alojado en el Observatorio de Reto demográfico 398
Figura 17.7. Panel estadístico por ámbitos temáticos, alojado en el Observatorio de Reto demográfico 399
Figura 17.8. Página web del Observatorio de Reto Demográfico 400
Figura 18.1. Comarcas de Galicia 408
Figura 18.2. Presupuesto de los Grupos de Desarrollo Rural de Galicia para el periodo 2026-28 410
Figura 18.3. Localización de las iniciativas de aldeas modelo 416
Figura 19.1. Comparativa de localización de los fondos FEDER de desarrollo urbano 429
Figura 19.2. Áreas urbanas funcionales de la provincia de Badajoz 431
Figura 19.3. Áreas urbanas funcionales de la provincia de Cáceres 432
Figura 19.4. Áreas urbanas funcionales de la provincia de Almería 433
Figura 19.5. Áreas urbanas funcionales de la provincia de Cádiz 434
Figura 19.6. Áreas urbanas funcionales de la provincia de Granada 435
Figura 20.1. Jornada informativa sobre proyectos solares en el municipio de Calzadilla (Cáceres) 449
Figura 20.2. Planta fotovoltaica de Talayuela Solar (Cáceres) 451
Figura 20.3. Población local realizando trabajos de instalación de paneles fotovoltaicos en Talayuela II (Cáceres) 452

Figuras 20.4 y 20.5. Ganadería ovina y apicultura como ejemplo de agro/apivoltaica en las plantas de Talayuela Solar (izquierda) y Talayuela II (derecha) 454
Figura 21.1. Fases de la metodología 463
Figura 21.2. Zonificación de un territorio 466
Figura 21.3. Contextualización de una planta fotovoltaica 468
Figura 21.4. La zonificación del término municipal de Jerez de la Frontera 475
Figura 22.1. Esquema de un parque de baterías (BESS) 489

Índice de tablas y cuadros

Cuadro 2.1. Importancia de la incidencia climática en la relevancia y gravedad de los riesgos a largo plazo (10 años) del Global Risk 2021 al Global Risk 2026 75
Cuadro 2.2. Evolución del número de muertos en España asociadas a distintos tipos de fenómenos 1995-2024..... 79
Cuadro 2.3. Infraestructuras críticas definidas por la Directiva CER..... 85
Cuadro 2.4. Ámbitos y riesgos críticos resultantes de la evaluación realizada 96
Tabela 7.1. Países do Cone Sul: Indicadores demográficos, econômicos e de desenvolvimento humano 207
Tabela 7.2. Evolução da Taxa de crescimento demográfico geométrico das grandes cidades/áreas urbanas metropolitanas e cidades médias nos países do Cone Sul 211
Tabla 16.1. Tipos ideales de lógicas institucionales de la ordenación territorial en País Vasco 376
Tabla 22.1. Capacidad de acceso a la red y capacidad de almacenamiento..... 491
Tabla 22.2. Síntesis de la planificación, marco normativo y suelos preferentes para la implantación de BESS en las comunidades autónomas..... 495
Tabla 22.3. Criterios de proximidad a los nudos de la red y clases del suelo prioritarias para la implantación de BESS en las CC.AA. 498

Preámbulo

Joaquín Farinós Dasí

Presidente de FUNDICOT

Continuando con una dilatada trayectoria de publicaciones que recogen los resultados más relevantes de nuestros sucesivos congresos internacionales de ordenación del territorio (CIOT), FUNDICOT, la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, en colaboración con la Universitat de València a través de PUV, y gracias al apoyo de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana, edita y pone a disposición de profesionales, expertos, tomadores de decisiones, investigadores, docentes y público en general esta nueva publicación, en formato tanto de papel como de libro electrónico en abierto.

Una publicación, de acuerdo con los objetivos de FUNDICOT, directamente relacionada con la ordenación del territorio, el urbanismo, el paisaje y el medio ambiente; con la mirada puesta en poder seguir avanzando en el debate y en las propuestas sobre el presente y el futuro de estas importantes áreas de actuación pública, fundamentales para el bienestar de la sociedad y para un desarrollo territorial sostenible y resiliente. Con el título *Cultura e inteligencia territoriales para nuevos diseños institucionales en el planeamiento*.

Cada vez se hace más patente, en ocasiones de forma impactante, que nos venimos enfrentando a una serie de desafíos y necesidades en nuestra vida cotidiana: riesgos y catástrofes naturales, contaminación de ríos y costas por los efectos de las actividades económicas intensivas, abandono y desarticulación de las áreas rurales con lo que esto supone para la cohesión social y territorial, nuevo papel de los medios de comunicación y transporte y de las áreas funcionales urbanas, y también de la cooperación interterritorial. Unos retos y exigencias a cuya solución se orienta la política de ordenación. Con un enfoque integrado, capaz de conectar capacidades económicas, ambientales y sociales, el campo, la ciudad y el medio natural, a partir de unas bien fundamentadas estrategias que se adapten a la condición y el carácter de cada territorio para hacerlas perdurables.

De ahí la necesidad de contar con una necesaria inteligencia y cultura territoriales, para conocer, reconocer y, sobre todo, comprometerse a actuar de forma común y conjunta. En esto también debe involucrarse a la población, reforzando la participación de la sociedad en los procesos de definición de las políticas y de los instrumentos de ordenación del territorio. Una cultura territorial suficiente y una visión o modelo territorial compartido a escala local resultan piezas clave para guiar y orientar las decisiones y las actuaciones. En caso de no ser así, acaban surgiendo daños, conflictos y desequilibrios territoriales, algunos de ellos de difícil reversión.

La planificación del territorio debe recuperar su capacidad para sostener las raíces culturales y sociales de los lugares, pero también para convenir con los cambios y desafíos globales. Esto enlaza con la necesidad de revisar los marcos normativos y administrativos

que rigen la planificación, para no perdernos en preocupaciones triviales y en interminables batallas legales. Así pues, el planeamiento territorial y urbano se enfrenta, en cuanto a sus objetivos, a una nueva agenda de problemas y retos; también procedimentalmente precisa de revisión y ajuste. Hay que dar respuesta a diferentes situaciones, en diferentes momentos y lugares. Debemos avanzar, por tanto, en la propuesta de alternativas y soluciones, como las que se plantean a lo largo del libro.

Desde FUNDICOT esperamos que esta nueva publicación nos permita seguir cumpliendo un papel propositivo de referencia en esta materia entre los actores implicados desde el sector público, el privado y el tercer sector, contribuyendo a desarrollar una adecuada inteligencia, cultura y prácticas territoriales. Expresar, también, nuestro agradecimiento a todos los/las autores/as por sus contribuciones y su compromiso a lo largo de todo el proceso editorial de la obra, y a las distintas entidades que han venido apoyando nuestro trabajo.

Valencia, 24 de septiembre de 2026

Presentación

Joaquín Farinós Dasí
Presidente de FUNDICOT

El XII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (XII CIOT), celebrado del 12 al 14 de noviembre de 2025 en Santiago de Compostela, ha sido el último hasta la fecha de una larga lista que arrancaba con las dos primeras ediciones de 1988 y 1991 en Valencia para llegar al anterior XI CIOT, que tuvo lugar en Gijón en octubre de 2023. Todos ellos han sido posibles gracias a la colaboración y participación de diversos organismos e instituciones, administraciones, universidades y centros de investigación, corriendo la gestión y organización material y científica de estos a cargo de FUNDICOT, la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio.

Fue el foro de referencia para la presentación y discusión de las condiciones, avances, prácticas y experiencias de interés en materia de planificación, implementación, evaluación y gestión territoriales desde los diferentes enfoques (natural, patrimonial, urbano, infraestructural, paisajístico, rural, litoral, del desarrollo económico regional…) e interprofesional, para los distintos colectivos implicados como parte de una misma comunidad de práctica en este campo.

Equilibrio y cohesión, una gestión adecuada de los recursos territoriales, tanto los naturales (agua, suelo, energía…) como los antrópicos (los modelos de asentamiento, la vivienda, los usos del suelo, la movilidad y la logística…), también de los servicios ecosistémicos como forma de mitigar y anticiparse (adaptarse) a los efectos del cambio climático, resultan objetivos prioritarios para la ordenación del territorio en la actualidad.

Y es que nos venimos enfrentando a una serie de retos y necesidades cada vez más presentes en nuestra vida cotidiana, a cuya solución contribuye la ordenación de forma tanto directa como indirecta. Entre ellos la reducción de emisiones; la transición energética y su implantación sobre el territorio, controlando sus efectos sobre los espacios que ocupa; la mitigación y adaptación mediante el planeamiento territorial y urbano a las inundaciones, sequías, incendios, temporales… (que ahora se manifiestan de forma combinada multiplicando así sus efectos); la regeneración de los ecosistemas; la reducción de la contaminación de ríos, rías y costas por los efectos del desarrollo de las actividades productivas intensivas; la mejora de la cohesión social y territorial por el despoblamiento del interior (lo que nos habla de la necesidad de contar con enfoques diferenciados en materia de regulación territorial y urbana, en especial en materia de vivienda y de rehabilitación, en los núcleos rurales); la mejora de las infraestructuras de transporte y de telecomunicaciones y su eficacia; y las iniciativas de cooperación intermunicipal (muy especialmente en los espacios metropolitanos, pero también transfronterizos).

De ahí la necesidad de contar con una necesaria inteligencia y cultura territoriales, para conocer, reconocer y, sobre todo, comprometerse a actuar de forma conjunta. Por ello debe reforzarse la participación de la sociedad en los procesos de definición de políticas de ordenación del territorio. La falta de «cultura territorial» y la ausencia de un «modelo territorial», especialmente a escala local, dificultan la implementación efectiva de los instrumentos de planeamiento cuando estos existen.

Con la inteligencia y la cultura territoriales se encuentra estrechamente vinculada la gobernanza; esto es, la adecuada relación colaborativa entre los principales actores del Estado, la economía y la sociedad civil, con el fin de promover acuerdos básicos con los que poder asegurar la permanencia de las políticas territoriales a medio y largo plazo. En caso de no ser así, surgen los conflictos.

Esta visión más abierta y flexible de la cultura territorial enlaza con la necesidad de revisar los marcos normativos y administrativos que rigen la planificación. Sabemos que muchas cosas no funcionan, y menos sobre cómo hacerlas funcionar. Por eso conviene escuchar los puntos de vista, experiencias, demandas y propuestas de las distintas administraciones, expertos y profesionales, en tanto que integrantes de una comunidad de práctica en materia de planificación territorial y urbana que se pretende resulte cada vez más amplia.

Las preocupaciones higienistas, la necesidad de dotar de las infraestructuras necesarias al territorio urbano y la creciente demanda de vivienda constituyeron los principales motores de la institucionalización del urbanismo en los siglos XIX y principios del XX. Ya en la segunda mitad del XX, la organización territorial orientada al desarrollo industrial y a la modernización económica dieron lugar a un planeamiento territorial fuertemente condicionado por una lógica sectorial y por una visión urbanística centrada en la regulación del crecimiento urbano y en la apropiación de las plusvalías generadas. Con ello se ha acabado contribuyendo a consolidar un modelo de expansión urbana extensiva, fuertemente influido por la geometría de la propiedad del suelo.

Al encontrarse mayoritariamente esta propiedad en manos privadas, esto condiciona fuertemente la gestión territorial desde lo público, haciendo que el sistema de planificación deba apoyarse en un conjunto de instrumentos jurídico-técnicos destinados a regular la actuación de los propietarios privados de acuerdo con la ley y el interés general. El resultado ha sido, en lo morfológico, una estructura urbana fragmentada, con importantes déficits en infraestructuras, equipamientos y cohesión territorial. Y en lo procedimental la progresiva densificación normativa (en ocasiones conflictiva entre sí), lo que acaba por incrementar las posibilidades de ser recurrida por supuestos defectos de forma. De este modo, lo procedimental ha acabado imponiéndose al fondo, a lo sustantivo y verdaderamente más importante, y ha motivado la nulidad (hasta ahora plena o total) de los planes, lo que ha devenido en una mayor fragilidad de estos. Por ello, el planeamiento y su ejecución necesita urgentemente referencias normativas claras y regulación jurídica específica. El más reciente e inacabado intento de reforma para dar mayor seguridad jurídica al planeamiento, tras los sucesivos intentos fracasados desde 2016, ha sido la Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para la seguridad jurídica de la ordenación territorial y urbanística, el impulso de desarrollo urbano y la vivienda (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, de 1 de abril de 2025).

Nos convendría cerrar este ciclo, y que esta modificación legislativa quedara definitivamente aprobada y sirva para sentar unas nuevas bases para el sistema de planificación territorial y urbanístico, de forma que pueda concentrarse en hacer frente a los riesgos a los que nos enfrentamos en una clara situación de emergencia climática. Y es que, en el actual contexto de cambio climático, la gestión de las interdependencias que conlleva la sostenibilidad en el espacio transformado supera las posibilidades de la planificación urbanística y territorial del ordenamiento jurídico vigente. Este resulta el propio de una cultura institucional con un predominante enfoque jurídico-administrativo de la planificación, en el que la dimensión espacial y estratégica del planeamiento queda subordinada a la interpretación normativa de los instrumentos.

En resumen, el planeamiento se enfrenta a una nueva agenda de problemas y retos en el contexto de policrisis asociada al cambio climático; a nivel procedimental a cómo poder abordar al tiempo los requisitos de seguridad jurídica y simplificación administrativa; a nivel operativo a la flexibilidad, para poder dar respuesta a diferentes situaciones y contextos, en diferentes momentos y lugares.

La combinación de crisis ecológicas, sociales y económicas exigen transformaciones profundas en la forma en que se planifica y gestiona el espacio. El cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la presión urbanística, la transición energética o las crecientes desigualdades territoriales plantean desafíos que superan los enfoques tradicionales de planificación. La urbanización avanza impulsada y fuertemente reclamada (ahora por el problema de la vivienda) por la iniciativa privada y algunos colectivos profesionales que se benefician de su estrecha relación con el sistema establecido (arquitectos urbanistas, juristas e ingenieros); mientras que el sistema de planificación permanece institucionalmente frágil y con una capacidad de regulación e implementación efectiva limitadas.

Un sistema por tanto insuficiente en el actual contexto, que exige nuevos diseños institucionales y una nueva cultura y gobernanza territoriales. Los viejos modelos de planificación deben dar paso a nuevas regulaciones jurídicas y metodologías de planificación estratégicas, como herramientas de gobernanza sostenible, para dar respuesta urgente a los nuevos desafíos territoriales; en esto la política de cohesión europea ha jugado un papel fundamental. También hay que contar con los recursos técnicos, humanos y financieros suficientes en las administraciones. Su carencia supone una importante limitación, a la hora tanto de implementar políticas territoriales y del suelo más proactivas como de poder enfrentarse a una cultura especulativa, asegurando la viabilidad económica de las actuaciones de urbanización como condición necesaria de la legalidad de la ordenación (cada vez más en forma de grandes proyectos en detrimento de los planes actualizados). Quiere esto decir evitar nuevos desarrollos descabellados y de difícil recuperación, si no es a costa de la socialización de sus pérdidas.

En el caso del XII CIOT se plantearon de forma destacada una serie de temas que agrupamos en seis grandes cuestiones. En primer lugar, la constatación de la imperiosa necesidad de hacer de la adaptación al cambio climático una prioridad para el país. Los desastres provocados por los riesgos asociados al cambio climático son cada vez más frecuentes, intensos y actúan de un modo cada vez más combinado. Este emerge como un vector principal para un renovado planeamiento territorial y urbano que lo incorpore de forma fundamental. Otra de las grandes cuestiones es precisamente continuar avanzando

en la renovación y consolidación de la planificación territorial y urbana. No solo por la nueva situación y objetivos sustantivos que atender, tradicionales y nuevos, sino también para poder mejorar los procedimientos y, sobre todo, su implementación y resultados. Ya se están abriendo algunas vías en las que seguir avanzando, tales como: la combinación entre lo normativo y lo estratégico, lo estructural y lo pormenorizado y concreto; la mejora de las relaciones interescalares entre los niveles local y el regional a partir de nuevas áreas funcionales y espacios de cooperación territorial (en esto han tenido mucho que ver la política de cohesión europea y sus fondos, en especial el FEDER, y la Agenda Urbana Española); y la forma de combatir los retrasos en la aprobación y de afrontar la amenaza de declaración de nulidad de los planes aprobados por defectos de forma.

En tercer lugar, aunque primera por su rabiosa actualidad, el problema de la vivienda, cuya solución exige de una cuidada aproximación y tratamiento para no caer en cantos de sirena que acabarían por reproducir los viejos problemas sin avanzar en las soluciones. Sin querer preguntarnos en estos momentos qué ha pasado y dónde está el *stock* de vivienda hiperofertado de 1998 a 2007 (con picos de entre 650.000-800.000 de nuevas viviendas al año, construyéndose más en España que en varios de los grandes países de la UE juntos), por lo que no se partía de cero, sino con un importante superávit. En 2008 se inició la construcción de menos viviendas que hogares nuevos (con menos integrantes), por tanto, desde 2008 hay déficit de vivienda, de la que solo un 3 % es pública. Sin embargo, la presión de la demanda no se encuentra bien repartida, sino muy concentrada en las cuatro grandes áreas metropolitanas. La situación es muy distinta en los espacios rurales, donde existe no solo este suelo disponible sino también un alto porcentaje de viviendas vacías o infrautilizadas. Aunque se suele argumentar lo contrario, hay suelo disponible para 1.000.000 de viviendas según el planeamiento ya aprobado y vigente. Por tanto, el problema no es solo de cantidad, también de precio asequible (en compra y alquiler) y calidad; tanto morfológica o estructural de lo construido, como también y sobre todo de calidad de los servicios, infraestructuras y oportunidades que, en caso de ser insuficientes, provocan la guetización, la exclusión social y la infrautilización del parque construido. Como se argumenta en algunas páginas del libro, la cuestión principal no es tanto la falta de vivienda como de ciudad donde llevarla a cabo.

Las tres grandes cuestiones restantes han sido las posibilidades para una adecuada transición energética, cómo abordar la situación del mundo rural como parte fundamental de un nuevo modelo territorial, en el que la accesibilidad y las redes de transporte (incluida la energía) y telecomunicaciones juegan un papel fundamental. Respecto a la primera, la transición energética no solo representa un cambio tecnológico, sino también del modelo territorial, económico y social. Por este motivo conviene poner el foco en la compatibilidad territorial y en la forma, así como en los instrumentos con los que ordenarla. Y en conexión, necesariamente, con las redes de evacuación y transporte, tanto de las grandes instalaciones para el gran consumo en industria y transporte (sobre todo), como de la energía distribuida y de proximidad de las comunidades energéticas.

Existe una aceptación de las renovables en general; los conflictos surgen a la hora de decidir los emplazamientos concretos y de asimilar sus impactos, y a cambio de qué. La tendencia va a ser la de ocupar cada vez más espacio para estos fines; se estima que se va a quintuplicar la superficie ocupada actualmente por las renovables. Ello obliga a una

mejor y eficiente información, pedagogía y planificación de conjunto que sea garante de paisajes, biodiversidad, derechos y oportunidades para la población; frente a la estrategia del proyecto a proyecto, por los efectos acumulativos y de concentración en algunas áreas que acaba generando. La cuestión es cómo poder transitar de la amenaza y del espacio de sacrificio (sin una adecuada planificación los desequilibrios se agravan y los daños acaban siendo difíciles de revertir) a las nuevas oportunidades potenciales de desarrollo.

Respecto a los espacios rurales, donde justamente se concentran gran parte de estas instalaciones (de renovables, de baterías de almacenamiento, de plantas de biogás, de centros de datos…), el entendimiento del reto demográfico no debe focalizarse en la población (un indicador bien visible y fácil de medir), sino en cómo dotarlos de funcionalidad, proponiendo el papel que van a jugar estos espacios en este nuevo modelo territorial emergente, aprovechando y yendo más allá incluso del mecanismo rural de garantía. Por ello, la ordenación del territorio recupera centralidad en la agenda rural, como marco de coherencia para las distintas políticas sectoriales y de desarrollo rural. La transición energética (nuevas formas de producción de energía a escala local, centros comunidades energéticas, electrificación y automatización de actividades del sector…) y digital (digitalización de servicios, pueblos inteligentes, centros de innovación territorial…) abre posibilidades para estos espacios rurales que hay que saber aprovechar. Pero para ello, como condición necesaria, aunque no siempre es suficiente, hay que dotarles de unas mínimas condiciones de equipamientos, infraestructuras y servicios como sanidad, cuidados, educación, comercio, ocio, cultura, vivienda, accesibilidad y transporte.

Sobre este último, el foco se pone en que sea sostenible y descarbonizado, en la necesidad de prestar más atención al transporte colectivo de pasajeros, y en especial al interurbano de cercanías, y en afrontar los bajos indicadores del transporte de mercancías por ferrocarril. Respecto al tren, y aunque el transporte de pasajeros ha experimentado un gran impuso, el modelo (tras décadas de inversiones que han supuesto el 2 % del PIB anual) presenta debilidades que afrontar en cuanto a las cercanías, el transporte de mercancías y la concentración de conectividades en unos pocos puntos, con un marcado modelo radial (con Madrid como epicentro) y continuados retrasos en proyectos intermodales de corredores (en especial el Mediterráneo). La accesibilidad vial y ferroviaria, la analógica y ahora la digital y energética explica la jerarquía de asentamientos. La desigual accesibilidad y movilidad frena las oportunidades de equilibrar el desarrollo económico, social y ambiental. La opción de una movilidad sostenible es la que la nueva ley pretende impulsar, dentro de la ciudad y entre núcleos a través del territorio. En esto, de nuevo, la sintonía con la ordenación del territorio es obligada.

Los 22 capítulos de este libro que siguen a las páginas de conclusiones se han organizado en tres grandes bloques: qué hay que ordenar (el objetivo sustantivo; capítulos 1-8); cómo hacerlo (enfoque, métodos y procedimientos; capítulos 9-13); y cuáles son las realidades y experiencias donde poder mirar (en distintos temas u objetivos, y en distintos contextos y escalas; capítulos 14-22). Esperamos que el conjunto de contenidos resulte de interés y utilidad a sus lectores/as, animándoles a que participen en los futuros debates, reuniones y congresos que ya se están preparando desde FUNDICOT.

Conclusiones del XII CIOT

Joaquín Farinós Dasí[a]

La planificación territorial y urbana sigue enfrentándose al reto de su renovación y consolidación. Por los cambios de contexto y de las cuestiones sustantivas que debe atender, su objeto; sean estas reiteradas, como la vivienda y la dotación de las infraestructuras, o emergentes, caso de los efectos de los riesgos y desastres naturales asociados al cambio climático, agravados por una mayor exposición por una incorrecta ocupación del territorio, de las innovaciones tecnológicas, la emergencia de nuevos mercados, las crisis económicas o las nuevas orientaciones políticas. Pero también por la necesidad de mejorar procedimientos que la hagan más eficaz y eficiente (sus resultados).

Lo último reclama rediseños institucionales; esto es, revisar las reglas del juego que siguen los actores (comunidades de práctica) en materia de planificación territorial y urbana. Algunos de estos actores, los llamados emprendedores institucionales, llegan a movilizar recursos, discursos y redes para introducir lógicas alternativas, dando legitimidad a nuevas prácticas e impulsando reformas administrativas. Esto no solo exige innovar con nuevos estilos de planificación (más estratégica), sino también recuperar buenas prácticas que se abandonaron y sustituyeron indebidamente por otras menos loables. Algunas veces pecando por exceso (al tratar de regularlo todo mediante un prolijo planeamiento con el que ahormar la manera de aplicar unas políticas públicas que en no pocas ocasiones legisladores y administraciones competentes no concretan de forma suficiente); otras por defecto, al dejarlas reducidas, en un ejercicio de jibarización o simple desregulación, a meras normas de construcción y derechos urbanísticos para el crecimiento urbano, olvidándose de hacer ciudad. Entre lo uno y lo otro se ha acabado recurriendo a la figura de los proyectos estratégicos de interés regional, más operativos, pero no siempre imbricados o acompañados de figuras de planeamiento que los enmarquen y den coherencia de conjunto. Una figura ante la que también se acaban revelando los responsables del urbanismo municipal al entender que llegan a invadir en ocasiones sus competencias.

En suma, la planificación territorial y urbana se sigue enfrentando a nuevos retos y horizontes, y a la necesidad de nuevos fundamentos. Esa parece ser su condición natural, motivo por el cual no puede quedar reducida y permanecer prisionera de prácticas triviales de expansión urbana y apropiación de las plusvalías, entregando el suelo a la urbanización y facilitando permisos para desviarse de la norma como práctica habitual. Además, en el momento actual, ante los riesgos asociados al cambio climático, ahora polirriesgos interconectados que ven multiplicados sus impactos, resultan imprescindibles formas de

[a] Catedrático de Geografía de la Universitat de València. Presidente de FUNDICOT. Joaquin.Farinos@uv.es

intervención innovadoras. Ya se dispone de herramientas y algunas buenas experiencias, cuyo efecto demostración cabe estimular.

Todo esto requiere una planificación bien organizada, de tiempo y consensos; también recuperar valores sociales, distintos tipos de seguridades y derechos básicos un tanto olvidados (derecho a una vida saludable, a la ciudad, a la vivienda, al espacio libre y a los servicios ecosistémicos de calidad, entre otros). Para ello, y de acuerdo con los resultados del XII CIOT, se plantean un total de seis grandes grupos de conclusiones. Son las siguientes:

PRIMERA CONCLUSIÓN: *La adaptación al cambio climático es absolutamente necesaria y debería ser una prioridad para el país*. La tecnología hace posible construir frente a la naturaleza (clima, viento, escorrentía, orientación, topografía…), pero es más inteligente y rentable socialmente hacerlo a favor.

1.1. *El cambio climático se ha consolidado como uno de los principales desafíos* del nuevo siglo XXI, *con implicaciones profundas en sectores críticos como la salud, las infraestructuras, la biodiversidad y la economía*.

1.1.1. Según indican los informes del IPCC, los impactos asociados al cambio climático y a una nueva situación de polirriesgo o de riesgos complejos (simultáneamente hidrometeorológicos, ecosistémicos, socioeconómicos y sanitarios) van a ser cada vez más frecuentes e intensos a mediados de este siglo.

1.1.2. Producirán daños sobre las personas, edificaciones e infraestructuras (redes de saneamiento, drenaje, electricidad, transporte y comunicaciones), lo que afectará a la capacidad y calidad del suministro o provocará el desabastecimiento en servicios básicos como el agua (en calidad y cantidad suficientes), la energía y las comunicaciones (por efectos de las inundaciones, sequías y temperaturas extremas).

1.1.3. Provocarán estrés térmico y la pérdida de confort y habitabilidad en viviendas, centros de trabajo y equipamientos públicos por las altas temperaturas. Se intensificará el efecto de isla de calor en las ciudades, la pérdida de funcionalidad de las áreas verdes urbanas y de los bosques, que a su vez se verán reducidos progresivamente a causa del aumento en la frecuencia e intensidad de los incendios forestales, tal y como se viene manifestado claramente durante los meses de verano (con más de 250.000 ha quemadas en el verano de 2026 según los datos del Sistema de Información Europeo de Incendios Forestales, que añadir a las 400.000 del año 2025).

1.1.4. Todo ello supone una amenaza para la salud, con un mayor riesgo de aumento de la mortalidad y de la morbilidad asociada al calor, sobre todo entre los colectivos más vulnerables.

1.1.5. También para el patrimonio, los sectores productivos y las finanzas (por devaluación de los activos), lo que repercutirá negativamente en la seguridad y la cohesión social.

1.1.6. Esto afectará especialmente a las áreas urbanas más densas, las regiones costeras y las cuencas fluviales, amplificando la vulnerabilidad social y las desigualdades sociales y territoriales preexistentes.

1.2. *Dar solución a los efectos del calentamiento global, causantes de pérdidas humanas y materiales, refuerza la necesidad de la ordenación del territorio*, con el objetivo de avanzar en la adaptación y resiliencia socioeconómica a medio y largo plazo ante unos fenómenos extremos cada vez más frecuentes (menores periodos de recurrencia), más intensos y con más graves consecuencias (tal y como pone de manifiesto la reciente Evaluación de Riesgos e Impactos Derivados del Cambio Climático en España). Ante un futuro cada vez más incierto y propenso a crisis, han de establecerse con urgencia elementos, estructuras y procesos que puedan adaptarse a los posibles cambios.

1.3. En materia de riesgos de catástrofe *el principio de precaución es fundamental, pero también lo es pasar a la acción*.

1.3.1. Para ello se debe, primero, conocer la matriz biofísica y patrimonial del territorio (análisis espacial), la base para poder formular las adecuadas estrategias de adaptación a partir de un renovado planeamiento territorial y urbano que lo tome en cuenta como vector principal. Los riesgos complejos pasan a ser *input* clave de una renovada y reforzada ordenación del territorio.

1.3.2. Están surgiendo nuevos enfoques y herramientas de gestión de riesgos, que trascienden el enfoque sectorial y adoptan una perspectiva territorial más integradora, superando la fragmentación institucional.

1.4. *Fenómenos tan complejos reclaman innovaciones en la gestión territorial, con una nueva cultura y gobernanza territoriales con que integrar información científica, gobernanza multinivel, flexibilidad regulatoria y participación social, con el objetivo de poder avanzar hacia una adaptación eficaz y equitativa*.

1.4.1. Ello exige apurar al máximo los diversos mecanismos de coordinación y colaboración, llevados a cabo con lealtad institucional y con una nueva cultura administrativa que contemple la participación de las entidades públicas, privadas y de la sociedad en su conjunto (una comunidad de práctica ampliada). Apoyándose para ello en una sólida base de conocimiento científico y técnico (reforzando el papel de las comunidades epistémicas generadoras del mismo).

1.4.2. Algunos de los limitantes a los que deberá hacerse frente son los ciclos políticos cortos, la resistencia al cambio en las propias instituciones (que tienden a mantenerse en los procesos tradicionales, obstaculizando así la implementación de estrategias integradas y proactivas frente a riesgos complejos), y la distribución fragmentada de competencias entre distintos niveles de gobierno (que también influye en la capacidad de innovación y adaptación).

1.4.3. La ausencia de mecanismos de seguimiento, evaluación y aprendizaje, junto con una comunicación deficiente de la incertidumbre, limita la capacidad de anticipación y ajuste.

1.4.4. Aunque existen datos científicos sobre riesgos climáticos, estos a menudo no se traducen en reglas vinculantes ni se comunican adecuadamente a los responsables de la planificación.

1.4.5. Estos datos deben ser continuamente actualizados, recurriendo a la prospectiva y a la elaboración de escenarios de futuro ante el radical cambio de contexto.

1.5. Dado el complejo tejido de actividades, estructuras y población en las áreas urbanas, los impactos del cambio climático se multiplican y propagan, en lugar de diluirse o difuminarse. Por ello, *los enfoques tradicionales de planificación urbana resultan insuficientes para responder a estos riesgos complejos*, de naturaleza interconectada y sistémica, que generan efectos y daños en cascada.

1.6. *En la misma situación se encuentran los espacios litorales*, también densos, complejos y con competencia de usos. Se trata de espacios *más expuestos y afectados por el incremento del nivel del mar* (de 1901-2018 se ha registrado un incremento de 20 cm).

1.6.1. El litoral reclama estrategias de adaptación de la costa (como ya hiciera el Protocolo sobre Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo –GIZC– de 2008, que España y la UE ratificaron y que entró en vigor en marzo de 2011), que ya están desarrollando Cataluña, Galicia o el País Vasco. En el último caso con la actualización, tras revisión de las DOT en 2019, del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de Euskadi. Sus simulaciones y escenarios para ordenar estos espacios (litorales, pero también espacios fluviales) afectados por las mareas, la pérdida de marismas y su posible recreación, el oleaje y la inundabilidad, deberán ser tenidos en cuenta como recomendación en la revisión de los PGOU municipales.

1.6.2. Los PGOU en las zonas afectadas por el incremento del nivel del mar y del oleaje deberán hacer estudios de mitigación y adaptación, evaluando en cada momento y en circunstancias concretas la situación, definiendo claramente cuáles van sus estrategias de actuación y qué se decide hacer con los ámbitos potenciales para nuevos desarrollos.

1.6.3. En el caso español, se cuenta con la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, cuyo artículo 13 ter se dedica a los territorios en regresión costera (que además enfrentan desavenencias interadministrativas de los deslindes del Dominio Público Marítimo-Terrestre). Esta ley preveía la elaboración de una «Estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático» (Disposición adicional 8.ª), estructurada en tres partes (diagnóstico, medidas y metodología de implementación, y seguimiento), finalmente aprobada por la Resolución de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar, de 24 de julio de 2017. Posteriormente, el Plan Estratégico Nacional de Protección de la Costa, de 2023, realiza una evaluación de cómo están los riesgos de nuestra costa, con sus consecuencias. Por su parte, la actualización del PNIEC de 2024 también se refiere expresamente al medio marino y costero.

1.7. *Lo mismo se podía decir en relación con las zonas especialmente vulnerables por el incremento de la inundabilidad fluvial y del nivel freático o por la disminución de la capacidad de saneamiento*, al aumentar las precipitaciones torrenciales; o con las que

son vulnerables *por el incremento extremo de las temperaturas*, lo que está obligando a poner en marcha puntos o edificios como refugios climáticos en los días de mayor calor (tal y como ya sucede en muchas ciudades españolas durante el verano).

1.8. *La infraestructura verde debe consolidarse como herramienta central para la cohesión ecológica, social y económica, mejorando la conectividad territorial y la resiliencia*, como han demostrado experiencias como la red verde en Pontevedra y la estrategia de Ourense.

SEGUNDA CONCLUSIÓN: *La necesidad de una política integral de vivienda, como política de bienestar social adaptada a cada realidad, a largo plazo y con unas estrategias bien definidas entre las diferentes administraciones como un verdadero pacto social*.

Aunque la emergencia habitacional obliga a medidas de carácter coyuntural y excepcional (impulsar la rehabilitación y regeneración urbana, dinamizar la vivienda en el ámbito rural, ayudas al alquiler, ayudas a la compra, el recurso a las figuras de los proyectos de interés autonómico, disponer de suelo finalista, simplificación administrativa, uso de la expropiación y gestión directa para agilizar los trámites de suelo residencial permitiendo que la urbanización y la edificación puedan ejecutarse de forma simultánea…), es preciso integrarlas de forma coherente en propuestas de carácter estructural en el medio y largo plazo.

2.1. Garantizar un adecuado acceso a *la vivienda es una importante función pública; un derecho que debe sustraerse de la pura mercantilización para no dejar a nadie atrás*.

2.1.1. Según los datos que actualiza el Banco de España, va creciendo el desajuste entre el crecimiento de la población y del número de hogares (que han visto reducido drásticamente su tamaño medio) y el del número de viviendas que se construyen. Según cifras del BBVA, entre 2008 y 2022 se formaron 2,4 millones de nuevos hogares y se iniciaron 1,53 millones de viviendas. Por tanto, existe un déficit de vivienda a precios asequibles para distintos segmentos de población (por edad o renta). Según los datos del CIS, la vivienda era la máxima preocupación de la población española, sobre todo entre los jóvenes.

2.1.2. El problema es especialmente grave en las grandes áreas urbanas y metropolitanas; no así, como se constata con datos del INE para 2026, en gran parte del territorio, sobre todo en los espacios rurales, que en no pocas ocasiones cuentan con muchas viviendas vacías que movilizar. Destaca en este sentido Galicia, con un 28,8 % de su parque como viviendas vacías, de las que el 30 % se concentra en municipios de menos de 5.000 y el 70 % en municipios menores de 20.000 habitantes.

No es cierta la genérica afirmación de que en España no hay suelo para construir. En las áreas rurales se estima una capacidad para más de 1.000.000 de viviendas, si se contabilizan los desarrollos posibles previstos en el planeamiento. La escasez de suelo, en términos de precio y de oportunidades de desarrollo a corto plazo, se concentra justo donde se está produciendo el

mayor crecimiento del país, fundamentalmente en sus cuatro grandes áreas metropolitanas. En este sentido, y esto enlaza con la cuarta conclusión sobre el papel de lo rural en la definición de un nuevo modelo territorial, hay que pensar en medidas de reequilibrio territorial y estímulo de actividades y servicios en estos espacios.

2.1.3. En el desequilibrio entre oferta y demanda, la oferta debe serlo a precios asequibles, integrando el componente social en el caso de los entornos más vulnerables. Deben enfrentarse tanto la desigualdad intergeneracional como la de barrios vulnerables o con riesgo de exclusión residencial por precariedad y hacinamiento, motivadas por el entorno económico y demográfico, que acaban determinando el valor residencial (a menor renta, menor estándar de vivienda por persona).

2.1.4. Identificar las zonas vulnerables o con riesgo de exclusión residencial es una herramienta útil para la planificación territorial y urbana, para equilibrar equipamientos corregir estas desigualdades.

2.2. *No separar la vivienda de los elementos que hacen posible la vida urbana, adaptando las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos a las necesidades, pensando la ciudad como un conjunto de barrios; también y especialmente desde una perspectiva metropolitana*.

2.2.1. La historia demuestra que producir más vivienda no resuelve automáticamente, *per se*, el problema de la crisis habitacional. Vemos cómo, de forma paradójica, en no pocas ocasiones se combina el déficit habitacional con bolsas de viviendas vacías, infraocupadas o abandonadas a consecuencia del desacoplamiento entre localización y demanda. Ello exige reexaminar el problema y las soluciones.

2.2.2. Construir un mayor número de viviendas, sin considerar aspectos como la accesibilidad al empleo, los servicios y equipamientos, el transporte, las relaciones sociales y el espacio público continuo de calidad, provoca no solo infraocupación, también segregación espacial y exclusión urbana.

2.2.3. Debe actuarse en términos de complejidad urbana y no solo monofuncionales o de hiperespecialización, en caso de las ciudades dormitorio o ciudades servicio, que además condenan a una movilidad obligada insostenible.

2.2.4. Incrementar la oferta de vivienda asequible en entornos urbanos lo suficientemente densos requiere reconocer previamente el valor y las posibilidades de ciudades y pueblos de la geografía española, y actuar en consecuencia.

2.3. La *vivienda* debe entenderse *no como un fin en sí mismo, sino como medio para garantizar dignidad, bienestar y desarrollo de las personas y comunidades*. No se trata de construir más, sino de hacer una ciudad más cuidadora e inclusiva, para que la *vivienda* sea *accesible y de calidad habitacional*.

2.4. *El parque de vivienda resultante debe ser asequible y digno*, desde dos puntos de vista: constructivo, de rehabilitación, renovación, regeneración y mejora de la eficiencia energética, pero también garantizando la adecuación de la vivienda a quien debe habitarla.

2.5. *El problema de la disponibilidad de vivienda de calidad accesible no admite soluciones únicas sino que pasa por la combinación de distintas formas de tenencia*, también por los *cambios de modelo de los hogares* que se están produciendo: en propiedad (más tradicional), en alquiler (que debe reforzarse, en especial potenciando el parque de vivienda pública para ofrecer alternativas accesibles), *co-housing* (fórmula colaborativa menos explorada pero con gran potencial), *co-living* (nuevo modelo de convivencia adaptado a las nuevas realidades sociales), derecho de superficie y cooperativas en cesión de uso.

2.6. *Debe combinarse la intervención en el mercado, el impulso de nuevas tipologías y la movilización de vivienda*. En Navarra, como un caso de buena práctica (en su caso, el parque de vivienda protegida representa el 22,7 % de total, frente al exiguo 3,5 % de la media española y también por encima del 8 % de media europea), esto se lleva a cabo mediante las siguientes medidas:

a) Nuevas fórmulas de adaptación presupuestaria: se habilita un sistema de ayudas garantizadas, que no están sujetas a convocatorias cerradas, cuando el/la ciudadano/a cumple los requisitos. Se conceden mediante partidas presupuestarias ampliables, asegurando que los fondos estén disponibles. Aunque el beneficiario real sea el inquilino o el adquirente de vivienda, se realizan pagos directos al promotor, mejorando así la confianza del sector privado. Se trata de una herramienta pionera a escala nacional que también se aplica en el País Vasco.

b) Medidas para movilizar la vivienda vacía. Mediante su integración en el sistema público se ofrecen garantías a los pequeños propietarios (pago de rentas, anticipos de hasta cuatro mensualidades), al tiempo que se facilita a los inquilinos el acceso a ayudas y a precios limitados. En el caso de viviendas vacías y edificios con problemas estructurales desatendidos, se plantea el alquiler forzoso (cesión obligatoria) y la enajenación forzosa (frente a la expropiación) como alternativas más ágiles para recuperar los inmuebles.

c) La Ley Foral 9/2025, de 30 de junio, para el Derecho a la Vivienda Asequible en Navarra estableció nuevas modalidades de vivienda protegida para integrar la máxima tipología posible:
   - En el caso de la «vivienda colaborativa» (*co-housing*) y sus diferentes tipologías se impulsan las cooperativas de autopromoción de vivienda ofreciendo acompañamiento técnico y subvenciones directas (hasta el 35 % del coste máximo).
   - Las viviendas colaborativas construidas bajo derecho de superficie o concesión administrativa revertirán a la Administración a los 75 años (prorrogable hasta 99 años), asegurando la finalidad pública del suelo y la estancia a largo plazo, eliminando el derecho a la herencia para evitar la especulación.
   - Cesión de suelo en derecho de superficie a promotores privados: la ley facilita la cesión de suelo público de manera gratuita o casi gratuita a entidades privadas para que construyan y gestionen mediante derecho de superficie, a cambio de que sean entidades de lucro limitado.

d) Puesta en marcha del Plan EtxeON: prevé la construcción de 735 viviendas públicas en cinco años bajo criterios de eficiencia energética y sostenibilidad, con una inversión superior a 160 millones de euros. Se impulsan modalidades

como el alquiler asequible, el alquiler social o el derecho de superficie. El plan se instrumenta a través de las siguientes medidas:

- Ejecución compartida público-privada: a través de la empresa pública Nasuvinsa y una empresa mixta conformada por un 50 % de capital público y un 50 % de la empresa privada que gane la licitación.
- Diversidad tipológica: las viviendas proyectadas combinarán las diferentes tipologías habitacionales y modalidades que ofrece el sistema navarro.
- Rehabilitación rural: además de la nueva promoción de viviendas, el plan incorpora un paquete específico destinado a impulsar un plan de rehabilitación rural.
- Puesta en marcha del Observatorio de Vivienda de Navarra y elaboración de un mapa completo de iniciativas y actuaciones, prestando especial atención a los procesos de gentrificación residencial.

En este sentido, en el caso de Extremadura, para la colaboración entre las administraciones autonómica y local se cuenta con el «Portal del Suelo», herramienta digital desde la que se pueden consultar de forma transparente las clasificaciones de suelo y sus parámetros urbanísticos y de edificabilidad, facilitando la actualización de los instrumentos de planeamiento municipal. Para ello se cuenta con 26 oficinas comarcales dependientes del gobierno autonómico para el apoyo técnico a los pequeños municipios. Estas oficinas dotan de arquitectos y juristas a las mancomunidades, para que asistan a los ayuntamientos en la redacción del planeamiento, la gestión urbanística y la tramitación de licencias. A estas medidas se añadieron otras sobre fiscalidad, tanto directa como indirecta (bonificaciones en el IRPF o reducciones en el impuesto de transmisiones patrimoniales).

2.7. *Para* la colaboración y la activación de *espacios de consenso* público-públicos (capaces de promover una mayor coordinación interadministrativa), público-privados *y una adecuada incorporación de la voz ciudadana*, *las tecnologías interoperables pueden ser de gran utilidad y favorecer la creación de redes interorganizacionales* (como un deseable *pacto o pactos por la vivienda*, tanto estatal como autonómicos).

2.8. *Las nuevas tecnologías también contribuirán a mejorar el grado de adecuación de las viviendas a sus moradores*, aunque su desarrollo plantea retos, como el de la *brecha digital*, a los que las administraciones deberán dar respuesta (en este sentido, la Ley 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura, recoge la necesidad de que la legislación autonómica se ocupe de la domótica).

TERCERA CONCLUSIÓN: *La transición energética y la implantación de infraestructuras renovables debe evaluarse no solo en términos de eficiencia energética sino también de compatibilidad territorial, cohesión social y preservación del paisaje, situando la ordenación del territorio como herramienta clave que anticipe escenarios y sirva de guía para su crecimiento futuro*. La clave no es el porcentaje de territorio ocupado, sino la distribución espacial y el ajuste al carácter del paisaje, minimizando los impactos paisajísticos y ambientales, adecuando los emplazamientos y

la escala de las instalaciones para hacerlas compatibles con el entorno y los usos previos.

3.1. Aunque la transición energética *ha generado beneficios ambientales, económicos y sociales, también ha dado lugar a tensiones territoriales y conflictos locales* por un *despliegue no planificado* y por unos débiles *mecanismos de concertación social*.

3.1.1. La transición energética solo será sostenible si se articula desde principios de gobernanza social, justicia territorial y con medidas de integración paisajística y de preservación de los valores naturales del entorno, priorizando soluciones compatibles con la conservación de la biodiversidad y la funcionalidad ecológica del territorio a través de su correcta ordenación.

3.1.2. Cuando las grandes transformaciones se producen sin planificación los desequilibrios se agravan, los mayores perdedores son los territorios y las poblaciones más vulnerables, y los daños son difícilmente reversibles.

La concentración de grandes instalaciones en áreas rurales, la presión sobre el suelo agrario y la insuficiencia de criterios de integración han evidenciado la necesidad de replantear los modelos de ordenación existentes. Solo así será posible garantizar la adecuada integración y contextualización de los cada vez más numerosos proyectos en el ecosistema local, y reducir los impactos acumulativos en un contexto de alta concentración de instalaciones energéticas.

Solo en los casos de buenas prácticas, que los hay (como en el municipio de Talayuela), las empresas instaladoras llegan a integrar desde el inicio los necesarios diagnósticos territoriales, sociales y ambientales previamente al diseño del proyecto. Debe trabajarse para que sean mejor conocidos y tener un mayor efecto demostración.

3.1.3. La localización constituye un elemento central del conflicto social. La brecha entre aceptación general y aceptación localizada constituye uno de los principales retos para la planificación territorial en esta materia. Construir una narrativa compartida es tan importante como contar con unos adecuados instrumentos de planificación que posibiliten un despliegue ordenado.

3.1.4. Hay que abandonar el tradicional enfoque reactivo, basado en la evaluación de impacto ambiental caso por caso, para pasar a un enfoque proactivo y preventivo. No es posible corregir los efectos de una mala ubicación solo mediante medidas proyectuales y fiarlo únicamente a las evaluaciones de impacto; de ahí la necesidad de la ordenación del territorio, para anticipar y orientar su ubicación mediante instrumentos como la zonificación diferenciada (zonas de prioritarias, de compatibilidad condicionada y de exclusión). Justo lo que trata de impulsar la Directiva RED III (Directiva (UE) 2018/2001).

Las decisiones de localización óptima deben corresponder a las administraciones responsables, fundamentadas en evidencias científicas y en criterios técnicos de aptitud (el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía –POTA– remite a los planes de ordenación del territorio subregionales para su definición) y de capacidad de acogida (factibilidad territorial y paisajística

en el caso de Navarra). Cartografías e indicadores son el fundamento para una adecuada zonificación y para un adecuado seguimiento y evaluación de los efectos e impactos en las localizaciones decididas.

Se constata, sin embargo, un notable retraso en la aplicación y cumplimiento de la Directiva Europea RED III a la hora de identificar y establecer las áreas de aceleración, así como algunas limitaciones de tipo normativo para la racionalización de las implantaciones, por ejemplo para la repotenciación de los parques eólicos (clave en el caso de Galicia).

3.1.5. Para hacerlo operativo, puede establecerse un índice de saturación (% de ocupación máxima) en una unidad de referencia: unidad de paisaje (definidas en Navarra), el término municipal (caso de la Comunidad Valenciana y de Andalucía, que en su POTA se fija en un 5 % del suelo del término municipal excluyendo suelos protegidos), clases agrológicas (en Catalunya), cuencas visuales (caso de Euskadi) o unidades territoriales que se establezcan. Y una vez decidida su localización, integrar paisajísticamente la instalación en su contexto territorial (en el caso de Navarra se establecen corredores ecológicos interiores contiguos por potencia instalada –uno por cada 25MWp– o superficie ocupada –uno por cada 40 ha–).

3.1.6. Los conflictos surgen cuando las instalaciones se perciben como una injusticia y una amenaza para la identidad local impuesto desde fuera. Y esto por diferentes razones: por falta de información y una participación insuficiente, por el gran tamaño o escala de las instalaciones, por su incompatibilidad con los usos previos del suelo (emplazamiento inadecuado) y porque sus beneficios son poco internalizables a escala local en el espacio receptor, lo que se interpreta como una nueva forma de drenar recursos desde el campo a la ciudad. Cerrar esta brecha constituye uno de los márgenes de mejora más importantes para que la transición energética se perciba como beneficiosa para el territorio que la sostiene.

3.1.7. La transición energética solo puede consolidarse si incorpora procesos participativos robustos, criterios de equidad territorial y una lectura precisa de las especificidades locales.

3.1.8. De ahí la importancia de la implicación de las autoridades locales, de la transparencia y fluida información con la población y el tejido económico locales, para generar incentivos y beneficios directos a la comunidad, contribuyendo a una mayor justicia energética (entendida como la percepción de equidad entre la distribución de beneficios –quién captura la renta– y cargas –quién asume el impacto territorial–) y a una mejor cohesión territorial.

3.1.9. Cuando las comunidades locales participan de forma activa en la gestión se generan formas más sólidas de aceptación. Por ello, hay que impulsar mecanismos de compensación (justicia distributiva), medidas de empleo local y concertación social temprana.

3.1.10. La aceptación social no puede desvincularse de la justicia territorial ni de la calidad de los procesos de decisión. Esta aceptación social de las instalaciones no se construye solo con relaciones públicas, sino con una *licencia social* para operar que se cultiva a lo largo de toda la vida del proyecto. Esta

se basa en la transparencia, la buena información, los procesos reales de participación temprana, la escucha activa y la comunicación continuada entre administraciones y agentes locales (elementos de *justicia procedimental* que la Unión Española Fotovoltaica –UNEF– considera esenciales para consolidar la legitimidad social de las instalaciones), y en la distribución visible de los beneficios (*justicia distributiva*).

3.2. *La transición energética no solo constituye un cambio tecnológico, también comporta un cambio del modelo territorial, económico y social*, al relocalizar parte de los flujos económicos y energéticos. Mientras que el modelo fósil suponía lejanía y desacoplaba producción y consumo (generando flujos de materiales, agua, energía, alimentos y residuos, provocando concentración y despoblamiento), las renovables (hidráulica, eólica, solar) ofrecen la posibilidad (por el momento desaprovechada) de la proximidad y de recuperar el protagonismo del territorio y el valor de la solución local, pudiendo reconfigurar las relaciones producción-consumo y campo-ciudad.

3.2.1. El nuevo modelo electro-renovable recupera la función histórica del territorio rural como captador y proveedor de energía para sus propias necesidades y para el sistema urbano. Este nuevo modelo puede distribuir rentas y dinamizar económicamente las zonas rurales, si se gestiona adecuadamente, compatibilizando la preservación de usos sustantivos en el suelo rústico y la biodiversidad.

3.2.2. La generación distribuida convierte a consumidores en productores (prosumidores) y hace posible una circulación bidireccional de la energía a través de las redes eléctricas. Las iniciativas de comunidades energéticas, especialmente en el medio rural, desarrollan una identidad territorial específica vinculada a la producción y el uso local de la energía, que conecta la transición energética con el desarrollo endógeno del territorio.

3.2.3. En este sentido hay un gran margen de mejora en la electrificación del campo, de la producción primaria, de la maquinaria y vehículos, vinculando la generación de energía renovable con sus más próximos beneficiarios: agricultores, ganaderos y residentes en el medio rural.

La transición energética y digital también abre posibilidades para una nueva agricultura de precisión mediante el uso de sensores digitales e inteligencia artificial, para la agroecología de proximidad comercializada a través de plataformas digitales y para la regeneración de biodiversidad mediante la agrovoltaica (compatibilizando usos agrario y energético) y el manejo orgánico del suelo subyacente.

3.3. A pesar de que los desarrollos de los instrumentos para regular la implantación de renovables a escala autonómica (en especial en Andalucía, Cataluña, Navarra y el País Vasco) avanzan claramente en las medidas de protección ambiental, paisajística y social, *no siempre se resuelve el encaje entre planificación del territorio, del sistema energético general y de la red de evacuación y transporte. Esto ha acabado por generar un despliegue desordenado*. La capacidad de evacuación a la red gestionada por Red Eléctrica de España (REE) depende de la planificación sectorial de

las infraestructuras eléctricas, incluida la actualización de subestaciones y líneas, cuyo plazo de revisión suele ser de seis años.

3.4. *Aunque la mayor parte de las CC. AA. formulan estrategias de energía y clima con objetivos y compromisos alineados con las políticas europeas y nacionales, no ocurre lo mismo con los instrumentos de planificación territorial* con los que configurar establecer un marco coherente con estos objetivos de despliegue sobre el territorio:

3.4.1. Galicia, País Vasco, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana disponen de planes eólicos vigentes, aprobados ya hace más de veinte años, en algunos casos ya obsoletos. Galicia lo está revisando.

3.4.2. País Vasco y Cataluña están formulando planes de ordenación territorial sectoriales para las renovables, y Navarra una Guía (mientras elabora su nueva ley de ordenación del territorio). Cabe destacar el Plan Territorial Sectorial (PTS) de Energías Renovables del País Vasco, desarrollado desde el departamento de energía, con la colaboración del de política territorial, e incardinado en el sistema de ordenación territorial vigente (directrices regionales, planes territoriales parciales y planes sectoriales). Su objetivo es proporcionar un marco claro y homogéneo para la localización de las instalaciones renovables.

3.4.3. La Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA), ha introducido un cambio sustancial en materia de energías renovables, al considerar su implantación como actividad ordinaria en suelo rústico. Hasta que los instrumentos territoriales y urbanísticos incorporen sus propias determinaciones, se establecen además criterios cautelares de aplicación general. También está tramitando la revisión del POTA (Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía) que también incluye la ordenación de energías renovables.

3.5. *Lo dicho para las instalaciones de renovables aplica a los nuevos retos que se van abriendo paso tales como los centros de datos, las centrales de biogás o los sistemas de almacenamiento de energía mediante baterías* (BESS), que también suponen un desafío técnico y normativo para la ordenación del territorio en España.

3.5.1. Los centros de datos son consumidores intensivos de electricidad y de agua de refrigeración. Su llegada a los espacios rurales reproduce, en clave digital, como también sucede con las centrales de biogás, la misma crítica que ya planteaba el despliegue de parques eólicos y solares: quién captura la renta y quién asume el impacto territorial.

3.5.2. Respecto de las BESS, cuyo despliegue está en fase de aceleración de acuerdo con el PNIEC, el factor determinante para su ubicación no es la disponibilidad de un recurso natural, sino la infraestructura eléctrica preexistente (proximidad a nudos de transporte y subestaciones eléctricas). Esto genera mayor presión en puntos del territorio que ya cuentan con una alta saturación de red.

Se carece por el momento de una normativa estatal específica sobre distancias de seguridad, y la normativa autonómica es dispar. Solo Canarias, por su especial condición insular, Cataluña (PROENCAT 2050), País Vasco (EE2030 + PTS-EERR) y Navarra cuentan con planes energéticos que desarrollan el

objetivo de almacenamiento. Por tanto, la respuesta administrativa es fundamentalmente reactiva ante las exigencias del mercado y de los instaladores. Esto se traduce en la convivencia de un modelo de gestión basado en la tramitación de proyectos individuales caso a caso con otro que está transitando hacia una planificación sectorial a partir de un marco normativo y unos instrumentos específicos que demandan mayor coordinación interadministrativa para su implantación física dentro del marco de la ordenación territorial y urbanística. En cuanto a las áreas de implantación preferente de los BESS, la mayor parte de las CC. AA. favorecen su implantación en suelos rústicos o no urbanizables. Solo Asturias, Baleares y el País Vasco la orientan también a otro tipo de suelos. En el caso asturiano hacia suelos industriales y espacios degradados y suelos contaminados, tratando de proteger los suelos de alto valor agroecológico o próximos a áreas residenciales.

CUARTA CONCLUSIÓN: La ordenación del territorio debe recuperar centralidad en la agenda rural, no de forma desconectada de la política rural, sino como marco que permita conectar y dar coherencia a las distintas actuaciones.

4.1. *El medio rural juega un papel clave a la hora de dar respuesta a los grandes retos* como el cambio climático, la transición energética o el reto demográfico, al localizarse en él gran parte de los recursos, *convirtiéndose así en pieza clave del modelo territorial*.

4.2. *El reto rural no es solo demográfico, sino el de corregir el problema estructural de su pérdida de funcionalidad territorial*, sosteniendo funciones territoriales esenciales, garantizando derechos a su población y construyendo nuevas formas de organización territorial adaptadas a las actuales condiciones.

4.3. *El principal desafío no consiste solo en diseñar nuevas estrategias, sino en articular de forma coherente las políticas de desarrollo rural, las medidas frente al reto demográfico, las políticas sectoriales y la ordenación del territorio*. En el caso de Galicia, por ejemplo, la gestión de los usos agroforestales se materializa mediante la aplicación e interpretación simultánea de varias leyes (de montes, de evaluación ambiental, del suelo y de recuperación de la tierra agraria), lo que genera una gran complejidad, inseguridad jurídica y falta de eficacia. Unos adecuados instrumentos de ordenación pueden clarificar y dar seguridad jurídica al desarrollo de estas actividades sobre el territorio.

4.4. Ello obliga a *avanzar en la ordenación de espacios rurales, en conexión con los urbanos y naturales como parte de un mismo sistema territorial, a partir de estrategias e iniciativas de desarrollo rural singulares*, adaptadas a las condiciones particulares de cada espacio según su tipo de ruralidad (áreas de montaña, agroforestales, periurbanas, vinculadas a economías turísticas y patrimoniales…), *para una mayor cohesión territorial*.

4.5. *La equidad territorial exige la provisión de los servicios necesarios para la vida cotidiana, centrales de la funcionalidad rural*: sanidad, cuidados, educación, comercio, reparación, abastecimiento, servicios financieros, ocio, hostelería, cultura, espacios comunitarios, servicios personales, conectividad administrativa, conectividad digital (derecho territorial comparable al suministro de agua y electricidad) y vivienda disponible y accesible. Su ausencia o desaparición empobrece la vida rural y reduce su atractivo residencial, incluso cuando se cuenta con una buena calidad ambiental y oportunidades laborales.

4.6. En este último sentido, *para el objetivo de una economía más diversificada y de mayor valor añadido, los centros de innovación territorial pueden jugar un papel relevante* como espacios de intermediación entre administraciones, grupos de acción local, universidades, empresas, entidades sociales y ciudadanía; *como también el mecanismo rural de garantía* (*rural proofing*), que aplicar a toda política con claro impacto sobre los espacios rurales.

4.7. *La diversidad de los espacios rurales obliga a plantear respuestas indicativas en lugar de uniformes*. No todos los núcleos rurales presentan la misma evolución demográfica ni podrán mantener idénticas funciones, sean estas residenciales, económicas o administrativas. *El desafío consiste en ordenar, sostener y articular funciones territoriales diversas, de forma coherente y complementaria a lo largo del territorio*.

4.7.1. Combatiendo el abandono de la tierra y la incapacidad de la concentración parcelaria, que ha conducido al cierre de las explotaciones agrarias, sustituidas por las forestales y entregándolas a la producción de renovables. En el caso de abandono, el crecimiento de vegetación espontánea incrementa el riesgo de incendios y la intensidad de sus efectos, provocando daños humanos, materiales y en la biodiversidad.

4.7.2. La transición digital ofrece nuevas oportunidades para la revitalización social, económica y cultural de los núcleos rurales, tanto económicas (a través de la digitalización del trabajo, los negocios y las empresas…) como sociales (mejora de la calidad de vida de la población gracias a las nuevas posibilidades y modelos de servicios públicos o privados).

Unido a las ventajas que ya de por sí ofrece el medio rural en cuanto a calidad de vida (la cercanía a la naturaleza tiene un impacto psicológico y material sobre el bienestar), la transición digital puede mejorar su atractividad y ser aprovechada por las iniciativas y estrategias de desarrollo rural para construir territorios rurales inteligentes. En este sentido destaca la iniciativa pueblos inteligentes (*Smart Villages*), «aldeas modelo» en el caso gallego. Su objetivo es potenciar soluciones innovadoras de mejora de las condiciones económicas, sociales o ambientales, así como la resiliencia rural a partir de las fortalezas y oportunidades locales, en particular movilizando soluciones ofrecidas por las tecnologías digitales con un enfoque participativo.

La digitalización generalizada en las telecomunicaciones del mundo rural puede sustituir parcialmente los flujos de personas por conexiones telemáticas, en materia de salud, educación o gestiones con la Administración y de otro tipo.

Sin embargo, debe prestarse la necesaria atención a algunos inconvenientes, como la dependencia de las grandes plataformas tecnológicas globales y la brecha digital existente entre los distintos grupos de población, en especial los de mayor edad.

4.7.3. También la transición energética puede convertirse en factor atractor de población y actividades económicas en el medio rural:

a) Como la mayor parte de los recursos necesarios para la transición energética se captan en el medio rural, donde el tipo de asentamiento es más disperso, se pueden aprovechar de las energías renovables y constituir comunidades energéticas rurales.

b) También pueden explorarse nuevas formas de generación de energía a escala local (minicentrales hidráulicas, mallas eólicas…), recuperando incluso algunas de las tradicionales (molinos de luz, biomasa…) que hagan autosuficientes energéticamente a los núcleos rurales.

c) La organización local en torno a la valorización energética puede actuar simultáneamente como herramienta de descarbonización, de desarrollo económico endógeno y de freno a la despoblación, siempre que el diseño institucional garantice la participación efectiva de los actores locales en los beneficios.

4.8. *La experiencia acumulada ha mostrado la utilidad del método LEADER, ahora Desarrollo Local Participativo (CLLD).* Por su parte, las nuevas Estrategias de Desarrollo Integrado Local (EDIL) abren *oportunidades de articulación subregional a partir de las áreas funcionales de las agendas urbano-rurales, adaptando infraestructuras, equipamientos y servicios públicos a las necesidades reales* (como en el caso de la agenda urbano-rural de Los Silos en Tenerife).

4.8.1. No se trata de multiplicar los proyectos individuales con un enfoque sectorial, sino de incardinarlos en una estrategia territorial compartida y continuada, capaz de tener un impacto más profundo y de articular sistemas socioterritoriales que los mantengan y nutran en el tiempo, ganando efectividad y resiliencia. Ello permite asegurar mejor su continuidad frente a la finalización de programas, los cambios de coyuntura y de ciclo político, la dependencia respecto de algunos liderazgos personales o la falta de recursos humanos y económicos motivados por la falta de una financiación plurianual.

4.8.2. Las EDIL condicionan el acceso a la inversión pública a la existencia de una estrategia territorializada, con un perímetro claramente definido y con un plan de acción comúnmente acordado que, de forma coherente, recoge un conjunto de proyectos cuya ubicación debe responder a la legalidad establecida por el planeamiento territorial y urbano (vigente o, si es el caso, revisado). Con ellas se dota de contenido estratégico a ámbitos territoriales que hasta entonces carecían de una lectura integrada, contribuyendo a generar dinámicas de cooperación y a introducir una mirada territorial en políticas sectoriales (de abajo a arriba). También a encontrar alternativas frente a la tradicional fragilidad de los instrumentos de ordenación del territorio aprobados y en ejecución a escala subregional (con un enfoque más de arriba a abajo).

4.8.3. Cabe destacar el papel que, a partir de las convocatorias EDIL, y de acuerdo con el reglamento del FEDER y su actual objetivo 5.2, pueden adquirir las comunidades intermunicipales y las áreas metropolitanas, y las que ya están adquiriendo las diputaciones provinciales. Las últimas no solo en labores de coordinación institucional y como facilitadores técnicos de las propuestas (muchos municipios, en especial los rurales, carecen de los recursos técnicos, administrativos y financieros necesarios, como ya se ha citado para el caso extremeño), sino incluso en materia de planificación territorial, como impulsoras directas de estrategias supramunicipales. En el caso de Andalucía, por ejemplo, cabe citar la labor desarrollada con las agendas urbanas supramunicipales impulsadas por la Diputación de Granada. Un paso más en esta dirección se ha dado con la nueva LISTA, que promueve nuevos planes subregionales de ordenación del territorio de escala provincial.

QUINTA CONCLUSIÓN: La accesibilidad vial y ferroviaria, la analógica y ahora digital, y la energética explican la jerarquía del sistema de asentamientos. Por ello es importante *mantener una adecuada relación entre el sistema de transportes y telecomunicaciones, la movilidad, la accesibilidad y la ordenación del territorio*.

5.1. El territorio no es solo un mosaico de usos del suelo, sino que también lo acaban configurando un sistema de flujos interconectados de personas, de mercancías, de información y de energía. *El diseño de las ciudades y de los territorios y los patrones de movilidad se influyen y retroalimentan mutuamente*. Históricamente, los caminos han modelado el territorio y configurado un patrimonio histórico; *lo que mucho tiene que ver la configuración de una cultura territorial*.

5.2. En pocos años se ha producido *la sustitución de la tecnología analógica de información y comunicación por la digital*, con *efectos muy notables en la organización del territorio*.

5.2.1. La digitalización de las cadenas de suministro, combinada con la presión por la descarbonización y la resiliencia, está impulsando una tendencia hacia cadenas más cortas, más locales y más diversificadas. La pandemia de la COVID-19 impulsó esta tendencia, siendo las cadenas cortas de suministro (productos de proximidad) una clara expresión de ello.

5.2.2. Contrariamente, el auge del comercio electrónico ha intensificado los flujos de paquetería de pequeño tamaño, lo que genera una demanda de logística de última milla que está contribuyendo a saturar las infraestructuras viarias urbanas.

5.2.3. Los efectos de la relocalización la producción y de la aparición de nuevas formas más complejas de fragmentación global van a depender en buena medida de las políticas públicas que orienten esta reorganización.

5.3. *En el modelo fósil, todavía predominante, la mayor parte de los desplazamientos interurbanos de personas y mercancías se sigue realizando por carretera, frente al ferrocarril*. Este ha sido el resultado de la inversión en infraestructuras (más del 2 %

del PIB español como promedio, con un papel predominante del nivel estatal) en las últimas cinco décadas. La reciente Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible establece un nuevo marco que pretende *impulsar la multimodalidad, el transporte público, una menor dependencia del vehículo privado y una movilidad activa* (con medidas como las sendas peatonales y ciclistas o los aparcamientos disuasorios, entre otras).

5.3.1. Respecto del transporte de pasajeros, España está experimentando tardíamente la sustitución de los vehículos de combustión por los de motor eléctrico. De momento esta sustitución es lenta y afecta principalmente a los vehículos privados, no tanto al transporte colectivo. La ausencia de un sistema de transporte colectivo funcional responde a un modelo de décadas que ha hecho el crecimiento urbano dependiente del automóvil, no vinculado a la creación de un sistema de transporte colectivo a partir del cual decidir dónde se crece.

5.3.2. Respecto a las mercancías, desde los años 1980 el volumen de transporte por ferrocarril ha experimentado un descenso desde los casi 12 millones de toneladas-km (tkm) de entonces a los 9 millones de la actualidad. Las cifras de los movimientos de mercancías en camión, por el contrario, no han dejado de crecer hasta situarse hoy cerca de los 320.000 millones de tkm, más de treinta veces más que el ferrocarril.

5.4. *La funcionalidad territorial se construye a partir de redes. Esto implica considerar tiempos de desplazamiento, calidad de las infraestructuras, existencia de transporte público y soluciones flexibles de movilidad*, *capacidad de los nodos intermedios, distribución de servicios básicos y condiciones reales de uso por parte de distintos grupos sociales*. La clave no está en si se cuenta o no con una línea de transporte/comunicación, sino en su utilidad real para resolver necesidades cotidianas.

5.4.1. Las políticas de transporte deben articular la planificación a las escalas adecuadas. De acuerdo con el principio de «autosuficiencia conectada», cada unidad territorial debe resolver sus necesidades de forma autóctona y recurrir a la red cuando las posibilidades locales no son suficientes.

5.4.2. Por ello hay que reducir la vulnerabilidad asociada a la movilidad y diseñar soluciones adaptadas tanto a la alta (integración tarifaria o sistemas de planificación supramunicipal y metropolitana) como a la baja densidad (transporte a demanda, rutas flexibles, coordinación de servicios escolares, sanitarios y sociales, movilidad compartida, lanzaderas hacia cabeceras comarcales).

5.5. *El modelo ferroviario español es desequilibrado y no está sirviendo para articular eficientemente el territorio*; aunque desde el punto de vista del urbanismo en la ciudad destaquen los efectos de las estaciones de ferrocarril como motores de regeneración urbana, contribuyendo a la mejora de la calidad urbana.

5.5.1. En lo concerniente al tráfico de personas se manifiestan problemas en el servicio en entornos urbanos de proximidad (cercanías), especialmente en las grandes ciudades, y de conexión y accesibilidad con los espacios rurales de baja densidad.

5.5.2. La política ferroviaria, en especial a partir de los cambios de principios de la década de 1990, ha conseguido una amplia red de servicios ferroviarios de

alta velocidad (la segunda más larga tras China), cuyo uso para el trasporte de pasajeros se ha multiplicado exponencialmente en los últimos años. Sin embargo, continúa presentando un modelo radial, con Madrid como epicentro, con acumulados retrasos en corredores exteriores como el inacabado Mediterráneo, hasta la fecha siempre en dilación, al que ahora se pretenden añadir el Atlántico y el Cantábrico.

5.5.3. En consecuencia, escasa funcionalidad de los corredores de escala suprarregional y transfronteriza, pensados no solo para el tránsito de personas sino sobre todo de mercancías, que integren un conjunto de infraestructuras de forma intermodal que permitan cohesionar el territorio de forma más policéntrica.

5.6. *La desigual accesibilidad y movilidad obstaculiza las oportunidades de equilibrar el desarrollo económico, social y ambiental*, y sigue obligando al uso del vehículo privado frente al transporte colectivo, fundamentalmente en los trayectos interurbanos, frenando la opción de una movilidad sostenible que justamente pretende la ya citada nueva ley española de movilidad sostenible.

SEXTA CONCLUSIÓN: *La ordenación del territorio debe entenderse como una herramienta de mediación y gestión dinámica de los diversos intereses legítimos*; como un espacio de negociación y equilibrio entre derechos, usos y expectativas diversas (abriéndose por tanto a nuevas formas de gobernanza y participación), *que evoluciona e innova en el tiempo y responde a los principios de sostenibilidad y equidad*.

6.1. *Saber entender, y comunicar, para quién se hace el planeamiento* (para la sociedad en su conjunto, como beneficiaria final que ve mejorados sus niveles de bienestar y calidad de vida, de los que el paisaje y los servicios ecosistémicos son parte decisiva) *y para qué, su objetivo*, definido de forma clara y fácilmente entendible por la población.

6.1.1. La transición ecológica, en tanto que supone un importante cambio del marco contextual, implica procesos de coexistencia, conflicto y reconfiguración entre prácticas institucionales dominantes y nuevas orientaciones emergentes.

6.1.2. En este sentido, la ordenación del territorio constituye un campo especialmente relevante para examinar estas dinámicas y nuevos diseños institucionales, situando la implementación como el verdadero desafío.

6.2. *Respecto de su objetivo*, los discursos políticos y normativos integran referencias crecientes a *la sustentabilidad*, pero su traducción en instrumentos de planificación y prácticas institucionales concretas continúa enfrentándose a limitaciones significativas. *La legislación e instrumentos de urbanismo y ordenación del territorio aún vigente no se adapta a los requerimientos de la sostenibilidad en todas sus dimensiones.*

6.2.1. Regular la propiedad no es un valor en sí mismo, como sí lo es conseguir un medio ambiente más saludable o identificar y corregir los riesgos asociados al cambio climático. Salud, resiliencia y sostenibilidad emergen como vectores esenciales del planeamiento.

6.2.2. El urbanismo y la ordenación del territorio deben preocuparse por la salud como tema central, como síntesis de lo medioambiental, de la equidad social y, en última instancia, del bienestar.

6.2.3. Los riesgos y las catástrofes se han convertido en el nuevo vector protagonista de la acción, organizador de un nuevo estilo de vida para el que diseñar mejor las ciudades y la movilidad.

6.3. *Avanzar hacia un nuevo diseño institucional que reorganice el sistema de planeamiento asegurando la coherencia y compatibilidad entre sus instrumentos, con diferentes niveles de concreción y vinculatoriedad legal*, permitiendo una mayor capacidad de adaptación a corto plazo a las dinámicas emergentes y a las políticas sectoriales, que también cambian más rápidamente. Una nueva planificación que, respecto del método, debe integrar explícitamente la complejidad, la incertidumbre y la flexibilidad en sus instrumentos, *trascendiendo el enfoque restrictivo de la regulación rígida, para evolucionar hacia modelos más adaptativos y resilientes*.

6.3.1. La diferencia de escala, por la falta de una adecuada gobernanza multinivel y un adecuado entendimiento de las competencias como concurrentes sobre el mismo territorio, pone en cuestión el actual sistema de planificación.

6.3.2. Los procesos naturales y socioeconómicos no suelen respetar los límites administrativos, que tampoco son suficientes para poder regular eficientemente los usos del suelo, en muchos casos necesariamente metropolitana e incluso interregional (interautonómica), que por el momento resultan misión imposible en España pero que deberán afrontarse.

6.3.3. Diferenciar entre instrumentos normativos y los más flexibles y estratégicos, y combinarlos. La planificación estratégica puede fomentar la concienciación territorial entre el personal responsable, en dos sentidos: al centrarse en la geografía real de los problemas (que no se ajusta a los límites administrativos) y a hacer más visible la dimensión territorial de las más habituales y consolidadas políticas sectoriales en que suelen centrar su trabajo, contribuyendo así a una mayor cultura de ordenación del territorio.

6.3.4. Para hacer frente al problema de lo largo y complejo que resulta el proceso de aprobación definitiva de un plan se han explorado varias opciones: 1ª) reducir los plazos, simplificando el procedimiento; 2ª) como derivada de lo anterior, recurrir a la figura de los proyectos estratégicos de interés regional, controlando su uso para para situaciones o propuestas que no recoge, contempla o puede anticipar ninguna planificación, tratando de evitar (no siempre con éxito) que eludan lo establecido por ella o de sobreimponerse al planeamiento municipal; 3ª) hacer un planeamiento urbano diferenciado según el tamaño o tipo de municipio, por ejemplo, simplificando el procedimiento en el caso de pequeños municipios rurales sin actividad urbana relevante.

Una 4ª, más reciente, son los incipientes intentos de modificar el actual modelo de planeamiento que están desarrollando algunas CC. AA., con la división del Plan General en dos, de manera que quede diferenciada la ordenación de carácter estratégico y la ordenación urbanística más detallada. En este sentido, cabe citar iniciativas como el inacabado proyecto de nueva ley del Principado

de Asturias; la experiencia balear para agilizar el problema de la escasez de vivienda; la experiencia del País Vasco (donde el plenario del Foro de Urbanismo y Vivienda, órgano consultivo previsto en su Ley de Suelo y Urbanismo, aprobada el 13 de octubre de 2025, realiza recomendaciones al Gobierno para introducir modificaciones normativas y simplificaciones administrativas que abordar a medio plazo, entre ellas explorar marcos más flexibles y resilientes del planeamiento y desarrollo urbanístico: planes estratégicos, ordenanzas y proyectos); y el más reciente anteproyecto de Ley de impulso y desarrollo equilibrado de la región (LIDER) de la Comunidad de Madrid, que intenta combinar visión territorial y urbanística (estrategia y ordenación general con actuaciones concretas), diferenciando a escala municipal la ordenación estratégica y estructural de la de detalle. En el caso madrileño esto debería ir acompañado del desarrollo de una estrategia territorial a escala más amplia (regional y subregional), para poder dotarles de coherencia.

Por su parte, el pronunciamiento del Tribunal Supremo, en respuesta al recurso de casación interpuesto por el Gobierno de la Generalitat Valenciana tras la anulación del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana (PATIVEL) por parte del TSJCV, marca las diferencias entre los planes de ordenación territorial (a los que considera dotados necesariamente de una mayor generalidad en sus determinaciones, en cuanto que se limitan a establecer un marco de referencia, unas líneas maestras o directrices generales) respecto de los planes urbanísticos; lo que ha llevado a entender la del territorio como una ordenación estratégica (hay que decir que con cierto desenfoque terminológico) y la urbanística como operativa (como hace la nueva LIDER citada anteriormente).

6.3.5. Con ello se pretende simplificar el procedimiento. Frente a los reiterados problemas de bloqueo por causas procedimentales en los instrumentos de planificación territorial y urbana, hay una polémica abierta en torno a posibles alternativas entre la doctrina administrativista (que demanda una mayor flexibilización en la doctrina jurisprudencial) y la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (que estima necesaria una reforma legislativa del marco jurídico que haga posible abandonar la línea argumental de los últimos pronunciamientos en esta materia). En estas circunstancias, las vías de solución propuestas han sido:

a) Uno de los aspectos que ha supuesto un importante giro en la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido la admisión de la posibilidad de declaración de nulidad parcial de los planes, estableciendo expresamente que la nulidad de los planes jerárquicamente superiores no afectará por sí sola a los planes de desarrollo o a instrumentos de gestión que mantengan una independencia funcional; por los efectos jurídicos o la garantía de las relaciones establecidos al amparo de una norma aparentemente legal, que pueden obligar a introducir limitaciones. En este sentido se manifiesta la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:1481),

dictada en el recurso de casación interpuesto contra el Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia.

b) Algunas CC. AA., como Aragón, Andalucía o Canarias, han introducido la posible nulidad parcial de los instrumentos de planeamiento. Otras, como la Comunidad Valenciana, Galicia y la propia Andalucía, a través de la modificación de su legislación territorial y urbanística, han unificado los plazos de emisión de los múltiples informes sectoriales autonómicos, en el sentido del silencio administrativo en caso de su no emisión en plazo. Otras, como Extremadura, han ido más allá con la creación de un órgano intersectorial para gestionar esa emisión de informes desde las primeras fases del procedimiento.

c) Otra de las ventanas de oportunidad abiertas por el Tribunal Supremo ha sido la de considerar y ponderar los efectos ambientales negativos, y la vulneración del principio de no regresión, como consecuencia de la declaración de nulidad de los planes.

6.3.6. Pero no se resuelve el problema de la complejidad del objeto (lo sustantivo): integrar la sostenibilidad en la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo. La innovación en la planificación territorial y urbana debe, por tanto, ir más allá de la eficiencia técnica para incluir dimensiones éticas y sociales, promoviendo ciudades y territorios más justos, resilientes y sostenibles.

6.3.7. En lo relativo a la prelación de los planes territoriales y sectoriales sobre los urbanísticos municipales (como garantes de la seguridad jurídica), el foco ahora se pone en las relaciones no tanto de jerarquía como de complementariedad, y en la importancia de poder vincularlos de forma coherente.

6.3.8. El papel de la escala supramunicipal/subregional es clave, y también el nuevo enfoque basado en la iniciativa local (de clara inspiración europea), distinguiendo de forma diferenciada, que no incompatible, entre lo estratégico y lo operativo (lo primero más territorial, lo segundo más municipal). Esto permite progresar del análisis espacial y la definición de la estrategia territorial (la planificación) a su implementación y concreción práctica en proyectos y actuaciones.

6.3.9. Conectar la planificación con la acción y la financiación, mejorando su vinculación con la programación de inversiones: la planificación territorial, por sí sola, no garantiza el éxito de los modelos de desarrollo, si no se acompaña de inversiones y se adapta a las singularidades locales.

6.4. *Se ha cuestionado la figura del plan* (fundamentado en los principios de predictibilidad, linealidad y estabilidad regulatoria) y su utilidad, por su carácter comprehensivo, poco flexible e incapaz de dar respuesta a las demandas de la sociedad. *Sin embargo, cabe recordar tres cosas*:

6.4.1. El plan no puede resolverlo todo, sino que marca la dirección de lo que conviene hacer y lo que no, y dónde.

6.4.2. La planificación es la mejor manera de enfocar un modelo espacial, que necesita de la gestión de lo común sobre el espacio físico, con el objetivo de poder mejorar las condiciones de vida actuales y futuras de la ciudadanía.

6.4.3. La ordenación del territorio aplica los principios de la buena técnica, la buena ciencia y el interés general, y debe permanecer en el tiempo. Para su práctica efectiva quedan, sin embargo, importantes retos pendientes. Entre ellos encontrar una vía jurídica adecuada para ordenar nuestros territorios de acuerdo con el análisis y la planificación establecida, asumiendo una disciplina adecuada para que esta regulación se cumpla.

6.5. *Mejorar la eficiencia de la política de ordenación del territorio, avanzando en una mayor imbricación entre conocimiento experto y el conocimiento práctico, y de estos con la toma de decisiones.*

6.5.1. La planificación territorial y urbana forma parte de una política pública técnicamente asistida, que además debe ser socialmente aceptada y entendida, como política de Estado, avanzando hacia una mayor lealtad institucional en esta materia.

6.5.2. En no pocas ocasiones los conflictos entre administraciones, sectores, departamentos... van más allá de lo que la realidad permitiría explicar, fruto del fragor político y el ruido mediático. Evidencia científica y argumentos técnicos deben devolvernos a un nivel suficiente de necesaria racionalidad deliberativa.

6.5.3. A menudo se produce un claro desajuste entre el diagnóstico y la elección política, haciendo que los resultados analíticos no siempre se traduzcan en orientaciones políticas. Eso lleva a ver ambos mundos como dispares. No se trata de que los políticos sean técnicos, sino de que se apoyen en ellos, en tanto que política técnicamente asistida. Cuando se produce movilidad de roles de forma cruzada entre académicos, profesionales y responsables de la toma de decisiones, la experiencia demuestra que los resultados son mejores.

6.5.4. Los problemas en las relaciones ciencia-política que limitan el rendimiento de la política de ordenación del territorio claramente se localizan en la cúspide, entre los máximos responsables de la toma de decisiones políticas.

6.5.5. Hasta la fecha la participación ha sido variable en su aplicación, alcance y efectos según la naturaleza de cada instrumento. Suele ser limitada en los instrumentos tradicionales, sobre todo los urbanísticos (más allá de la exposición pública y las alegaciones), en ocasiones con procesos de participación reiterados de forma inconexa en un mismo procedimiento.

6.5.6. Parte del éxito de la planificación pasa por incluir desde el principio a la población, con una adecuada, innovadora y constructiva participación, a partir de nuevas experiencias con un carácter más innovador que vayan más allá del simple cumplimiento de mínimos que marca la legislación. Se debe seguir trabajando para ganar el discurso de la ordenación del territorio y la complicidad de la población a la que va dirigida.

6.6. *Las nuevas herramientas tecnológicas han facilitado* la apertura de nuevos canales que, si se superan los límites que impone la brecha tecnológica y se garantiza la accesibilidad universal a la información territorial, pueden representar *una mayor democratización y eficacia en la toma de decisiones.*

6.6.1. Desde el punto de vista del *input*, ayudando a mejorar el diagnóstico y las propuestas; desde el punto de vista del *output*, ganando en eficacia al reducir las barreras de entrada y permitir una mejor implementación gracias a un mayor conocimiento del planeamiento por parte de todos.

6.6.2. Las nuevas herramientas tecnológicas, como los SIG, los gemelos digitales, el uso de la inteligencia artificial (IA), el análisis del paisaje, las cartografías de riesgos, la prospectiva y las metodologías sistémicas, ayudan a anticipar los riesgos naturales y coordinar las respuestas.

6.6.3. La IA y las máquinas resultan herramientas muy útiles, pero sin olvidar que la decisión tiene que venir de la mano de los responsables.

6.7. *Transitar hacia una ordenación del territorio obligatoria y no solo optativa.* Dado que no es preceptivo contar con instrumentos de ordenación del territorio, esta se ha desarrollado de forma desigual y fragmentada a lo largo del territorio español, siendo pocos los instrumentos definitivamente aprobados y sobre todo implementados. Situación muy diferente a la del urbanismo, que sí lo es y en el que los municipios, a pesar de los problemas y bloqueos procedimentales, se han mostrado más proactivos. Hoy el 98,8 % de la población española reside en municipios que tienen en vigor algún tipo de instrumento urbanístico (la excepción suelen ser pequeños municipios rurales). No todos, sin embargo, están publicados de forma accesible vía web, un aspecto que debe ser mejorado.

Recuperar la planificación territorial autonómica, en especial los planes subregionales de OT como marco de coherencia y coordinación, es una cuestión más que pertinente. Tanto si atendemos al nuevo contexto de polirriesgos y daños catastróficos motivados por el cambio climático, cada vez más frecuentes y costosos (objetivo de adaptación), como para alinear estrategias de desarrollo integrado (EDIL) y las inversiones definidas en sus planes de acción, aportando una visión sistémica y estructural de medio y largo plazo (objetivo de desarrollo económico local/regional sostenible). La función de la planificación territorial y urbana es adaptar los principios y las bases de actuación recogidos en estas estrategias territoriales a cada realidad y contexto.

La Agenda Urbana Española y los fondos de cohesión europeos han contribuido de forma determinante en este sentido, funcionando como un laboratorio para la experimentación de nuevas formas de gobernanza territorial que trascienden los marcos tradicionales de la planificación normativa de los usos del suelo, pero sin haber logrado todavía una plena articulación con ella. El verdadero desafío sigue siendo que el sistema formal admita con mayor claridad espacios complementarios de pensamiento y acción de carácter estratégico.

1 La energía y la tecnología digital están protagonizando otra gran transformación territorial

Juan Requejo Liberal[a]

RESUMEN

España se encuentra inmersa, en el marco europeo, en un proceso de transformación territorial de gran alcance histórico, impulsado simultáneamente por dos revoluciones: la tecnodigital y la del modelo energético. Partiendo de la evolución del sistema energético español desde 1900 hasta la actualidad, el capítulo examina cómo ambas fuerzas reconfiguran las relaciones territoriales básicas (el metabolismo territorial, la dicotomía concentración-despoblamiento, la relación campo-ciudad, la relación producción-consumo y la salud ecológica del territorio) y propone una lectura sistémica de sus efectos a través de las redes de flujos de personas, mercancías, información y energía. A partir de este diagnóstico, se plantean las hipótesis sobre el nuevo modelo territorial emergente, entre la concentración y la dispersión, el reacoplamiento metabólico y el papel del territorio como factor estructural activo de la transición, con la irrupción de los centros de datos en el medio rural y el reto pendiente de la electrificación del sector primario, para concluir con los principales retos que esta doble transformación plantea a la planificación territorial española.

ABSTRACT

Within the European context, Spain is immersed in a far-reaching territorial transformation, driven simultaneously by two revolutions: the techno-digital revolution and the energy model revolution. Starting with the evolution of the Spanish energy system from 1900 to the present, this chapter examines how these two forces are reshaping fundamental territorial relationships (territorial metabolism, the concentration-depopulation dichotomy, the rural-urban relationship, the production-consumption relationship, and the ecological health of the territory) and proposes a systemic interpretation of their effects through the networks of flows of people, goods, information, and energy. Based on this analysis, hypotheses are put forward regarding the emerging new territorial model, considering the tension between concentration and dispersion, metabolic recoupling, and the role of territory as an active structural factor in the transition, with the emergence of data centers in rural areas and the ongoing challenge of electrifying the primary sector.

[a] Economista y geógrafo, consultor de planificación económica, territorial y ambiental
juanrequejo@mailbox.org

The chapter concludes with the main challenges that this dual transformation poses for Spanish territorial planning.

PALABRAS CLAVE
Transición energética, revolución digital, planificación territorial, flujos territoriales, renovables, paisaje, desarrollo rural.

KEYWORDS
Energy transition, digital revolution, spatial planning, territorial flows, renewables, landscape, rural development.

1. INTRODUCCIÓN: DOS REVOLUCIONES Y UNA PREGUNTA TERRITORIAL

España vive hoy una transformación territorial de alcance histórico. Este fenómeno forma parte de un proceso global, con unas especificidades europeas.

No es la primera transformación territorial que experimenta España en la modernidad. La industrialización del siglo XIX y la posterior reconversión intensa del siglo XX reconfiguraron profundamente sus paisajes, sus ciudades, sus redes de comunicación y sus formas de vida. Pero la mutación que se está desarrollando en las primeras décadas del siglo XXI presenta rasgos inéditos, tanto por la naturaleza de las fuerzas que la impulsan como por la velocidad y la simultaneidad con que actúan.

Dos grandes revoluciones están protagonizando esta transformación territorial. En alguna medida, también son los dos grandes pilares del New Green Deal de la Comisión Europea. La primera es la del modelo energético. El tránsito desde un sistema basado en el combustible fósil hacia un modelo electro-renovable está alterando de raíz los flujos de energía que sostienen la economía y la vida cotidiana, con consecuencias territoriales que apenas estamos comenzando a comprender. La segunda es la revolución tecnodigital. La digitalización de las comunicaciones, del conocimiento y de la gestión de las organizaciones está disolviendo fricciones que durante siglos organizaron el territorio (la distancia, el tiempo, la información asimétrica) y creando nuevas lógicas de localización de actividades, nuevas formas de trabajo, nuevas formas de prestación de servicios y nuevas relaciones entre los lugares.

A escala mundial, la situación actual se caracteriza por el dominio del imperio tecnofósil (Bradford, 2024), liderado por Estados Unidos desde la II Guerra Mundial. Este modelo domina e impregna el territorio en prácticamente todo el mundo y también en España. Así, la estructura y la dinámica de las relaciones territoriales están sometidas a una dimensión global regida por las grandes ventajas de las economías de escala, los bajos costes del transporte y por la impregnación totalizante de las comunicaciones digitales.

Las soluciones locales, que responden a factores singulares y al conocimiento desarrollado durante siglos, han sido arrasadas por las fórmulas propias de la modernidad; soluciones de validez universal, más competitivas en precio y apoyadas en organizaciones con muchos medios, tecnología y poder, donde el combustible fósil tiene un papel protagonista. En este dominio de la modernidad no entran en juego solamente los factores

de competitividad relacionados con el menor coste de recursos, energía y mano de obra, sino que adquieren un peso muy importante la dimensión de las unidades productivas, la capacidad de innovar y las grandes capacidades de las organizaciones de comercialización y venta.

No obstante, el modelo predominante desde hace décadas está siendo cuestionado por un nuevo modelo con una matriz energética diferente. El nuevo modelo no prescinde de las economías de escala a nivel global; las nuevas tecnologías energéticas se imponen por sus prestaciones y por sus imbatibles bajos precios. Pero, al tiempo, el territorio cobra una nueva fuerza como factor de proximidad y como reconocimiento del valor de la solución local. El nuevo modelo valora la proximidad y las soluciones locales frente a la solución de validez universal propia del modelo tecnofósil. La energía renovable es proximidad, frente a lejanía del fósil.

El informe del JRC[1] «Capitalism, Sustainability and Democracy» identifica la relación triangular entre estas tres categorías del título como «la dinámica fundamental que decidirá el futuro de Europa» (Soete et al., 2026, p. 3). Esta formulación adquiere plena relevancia cuando se proyecta sobre el territorio donde esas tensiones se materializan de manera más concreta y más conflictiva: en el medio rural, que recibe las infraestructuras de la transición, en los municipios que negocian los términos de su participación en la economía energética del siglo XXI. Pero también en las dominantes estructuras urbanas o en los paisajes que acumulan los significados en disputa de dos modelos de metabolismo territorial radicalmente diferentes: uno desacoplado y otro integrado.

Lo que hace especialmente complejo el análisis de estas dos transformaciones (energética y digital) es que no operan de la misma manera. La revolución tecnodigital se está produciendo fundamentalmente de la mano del mercado, como un fenómeno con dinámica propia, no inducido por la planificación económica o territorial. Esto presupone algunas amenazas de largo alcance, y demuestra la incapacidad de poder regular porque la administración va muy por detrás en tecnología y regulación. Por el contrario, la transformación del modelo energético está siendo orientada e impulsada por políticas públicas: los objetivos climáticos, las directivas europeas, los planes nacionales de energía y clima, así como los marcos regulatorios, son los motores principales de la transición. Este marco, de protagonismo político europeo, está experimentando una aceleración provocada por la potente hegemonía económica y tecnológica de China, quien está detrás del fuerte impulso de mercado en la reconversión del modelo energético hacia el modelo electrorrenovable.

Las diferencias inherentes entre la lógica del mercado y la de la política pública generan consecuencias significativas para la ordenación del territorio. Allí donde el mercado actúa libremente, la transformación territorial tiende a ser rápida, eficiente desde el punto de vista económico-financiero privado, pero socialmente desigual, territorialmente desordenada y ambientalmente dañina. Allí donde la política pública es el motor, existe la posibilidad, nunca la garantía, de una transformación más ordenada, más equitativa y más coherente con los valores territoriales y ambientales colectivos. El gran desafío para

1. JRC- *Join Research Centre*. Organismo de investigación e innovación de la Comisión Europea.

el conocimiento y para las políticas es que ambas fuerzas actúan simultáneamente sobre el mismo territorio, aunque con lógicas a menudo divergentes.

En este texto se aborda la cuestión sobre qué nuevo modelo territorial está emergiendo como consecuencia de esta actuación simultánea de los dos procesos transformadores. Para ello, se pasa revista al siglo XX y sus fases evolutivas relacionadas con el proceso de modernización. Se examinan las relaciones territoriales básicas que están siendo alteradas por las dos revoluciones y se explora la lectura de las transformaciones a través de las redes de flujos. Se concluye el trabajo con una reflexión sobre el modelo territorial emergente y los retos que plantea a la planificación.

2. LA EVOLUCIÓN DESDE 1900: FASES DEL MODELO ENERGÉTICO ESPAÑOL

Las distintas transiciones energéticas de la historia han permitido crear sociedades y economías más complejas, basadas en una creciente cantidad de energía disponible (Smil, 2021). De las distintas dimensiones reconocibles y analizables en las sociedades en los diferentes modelos energéticos, la dimensión territorial ofrece una perspectiva con gran protagonismo visible para entender los fenómenos más relevantes y para orientar las políticas públicas.

De 1900 a 2025 se ha incrementado la población española desde 18 millones de personas hasta 49 (INE, 2024*a*), se ha multiplicado por 2,6. En este mismo período el incremento en consumo de energía ha sido cinco veces mayor, multiplicándose por algo más de 13 (Rubio-Varas, 2005). Estos datos expresan la gran transición energética española del siglo XX, que evoluciona desde un sistema orgánico-renovable de baja intensidad a uno fósil-eléctrico de alta intensidad, con múltiples fuentes energéticas de suministro.

A principios del siglo XX ya se está gestando la gran transformación energética con la aparición todavía minoritaria del carbón mineral; aunque las fuentes orgánicas tradicionales (leña, energía animal y vegetal) seguían siendo predominantes. Este proceso reproduce con retraso el experimentado por otros países europeos desarrollados; así, la electricidad, por ejemplo, era todavía marginal a principios del siglo XX. En 1900 apenas comenzaban a operar con carbón las primeras centrales eléctricas urbanas (Madrileña de Electricidad, Sevillana de Electricidad, etc.), sin apenas penetración fuera de las grandes ciudades. España era renovable tradicional, pero con islas de energía fósil: las grandes ciudades, algunas industrias y los trenes que las conectaban (Rubio-Varas, 2005).

Al igual que ha ocurrido con otros cambios estructurales, España se ha comportado como un país rezagado en sus procesos de transición energética respecto de su entorno europeo. Su inicio tardío le ha permitido aprender de la experiencia de los más avanzados, y desarrollar procesos de cambio más rápidos, basados en la imitación y adaptación. Muñoz-Delgado y Rubio-Varas (2024) enfatizan que la lectura histórica de fases energéticas no se corresponde con la sustitución de fuentes energéticas, sino que el sistema va creciendo, acumulando fuentes energéticas y haciéndose más complejo.

Para este análisis distinguiremos cuatro fases de transición energética, siguiendo a Mar Rubio-Varas (2005) en las tres primeras, la cuarta es aportación propia:

Fase 1. Dominio de las energías orgánicas tradicionales (hasta mediados del siglo XX):

España mantuvo una economía de base orgánica (leña, alimentos para personas y animales, tracción animal) hasta bien entrado el siglo XX, mucho más tiempo que los países industrializados europeos. Todavía en 1938 la tracción animal representaba el 94 % de la fuerza empleada en la descarga de barcos en el puerto de Barcelona, y hasta 1977 el número de caballos, mulas y burros en el campo superaba al de la maquinaria agrícola (Naredo, 1977).

Durante las primeras décadas del pasado siglo se incrementa el consumo de carbón, para calefacción, para el ferrocarril y para usos industriales. Hasta mediados del siglo XX el consumo de petróleo es de solo 40 kg por habitante y año (apenas para alumbrado e infiernillos).

En cuanto a las telecomunicaciones, en este período el teléfono fijo se extiende lentamente, primero en grandes ciudades y como servicio exclusivo de familias o de empresas e instituciones. La telegrafía sigue siendo clave para las comunicaciones de larga distancia y para la prensa. La radio aparece en los años veinte y se convierte en el primer medio de comunicación de masas, con un crecimiento muy rápido de aparatos receptores en los hogares urbanos.

La Compañía Telefónica Nacional de España (CTNE) se crea en 1924, absorbiendo un sistema fragmentado. En ese momento existían 78.124 teléfonos, repartidos entre la Administración del Estado (28 %), las corporaciones locales (9 %), las grandes concesionarias (33%) y los pequeños concesionarios particulares (30 %) (Pérez-Yuste, 2007).

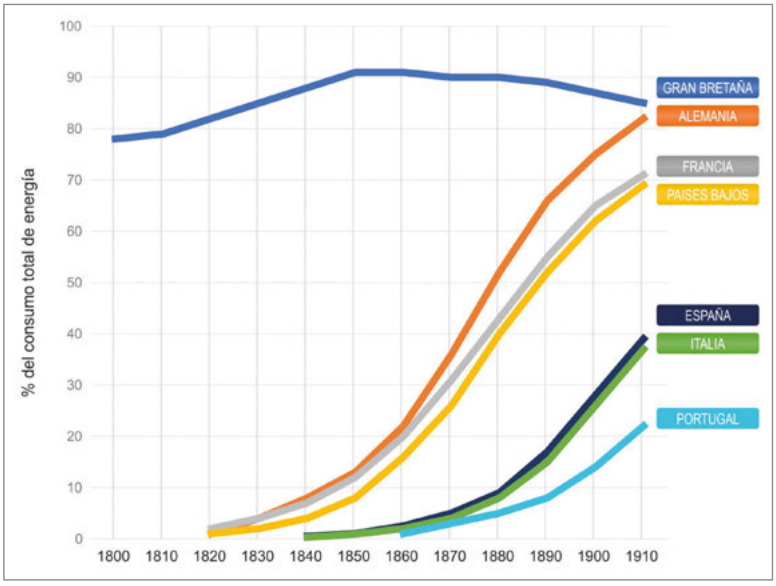
Fase 2. Breve dominio del carbón (entre 1955 y 1970):

A diferencia de los pioneros europeos (Reino Unido, Alemania, Francia), que vivieron un siglo de dominio carbonífero, España hizo este proceso de implantación preponderante del carbón de forma mucho más tardía y rápida (figura 1.1). El retraso estuvo condicionado por la escasez de reservas propias de calidad, además de factores estructurales.

Las refinerías de petróleo iniciaron su construcción en los años cincuenta; la última, de las siete, se terminó en 1985. A partir de 1960 se produce la expansión acelerada del coche utilitario, y con ella el consumo de derivados del petróleo. Con todo, en el sistema energético en su conjunto predomina el carbón.

En lo tocante a las telecomunicaciones, desde 1950 el teléfono fijo se generaliza en los países desarrollados, aunque en España su penetración doméstica plena no llega hasta los años 70-80. La televisión inicia su andadura en 1956, pero diez años más tarde solo un 40 % de hogares de televisión (ETSI, 2020).

Figura 1.1. Participación del carbón en el consumo total de energía



Fuente: Jean-Baptiste Fressoz: *Sin transición. Una nueva historia de la energía*, Madrid, Arpa, 2025, p. 49.

Fase 3. Dominio del petróleo (desde 1970 hasta la actualidad):

Estos años han sido la era energética más duradera y con mayor capacidad estructurante del país. Coincide con el despliegue nuclear de los años setenta, impulsado por el Estado franquista como estrategia de sustitución parcial del petróleo tras la primera crisis del 73. Diez años después (1983) se aprobó la moratoria nuclear, que frenó un programa sobredimensionado en plena transición democrática (Rubio-Varas y De la torre, 2014), con siete centrales y 7GW construidos, y quedó el petróleo como gran energía dominadora, sin alternativa visible, hasta la implantación a gran escala del gas natural.

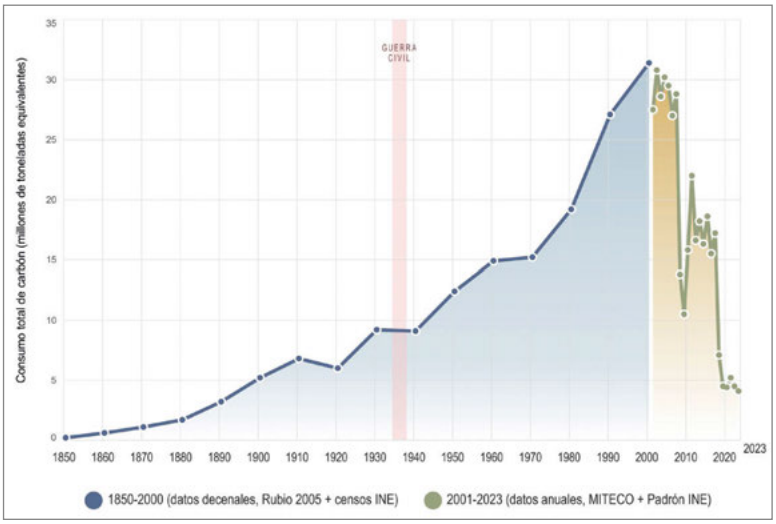
El régimen de fuerte dependencia exterior del petróleo se mantuvo pese a las crisis, sin que España llegara a completar el salto al gas natural que sí hicieron Reino Unido o los Países Bajos hasta años después. En 2005 se alcanzó en España el máximo de consumo de petróleo con más de 1.600 kg por habitante y año, si bien el mayor predominio se alcanzó hacia 1975, cuando el petróleo llegó a aportar el 80 % de la energía primaria consumida.

La gran operación de adopción del gas natural se gesta en los años sesenta (primera planta de regasificación en Barcelona) y culmina con el gasoducto con Argelia, a través de Marruecos que se inaugura en 1996 (hoy sin servicio por conflicto diplomático), y

más tarde con un segundo gasoducto de conexión directa en 2011 que es el único que hoy continúa en servicio, junto con las siete plantas de regasificación.[2]

El carbón, por su parte, creció de forma notable desde 1900 hasta 2002 (figura 1.2). Primero con carbón nacional y después con grandes volúmenes importados. La sustitución del carbón se refleja en las estadísticas a partir de este último año (cuando se consumen más de 30 millones de toneladas equivalentes) hasta la actualidad, cuyo consumo total para todo tipo de usos ha caído por debajo de 5 millones de toneladas equivalentes (MITECO, 2025; Rubio-Varas, 2005). En estos últimos años se ha ido reduciendo su uso para generación de electricidad hasta desaparecer.

Figura 1.2. Consumo total de carbón en España, 1850-2023. Cifras en toneladas equivalentes



Fuente: Rubio-Varas, 2005, y MITECO, 2025.

Respecto a las telecomunicaciones, a partir de los años ochenta las redes telefónicas inician su conversión de analógicas a digitales. Aparece la telefonía móvil (1G y luego 2G/GSM en los 90), que reducen drásticamente las barreras de infraestructura fija para llegar a zonas rurales. Internet doméstico (*dial-up*) inicia su andadura a finales de los 90.

Desde los 80 la televisión se convierte en el segundo gran medio de masas, tras la explosión de la radio, y las redes de transmisión (antenas, repetidores) empiezan a configurar el territorio de manera similar a como hoy lo hace la fibra óptica. A partir de 2005 la

2. España dispone de siete plantas de regasificación en puertos de la península, ubicadas en Barcelona, Cartagena (Murcia), Huelva, Gijón, Sagunto (Valencia), Bilbao y Mugardos (A Coruña), lo que la sitúa como el país con más regasificadoras de Europa.

cobertura queda prácticamente completa. En esa fecha un 99,6 % de viviendas españolas dispone de al menos un aparato de televisión (Palacio y Fernández, 2005).

El acceso a internet de banda ancha (ADSL, luego fibra) se generaliza con el cambio de siglo, hasta alcanzar en 2016 más del 80 % de la población como usuaria (INE, 2016). Desde 2007 el *smartphone* multiplica el número de dispositivos conectados por persona; las redes 3G y 4G permiten flujos de datos masivos y constantes. El flujo de información deja de ser unidireccional (como en radio/TV) y se vuelve descentralizado y bidireccional gracias a las redes sociales y a las plataformas digitales.

Fase 4. Hacia una nueva transición: el modelo electro-renovable y digital (siglo XXI):

La fase emergente actual apunta a un sistema con mayor presencia de la electricidad y dominado por la generación renovable (hidráulica, eólica, solar), en paralelo con una revolución tecnodigital que reconfigura las relaciones territoriales (campo-ciudad, producción-consumo).

A diferencia de fases anteriores, esta transición está guiada explícitamente por objetivos climáticos y políticas públicas de soberanía, no solo por la disponibilidad de recursos. No obstante, el sistema energético en 2025 continua totalmente dominado por el combustible fósil debido al fuerte peso del consumo no electrificado. La electrificación actual se sitúa en torno al 22 %; y el combustible fósil aporta cerca del 70 % de la energía primaria del sistema energético en su conjunto (sistema eléctrico y el resto) (MITECO, 2025). Hay indicios suficientes de que se ha desencadenado un gran cambio hacia un nuevo modelo, pero el sistema energético todavía responde a las características de la fase anterior.

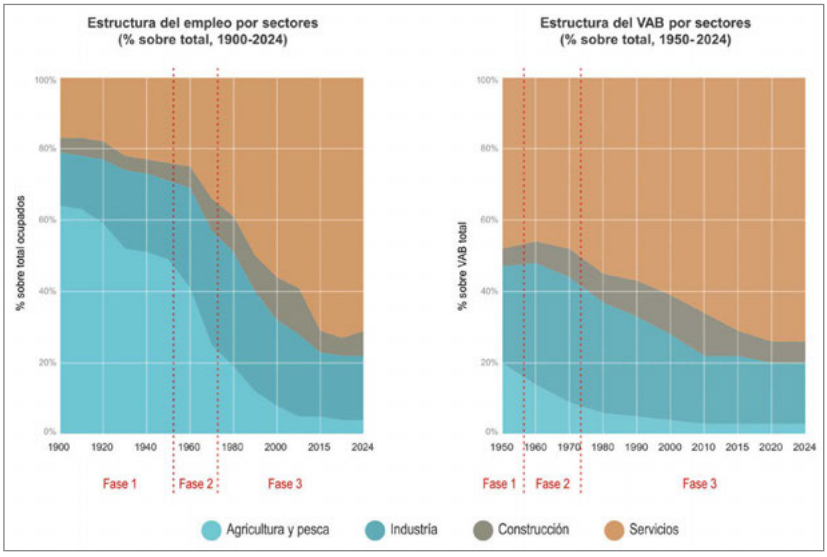
Recursos que en el pasado fueron la base del sistema energético (madera, carbón, forraje…) hoy mantienen su presencia en el sistema, pero para otros usos o con una participación muy escasa (Fressoz, 2025). Como ya se ha dicho, el sistema energético se ha hecho más complejo, hay más interacciones entre fuentes y entran nuevos materiales y tecnologías como elementos relevantes en el sistema.

En cuanto a las telecomunicaciones, la tecnología 5G, la fibra óptica, el teletrabajo masivo (acelerado por la pandemia) y la multiplicación de dispositivos conectados (internet de las cosas) llevan la conectividad a niveles antes impensables, con flujos de información masivos, casi instantáneos y deslocalizados.

En 2024 la cifra de uso frecuente de internet (al menos semanal) ya alcanza el 95,0 % de la población de 16 a 74 años, ligeramente superior entre mujeres (95,3 %) que entre hombres (94,6 %), lo que muestra una práctica universalización del acceso, con la brecha de género prácticamente revertida respecto a las primeras décadas de Internet (INE, 2024*b*).

Esta evolución es precisamente la base material de la «revolución tecno-digital»: la progresiva disolución de la fricción entre distancia física e intercambio de información, que es uno de los motores de la transformación territorial que se analiza en este texto.

Figura 1.3. Evolución del empleo y VAB por fases



Fuente: Censos de población (INE), BBVA Research, Fundación BBVA/IVIE, Contabilidad Nacional (INE). Datos estimados de 2024.

En la figura 1.3 se puede observar la relación entre la penetración del combustible fósil, por un lado, y la pérdida de peso relativo de la producción primaria, y la sustitución del empleo y la renta agrario e industrial por un dominio absoluto del sector servicios, por otro.

3. LAS RELACIONES TERRITORIALES BÁSICAS EN TRANSFORMACIÓN

Las revoluciones tecnodigital y energética inciden de forma relevante en el territorio, en su organización, en su estructura y en sus relaciones. Ambas actúan, de manera específica y diferenciada, sobre las relaciones territoriales básicas que estructuran la organización del espacio: el metabolismo territorial, la estructura del sistema de ciudades, la relación campo-ciudad, la relación producción-consumo, la oposición entre servicios públicos concentrados y poblamiento disperso, el papel del sistema de transporte como eje vertebrador, el modelo de manejo del medio natural para la producción primaria o la salud ecológica del territorio.

3.1..El desacoplamiento del metabolismo territorial

Un rasgo estructural de la transformación fósil ha sido el desacoplamiento entre el metabolismo territorial (los flujos de materiales, agua, energía, alimentación y residuos que sostienen la vida y la economía) y los ecosistemas locales. El modelo fósil hizo posible una ciudad que se abastece de alimentos producidos en cualquier lugar del mundo, que

consume energía extraída en el Golfo Pérsico o en América del Norte, que bebe agua embalsada a cientos de kilómetros, y que envía sus residuos a vertederos situados fuera de su perímetro visual o incluso a África.

Este desacoplamiento tiene consecuencias territoriales profundas: genera dependencias externas vulnerables, elimina los incentivos para la gestión sostenible de los recursos locales, y rompe los vínculos cognitivos y culturales entre la población urbana y los ecosistemas que la sostienen. Los flujos de carbono en los sistemas urbanos circulan fundamentalmente de forma lineal, y no en ciclo cerrado como en los ecosistemas naturales, y esa linealidad es la expresión material del desacoplamiento (Requejo, 2022). La ciudad consume recursos de cualquier parte del mundo y excreta desechos en dirección opuesta, lo que genera una huella ecológica que se extiende mucho más allá de sus límites administrativos. La crisis ecológica global es, en buena medida, el producto de este desacoplamiento metabólico a escala planetaria.

El papel de la potente red de telecomunicaciones en el metabolismo territorial es globalizar las relaciones, el desacoplamiento ciudad y territorio va acompañado de un nuevo referente relacional en el cual el territorio es anecdótico.

3.2. Concentración y despoblamiento: la gran dicotomía territorial

El rasgo más visible y duradero de la transformación territorial protagonizada por el combustible fósil en España ha sido la dicotomía entre concentración y despoblamiento. En poco más de medio siglo, el país pasó de una distribución relativamente equilibrada de la población entre el campo y la ciudad, con más de la mitad de la población activa vinculada a la agricultura en 1950, a una concentración masiva en un número reducido de grandes ciudades y ciudades medias. Las grandes ciudades: Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao, Sevilla y sus respectivas áreas metropolitanas concentran hoy un tercio de la población y la actividad económica, lo cual no tiene precedentes en la historia española.

En 1900, la población española vivía mayoritariamente dispersa en municipios pequeños y medianos (entre 1.000 y 20.000 habitantes), la España agraria. Solo 9 municipios superaban los 100.000 habitantes y concentraban apenas el 10 % de la población. Únicamente un tercio de los españoles (32,5 %) vivía en núcleos de más de 10.000 habitantes (INE, 2024*a*).

Desde los años sesenta se han registrado cuatro grandes vectores migratorios con intensidad variable: de la montaña al llano, del interior a la costa, del campo a la ciudad, de los pueblos a las capitales. La «litoralización» y la concentración metropolitana (especialmente en el territorio de Madrid y provincias limítrofes) no muestran síntomas de agotamiento. (Goerlich et al., 2015).

El reverso de esta concentración es el despoblamiento de una parte muy amplia del territorio. La denominada España despoblada, que tiene su expresión más aguda en las provincias del interior de Castilla y León, Aragón, Extremadura y Castilla-La Mancha, es directamente el producto de la lógica territorial del modelo fósil. Collantes y Pinilla (2019) han demostrado que la despoblación rural española no es un fenómeno reciente ni coyuntural, sino el resultado de un proceso secular de abandono acelerado por las políticas industrializadoras del siglo xx, ya iniciado en el siglo anterior por la política de montes, seguida de la de embalses (Gómez-Moreno, 2022). Esta gran transformación está asociada

a la energía barata, a la mecanización y al transporte motorizado, lo cual deriva en una producción agraria intensiva con poca mano de obra y un factor de expulsión de población en el medio rural. Simultáneamente, las industrias y los servicios se concentran en los núcleos urbanos mejor comunicados, los municipios rurales pierden su razón económica de ser y se despueblan progresivamente, en un círculo vicioso de declive demográfico, pérdida de servicios y reducción adicional del atractivo residencial.

En 2025 el 97,4 % del territorio español está despoblado, concentrándose la mitad de la población en apenas el 6,1 % del espacio ocupado (Goerlich y Mollà, 2026). Esta desigualdad no se ha estabilizado, sino que se ha profundizado con el tiempo. De hecho, 1.374 municipios tienen menos de 101 habitantes, y allí vive apenas el 0,16 % de los españoles (INE, 2025*b*). La situación actual queda caracterizada por el hecho de que casi la mitad del territorio presenta una densidad municipal por debajo de 12,5 hab/km^2 (umbral europeo de riesgo demográfico). Y la evolución sigue agudizando el problema, el 86 % de los 5.000 municipios tiene una tendencia demográfica negativa (INE, 2025*b*).

La España despoblada no es un accidente ni un fracaso, es el resultado lógico de un modelo territorial construido sobre la energía fósil barata, la tecnología productiva mecanizada, el transporte motorizado y el papel integrador de los sistemas de información y comunicación, analógicos y digitales. Entender esto es la condición para pensar cómo transformarlo.

Junto con la polarización concentración/despoblamiento, hay que destacar el protagonismo creciente adquirido por el sistema urbanorrelacional y sus componentes: la red de ciudades y sus redes de conexión, autopistas, aeropuertos, puertos y corredores logísticos, ferrocarriles, red de oleoductos, red eléctrica y red de telecomunicaciones. Este sistema territorial constituye el armazón del modelo dominante y concentra la actividad económica, el empleo cualificado, los servicios de alto nivel y la inversión pública, generando una retroalimentación acumulativa que refuerza su propia preponderancia. En España, este proceso de concentración se expresó con rasgos específicos: la consolidación del eje litoral del Cantábrico y del corredor Mediterráneo como estructuras concentradas de actividad industrial y de servicios; el papel de Madrid como centro administrativo, industrial y de servicios; el eje del Ebro como conector de los anteriores; la articulación de las capitales provinciales como centros de servicios para sus respectivas comarcas; y el declive demográfico y económico de las zonas rurales y montañosas del interior.

La ausencia de una política territorial de contención de las tendencias de concentración explica la consolidación de una lógica de desarrollo e inversiones públicas que no consigue corregir los efectos más perjudiciales de estas tendencias concentradoras. Esta ausencia está también relacionada con la fragmentación de los intereses y políticas de las comunidades autónomas a partir de su asunción de competencias en la segunda mitad de los años ochenta.

3.3. La relación campo-ciudad

Durante los últimos siglos, la relación campo-ciudad tuvo un carácter relativamente estable. El campo producía alimentos y materias primas; la ciudad los transformaba, los comercializaba y producía a cambio servicios, manufacturas y cultura. La industrializa-

ción fósil reforzó esta estructura al máximo, introduciendo además un desacoplamiento en el metabolismo territorial. Las ciudades prescindieron de la energía y alimento de su entorno para proveerse del mercado global. Las ciudades concentraron energía, capital, población, industrias y servicios; mientras, el campo se despoblaba y perdía su función de proveedor de energía, especializándose en la producción agraria intensiva, con una clara tendencia a una reducción del empleo por unidad de superficie y de producción.

En la transformación de las relaciones campo-ciudad también tuvo un papel significativo el desarrollo espectacular de las tecnologías de información y comunicación. La extensión generalizada del uso teléfono y la televisión atenuó la segregación de las comunidades rurales. Gracias a estas conexiones, no era tan necesario permanecer en el pueblo para mantener relación con la familia y la comunidad de origen. La emigración era menos traumática teniendo teléfono, y las comunidades rurales mantuvieron un vínculo (radio y televisión) con las ciudades que redujo la intensidad de la tragedia de su exclusión. Al mismo tiempo, estas conexiones abrieron las puertas de par en par al modelo social de vida urbana como referente principal.

La revolución energética, por su parte, está alterando el conjunto de las funciones territoriales y las relaciones entre los componentes. En la fase actual de sucesión de transiciones, la energía está regresando al territorio (Requejo, 2023). Históricamente, el campo ha provisto al conjunto de la sociedad, en especial a las ciudades, de agua, energía y alimento; también ha sido el ámbito donde se vierten, se «esconden» o se tratan los residuos. La fase energética de predominio del fósil ha escamoteado la presencia de la energía en el territorio, que resurge ahora con la generación renovable y el refuerzo del sistema eléctrico, al tiempo que ha globalizado el sistema alimentario.

El nuevo modelo electrorrenovable recupera la función histórica el territorio rural como captador y proveedor de energía para sus propias necesidades y para el sistema urbanorrelacional. Los parques eólicos y solares situados en el medio rural abastecen al conjunto del país, generando una nueva forma de dependencia inversa que puede, si se gestiona adecuadamente, distribuir rentas y dinamizar económicamente las zonas rurales.

Esta transformación supone que la energía regresa al territorio porque el sistema tecnofósil, basado en la concentración de energía densa, opaca y transportable, ha llegado a su límite histórico, la generación renovable es energía dispersa, vinculada a los recursos del lugar, y su presencia en el territorio no es una anomalía, sino la expresión física de que el metabolismo energético de la sociedad vuelve a depender del suelo que lo sustenta.

Uno de los asuntos pendientes más notables en la transformación es el retraso en la electrificación del sistema productivo del campo. Es paradójico que disponiendo el campo de tanto recurso de generación renovable presente tan bajo nivel de electrificación de procesos y maquinaria en el sector primario y en el conjunto de la vida rural (Hori, 2026). Este retraso complica la relación entre la sociedad ligada a la producción agraria y la electrificación renovable, ya que los residentes rurales no perciben ésta como propia. Otra cuestión relevante en la descarbonización del campo es la tardanza en incorporar modelos de manejo del cultivo y la ganadería no dependientes del combustible fósil. La agricultura y ganadería ecológica y regenerativa ofrece una alternativa viable y rentable al modelo basado en la aplicación masiva de derivados de los combustibles fósiles.

El predominio de las ciudades sobre el mundo rural no se limita a la capacidad de concentración de recursos, riqueza, personas, servicios y poder político; la incidencia de la energía fósil, el desarrollo de los transportes y las tecnologías de la información y conocimiento han implantado una preponderancia de la cosmología urbana sobre la rural. «Vivir en una ciudad» es una aspiración mayoritaria de la población que resiste en el campo. Como advierten Del Romero et al. (2025) en el contexto español la migración hacia la ciudad continúa presentándose a los jóvenes rurales como el principal itinerario de desarrollo personal, y el sistema educativo desempeña un papel determinante en reproducir ese imaginario urbanocéntrico, lo que limita estructuralmente la reversión del despoblamiento a pesar de las oportunidades que abren la digitalización y los empleos sin cubrir en el sector primario.

3.4. Las funciones territoriales básicas: bienestar de la población

El cambio experimentado en España entre 1900 y la actualidad, en términos de bienestar de la población y de calidad de vida, es espectacular. La esperanza de vida al nacer ha pasado de 34,8 a 84,0 años; la mortalidad infantil se ha reducido del 185 por mil al 2,3 por mil; el analfabetismo casi ha desaparecido, ha pasado del 63,8 al 0,8 % (INE, 2025*a*). A comienzos del siglo XX la mortalidad de mujeres en el parto se situaba en 500-565 sobre 100.000 nacidos; en la actualidad la tasa está en el 3,0. Estos grandes cambios están muy relacionados con la mejora en la renta de los trabajadores y con el desarrollo de los servicios públicos; así queda reflejado en el incremento del gasto social que ha pasado de un escaso 1,2 % del PIB en 1900 al 27,5 % en 2024 (OCDE, 2026). Otra perspectiva de este cambio es el incremento del PIB per cápita, el cual se ha multiplicado por 11 en términos reales desde 1900.

La modernización española del último siglo, siendo real y profunda, no ha corregido la desigualdad territorial de la renta que el modelo fósil-industrial contribuyó a fijar. La distancia de 72 puntos entre la comunidad autónoma más rica, Madrid (142 sobre 100 como media española), y la más pobre, Extremadura (70), es la misma que había en 1900, pese a que, como decíamos, la renta media del país se ha multiplicado por once (Prados de la Escosura, 2017). Significativamente, la convergencia sí ha sido plena en los campos sociales donde ha operado la política pública universal. Este es el caso de la brecha en esperanza de vida entre comunidades autónomas, de 5-6 años en 1900, se ha reducido a 3,2 años en 2024 gracias a la extensión igualadora del Sistema Nacional de Salud. La política pública de servicios públicos tiene un efecto igualador y de convergencia del que carecen los fenómenos sometidos exclusivamente a la lógica del mercado.

La evolución positiva en materia de salud o de educación se contrapone al gran desequilibrio actual en la dotación de vivienda asequible. Una parte importante del territorio español dispone de más viviendas de las necesarias para los residentes; son las zonas de vacaciones y las zonas rurales con muchas viviendas vacías, sin uso y con pocas posibilidades de movilizar el uso por compraventa o alquiler (INE, 2026). En sentido contrario, sobre todo en las zonas metropolitanas de crecimiento poblacional, hay una carencia crítica de vivienda asequible para segmentos de población con renta insuficiente para acceder a los mercados de alquiler o de compraventa en régimen libre (MITAU, 2026). Esta disfuncionalidad

no puede considerarse como intrínseca al modelo tecnofósil, es más bien achacable a la reiterada ausencia de una política de vivienda adecuada en los sucesivos gobiernos de la Administración General y de las CC. AA. La vivienda se ha dejado en manos del mercado, renunciando a tratar los déficits como política de bienestar social. Otros países de nuestro entorno europeo han aplicado políticas dotacionales de vivienda pública y su situación es muy diferente de la que padecen los residentes de las ciudades españolas.

3.5. Las funciones territoriales básicas: la relación producción-consumo

El modelo fósil-industrial ha separado radicalmente la producción del consumo en todo el mundo. La concentración de energía barata en los grandes complejos industriales permitió el dominio de las producciones con economías de escala, la cuales, junto con los bajos costes del transporte, consiguen bajos precios de fabricación y de consumo, apoyados en largas cadenas de transporte y distribución. Asia ha sido el gran beneficiado de este proceso, China es ahora la gran fábrica del mundo. El consumidor final quedó desconectado, espacial y cognitivamente, del proceso productivo. La distancia entre el lugar de producción y el lugar de consumo, tanto en términos geográficos como en términos de transparencia informativa, se ha convertido en un rasgo estructural del sistema.

Esta segregación espacial entre producción y consumo también está presente en el sistema alimentario. De hecho, la provisión de alimentos está más globalizada que la provisión de energía. Según las conclusiones de un estudio precursor del proyecto europeo CROPS4Life realizado en Vitoria-Gasteiz en 2021 (González, 2022), en una ciudad enclavada en una feraz comarca agrícola tradicional el porcentaje de alimentos provenientes del entorno era de solo el 1,5 %. Estos patrones de aprovisionamiento alimentario se repiten en todas las ciudades y también en los pueblos. Al mismo tiempo, la producción agrícola española se dirige hacia mercados globales, compitiendo en precio. Este patrón se pone de manifiesto en las siguientes cifras: en 2024, España registró una producción final agraria de 67.483 millones de euros. Las exportaciones, incluyendo productos agroindustriales, alcanzaron los 75.000 millones de euros, frente a unas importaciones de unos 55.000 millones de euros (MAPA, 2024; Fundación Cajamar, 2024).

En el campo de la energía la segregación entre captación de energía y consumo se produjo hace siglo y medio con la entrada del carbón como combustible fósil, sustituyendo a la biomasa en muchos procesos (ver apartado anterior). Con todo, la cantidad de biomasa capturada como energía primaría continúa siendo relevante más de cien años después. En 1900 se utilizaba la leña, pero también el forraje para los animales que hacían trabajos diversos. En la actualidad son formas industrializadas de biomasa vegetal para uso térmico, biogás y biocombustibles. El carbón, sin embargo, ha sido sustituido por el petróleo, por el gas y por el uranio. El petróleo absorbe casi el 50 % de la energía primaria, el gas el 20 % y el uranio algo más del 12 % (MITECO, 2025). Como se observa, durante el siglo XX y principios del siglo XXI el aprovisionamiento de energía se globalizó, por el uso generalizado del combustible fósil para todo tipo de usos de climatización, procesos industriales y, especialmente, movilidad. Solo en el siglo actual se ha iniciado un proceso de recuperación de la proximidad en la captación de energía, mediante el uso creciente de la generación de electricidad con renovables.

3.6. Salud ecológica del territorio

En el proceso de modernización española se han señalado los grandes logros alcanzados: el incremento de población, la mejora del bienestar, así como el incremento de la producción y el consumo. Sin embargo, el incremento exponencial del combustible fósil, la intensificación de la producción industrial y la incorporación de patrones de comportamiento globalizados han tenido efectos muy negativos sobre el territorio, no tanto sobre la calidad del aire, pero sí sobre el agua, y especialmente sobre el suelo y la biodiversidad.

Según el informe oficial de Evaluación de la Calidad del Aire en España, correspondiente a 2024 y elaborado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, la situación general del país es mayoritariamente aceptable. Ninguna de las 133 zonas evaluadas superó los valores límite de dióxido de nitrógeno, ninguna de las 137 zonas evaluadas los de PM2,5,[3] dióxido de azufre, plomo, benceno o monóxido de carbono. En PM102 la mejora también fue notable respecto a 2023. Descontadas las intrusiones de polvo africano, solo Avilés incumplió los valores diario y anual, y trece zonas más dejaron de incumplirlos (MITERD, 2025). El ozono troposférico sigue siendo la excepción: de 132 zonas evaluadas, 20 superaron el valor objetivo de protección de la salud en 2024 (frente a 14 en 2023), y el objetivo a largo plazo solo se cumplió en 29 de ellas (MITERD, 2025). En determinadas zonas de concentración de industria química, sin embargo, la situación es mala y no se consigue la recuperación de la salud del aire con facilidad.

El agua presenta un panorama más preocupante. Según el Observatorio de Políticas Públicas del Agua (OPPA) de la Fundación Nueva Cultura del Agua, tres ciclos de planificación hidrológica no han logrado revertir el deterioro de las masas de agua. El Informe OPPA 2025 documenta retrocesos severos: en el Guadiana, las masas en buen estado cayeron del 35,4 al 14,6 %; en el Guadalquivir, del 62 al 35 %, con un 70 % en riesgo de incumplir los objetivos ambientales antes de 2027 (FNCA, 2025). El cuarto ciclo de planificación reconoce el fracaso sin evaluar rigurosamente sus causas, lo que anticipa la repetición de medidas insuficientes en el último ciclo que admite prórrogas según la Directiva Marco del Agua.

La contaminación difusa de origen agrario afecta a casi la mitad de las masas superficiales de agua y a más de la mitad de las subterráneas (FNCA, Informe OPPA 2024), comprometiendo el abastecimiento: la sobreexplotación y los nitratos dejaron sin agua potable a al menos 257.000 personas en 2024 (más de un millón en zonas críticas). La FNCA advierte que medidas presentadas como adaptación climática, como la modernización de regadíos, a menudo aumentan el consumo de agua en lugar de reducirlo, calificándolas de «maladaptación al cambio climático» (FNCA, 2025).

El modelo agroquímico preponderante (laboreo intensivo, monocultivo, fertilizantes y fitosanitarios de síntesis) ha destruido gran parte de la microbiodiversidad del suelo, y ha pasado de ser un sumidero a un emisor neto de CO_2 (Requejo y Mata, 2026). Los

3. PM2,5 Partículas con un diámetro igual o inferior a 2,5 micras. PM10 Partículas con un diámetro igual o inferior a 10 micras.

análisis convencionales y la percepción ciudadana, centrados en productividad y en paisaje clorofílico, no reflejan esta pérdida: un suelo puede parecer fértil mientras su microbiota está prácticamente extinguida. El uso masivo de fitosanitarios rompe además la simbiosis natural entre plantas y rizosfera, sustituyendo por insumos externos una protección que el ecosistema edáfico ofrecía gratuitamente.

En relación con la biodiversidad, uno de los indicadores más alarmante es el de aves terrestres. España ha perdido más del 40 % de las poblaciones de aves de ambientes agrarios entre 1980 y 2020 (SEO/BirdLife, 2023), golpeando especialmente a especies de secano y pastizal (alondra, avutarda, sisón, ganga, ortega, calandria), víctimas tanto de la intensificación como del abandono agrario.

Junto a la pérdida de biodiversidad por intensificación y abandono agrario, la urbanización y las infraestructuras suman una fuente directa de mortalidad aviar. Según SEO/BirdLife, al menos 25 millones de aves mueren o resultan heridas cada año en España por causas humanas, hasta 60 millones según estimaciones corregidas. Las colisiones contra cristales en el medio urbano y la depredación por gatos domésticos son amenazas reconocidas, pero sin cuantificar en España.

La paradoja española es evidente: pese a tener una de las mayores riquezas de especies de Europa, por su posición biogeográfica y diversidad de climas, sufre una de las pérdidas más rápidas del continente. El 34 % de los vertebrados evaluados en el último Listado Rojo español están amenazados, impulsados por la intensificación agraria, la urbanización litoral, la contaminación lumínica y química, y el cambio climático.

La agricultura, la ganadería y la silvicultura del modelo fósil permitieron una intensificación productiva sin precedentes, pero también generaron impactos ambientales de gran escala: contaminación de acuíferos, pérdida de biodiversidad, degradación del suelo, emisiones de gases de efecto invernadero. La transición energética y digital abre la posibilidad de un modelo radicalmente diferente: la agricultura de precisión habilitada por sensores digitales e inteligencia artificial, la ganadería extensiva vinculada a sistemas silvopastorales como motor de captura de carbono, y la agroecología de proximidad comercializada a través de plataformas digitales. Las nuevas plantas fotovoltaicas pueden incluso actuar como catalizadoras de la regeneración de biodiversidad cuando sustituyen cultivos de secano sometidos a tratamientos agroquímicos intensivos, abriendo la posibilidad de usos compatibles y de manejo orgánico del suelo subyacente.

4. LAS REDES DE FLUJOS: UNA LECTURA SISTÉMICA DE LA TRANSFORMACIÓN

Una de las herramientas conceptuales más potentes para analizar la transformación territorial en curso es la lectura de los procesos a través de las redes de flujos. El territorio no es solo un mosaico de usos del suelo o una jerarquía de núcleos urbanos con relaciones diversas y crecientes, es también un sistema de flujos: de personas, de mercancías, de información y de energía. Cada una de estas redes tiene su propia lógica espacial, su propia infraestructura y sus propias transformaciones en curso, y todas están interconectadas.

El modelo fósil convirtió el transporte en el eje vertebrador del territorio por excelencia. La accesibilidad vial y ferroviaria determinó en gran medida la jerarquía territorial; los municipios bien conectados crecieron, los mal conectados declinaron. Las redes de información y comunicación analógicas se desarrollaron de forma extensa e intensa por el territorio y contribuyeron poderosamente a la gran transformación territorial. En unos pocos años se ha producido una rapidísima sustitución de tecnología analógica por digital con efectos muy notables en la organización del territorio.

4.1. Flujos de personas

A principios del siglo XX los desplazamientos de personas utilizaban todavía mucha tracción animal (biomasa como energía primaria). Para desplazamientos largos ya existía una red ferroviaria con servicios poco frecuentes y largos tiempos de desplazamiento. En 1950 el ferrocarril ya capta el 60 % de los viajeros de largo recorrido. La energía motriz del tren pasó durante el siglo XX del uso del carbón al gasoil y después a la electricidad. Años más tarde (fase 3) crece el número de viajeros en ferrocarril, pero ya entra en competencia el transporte por carretera. En 1985 se registran casi 10 mil millones de pasajeros/km en ferrocarril, cifra que crece hasta cerca de los 38 mil millones de pasajeros/km en 2024. El crecimiento es exponencial, pero se queda muy corto en comparación con los desplazamientos por carretera. Según datos recientes, la carretera mueve cerca de 403.000 millones de pasajeros/km, es decir, diez veces más (Carreras y Tafunell, 2005; OTLE, 2025). La transformación territorial del modelo fósil en desplazamiento de personas ha experimentado un crecimiento muy intenso del flujo de desplazamientos de largo recorrido, registrando el paso de un sistema centrado en el ferrocarril a uno dominado por la carretera.

En la estructura de flujos se inicia el cambio a principios del siglo XX con los desplazamientos metropolitanos tranvías eléctricos y tracción animal con algunos vehículos privados. A partir del crecimiento de las ciudades y de la generalización del utilitario crecieron exponencialmente los desplazamientos urbanos, tanto en transporte colectivo electrificado (metros) como en vehículo privado de combustión y los desplazamientos interurbanos, con redes y servicios de peso relativo creciente.

España está experimentando tardíamente la transformación de los vehículos de combustión a los de motor eléctrico. De momento, la sustitución es lenta y afecta principalmente a los vehículos privados. Es muy probable que esta sustitución se acelere en los próximos años con la mejora de los precios y prestaciones, y la mejora de la red de recarga en edificios y en lugares públicos. En transportes urbanos colectivos se producirá una electrificación del parque de autobuses. Queda en el aire si se producirá una colectivización de los desplazamientos de personas por carretera: ¿tendrán una mayor importancia los vehículos eléctricos que hacen servicios colectivos de pasajeros o seguirán siendo vehículos privados?

4.2. Flujos de mercancías

La explosión de los movimientos de transporte de mercancías en España se produce en la segunda parte del siglo XX. Desde los años ochenta el volumen de transporte por ferrocarril está estabilizado con un ligero descenso desde cerca de 12 millones de toneladas/km (tkm) a los 9 millones de la actualidad. Frente a estas cifras los movimientos de mercancías en camión no han dejado de crecer. La carretera mueve hoy unos 320.000 millones de tkm, es decir, treinta y cinco veces más que el ferrocarril. Esta enorme diferencia resume, en cifras, la transformación territorial del modelo fósil: el paso de un sistema centrado en el ferrocarril a uno dominado por la carretera fósil (Carreras y Tafunell, 2005; OTLE, 2025).

El modelo fósil construyó cadenas de suministro globales de extraordinaria eficiencia en términos de costes privados, pero de enorme vulnerabilidad frente a perturbaciones sistémicas, como las que revelaron la pandemia o las crisis geopolíticas recientes, y de altísimo coste ambiental.

¿Viviremos una sustitución del motor de combustión por el eléctrico en el transporte de mercancías? Durante años se creyó que los camiones de gran tonelaje en largos recorridos no eran electrificables, pero hoy ya hay soluciones tecnológicas comercializadas.

Butollo (2021) analiza críticamente si la digitalización tiende efectivamente a relocalizar la producción o si, por el contrario, genera formas más complejas de fragmentación global: su conclusión es que los efectos son ambivalentes y que el resultado territorial dependerá en buena medida de las políticas públicas que orienten esa reorganización. La digitalización puede tanto favorecer el *reshoring* de segmentos productivos que requieren alta personalización y respuesta rápida como perpetuar cadenas largas en aquellos sectores donde las economías de escala siguen siendo determinantes.

Al mismo tiempo, la digitalización de las cadenas de suministro, combinada con la presión por la descarbonización y la resiliencia, está impulsando una tendencia hacia cadenas más cortas, más locales y más diversificadas. En el plano alimentario, las cadenas cortas de suministro representan la expresión más clara de esta tendencia: implican un número limitado de intermediarios entre los productores y los consumidores, promueven relaciones geográficas y sociales estrechas en el territorio, y contribuyen al desarrollo económico local (Olearczyk et al., 2024). El auge del comercio electrónico ha intensificado, sin embargo, los flujos de paquetería de pequeño tamaño en el extremo contrario, generando una demanda de logística de última milla que está saturando las infraestructuras viarias urbanas y provocando un incremento de consumo de energía en la distribución.

4.3. Flujos de información

La revolución digital ha desacoplado radicalmente la accesibilidad a la información de la accesibilidad física. Un emprendedor en un pequeño municipio rural de Navarra puede acceder hoy a los mismos repositorios de conocimiento, las mismas herramientas de gestión y los mismos mercados globales que su competidor en Madrid o Bilbao, siempre que cuente con buena conectividad a la red. La brecha digital (la desigualdad en el ac-

ceso a la infraestructura y las capacidades digitales) es la nueva forma de la desigualdad territorial, y su corrección es una tarea urgente de la política territorial.

Uno de los argumentos más sólidos a favor de la concentración urbana ha sido siempre la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Un hospital, una universidad, una oficina de atención ciudadana son más eficientes cuando sirven a una población densa y concentrada que cuando deben atender a un poblamiento disperso en un territorio extenso. Esta lógica ha sido uno de los motores más poderosos de la concentración urbana y argumento reiterado en el abandono de los territorios rurales dispersos y factor central en la estructura y jerarquía del sistema de ciudades. La digitalización generalizada en las telecomunicaciones del mundo rural puede afectar a estas dependencias generadoras de flujos de personas, sustituyéndolas parcialmente por conexiones telemáticas, en salud, en educación y en gestiones de cualquier tipo.

Al mismo tiempo, la concentración de los flujos de información en unas pocas plataformas tecnológicas globales genera una nueva forma de dependencia exterior. Como advierten Soete et al. (2025, p. 6), «la globalización, la desindustrialización y los monopolios digitales han debilitado la base industrial de la UE sin que surgieran nuevas empresas y sectores que ocuparan su lugar», una dinámica que en el plano territorial se traduce en extracción de valor sin correspondiente retribución local.

4.4. Flujos de energía

El flujo de energía es el que está siendo más activamente gestionado por las políticas públicas, y el que genera las transformaciones más visibles en el territorio. El modelo fósil organizó los flujos de energía en una estructura altamente centralizada y jerárquica: grandes instalaciones de extracción y generación producían energía que fluía siempre en una dirección, de los grandes centros de producción hacia los consumidores dispersos, a través de redes de transporte y distribución.

Sin embargo, la transición también requiere grandes infraestructuras centralizadas (parques eólicos y solares de gran escala, líneas de alta tensión, instalaciones de almacenamiento masivo) cuya implantación en el territorio generan conflictos y demandas de planificación que el modelo energético distribuido no resuelve por sí solo. El London Consensus señala a este respecto que la energía limpia suele producirse en zonas poco pobladas «que actualmente no están conectadas a la red eléctrica», y que las ubicaciones de generación «no suelen coincidir con los principales centros de demanda, lo que puede generar congestión en el sistema de transmisión» (Besley, Bucelli y Velasco, 2025, p. 480), subrayando así la dimensión territorial estructural del problema.

En España, la ausencia de instrumentos de planificación territorial adecuados ha generado un despliegue desordenado que está produciendo «múltiples daños en distintas dimensiones territoriales» (Requejo, 2024, p. 41). El debate sobre el despliegue renovable tiene además una dimensión paisajística de enorme relevancia social. El paisaje no es simplemente la realidad material del territorio, sino el resultado de la interacción entre la matriz biofísica y los significados que le otorgan los grupos sociales. Si los aerogeneradores y los paneles fotovoltaicos generan rechazo no es por sus características objetivas, sino porque alteran

la imagen conocida del campo, y ese rechazo es, en parte, «una reacción emocional ante un cambio relevante en la escena cotidiana» que puede transformarse mediante procesos de deliberación y construcción de nuevas narrativas compartidas. La oposición paisajística al despliegue renovable, cuando no es pura táctica dilatoria, es una demanda legítima de participación en las decisiones que afectan al entorno vivido.

El modelo electrorrenovable con almacenamiento está invirtiendo parcialmente la lógica actual de red centralizada y dominadora. La generación distribuida convierte a consumidores en productores (prosumidores) y hace posible una circulación bidireccional de la energía a través de las redes eléctricas. Martiskainen et al. (2020) documentan que este proceso de prosumerismo energético va más allá de la dimensión técnica y económica, lo que genera nuevas formas de ciudadanía energética y de cohesión social en torno a la gestión comunitaria de los recursos. Las iniciativas de comunidades energéticas, especialmente en el medio rural, desarrollan una identidad territorial específica vinculada a la producción y el uso local de la energía, que conecta la transición energética con el desarrollo endógeno del territorio. En este sentido hay un gran margen de mejora en la electrificación del campo, de la producción primaria, maquinaria y vehículos, vinculando la generación renovable con sus más próximos beneficiarios: agricultores, ganaderos y residentes en el medio rural.

5. HIPÓTESIS Y RETOS PARA UN NUEVO MODELO TERRITORIAL

5.1. Concentración, dispersión y reacoplamiento metabólico

La primera gran tensión del nuevo modelo territorial es la que se establece entre las fuerzas que siguen impulsando la concentración urbana y las que abren posibilidades de dispersión. Del lado de la concentración, la economía del conocimiento sigue generando potentes economías de aglomeración: las ciudades siguen siendo los lugares donde se producen las innovaciones y se concentran las instituciones de alto nivel. Del lado de la dispersión, el teletrabajo, la mejora de la conectividad digital rural, el encarecimiento de la vivienda urbana y la creciente valoración social de la calidad ambiental generan flujos migratorios, todavía modestos pero significativos, hacia entornos periurbanos y rurales accesibles. Sin embargo, como advierten Del Romero et al. (2025), en el contexto español la migración hacia la ciudad sigue presentándose a los jóvenes rurales como el principal itinerario de desarrollo personal, y el sistema educativo reproduce ese imaginario urbanocéntrico, lo que limita estructuralmente la reversión del despoblamiento pese a las oportunidades que abre la digitalización. El nuevo modelo territorial no será, previsiblemente, ni la concentración absoluta ni la dispersión incontrolada, sino un modelo híbrido y desigual que la planificación deberá gestionar con instrumentos renovados.

Una de las transformaciones más profundas que las dos revoluciones pueden introducir es el reacoplamiento del metabolismo territorial: la reconexión de los ciclos de producción, consumo y residuo de los sistemas urbanos con los ecosistemas locales que los sostienen. Si la ciudad del modelo fósil extraía recursos y excretaba desechos de forma lineal, el metabolismo reacoplado aspira a introducir lógicas cíclicas que regeneren los

ecosistemas locales: energía renovable y almacenamiento de proximidad, alimentación de cadena corta comercializada a través de plataformas digitales, gestión circular de residuos urbanos como recurso industrial local. Como demuestran las cadenas cortas alimentarias estudiadas por Olearczyk et al. (2024), estas formas de reacoplamiento son técnicamente posibles hoy y constituyen una condición necesaria para el desarrollo sostenible de las áreas rurales, aunque su viabilidad exige marcos regulatorios y políticas de proximidad que las sostengan frente a la presión competitiva de las cadenas largas globalizadas.

5.2. El territorio como base de la transición: energía, datos y electrificación rural

Una manera de sintetizar el modelo territorial emergente es la idea del territorio como estructura activa de la transición. Si en el modelo fósil el territorio fue, en gran medida, soporte pasivo de las infraestructuras que organizaban la actividad económica, en el nuevo modelo se convierte en agente productivo. Sus recursos naturales (viento, sol, agua, biomasa), sus capacidades humanas y sus valores culturales son factores de primer orden en la economía electrotrenovable y digital. Esta idea es coherente con el principio de «autosuficiencia conectada» (Requejo, 2024): cada unidad territorial debe resolver sus necesidades optimizando su posición en el territorio y recurrir a la red cuando haya agotado sus posibilidades locales, aplicando ese principio no solo a la energía sino también al agua y a los alimentos.

La dimensión paisajística de este nuevo papel es igualmente decisiva. El despliegue renovable puede ser catalizador de la regeneración de biodiversidad bajo las placas en los campos de secano esterilizados por los agroquímicos, convirtiendo las instalaciones en agentes de mejora del territorio y no solo en ocupantes del suelo. Moreno-Mas et al. (2025) confirman empíricamente que la organización local en torno a la valorización energética puede actuar simultáneamente como herramienta de descarbonización, de desarrollo económico endógeno y de freno a la despoblación, siempre que el diseño institucional garantice la participación efectiva de los actores locales en los beneficios.

Figura 1.4. Centro de datos en el medio rural

Fuente: elaboración propia.

Este papel activo del territorio tiene hoy una manifestación concreta y de rápido crecimiento: la instalación de centros de datos en el medio rural (figura 1.4), atraídos por la disponibilidad de suelo barato, la generación renovable próxima y una menor conflictividad de uso. Los centros de datos son, sin embargo, consumidores intensivos de electricidad y de agua de refrigeración (Ritchie, 2026; SSWG, 2025), y su llegada al campo reproduce, en clave digital, la misma pregunta que ya planteaba el despliegue de parques eólicos y solares: quién captura la renta y quién asume el impacto territorial.

La paradoja más señalada de este nuevo mundo rural es que convive con un bajísimo nivel de electrificación de los propios procesos y maquinaria del sector primario (Hori, 2026). El campo produce cada vez más electricidad renovable y aloja cada vez más infraestructura digital intensiva en energía, pero buena parte de sus tractores, invernaderos, sistemas de riego y explotaciones ganaderas continúa dependiendo del gasóleo y del gas. Esta desconexión entre generación local y uso local complica además la aceptación social de las instalaciones renovables, que no siempre se perciben como propias por quienes las ven llegar sin que su propia actividad productiva se electrifique. Cerrar esa brecha, vinculando la generación renovable con sus beneficiarios más próximos, agricultores, ganaderos y residentes rurales, mediante la electrificación de la maquinaria, las comunidades energéticas y las tarifas de proximidad, es uno de los mayores márgenes de mejora disponibles y una condición para que la transición energética se perciba, en el propio territorio que la sostiene, como un beneficio y no solo como una carga paisajística.

La implantación de centros de datos fuera de las ciudades puede ser un fenómeno de desorden e impacto, pero también puede ser una oportunidad para disponer en el medio rural de las infraestructuras y dispositivos con mayor capacidad de organización de flujos. En todo caso, debe establecerse como criterio y norma vinculante que los nuevos centros de datos en el medio rural vayan acompañados de una instalación de generación renovable que minimice su presión sobre la red eléctrica y estar dotados de medios de refrigeración de bajo impacto sobre los recursos escasos, fijando umbrales que limiten su ubicación en áreas con problema estructural de recurso.

5.3. Retos para las políticas territoriales

El primer reto es planificar lo que el mercado no planifica. Dado que la revolución tecnodigital avanza sin inducción territorial, la política pública debe identificar y corregir los desequilibrios que genera, con instrumentos de seguimiento ágiles capaces de responder a dinámicas que evolucionan más rápido que el ciclo tradicional de revisión de los planes. La ambivalencia que señala Butollo (2021) sobre los efectos territoriales de la digitalización industrial, que puede tanto relocalizar la producción como perpetuar cadenas largas según el sector, ilustra por qué la planificación no puede limitarse a observar: debe anticipar y orientar.

El segundo reto es orientar lo que la política pública ya impulsa: la revolución energética. Instrumentos como la zonificación diferenciada en zonas de exclusión, prioritarias y de compatibilidad condicionada, las unidades territoriales de referencia, los coeficientes de saturación y los planes de nudo (Requejo, 2024) permiten ordenar un despliegue que

en España se ha producido, con frecuencia, sin criterios de localización óptima, generando múltiples daños en distintas dimensiones territoriales. La aceptación social de las instalaciones no se construye solo con relaciones públicas, sino con procesos reales de deliberación y con una aceptación social que se cultiva a lo largo de toda la vida del proyecto; cuando las comunidades locales participan activamente en la gestión, y no solo como receptoras pasivas, se generan formas más sólidas de aceptación (Martiskainen et al., 2020). Esta cuestión de percepción de justicia distributiva es también, como recuerda Lunn (2025), uno de los factores que más condiciona el respaldo social a la transición verde en toda Europa.

El tercer reto es garantizar la conectividad digital como derecho territorial, comparable al agua o la electricidad, sin que ningún municipio quede excluido de servicios de alta calidad por razones de rentabilidad de mercado. El cuarto es gobernar la complejidad territorial multinivel: la comunidad energética local, la cuenca hidrográfica o el corredor logístico interregional no coinciden con las fronteras administrativas. McCann, Janssen y Stierna (2025) proponen el concepto de «misión local», mediante el cual cada territorio reformula la misión general de la transición de acuerdo con lo que sus propios agentes consideran una estrategia legítima, en un proceso bidireccional que retroalimenta también la misión supranacional, y que vinculan con los principios de gobernanza multinivel de la política de cohesión europea. Las políticas territoriales deben articular la planificación a las escalas adecuadas: la comarca para las renovables de pequeña escala, la comunidad autónoma para las infraestructuras de escala media y el Estado para los corredores que trascienden los límites administrativos.

6. CONCLUSIÓN: HACIA UN NUEVO MODELO TERRITORIAL CON PLANEAMIENTO ADAPTATIVO

La energía y la tecnología están protagonizando otra gran transformación territorial que, como las que la precedieron, reconfigura las relaciones más básicas entre el campo y la ciudad, la producción y el consumo, la movilidad y el territorio. Su particularidad reside en la simultaneidad de dos fuerzas de naturaleza distinta: una revolución tecnodigital impulsada por el mercado y una revolución energética orientada por políticas públicas. El conjunto genera un marco de mayor complejidad a la planificación territorial.

El diagnóstico de Collantes y Pinilla (2019) sobre cinco décadas de transformación territorial bajo el modelo fósil es la advertencia más poderosa disponible: cuando las grandes transformaciones se producen sin planificación, los desequilibrios se agravan, los perdedores son los territorios y las poblaciones más vulnerables, y los daños son difícilmente reversibles. El despoblamiento de la España rural no fue inevitable, fue el resultado de decisiones colectivas que privilegiaron la eficiencia concentradora sobre el equilibrio territorial y el modelo de competitividad basado en el alto rendimiento, la mecanización de procesos y los menores precios. La transformación que viene puede reproducir esa pauta o corregirla.

En este proyecto colectivo, la disputa sobre el significado del paisaje ocupa un lugar central. El paisaje de las renovables ofrece una estructura de significados relacionados con

la renovación del modelo tecnofósil y el protagonismo de la captación de energía renovable y local. Hay condiciones para que las instalaciones no simbolicen la colonización del territorio por intereses externos, sino el regreso de la energía al lugar donde se consume; no el fin de algo, sino el principio de un metabolismo territorial que, por primera vez en dos siglos, no destruye la base que lo sustenta. Construir esa narrativa compartida es tan urgente como diseñar los instrumentos de planificación que hagan posible el despliegue ordenado.

La simbiosis entre el nuevo modelo energético y la intensificación de la penetración digital puede dar o bien un lugar a un territorio desprovisto de autonomía y sometido por la visión urbana; o bien un territorio con nuevas fuentes de poder basadas en la emancipación y en las oportunidades que se abren con las redes digitales y la supresión de barreras y distancias periféricas.

En este contexto se destacan seis medidas o criterios de ordenación que precisan de mayor desarrollo conceptual, metodológica y operativa:

1. Aplicar prioridad a la producción de proximidad y racionalizar el consumo.
2. Reacoplar las relaciones entre ciudad y territorio en el metabolismo territorial.
3. Promover en diversos ámbitos la autosuficiencia conectada frente a las ventajas en eficiencia y coste de los grandes sistemas y las economías de escala.
4. Asegurar la mayor penetración e impregnación de la digitalización de alta calidad en todo el territorio, en el marco de un ecosistema de referencia europeo.
5. Electrificación intensa y urgente del campo y el medio rural.
6. Promover una recuperación actualizada de la visión cosmológica de la bondad de la vida en el medio rural.

La política territorial española, autonómica y estatal, debe activar las condiciones disponibles al servicio de una transición justa, sostenible y territorialmente equilibrada. La pregunta con la que se abría este análisis, cuál es el nuevo modelo territorial que emerge de las dos grandes revoluciones, no tiene una única respuesta posible; tiene la que la sociedad, a través de sus instituciones, sus comunidades y sus ciudadanos, decida construir. Esta es su hora.

REFERENCIAS

Besley, Tim; Irene Bucelli y Andrés Velasco (eds.) (2025): *El Consenso de Londres: Principios económicos para el siglo XXI*, Londres, LSE Press, en línea: <https://doi.org/10.31389/lsepress.tlc>.

Bradford, Anu (2024): *Imperios dogitales*, Barcelona, Shackleton Books.

Butollo, Florian (2021): «Digitalization and the geographies of production: Towards reshoring or global fragmentation», *Competition and Change* 25(2), pp. 259-278, en línea: <https://doi.org/10.1177/1024529420918160>.

Carreras, Albert y Xavier Tafunell (coords.) (2005): *Estadísticas históricas de España: siglos XIX-XX* (2.ª ed.), Bilbao, Fundación BBVA.

Collantes, Fernando y Vicente Pinilla (2019): *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza.

Del Romero, Luis et al. (2025): «The endurance of the rural idyll. The evolution of urban-rural migrants' images of rural areas in Mediterranean Spain», *Journal of Rural Studies* 116, 103571, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2025.103571>.

ETSI Telecomunicación, Universidad Politécnica de Madrid (ETSI) (2020): *1956. La televisión en España*, Madrid, en línea: <https://www.etsit.upm.es/escuela/unidades-administrativas-y-servicios/biblioteca/conocenos/actividades-de-la-biblioteca/2020-ing-telecom/fechas-clave/1956-la-television-en-espana.html>.

Fressoz, Jean-Baptiste (2025): *Sin transición. Una nueva historia de la energía*, Madrid, Arpa.

Fundación Cajamar (2024): *Observatorio sobre el sector agroalimentario español en el contexto europeo, Informe 2024*, en línea: <https://www.plataformatierra.es/innovacion/observatorio-sector-agroalimentario-espanol-europeo-informe-2024>.

Goerlich Gisbert, F. J.; F. Ruiz González; P. Chorén Rodríguez y C. Albert Pérez (2015): *Cambios en la estructura y localización de la población: una visión de largo plazo (1842-2011)*, Bilbao, Fundación BBVA. ISBN: 978-84-92937-61-5.

Goerlich, Francisco J. y Silvia Mollà (2026): *La distribución de la población en celdas de 100m x 100m revela que solo el 2,6% del territorio está habitado y la mitad de los residentes se concentra en el 6% del espacio ocupado.* Esenciales 02/2026. Fundación BBVA / IVIE, en línea: <https://www.fbbva.es/noticias/distribucion-poblacion-celdas-100m-territorio-habitado-esenciales-02-2026/>.

Gómez-Moreno, M.ª L. (2022): «Los espacios naturales protegidos como categoría de la planificación territorial: Segregación vs integración en el territorio», en J. Farinós y J. Olcina (eds. y coords.): *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 141-172.

González, Daniel (2022): *Análisis de los flujos alimentarios de Vitoria-Gasteiz. Proyecto CROPS4LIFE*, Centro de Estudios Urbanos, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Hori, Itxaso (2026): *El campo eléctrico*, Invernadero en Corriente Cálida, en línea: <https://corrientecalida.com/el-campo-electrico/>.

Instituto Nacional de Estadística. INE (2016): *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en los Hogares.* Madrid, en línea: <https://www.ine.es/prensa/np991.pdf>.

Instituto Nacional de Estadística. INE (2021): *Censo de Población y Viviendas 2021*, en línea: <https://www.ine.es/censos2021/>.

Instituto Nacional de Estadística. INE (2024*a*): *Población censal 1900-2021*. datos.gob.es, en línea: <https://datos.gob.es/es/catalogo/a06004074-poblacion-censal-1900-2021>.

Instituto Nacional de Estadística. INE (2024*b*): *Mujeres y hombres en España.* Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en los Hogares, en línea: <https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259925528559&p=%5C&pagename=ProductosYServicios/PYSLayout&param1=PYSDetalle&param3=1259924822888>.

Instituto Nacional de Estadística. INE (2025*a*): *Contabilidad Regional de España* e *Indicadores Demográficos Básicos* [series históricas] , en línea: <https://www.ine.es>.

Instituto Nacional de Estadística. INE (2025*b*): *Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2025*, en línea: <https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=525>.

Instituto Nacional de Estadística. INE (2026): *Índice de Precios de Vivienda (IPV)* y *Estadística de Transacciones Inmobiliarias*, Madrid, INE, en línea: <https://www.ine.es>.

Lunn, Pete (2025): *Perceived Fairness and the Green Transition*. En Luc Soete; Sylvia Schwaag Serger; Johan Stierna y Mikel Landabaso (eds.): *Capitalism, Sustainability and Democracy. Rethinking the European Model* (pp. 125-130). Joint Research Centre, European Commission / Maastricht University.

McCann, Philip; Matthijs Janssen y Johan Stierna (2025): *Can 'local missions' play a role in linking climate change mitigation and Cohesion policies?* En Luc Soete; Sylvia Serger Schwaag; Johan Stierna y Mikel Landabaso (eds.): *Capitalism, Sustainability and Democracy. Rethinking the European Model*, Joint Research Centre, European Commission / Maastricht University, pp. 137-142.

Martiskainen, Mari; Benjamin K. Sovacool.; Max Lacey-Barnacle; Lucie Middlemiss; Owen Zinaman; Rowan Lowes; Dylan Brown; Raphael Heffron y Emily Creamer (2020): «People in transitions: Energy citizenship, prosumerism and social movements in Europe», *Energy Research & Social Science* 69, 101718, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101718>.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. MAPA (2024): *Informe Anual de Comercio Exterior Agroalimentario y Pesquero 2024*, en línea: <https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/comercio-exterior/informe_anual>.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) (2025): *Evaluación de la Calidad del Aire en España. Año 2024*.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) (2025): *Balance Energético de España 2024*, Secretaría de Estado de Energía, en línea: <https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/energia/files-1/balances/Publicaciones/Documents/balance_2024_2/Balance%20energetico%202024_simplificado_v0.pdf>.

Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible / Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. MITAU (2026): *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín trimestral*. Madrid: Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, en línea: <https://www.mivau.gob.es>.

Moreno-Mas, Sergio et al. (2025): «Energy valorization strategies in rural renewable energy communities: A path to social revitalization and sustainable development», *Energies* 18(10), 2561, en línea: <https://doi.org/10.3390/en18102561>.

Muñoz-Delgado, Beatriz y Mar Rubio-Varas (2024): «Transiciones energéticas en España», en I. Iriarte-Goñi y J. Infante-Amate (coords.): *Impactos ambientales del crecimiento económico en España: una perspectiva histórica*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, pp. 123-144.

Naredo, José Manuel (1977): *La evolución de la agricultura en España: desarrollo capitalista y crisis de las formas de producción tradicionales*, Barcelona, Laia.

OCDE (2026): *Social Expenditure Database (SOCX)*, París, en línea: <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>.

Observatorio del Transporte y la Logística en España (OTLE) / Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (2025): *Informe Anual OTLE 2024*, Madrid, en línea: <https://otle.transportes.gob.es>.

Observatorio de las Políticas del Agua (OPPA) / Fundación Nueva Cultura del Agua. FNCA. (2025): *Retos de la planificación y gestión del agua en España. Informe OPPA 2025*. Zaragoza, en línea: <https://fnca.eu/oppa>.

Olearczyk, Janusz et al. (2024): «Short food supply chains as a practical implication of sustainable development ideas», Sustainability 16(7), 2910, en línea: <https://doi.org/10.3390/su16072910>.

Palacio, Manuel y Álvaro Fernández (2005): «La televisión en España: expansión y consumo. *Anàlisi», Quaderns de Comunicació i Cultura* 32, pp. 45-71.

Pérez-Yuste, Antonio; (2007): «La creación de la Compañía Telefónica Nacional de España en la Dictadura de Primo de Rivera», *Cuadernos de Historia Contemporánea* 29, pp. 95-117

Prados de la Escosura, Leandro (2017): *Spanish Economic Growth, 1850-2015*, Londres, Palgrave Macmillan.

Requejo, Juan (2022): «Un reto histórico: el reacoplamiento entre la ciudad y el territorio como sistemas vivos», *Hábitat Y Sociedad*, (15), pp. 133-160, en línea: <https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2022.i15.07>.

Requejo, Juan (2023): «La energía regresa al territorio», en Alexandra Delgado Jiménez; Joaquín Farinós i Dasí y Roberto Álvarez Fernández (eds.): *Transición energética y construcción social del territorio ante el reto del cambio climático y el nuevo marco geopolítico*, Aranzadi, pp. 51-88.

Requejo, Juan (2024): «Planificación territorial del despliegue de las renovables», *Hábitat y Sociedad*, (17), pp. 15-44, en línea: <https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2024.i17.02>.

Requejo, Juan y Rafael Mata-Olmo (2026): «La salud ecológica del suelo en la descarbonización», *Anuario de la Agricultura y Ganadería Familiar*, Fundación UPA.

Ritchie, Hannah (2026): *How much energy do data centers and artificial intelligence use?*, en línea: <https://archive.ourworldindata.org/20260720-091756/how-much-energy-do-data-centers-and-artificial-intelligence-use.html> (consulta: 20/07).

Rubio-Varas, M. (2005): «Energía, economía y CO_2: España 1850-2000», *Cuadernos Económicos de ICE* 70(2), pp. 51-76. Departamento de Economía y Empresa, Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

Rubio-Varas, Mar y Joseba de la Torre (2014): «*El Estado y el desarrollo de la energía nuclear en España, c. 1950-1985*», *Documentos de trabajo de la Asociación Española de Historia Económica* 14.

SEO / BirdLife (2023): *Análisis de las causas de mortalidad de fauna silvestre en España a partir de los ingresos en los Centros de Recuperación (2008-2018)*. Proyecto LIFE Guardianes de la Naturaleza, Madrid, en línea: <https://seo.org>.

Soete, L., S. Schwaag Serger; L. Ayala; D. Foray; L. Georghiou et al. (2026): «Capitalism, Sustainability and Democracy - Future-proofing the European model», en L. Soete, S. Schwaag Serger, J. Stierna y M. Landabaso Alvarez (eds.), Publications Office of the

European Union, Luxembourg, en línea: <https://data.europa.eu/doi/10.2760/1893644, JRC144547>.

Seven Seas Water Group. SSWG (2025): *Uso del agua del centro de datos*, en línea: <https://sevenseaswater.com/es/uso-agua-centro-datos/>.

Smil, Vaclav (2021): *Civilización y energía*, Madrid, Arpa.

2 La integración de los riesgos en la planificación territorial y urbana

Antonio Serrano Rodríguez[a]

RESUMEN

Ante una situación en la que los riesgos territoriales, urbanos y para las infraestructuras críticas tienen una tendencia claramente creciente como consecuencia de fenómenos naturales extremos, entre los cuales destacan los asociados a fenómenos meteorológicos ligados al progresivo calentamiento global, la prevención de estos riesgos se convierte en una necesidad social básica. Sobre todo, porque este calentamiento y los riesgos están generando costes sociales y patrimoniales cada vez mayores cuya tendencia es al fuerte aumento medio. Como consecuencia, la prevención de estos riesgos exige la modificación o revisión del planeamiento territorial, urbanístico y de las infraestructuras críticas y sus servicios, adaptándolas para limitar los efectos de los fenómenos naturales extremos y para incrementar la resiliencia frente a estos. Para ello se incorpora el tratamiento y aplicación de una metodología de planificación que permita minimizar los riesgos y sus consecuencias en un marco legislativo y político que dificulta extraordinariamente la imprescindible labor de concertación y coordinación necesaria, y donde, adicionalmente, la propia naturaleza del planeamiento territorial y urbanístico está puesta en cuestión.

ABSTRACT

Given a situation where risks to territories, urban areas, and critical infrastructure are clearly on the rise due to extreme natural phenomena—most notably those linked to meteorological events associated with progressive global warming—the prevention of such risks has become a fundamental social necessity. This is especially urgent as this warming trend and the resulting risks are driving ever-increasing social and economic costs, with a clear trajectory toward a sharp, sustained rise. Consequently, mitigating these risks requires the modification and/or revision of territorial, urban, and critical

[a] Dr. Ingeniero de Caminos, licenciado en Ciencias Económicas, diplomado en Ordenación del Territorio, catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio Universidad Politécnica de Valencia (jubilado), vocal de la junta directiva de fundicot, miembro del CIDES y del Comité de Transportes del Instituto de la Ingeniería de España, miembro del Comité de Energía, del de Cambio Climático y del de Agenda Urbana y Ciudades del Colegio de Caminos, miembro del Think Hub de la Fundación Caminos y miembro del Foro Transiciones.

infrastructure planning—including the services they support—to limit the impact of extreme natural events and enhance overall resilience. This process involves addressing the complexities and implementation challenges of a planning methodology designed to minimize risks and their consequences. Such efforts must navigate a legislative and political framework that poses significant obstacles to the essential task of coordination and consensus-building—all at a time when the very nature of territorial and urban planning is itself being disputed.

PALABRAS CLAVE
Ordenación del territorio, urbanismo, riesgos, calentamiento global, catástrofes.

KEYWORDS
Spatial Planning, urbanism, risks, global warming, disasters.

1. UNOS RIESGOS CRECIENTES CON EFECTOS CADA VEZ MÁS NEGATIVOS

Una de las características más relevantes del siglo XXI está siendo la aparición de fenómenos, conflictos o crisis no esperadas de fuertes efectos negativos sobre la sociedad (cisnes negros como las crisis financieras de 2001 o 2008, la pandemia de 2020, la invasión de Ucrania de 2022, el cierre del estrecho de Ormuz por la agresión de EE. UU. e Israel a Irán y la reacción de este, entre otros). En paralelo, el progresivo calentamiento global del planeta está generando una creciente incidencia de fenómenos meteorológicos extremos, con fuertes efectos territoriales, ambientales y sociales, que, junto a los cisnes negros, están llevando al aumento de los riesgos sobre la población y el patrimonio global, en un marco de creciente fragilidad, inseguridad e inestabilidad socioeconómica, ambiental y territorial.

Los informes sobre riesgos globales (*Global Risk*),[1] elaborados para los foros de Davos que concentran a la élite política, económica y de los *mass media* del mundo, priorizan, por efectos y probabilidad de ocurrencia, los riesgos esperables a corto-medio y a largo plazo para el conjunto de la sociedad. El resultado de la consideración de estos riesgos a largo plazo (próximos 10 años) en los citados *Global Risk*, desde 2021 a 2026, se aprecia en el cuadro 2.1, siendo patente la relevancia continua de los asociados a las transformaciones ambientales (en verde), seguidos de los riesgos de la digitalización (en violeta), de los sociales (desigualdades, polarización social y migraciones involuntarias) y de los que podríamos considerar como geopolíticos (concentración de recursos estratégicos y conflictos armados, en 2026).

1. *Global Risk Report 2026*, en línea: <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2026/>.

Cuadro 2.1. Importancia de la incidencia climática en la relevancia y gravedad de los riesgos a largo plazo (10 años) del Global Risk 2021 al Global Risk 2026

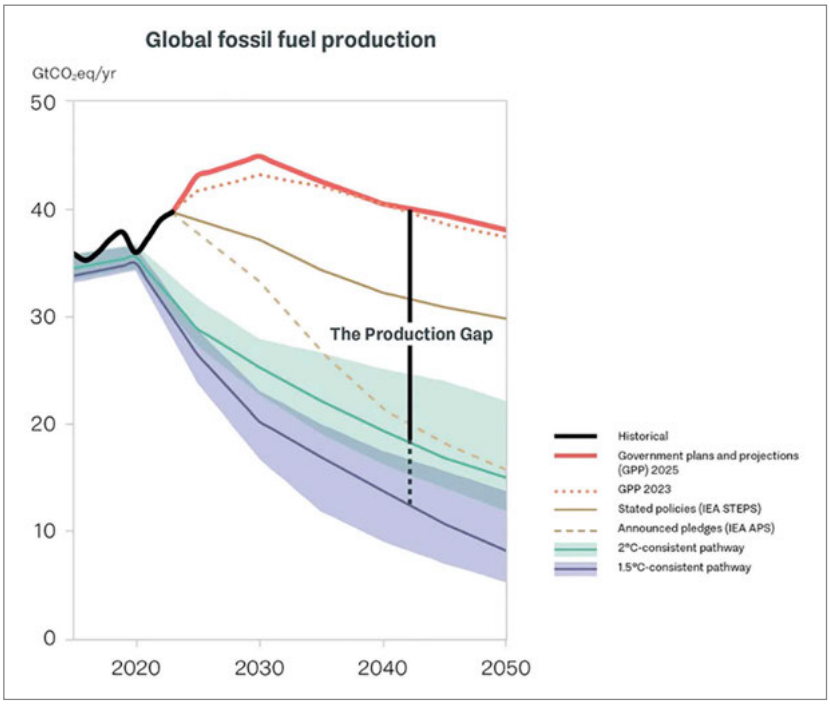
2026	2025	2024	2023	2022	2021
1. Eventos climáticos extremos	1. Eventos climáticos extremos	1. Eventos climáticos extremos	1.Falta de mitigación del cambio climático	1.Calentamiento global por el fracaso en la acción climática.	1.Calentamiento global.
2. Pérdida de biodiversidad y colapso de los ecosistemas	2. Pérdida de biodiversidad y colapso de los ecosistemas	2. Cambio crítico en los sistemas terrestres	2.Fracaso de la adaptación al cambio climático	2.Sucesos climáticos extremos.	2.Enfermedades infecciosas
3. Cambio crítico en los sistemas terrestres	3. Cambio crítico en los sistemas terrestres	3. Pérdida de biodiversidad y colapso de los ecosistemas	3.Desastres naturales y fenómenos meteorológicos extremos	3.Colapso de ecosistemas y pérdida de biodiversidad.	3.Desastres ambientales producidos por el hombre.
4. Mal-información y desinformación	4. Escasez de recursos naturales	4. Escasez de recursos naturales	4.Pérdida de biodiversidad y colapso de ecosistemas	4.Crisis en los recursos naturales.	4.Colapso de ecosistemas y pérdida de biodiversidad.
5. Resultados adversos de las tecnologías de IA	5. Mal-información y desinformación	5. Mal-información y desinformación	5.Migración involuntaria a gran escala	5.Desastres ambientales producidos por el hombre.	5.Sucesos climáticos extremos.
6. Escasez de recursos naturales	6. Resultados adversos de las tecnologías de IA	6. Resultados adversos de las tecnologías de IA	6.Crisis de recursos naturales	6.Erosión en la cohesión social.	6.Crisis en los medios de vida.
7. Desigualdades	7. Desigualdades	7. Migración involuntaria	7.Erosión de la cohesión social y polarización social	7.Migraciones involuntarias.	7.Fallos en la Ciberseguridad.
8. Inseguridad cibernética	8. Polarización social	8. Inseguridad cibernética	8.La ciberdelincuencia generalizada y la ciberinseguridad	8.Avances tecnológicos adversos	8.Crisis en los recursos naturales.
9. Polarización social	9. Ciberespionaje y guerra	9. Polarización social	9.Confrontación geoeconómica	9.Confrontaciones socioeconómicas	9.Erosión en la cohesión social.
10. Contaminación	10. Contaminación	10. Contaminación	10.Incidentes de daños ambientales a gran escala	10.Contestación al uso geopolítico de los recursos	10.Crisis de deuda pública.
11. Concentración de recursos estratégicos	11. Migraciones involuntarias.	11. Falta de oportunidades económicas.	11 Mal-información y desinformación		11.Estancamiento prolongado.
12. Conflictos armados interestatales	12 Conflictos armados interestatales	12.ª Concentración de poder tecnológico	12 Ineficacia de las instituciones multilaterales y la cooperación internacional		12. Migraciones involuntarias.
13. Migraciones involuntarias.	13 Censura y vigilancia social.	13.ª Concentración de recursos estratégicos	13 Conflicto interestatal		13.Fractura en las relaciones interestatales.

Fuente: elaboración propia con datos de The Global Risk de 2023 a 2026, en línea: https://www.weforum.org/publications/series/global-risks-report/>.

La sostenibilidad en el tiempo de la gravedad de los riesgos asociados al calentamiento global se fundamenta, en gran parte, por el mantenimiento de tendencias crecientes en la inversión, producción y uso de combustibles fósiles que llevan a un incremento de la concentración de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera y al incremento mantenido del citado calentamiento global. Porque, desde 2015, tal y como apreciamos en la figura 2.1, la producción de carbón, petróleo y gas ha mantenido una evolución tendencial creciente hasta la actualidad (con la excepción del 2020 por los efectos del Covid-19); y las inversiones y planes de producción vigentes llevan a que este incremento de producción se mantenga, al menos, hasta 2030 según el Production Gap Report 2025.[2]

2. <http://productiongap.org/2025report>.

Figura 2.1. Evolución y previsiones de la producción de energías fósiles

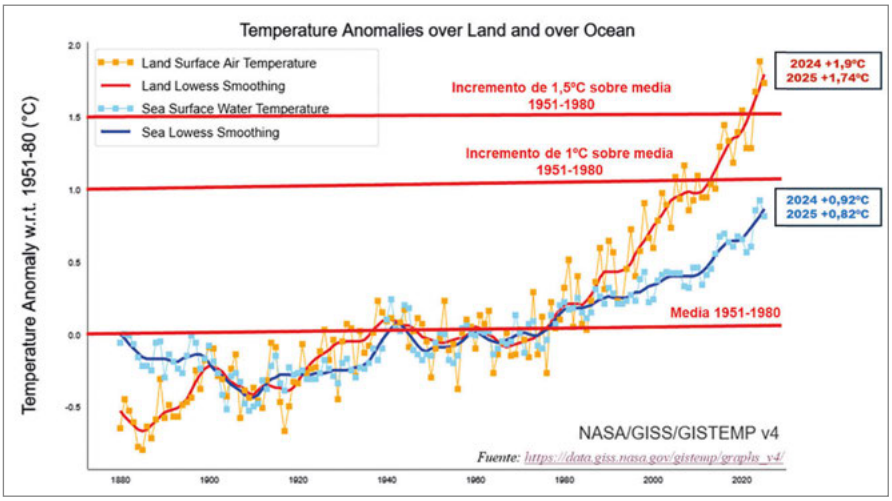


Fuente: <https://productiongap.org/2025report/>.

Situación que conduce a unas expectativas de creciente incremento de la concentración de GEI en la atmósfera, sobrepasando las 420 ppm de CO_{2equiv}[3] y a una continuación del proceso de calentamiento global cuya tendencia media superficial ya superó los 1,5 ºC en 2023, manteniéndose los dos últimos años de forma sostenida por encima de esa cota; y lo mismo sucede respecto al calentamiento superficial medio de los océanos cuya alza media de temperatura se encuentra por encima de los 0,8 ºC, tal y como apreciamos en la figura 2.2. Calentamiento que continua hasta mayo de 2026,[4] último mes con datos disponibles cuando se escribe la versión final de este artículo.

3. NOAA (2026): https://gml.noaa.gov/ccgg/trends/global.html
4. NASA (datos extraídos en junio de 2026), en línea: <https://data.giss.nasa.gov/gistemp/graphs_v4/>.

Figura 2.2. Incremento anual de las temperaturas medias globales de la superficie terrestre y de los océanos respecto a la media de 1951-1980 en grados centígrados

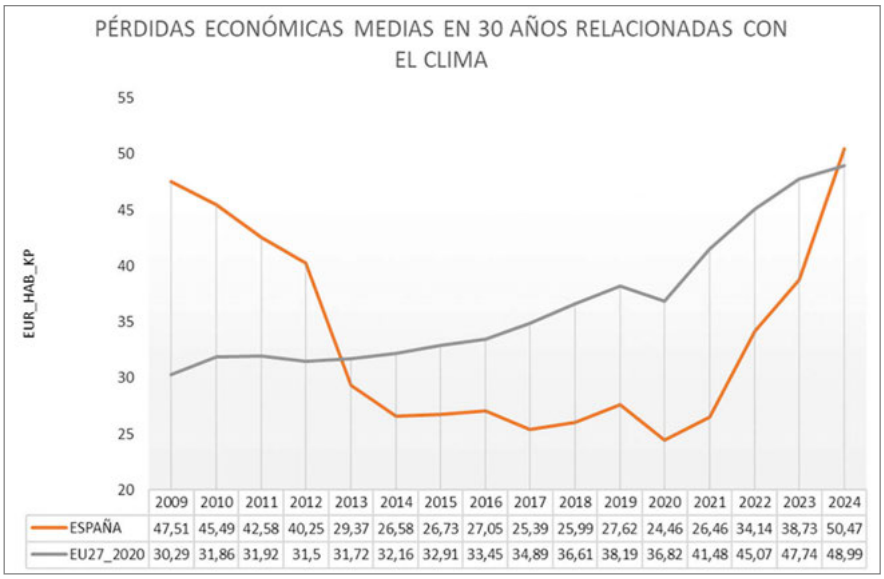


Fuente: <https://data.giss.nasa.gov/gistemp/graphs_v4>.

Estos niveles crecientes de calentamiento tienen su correlación con la evolución de las pérdidas económicas acumuladas por tipos de riesgo. Para la Unión Europea (UE)[5], la figura 2.3 recoge la evolución de la media acumulada de treinta años en los costes per cápita de las pérdidas medias anuales, para la UE y España, observándose una tendencia clara creciente en el caso de la UE, desde 2009 hasta los últimos datos disponibles para 2024. En el caso de España la evolución es menos clara por la incidencia de fenómenos puntuales de muy elevada gravedad (caso de la DANA de 2024) que hacen la media menos significativa, pero con una tendencia sostenida creciente desde 2020, acercándose a la media de la UE.

5. EEA (2025): 8*th Environment Action Programme. Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe*, en línea: https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related>.

Figura 2.3. Variación de la media corrida de 30 años de las pérdidas económicas medias anuales relacionadas con el clima en la UE y en España (€/per cápita KP)



Fuente: elaboración propia a partir de https://data.europa.eu/data/datasets/lqedfxsk7ydtlaufpeectg?locale=en.

Más importancia socioeconómica registra la evolución del número de fallecidos asociados a fenómenos catastróficos en España. En ese sentido, el Observatorio de Catástrofes[6] viene analizando, con datos de Protección Civil, la evolución de los fallecidos por distintas catástrofes en España, cuya síntesis se recoge en el cuadro 2.2 siguiente:

6. Asociación Cluster Catástrofes, Barómetro de las Catástrofes en España 2024, 26 de noviembre de 2025, en línea: <https://asociacionclustercatastrofes.es/wp-content/uploads/2025/11/Barometro-de-Catastrofes-2024.pdf>.

Cuadro 2.2. Evolución del número de muertos en España asociadas a distintos tipos de fenómenos 1995-2024

Años	Inundaciones	Deslizamientos de terreno	Incendios forestales	Aludes de nieve	Episodios de nieve y frío	Rayos	Vientos fuertes	Altas temperaturas	Terremotos	Temporales marítimos	Total
1995	22	7	8	7	0	11	8	0	0	19	82
1996	110	8	1	1	2	3	10	0	0	13	148
1997	40	2	4	0	5	7	7	0	0	13	78
1998	0	0	4	0	1	1	1	0	0	36	43
1999	5	0	8	0	0	3	17	1	0	17	51
2000	14	0	6	4	2	4	24	0	0	37	91
2001	9	1	1	2	4	4	13	0	0	27	61
2002	13	1	6	4	0	2	10	0	0	15	51
2003	9	2	11	4	0	1	7	60	0	5	99
2004	7	0	4	5	3	4	2	25	0	20	70
2005	8	0	19	1	3	1	7	9	0	sd	48
2006	9	5	8	0	0	1	8	23	0	sd	54
2007	11	2	1	0	0	1	2	9	0	2	28
2008	6	1	1	4	0	2	2	3	0	5	24
2009	6	2	11	3	1	1	11	6	0	2	43
2010	12	2	9	11	1	1	5	16	0	5	62
2011	9	3	12	2	1	1	1	6	9	2	46
2012	15	0	10	0	0	1	0	6	0	7	39
2013	5	2	1	4	0	1	6	4	0	9	32
2014	2	0	4	0	0	1	4	0	0	18	29
2015	17	0	3	1	0	1	2	33	0	2	59
2016	10	3	1	1	2	1	0	8	0	4	30
2017	3	0	6	0	0	1	3	20	0	1	34
2018	24	4	1	3	2	0	2	42	0	10	88
2019	20	4	3	1	0	0	1	21	0	2	52
2020	6	0	6	1	4	1	2	6	0	6	32
2021	4	0	1	3	2	1	0	5	2	1	19
2022	5	0	6	0	0	3	5	20	0	6	45
2023	9	0	1	0	0	0	3	24	0	0	37
2024	239	1	5	1	0	0	0	17	0	7	270
TOTAL	649	50	162	63	33	59	163	364	11	291	1845
%	35,2	2,7	8,8	3,4	1,8	3,2	8,8	19,7	0,6	15,8	100,0
MEDIA/AÑO	22	2	6	2	1	2	6	13	0	10	64

Fuente: elaboración propia con datos de los Anuarios del Ministerio del Interior y de los Barómetros de Catástrofes en España, en línea: <https://fundacionaon.es/wp-content/uploads/2024/11/Barometro-Catastrofes-Naturales-en-Espana-2023-Fundacion-Aon.pdf https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/ultimo-anuario-estadistico/Anuario-Estadistico-2024_web.pdf https://asociacionclustercatastrofes.es/wp-content/uploads/2025/11/Barometro-de-Catastrofes-2024.pdf>.

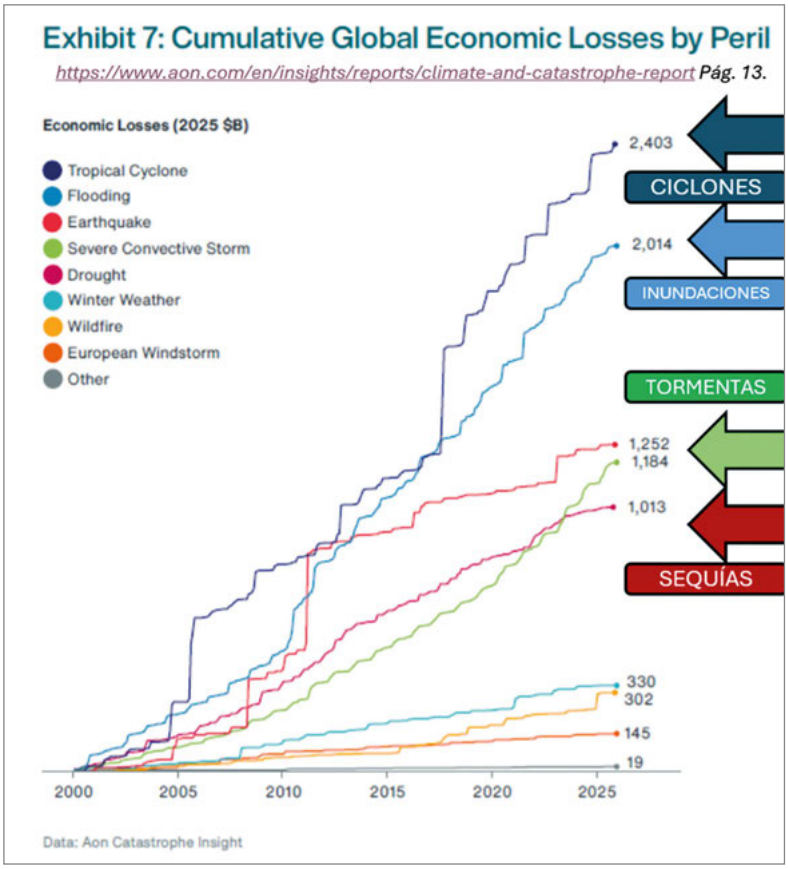
Como apreciamos, la media anual del período 1995 a 2024 es de 64 muertos/año, destacando los asociados a inundaciones (35 % del total), altas temperaturas (20 % del total) y temporales marítimos (16 % del total). También se detecta una gran variabilidad anual en la mortalidad, con una elevada importancia de la asociada a catástrofes singulares, como la DANA de 2024 o las inundaciones de 1996, apreciándose que solo en siete años de los treinta años considerados se supera la media global de la mortalidad por el efecto de las inundaciones o de las altas temperaturas.

Adicionalmente, de los costes asociados a las catástrofes, el análisis de los distintos barómetros de catástrofes en España citados en el cuadro 2.2, publicados primero por AON y en la actualidad por la Asociación Cluster Catástrofes, nos permiten señalar que el sector agrícola es el principal damnificado por las mismas, con un importe del orden del 35 % del total, seguidos de su incidencia sobre las economías domésticas (del orden del 32 % del total), del resto de la economías (29 % del total) y de las partidas presupuestarias, subvenciones y ayudas públicas (que se sitúan en el orden del 5 % del total), aunque con una gran variabilidad anual y puntas muy elevadas en acontecimientos como la DANA

de 2024, donde el coste final puede llegar a superar los 23.000 millones de euros con una participación muy elevada de la incidencia sobre las administraciones públicas en el total.

Centrados en la evolución de los costes mundiales, AON (2026)[7] recoge las pérdidas económicas globales acumuladas asociadas a cada tipo de riesgo que se muestra en la figura 2.4.

Figura 2.4. Evolución de las pérdidas económicas globales acumuladas por tipo de riesgo



Fuente: AON (2026: 13), en línea: <https://www.aon.com/getmedia/3fd8e3d3-1e2f-4df8-89a8-d376b753b3a0/20260120-cci-2026.pdf >.

Como apreciamos, solo los terremotos tienen una incidencia relevante similar a sequías y tormentas, pero muy por debajo de ciclones e inundaciones que aparecen como los fenómenos meteorológicos extremos de mayores costes acumulados para el conjunto de la sociedad.

7. <https://www.aon.com/getmedia/3fd8e3d3-1e2f-4df8-89a8-d376b753b3a0/20260120-cci-2026.pdf>.

2. EL PAPEL PREVENTIVO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANA

La importancia de que la modificación, revisión o adaptación de la planificación territorial y urbana asegure la prevención y resiliencia frente a los riesgos, incluyendo medidas que permitan *ex ante* la reducción de sus efectos y la gestión más adecuada de los fenómenos catastróficos cuando estos inevitablemente se produzcan, ya era una cuestión planteada en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.[8] De hecho, la prevención de riesgos y el concepto de resiliencia ante los mismos tienen una amplia tradición científica internacional,[9] tanto en el campo de la política territorial o urbana como en el infraestructural, en el de la gestión de recursos o en el campo de los seguros.

En el Marco de Sendai se hace referencia explícita a la necesidad de centrarse prioritariamente en la prevención y gestión del riesgo de desastres antes de que estos se produzcan, incorporándolos en la planificación territorial, urbana o sectorial. Y ello en lugar de solo ocuparse de la gestión de los desastres una vez se producen. Promueve pasar de la actuación reactiva a una resiliencia estructural, anticipadamente articulada, que minimice los efectos sobre las personas y el patrimonio y garantice el funcionamiento, hasta donde sea posible, de los servicios esenciales a la sociedad.

Complementariamente, desde el punto de vista de los desastres ligados al calentamiento global y cambio climático asociado y sus consecuencias, los sucesivos informes del panel intergubernamental sobre cambio climático (IPCC), desde su creación hasta el último Informe (Informe de Síntesis) presentado en 2023,[10] han implicado una recopilación de los riesgos, sus tendencias y de las políticas recomendables para la mitigación y adaptación ante el cambio climático, siendo preciso destacar, a nuestro respecto, la importancia de que los riesgos y sus efectos, así como las medidas de adaptación y resiliencia socioeconómica formen parte de los procesos de planificación territorial y urbana, de su gestión y de la disciplina indispensable para el cumplimiento de los objetivos y medidas establecidas.

8. UNISDR (2015), en línea: <https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf->.
9. Naciones Unidas ha venido utilizando el concepto de «resiliencia» en distintos documentos y, en particular, el Organismo de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), lo utiliza para reflejar la capacidad de adaptación de la sociedad a los riesgos, catástrofes y situaciones desfavorables que soporta o puede soportar. Concepción no muy diferente de la primera acepción de la Real Academia Española de la Lengua que la define como «Capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos».
10. IPCC (2023): Síntesis Sexto informe, en línea: <https://www.ipcc.ch/reports/>.

De hecho, tanto la Unión Europea (UE)[11] como la propia Ley 7/2021 de Cambio climático y transición energética[12] española han introducido, respectivamente, la exigencia de analizar la resiliencia de las cadenas de valor frente al clima y la obligación de establecer planes de adaptación al cambio climático,[13] así como que la planificación territorial y urbana considere los riesgos asociados a fenómenos extremos de forma específica, aspecto que ya venía contemplado en el vigente 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.[14]

En concreto, la Ley de Cambio Climático y Transición Energética española dedica su artículo 21.1 a la «Consideración del cambio climático en la planificación y gestión terri-

11. El Reglamento de la UE, de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción Climática, estableció las bases jurídicas para garantizar la implementación de los compromisos de la ue en materia de adaptación (junto con los de mitigación) asumidos en el Acuerdo de París de 2015, exigiendo a los Estados miembros que integraran los objetivos de adaptación en los planes nacionales de energía y clima (PNIEC). En 2021, la Ley Europea del Clima recogía, en su artículo 5, la obligación de que los Estados miembros aprobaran sus planes de adaptación y que la Comisión Europea (CE) adoptara una nueva Estrategia de Adaptación, cosa que hizo en 2021, para reforzar la capacidad de la ue de adaptarse a los impactos del cambio climático. En el Reglamento Delegado (ue) 2021/2139 se detallan los criterios técnicos para que una actividad económica pueda considerarse medioambientalmente sostenible en relación con la mitigación del cambio climático y la adaptación a este, mientras que en el Reglamento Delegado (UE) 2021/2178 se especifican las obligaciones de información de las empresas sobre el grado en que sus actividades se ajustan a la taxonomía. En línea: <https://www.boe.es/doue/2021/442/L00001-00349.pdf>.

12. Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. En línea: <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-8447>.

13. La adaptación en España se basa en tres documentos complementarios: la Estrategia a Largo Plazo (horizonte 2050); el Plan Nacional de Adaptación (PNACC 2021-2030); y el Programa de trabajo (2021-2025), habiéndose ya presentado el nuevo borrador de Programa de trabajo 2026-2030 (<https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/participacion-publica/pnacc-programa-trabajo-2026-2030.html>). El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 (PNACC) –MITECO (2020)– pretende ser el «instrumento de planificación básico para promover la acción coordinada y coherente frente a los efectos del cambio climático», definiendo los objetivos, criterios, ámbitos de aplicación y acciones para fomentar la resiliencia y la adaptación, así como busca incluir un sistema de indicadores de los impactos y niveles de adaptación al cambio climático, y la elaboración de informes periódicos de riesgo. Desarrolla el artículo 17 de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética (LCCTE, Ley 7/2021, de 20 de mayo), en línea: <www.adaptecca.es>.

14. Artículo 20. Criterios básicos de utilización del suelo… En la consideración del principio de prevención de riesgos naturales y accidentes graves en la ordenación de los usos del suelo, se incluirán los riesgos derivados del cambio climático, entre ellos: *a)* Riesgos derivados de los embates marinos, inundaciones costeras y ascenso del nivel del mar. *b)* Riesgos derivados de eventos meteorológicos extremos sobre las infraestructuras y los servicios públicos esenciales, como el abastecimiento de agua y electricidad o los servicios de emergencias. *c)* Riesgos de mortalidad y morbilidad derivados de las altas temperaturas y, en particular, aquellos que afectan a poblaciones vulnerables. Estos datos se ofrecerán desagregados por sexo. *d)* Riesgos asociados a la pérdida de ecosistemas y biodiversidad y, en particular, de deterioro o pérdida de bienes, funciones y servicios ecosistémicos esenciales. *e)* Riesgos de incendios, con especial atención a los riesgos en la interfaz urbana/forestal y entre las infraestructuras y las zonas forestales. Adicionalmente, en su artículo 22 se establece, específicamente, que (apartado 1.2) el informe de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación. En línea: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11723-consolidado.pdf>.

torial y urbanística, así como en las intervenciones en el medio urbano, en la edificación y en las infraestructuras del transporte» que establece que:

1. La planificación y gestión territorial y urbanística, así como las intervenciones en el medio urbano, la edificación y las infraestructuras de transporte, a efectos de su adaptación a las repercusiones del cambio climático, perseguirán principalmente los siguientes objetivos:
   a) La consideración, en su elaboración, de los riesgos derivados del cambio climático, en coherencia con las demás políticas relacionadas.
   b) La integración, en los instrumentos de planificación y de gestión, de las medidas necesarias para propiciar la adaptación progresiva y resiliencia frente al cambio climático.
   c) La adecuación de las nuevas instrucciones de cálculo y diseño de la edificación y las infraestructuras de transporte a los efectos derivados del cambio climático, así como la adaptación progresiva de las ya aprobadas, todo ello con el objetivo de disminuir las emisiones.
   d) La consideración, en el diseño, remodelación y gestión de la mitigación del denominado efecto «isla de calor», evitando la dispersión a la atmósfera de las energías residuales generadas en las infraestructuras urbanas y su aprovechamiento en las mismas y en edificaciones en superficie como fuentes de energía renovable.

En un marco en el que los fenómenos climáticos extremos tienen una incidencia creciente, con fuertes efectos territoriales y urbanos, se hace más perentoria la necesidad de adaptar la planificación territorial y urbana con la correspondiente modificación o revisión de los planes vigentes, para garantizar que su regulación de usos del suelo, la localización de actividades, infraestructuras y edificaciones minimizan la exposición y la vulnerabilidad ante los diversos riesgos previsibles, logrando una transformación territorial y urbana resiliente al clima futuro previsible.

3. PREVENCIÓN DE RIESGOS NATURALES

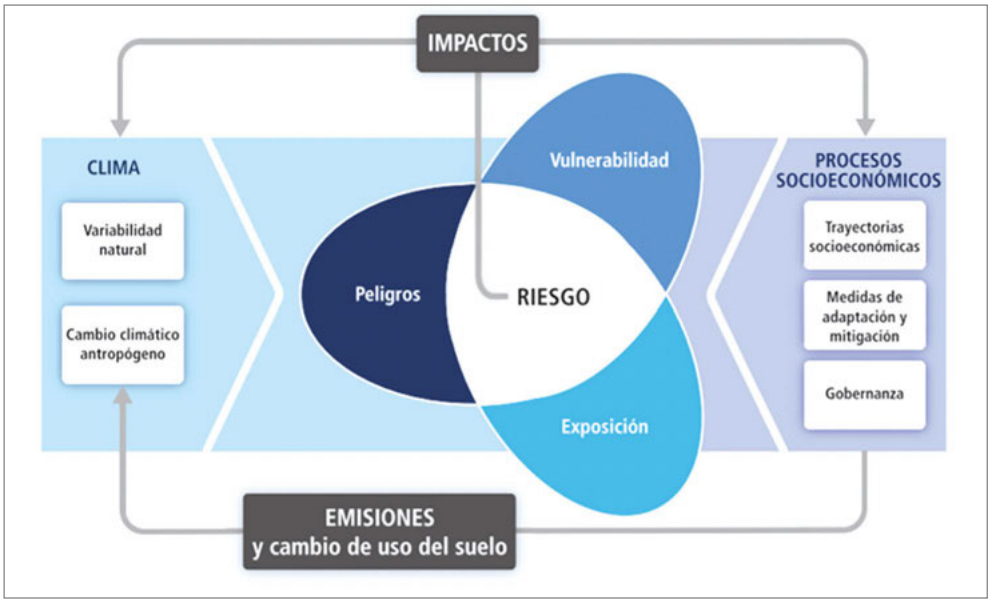
Consideramos el riesgo como la probabilidad de que, en un momento dado del tiempo, un territorio determinado, con su patrimonio y población, pueda verse afectado por un fenómeno natural extraordinario. Este enfoque exige la superposición de tres factores:

a) Fenómeno natural extraordinario, que define la peligrosidad del riesgo. Exige la definición de Escenarios futuros con la Magnitud y el Periodo de retorno asociado esperado para el fenómeno
b) La organización y relaciones socioeconómicas, que definen la vulnerabilidad. Exige la definición de los mismos Escenarios futuros con las variables socioeconómicas y patrimoniales previstas que puedan ser potencialmente afectadas en cada ámbito territorial

c) El territorio afectado por el fenómeno y sus consecuencias, que define la exposición. Exige la delimitación territorial afectada por los mismos Escenarios con las variaciones previsibles en estos por las trasformaciones esperables

Esquemáticamente el IPCC15 refleja el proceso que debe seguirse, detallando el esquema asociado ya en su Informe de 2018 WGIIAR5-Part A, que se recoge en la figura 2.5:

Figura 2.5. Dinámica de los peligros, exposición y vulnerabilidad en la determinación de los riesgos climáticos



Fuente: IPCC (2014: 3): *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects*, en línea: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-PartA_FINAL.pdf>.

Hay que señalar que un concepto fundamental asociado al riesgo es el de «periodo de retorno», definido como la frecuencia temporal de un acontecimiento, es decir, el número medio de años en que un acontecimiento de similares características se reitera. Lo que se transforma, en términos estadísticos, en la probabilidad de que ocurra en un tiempo dado (normalmente, en un año). Por ejemplo, un período de retorno de veinte años equivale a una probabilidad del 5 % de que se produzca en un año dado.

Hoy en día se está produciendo una reducción continuada de los periodos de retorno de una determinada catástrofe o suceso, lo que obliga a una adaptación continua a la dinámica de estos, estimando Escenarios futuros que consideren estos cambios.

15. <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/>.

En todo caso, la primera prioridad ante las catástrofes es que tanto las administraciones como la sociedad civil comprendan el riesgo de desastres en todas sus dimensiones: peligrosidad, exposición, vulnerabilidad y características de las amenazas, lo que exige, en primer lugar, asumir que los riesgos existen y definir los tipos de desastres que se pueden producir en cada territorio; y, en segundo lugar, disponer de una planificación territorial y urbana con las medidas preventivas que eviten los peores efectos del desastre.

4. EL PAPEL FUNDAMENTAL DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS EN LAS INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS Y SUS SERVICIOS

Un elemento fundamental en el desarrollo territorial y en el bienestar de sus ciudadanos son las infraestructuras críticas cuya localización y funcionalidad deben ser específicamente consideradas en el planeamiento.

La Directiva CER de la UE[16] considera infraestructuras críticas aquellas que proporcionan servicios básicos a la sociedad y permiten el despliegue de otros servicios. Son indispensables para mantener las funciones sociales o las actividades económicas vitales. Fundamentalmente se consideran:

Cuadro 2.3. Infraestructuras críticas definidas por la Directiva CER

Infraestructuras críticas	
Sectores	*Subsectores*
Energía	Electricidad (Producción)
	Electricidad (Distribución)
	Petróleo y derivados
	Gas
	Sistemas urbanos de calefacción y refrigeración
Transporte	Aéreo
	Marítimo y fluvial
	Ferroviario
	Carretera
	Transporte público
Sanidad	Centros de atención
	Servicios farmacéuticos
Agua potable	Suministro de agua potable
Aguas residuales	Alcantarillado y tratamiento

16. Directiva (UE) 2022/2557 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 relativa a la resiliencia de las entidades críticas. Anexo, en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-81965>.

Infraestructura digital	Torres de comunicación y sensores y centros de recepción y distribución
	Cableado
	Centros de datos
Servicios de la Administración pública	Particular atención a los sistemas ligados a Protección Civil
Producción, transformación y distribución de alimentos	Los necesarios para garantizar la disponibilidad alimentaria para la población

Fuente: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-81965>. Anexo: Sectores, subsectores y categorías de entidades.

En ese sentido hemos de tener en cuenta que las infraestructuras, en cuanto soporte de servicios, son fundamentales para el bienestar de la población y la actividad económica, además de reflejar potenciales territoriales diferenciales (ventajas relativas) en sus áreas de servicio respecto al resto del territorio, ya que los servicios que posibilitan son elementos básicos en los procesos de producción y, por tanto, de generación de empleo y renta en su área de influencia; adicionalmente, el acceso a sus servicios posibilita la localización de empresas y de población en el territorio y satisfacen necesidades de servicio de la población, por lo que inciden en su calidad de su vida.

Pero ni todas las infraestructuras tienen el mismo efecto sobre un territorio y una sociedad determinada, ni el efecto de una infraestructura sobre distintos territorios y sociedades es siempre el mismo. En principio podemos diferenciar entre dos grandes grupos de efectos:

- Directos o internos. Ligados a los objetivos y funciones para las que se desarrollan. Afectan directamente al espacio que ocupan y su entorno, y a los usuarios o beneficiarios de los servicios asociados.
- Indirectos o externos. Son efectos no incorporados en los objetivos de la actuación, pero que se derivan de esta sobre su área de influencia territorial, con consecuencias socioeconómicas, medioambientales o urbanístico-territoriales. No son considerados siempre en la decisión de llevar a cabo la actuación correspondiente, aunque se incluyen en su evaluación de impacto. Pueden ser positivos o negativos.

En general, las nuevas infraestructuras tienen unos efectos marginales directos cada vez menores sobre el sistema respectivo a medida que este adquiere complejidad, aunque los efectos marginales externos pueden ser crecientes, en particular sobre la generación de riesgos en cascada, por lo que adicionalmente a asegurar su resiliencia sobre los riesgos directos ante fenómenos climatológicos externos, deben incluir la cadena de riesgos potenciales sobre el conjunto del territorio, sistemas y servicios potencialmente afectados.

Los riesgos potenciales que desde Protección Civil se consideran fundamentales en la prevención de catástrofes se recogen en el Real Decreto 524/2023, de 20 de junio,[17] que incluye:

1. Inundaciones
2. Terremotos
3. Maremotos
4. Riesgos volcánicos
5. Fenómenos meteorológicos adversos
6. Incendios forestales
7. Accidentes en instalaciones o procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias químicas, biológicas, nucleares o radioactivas
8. Accidentes de aviación civil
9. Accidentes en el transporte de mercancías peligrosas
10. Riesgo bélico

La fuerte incidencia de estos riesgos en las diferentes fases del ciclo de vida de cualquiera de las infraestructuras críticas justifica su necesaria consideración en la planificación territorial y urbana para su adaptación y resiliencia a estos. Lo que exige tener en cuenta esa incidencia en todas las fases características del proceso ligado a dichas infraestructuras críticas: planificación, proyecto, inversión, mantenimiento u obsolescencia, de manera que se garantice la dotación adecuada de sus servicios y se evite el deterioro de su valoración patrimonial.

En principio cabe señalar que los eventos meteorológicos más perjudiciales para las infraestructuras críticas son las borrascas, lluvias intensas, tempestades y temporales, que afectan principalmente al sector del transporte. De hecho, tanto el transporte ferroviario como el que se lleva a cabo por carretera son particularmente vulnerables, con numerosas incidencias en España a lo largo del año medio. Por el contrario, en el caso de España las infraestructuras de comunicación vienen resultando ser las menos afectadas según los sucesivos barómetros de catástrofes en España; y la producción eléctrica muestra una alta resistencia relativa frente a los fenómenos meteorológicos extremos, dependiendo la afección en el resto de las infraestructuras críticas de los fenómenos y territorios específicos considerados.

Por otro lado, al margen de las numerosas normas europeas o estatales que inciden en la relación entre los riesgos y el territorio, de la obligatoriedad de elaborar planes de adaptación al cambio climático que impone la normativa vigente o del requisito de considerar el efecto del cambio climático en las evaluaciones ambientales, es necesario hacer énfasis sobre el hecho de que la mayor parte de los bancos multilaterales y fondos que financian las obras públicas han introducido la evaluación de las consecuencias del cambio climático y de los eventos extremos a lo largo de la vida útil de sus inversiones, como requisito indispensable para la financiación de nuevas infraestructuras críticas o para la ampliación y modificación de las existentes.

17. <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-14679>. Anexo.

Se han establecido marcos y herramientas institucionales para la preparación y evaluación de proyectos que incorporan guías metodológicas para el análisis de riesgos y la adaptación al cambio climático, como la metodología propuesta por el IPCC[18] o la metodología JASPERS (*Joint Assistance to Support Projects in European Regions*), desarrollada por el Banco Europeo de Inversiones (BEI)[19] y la Comisión Europea, que pretende garantizar que los proyectos financiados por fondos europeos «sean resilientes y eficientes frente a los riesgos climáticos». Se exige una evaluación *ex ante* que integre el análisis de riesgos en la evaluación coste-beneficio de proyectos financiados con fondos europeos, para asegurar una toma de decisiones de inversión robusta y alineada con la citada taxonomía de finanzas sostenibles de la UE.

Una referencia concreta a la consideración de la sensibilidad de las infraestructuras críticas a los sucesos climáticos en la UE la encontramos en EEA (2024),[20] según se recoge en la figura 2.6, que sirve de guía en el proceso a tener en cuenta en la citada evaluación de infraestructuras críticas.

Figura 2.6. Sensibilidad de las infraestructuras críticas a los sucesos climáticos en la UE

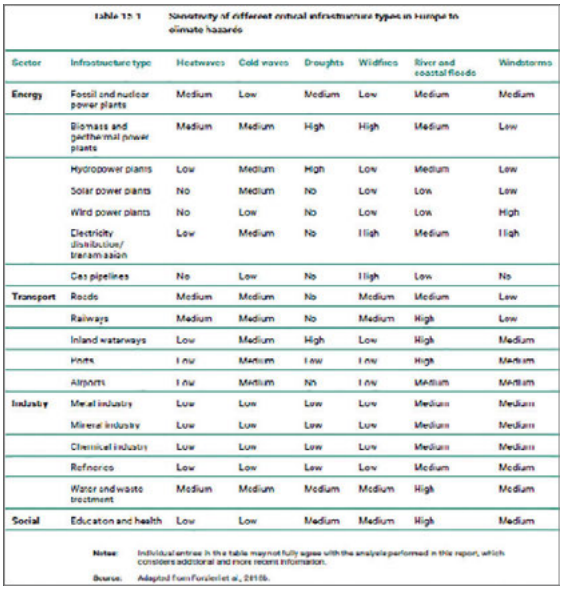


Table 15.1 Sensitivity of different critical infrastructure types in Europe to climate hazards							
Sector	Infrastructure type	Heatwaves	Cold waves	Droughts	Wildfires	River and coastal floods	Windstorms
Energy	Fossil and nuclear power plants	Medium	Low	Medium	Low	Medium	Medium
	Biomass and geothermal power plants	Medium	Medium	High	High	Medium	Low
	Hydropower plants	Low	Medium	High	Low	Medium	Low
	Solar power plants	No	Medium	No	Low	Low	Low
	Wind power plants	No	Low	No	Low	Low	High
	Electricity distribution/ transmission	Low	Medium	No	High	Medium	High
	Gas pipelines	No	Low	No	High	Low	No
Transport	Roads	Medium	Medium	No	Medium	Medium	Low
	Railways	Medium	Medium	No	Medium	High	Low
	Inland waterways	Low	Medium	High	Low	High	Medium
	Ports	Low	Medium	Low	Low	High	Medium
	Airports	Low	Medium	No	Low	Medium	Medium
Industry	Metal industry	Low	Low	Low	Low	Medium	Medium
	Mineral industry	Low	Low	Low	Low	Medium	Medium
	Chemical industry	Low	Low	Low	Low	Medium	Medium
	Refineries	Low	Low	Low	Low	Medium	Medium
	Water and waste treatment	Medium	Medium	Medium	Medium	High	Medium
Social	Education and health	Low	Low	Medium	Medium	High	Medium

Notes: Individual entries in the table may not fully agree with the analysis performed in this report, which considers additional and more recent information.

Source: Adapted from Forzieri et al., 2018b.

Fuente: EEA (2024: 273): *European climate risk assessment. EEA Report 01/2024*, en línea: <https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment>.

18. IPCC (2022): *ClimateChange 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, en línea: <https://doi.org/10.1017/9781009325844>.
19. >https://jaspers.eib.org/>.
20. EEA (2024): *European climate risk assessment. EEA Report 01/2024*, en línea: <https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment>.

También es importante señalar que, en el proceso constructivo de una infraestructura crítica, el análisis y consideración de la información sobre eventos extremos permite establecer la interacción de estos con las obras en construcción, optimizando los recursos en obra y garantizando la seguridad de las operaciones, reduciendo los riesgos e incrementando los beneficios en una situación en que estos riesgos presentan una dinámica claramente creciente.

5. OBJETIVOS Y ADAPTACIÓN A RIESGOS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANA

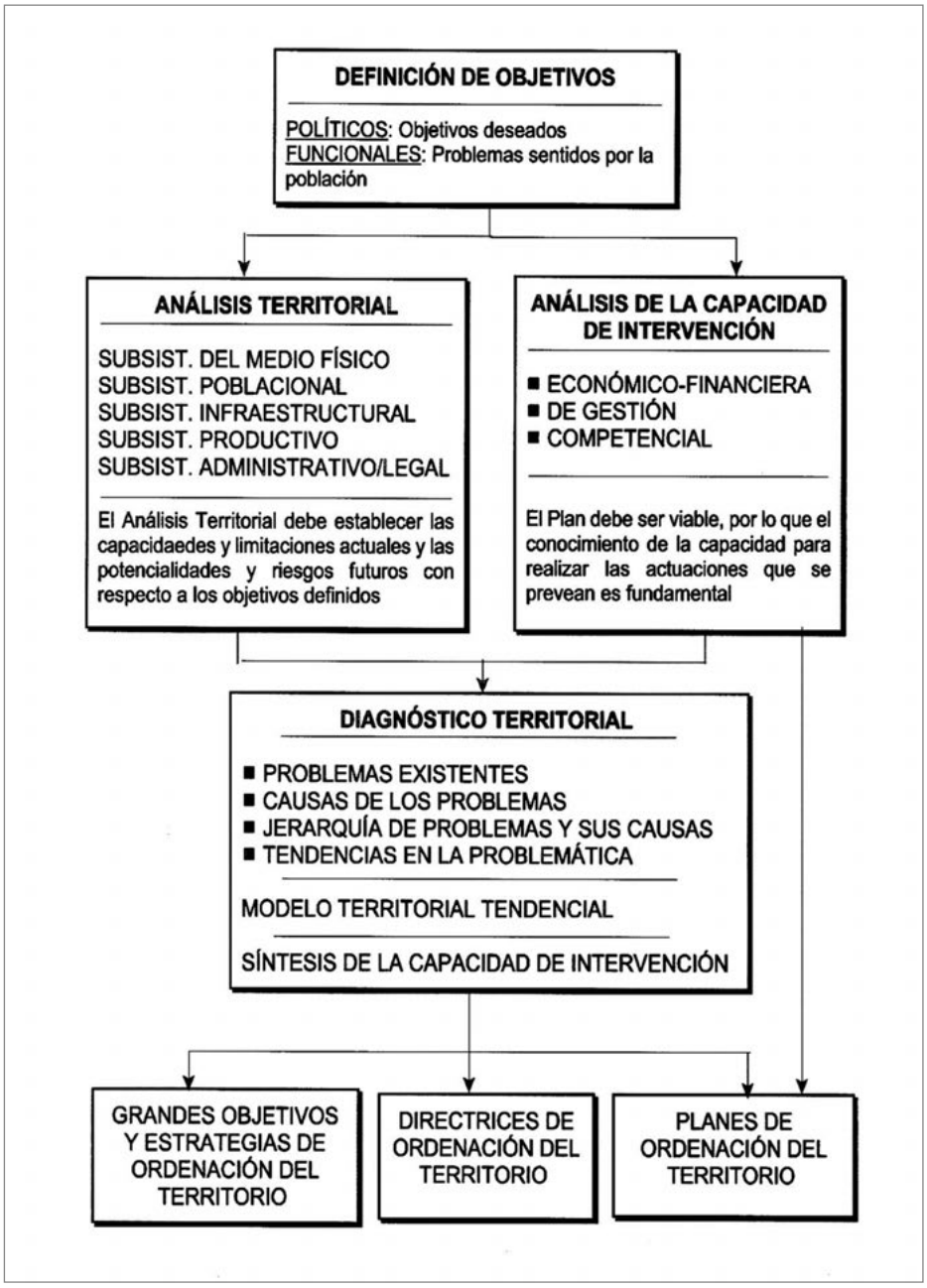
Ya hemos señalado que el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU 2015) incorpora en su artículo 20 la prevención de riesgos naturales y de accidentes graves entre los criterios básicos que deben guiar la utilización y ordenación del suelo, obligando a integrar en la planificación territorial y urbanística la prevención frente al riesgo por parte de las administraciones públicas, lo que unido a que en su artículo 21.2 a) establece dentro del suelo rural (antiguo suelo no urbanizable) los terrenos con riesgos naturales o tecnológicos, está claro que estos deben ser preservados de su urbanización.

Pero, aunque España lleva más de cien años con marcos legislativos que han tratado de restringir (primero desde la administración general del estado –AGE– y después desde la aprobación de sus estatutos de autonomía, desde las comunidades autónomas) la implantación de usos en el territorio afectado por riesgos (particularmente, pero no solo, el de inundaciones, temporales marítimos o incendios en entornos urbanos), se ha fracasado en controlar la invasión urbanizadora de terrenos en riesgo grave; e incluso las administraciones han promovido la localización de urbanizaciones, industrias, edificios o infraestructuras críticas en áreas de riesgo elevado. Además, tampoco ha existido la disciplina urbanística o territorial que corrigiera comportamientos ilegales o irresponsables de propietarios o de las propias administraciones públicas en áreas de riesgo.

Como resultado, son urgentes procesos de modificación o revisión de la planificación territorial y urbana vigente que incorporen, en aquellos casos que no lo hayan hecho o que las medidas sean insuficientes, la adaptación y resiliencia socioeconómica sobre fenómenos meteorológicos extremos. Para lo cual, un esquema básico de consideración de los riesgos en la planificación se recoge en la figura 2.7.

En este esquema metodológico la planificación parte de la definición de los objetivos que se persiguen con esta. Objetivos que, si la planificación es promovida desde la Administración, se clasifican en políticos, respondiendo a lo deseado, de manera más o menos utópica en los programas de los que detenten el poder; y funcionales, adaptados a la resolución de problemas o riesgos de distinta naturaleza que afectan al territorio y que normalmente deberían estar incluidos, en mayor o menor medida, dentro de los objetivos políticos, siendo los riesgos objetivos específicos necesariamente incluidos en el conjunto. En el caso de planificaciones para el sector privado los objetivos son definidos específicamente por el cliente, pero igualmente enmarcan el conjunto del proceso de planificación desde su inicio.

Figura 2.7. Esquema del proceso de planificación territorial



Fuente: A. Serrano (1980, 1981, 1983): Esquema metodológico para los Proyectos de OT de los Cursos de Postgrado de Ordenación del Territorio (COT) impartidos desde 1975, y asumidos por FUNDICOT desde 1981.

En esta metodología los riesgos se tienen en cuenta desde esta primera etapa de definición de objetivos de la planificación, aunque la consideración y relevancia de estos riesgos se ha incrementado sensiblemente ante la creciente incidencia de fenómenos extremos con consecuencias cada vez más graves sobre el territorio, la población y su patrimonio.

Figura 2.8. Objetivos de la planificación territorial

Fuente: diapositiva para el XII CIOT basada en A. Serrano (1980, 1981, 1983).

Los riesgos también se incluyen específicamente en los objetivos estratégicos de los documentos más específicos de intervención territorial y urbana como son la Agenda 2030,[21] de la ONU, aprobada en 2015, cuyos 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se encuentran directamente ligados a los Objetivos definibles en materia territorial, urbana y de infraestructuras críticas y a su protección frente a los riesgos (en particular el ODS 11, Ciudades y Comunidades Sostenibles). Un año después se aprobó la Agenda de Ciudades de la UE (Agenda Urbana de la Unión Europea),[22] con el objetivo de potenciar la incidencia de las políticas nacionales y de la UE en unas ciudades donde residía la inmensa mayoría de la población. Tres años después, en 2019, se aprueba la Agenda Urbana Española[23] que, al igual que las anteriores define los objetivos estratégicos de desarrollo territorial y urbano sostenible, pero sin carácter normativo. Todos ellos se esquematizan en la figura 2.9.

21. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>.
22. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_2908>.
23. <https://www.aue.gob.es/que-es-la-aue#Agenda_Urbana_Espanola>.

Figura 2.9. Objetivos Estratégicos ONU, UE, España

Fuente: elaboración propia a partir de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_2908; https://www.aue.gob.es/que-es-la-aue#Agenda_Urbana_Espanola>.

Hay que señalar que en desarrollo de la Agenda Urbana de España se ha producido la puesta en marcha de numerosas agendas locales[24] impulsadas desde la financiación de distintos programas europeos gestionados desde el Gobierno español, y desde distintos tipos de instituciones que están sirviendo de soporte a la elaboración de planes de acción local con contenido diverso, y en algunos de los cuales se incluyen medidas específicas de intervención en la adaptación y resiliencia frente a riesgos y, en particular, en lo referente al «reverdecimiento urbano» (infraestructura verde) y a la resiliencia frente a olas de calor.

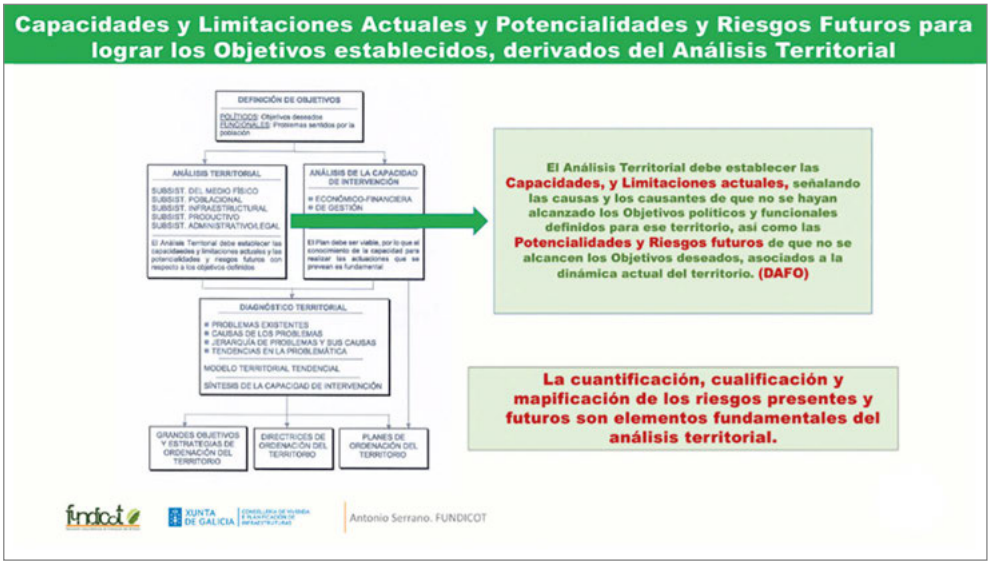
No obstante, estas agendas no pueden sustituir al planeamiento urbanístico ni modificar los derechos y deberes de la propiedad, ni afectar a las calificaciones de uso del suelo, por lo que, fundamentalmente, operan sobre suelo público y son insuficientes para la adaptación precisa ante los riesgos previsibles. No obstante, pueden servir como definición de estrategias locales frente a los riesgos, cuyas determinaciones que afecten a usos del suelo, o a derechos y deberes de la propiedad, hay que consolidar a través de modificaciones/revisiones del planeamiento vigente o a través de planes específicos recogidos en la normativa autonómica que así lo permitan.

24. <https://www.aue.gob.es/plan-de-accion-de-la-age#Actuaciones_implementadas_del_Plan_de_Accion_AGE>.

6. INCORPORACIÓN DE LOS RIESGOS EN EL PROCESO DE ANÁLISIS TERRITORIAL Y URBANO

Definidos los objetivos pretendidos para el planeamiento, la segunda etapa del proceso de planificación –análisis territorial o urbano o de infraestructuras críticas– incorpora la cuantificación, cualificación y mapificación de los problemas (entendidos como dialéctica de la realidad observada y objetivos a lograr) entre los que han de incluirse los riesgos presentes y futuros previsibles, estableciendo las capacidades y limitaciones actuales para la consecución de los objetivos establecidos (incluida la adaptación y resiliencia sobre los riesgos presentes), señalando las causas y causantes de que no se hayan podido alcanzar los objetivos pretendidos hasta el momento presente. E, igualmente, hay que considerar las potencialidades y riesgos de que en los escenarios futuros tampoco se logren estos objetivos, si continúa la dinámica tendencial que nos ha traído a la situación actual y los riesgos siguen la tendencia creciente prevista.

Figura 2.10. Los riesgos en las capacidades y limitaciones actuales y en los potenciales y riesgos tendenciales futuros



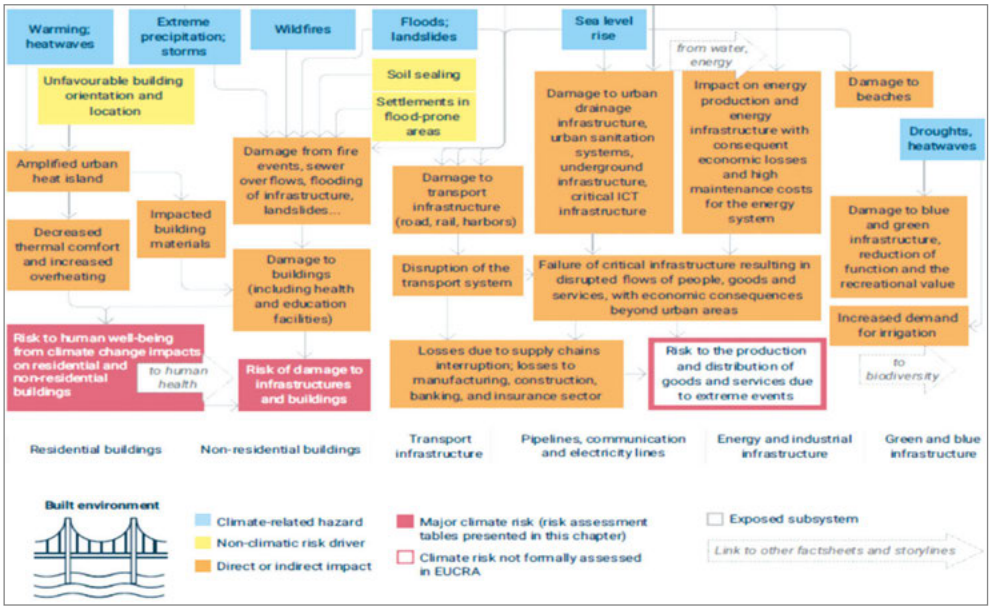
Fuente: diapositiva para el XII CIOT basada en A. Serrano (1980, 1981, 1983).

Un aspecto fundamental en el campo del análisis a realizar es la consideración de los efectos finales derivados de las cadenas de consecuencias asociadas a la continuación tendencial de la dinámica seguida hasta la actualidad y, en particular, la asociada a cada fenómeno extremo sobre el conjunto del territorio, de la ciudad, sus habitantes, patrimonio o servicios esenciales asociados a las infraestructuras críticas. Para ello es necesario tener en cuenta las interdependientes e interrelaciones existentes –lo que define el modelo terri-

torial o urbano al que luego nos referiremos–, considerando, en particular, la denominada «cascada de efectos» que considera las interrelaciones de cada uno de los efectos extremos sobre los distintos objetivos establecidos, o sobre los denominados efectos externos, ya sea de forma directa o indirecta.

Ejemplos de estos «efectos en cascada» los apreciamos en el señalado Informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente (2024), que recoge un análisis detallado del conjunto de las interacciones y efectos en cascada asociados al conjunto de riesgos tenidos en cuenta para la UE y del que, como ejemplo, se recoge en la figura 2.11 las interconexiones y cadenas de riesgo referidas al entorno edificado, detallando los riesgos relacionados con el clima (en azul), los condicionantes no climáticos incidentes con el riesgo (en amarillo), los impactos directos o indirectos asociados (en naranja) y los riesgos climáticos más importantes derivados (en rojo), así como los riesgos no tenidos en cuenta o los subsistemas afectados.

Figura 2.11. Interconexiones y cadenas de riesgo en el entorno edificado



Fuente: EEA (2024: 177): *European climate risk assessment. EEA Report 01/2024*, en línea: <https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment>.

Otro ejemplo significativo de definición de los efectos directos, indirectos (en cascada) y sus consecuencias diferenciales sobre la población o el territorio de los fenómenos extremos incidentes los podemos apreciar también en el ejemplo de la OCDE[25] que se

25. OECD (2023): *A Territorial Approach to Climate Action and Resilience*, en línea: <https://www.oecd.org/en/publications/a-territorial-approach-to-climate-action-and-resilience_1ec42b0a-en.html>.

recoge en la figura 2.12, en la que hay que destacar el detalle de los efectos indirectos considerados y la diferenciación social de sus consecuencias.

Figura 2.12. Impactos de efectos climáticos extremos sobre las ciudades

Table 1.1. Different impacts of climate shocks in cities

Shocks (from fast to slow onset)	Direct (single) impacts	Indirect, cascading and compounding impacts	Asymmetric impacts across places and/or people
Floods and storms	• Damages to urban infrastructure (e.g. roads, energy) and housing • Damages to schools and public health facilities • Disruption of urban services (e.g. water, energy, transport) • Damages to agricultural land • Degrading coastal ecosystems, such as mangroves or coastal reefs	• Disruption of urban services (e.g. health, food supply) due to damages to urban infrastructure (e.g. energy and transport) • Impacts on manufacturing supply chains (e.g. hard-disk drive manufacturing, food supply chains) • Locational and investment decisions of firms (in the long term) • Emergence of waterborne diseases • Changes in the demand for goods and services • A disruption in manufacturing supply chains that may affect places other than the one where a flood/storm is occurring • Loss of cultural assets and artefacts • Loss of sense of security among citizens • Displacements due to climate migration that create a higher demand for public services and increase the population living in informal settlements	• Economically and socially marginalised communities (living near rivers) may be more vulnerable to floods and damage to urban infrastructure. • Migration induced by floods affects the most vulnerable. • Children affected and more vulnerable to waterborne diseases. • Where mangroves are already affected, there is increased vulnerability of coastal communities.
Heatwaves	• Heat stress on human health • Pressure on energy, water infrastructure and supply • Damage to urban infrastructure	• Decrease of general labour productivity for both manual and cognitive tasks • Extended fire weather seasons (i.e. periods of time where weather conditions are conducive to the outbreak of wildfires) • Increased morbidity from vector-borne diseases	• Children and the elderly are more vulnerable to heat stress. • Low-income households living with inadequate housing conditions (e.g. without air conditioning) are more vulnerable. • Psychological or mental health impacts on the most exposed population.
Droughts	• Impacts on food supply system in cities • Water shortages affecting the population's access to safe drinking water	• Limiting the hydropower capacity of dams • Changes in ecosystems' functioning • Changes in labour and agricultural productivity • Land degradation • Impacts on food production leading to rise in food prices	• Disruption of agricultural production leads to severe and more chronic food insecurity, increasing the propensity for malnutrition, as well as the rise of food prices. This problem is strongly concentrated in vulnerable populations.
Biodiversity loss	• Loss of ecosystem services, such as carbon sequestration and the capacity to further adapt to climate change	• Limitations for the discovery of potential treatments for diseases and health problems	• Food and nutritional security impacts may disproportionally affect vulnerable populations.
Sea level rise	• Potential damages to urban assets in coastal areas • Impacts on urban land use and infrastructure investment strategies • Accelerated coastal erosion	• Coastal defences become increasingly expensive to adapt and maintain over time • Decrease of tourism-related activities	• Vulnerability is higher in Small Islands Developing States, where the most vulnerable area is the low-lying coastal zone.

Source: (Matsumoto and Ledesma Bohorquez, 2023[12]), *Building Systemic Climate Resilience in Cities*, OECD Publishing, Paris.

Fuente: OECD (2023: 18): *A Territorial Approach to Climate Action and Resilience*, en línea: <https://www.oecd.org/en/publications/a-territorial-approach-to-climate-action-and-resilience_1ec42b0a-en.html>.

Y no podemos dejar de citar, por su relevancia y actualidad para el caso español, la evaluación de riesgos e impactos derivados del cambio climático en España (ERICC-2025)[26] en el que se consideran los efectos asociados a catorce ámbitos fundamentales a los que, finalmente, se les asocia los riesgos críticos determinados en la evaluación, siguiendo la metodología y procesos que pueden apreciarse en el documento citado, que conduce al esquema final que se recoge en el cuadro siguiente:

Cuadro 2.4. Ámbitos y riesgos críticos resultantes de la evaluación realizada

ÁMBITO	*RIESGOS CRÍTICOS DEFINIDOS*
Salud humana	1.1 Riesgo de aumento de la mortalidad y morbilidad asociada al calor, sobre todo en colectivos vulnerables.
	1.2 Riesgo de aumento de la mortalidad y morbilidad de las personas trabajadoras como consecuencia de un empeoramiento de las condiciones climáticas.
	1.3 Riesgo de aumento de la morbimortalidad asociada al efecto sinérgico de incremento de la contaminación atmosférica y de la temperatura.
Agua y recursos hídricos	2.1 Riesgo de daños por sequías extremas de larga duración
	2.2 Riesgo de daños por inundaciones pluviales y fluviales
	2.3 Riesgo para los diferentes usos y demandas por reducción de la disponibilidad de recursos hídricos en cantidad y calidad suficientes.
	(Integrado en 3.2) Riesgo para el patrimonio natural y la biodiversidad derivado de los impactos del cambio climático en el ciclo del agua
Patrimonio natural, biodiversidad y áreas protegidas	3.1 Riesgo de pérdida global de biodiversidad como consecuencia de la agregación de impactos derivados del cambio climático en todos sus niveles
	3.2 Riesgo de declive poblacional y extinciones locales en ecosistemas acuáticos debido a las alteraciones en las variables climáticas (cambios de patrones de precipitación, temperatura del agua, etc.)
	3.3 Riesgo de perturbación de procesos ecológicos esenciales (redes tróficas, polinización, patrones reproductivos y migratorios) debido a los cambios fenológicos y otros factores producidos por alteraciones en las variables climáticas
	3.4 Riesgo de pérdida o degradación de servicios ecosistémicos por alteraciones de la funcionalidad de los ecosistemas debido a cambios en las variables climáticas.
Forestal, desertificación, caza y pesca continental	4.1 Riesgo de alteraciones en la composición y estructura de los bosques como consecuencia de los cambios medios y extremos del clima.
	4.2 Riesgo de erosión y pérdida de calidad del suelo en los ecosistemas forestales por cambios de temperatura y, particularmente, de precipitación, sobre todo la extrema
	4.3 Riesgo de pérdida de productividad y de capacidad de absorción y almacenamiento de carbono de los bosques debido a los cambios de las variables climáticas.

26. <https://ericc.adaptecca.es/informe-completo>.

Forestal, desertificación, caza y pesca continental	4.4 Riesgo de desertificación debido al agravamiento de las condiciones de aridez como consecuencia del aumento de las temperaturas, la frecuencia e intensidad de las sequías, una mayor torrencialidad de las lluvias y un aumento del riesgo de incendios forestales.
	4.5 Riesgo de pérdida de masas forestales debido al aumento del peligro de incendio causado por el cambio climático.
	(Integrado en 3.4) Riesgo de pérdida de servicios ecosistémicos (regulación del ciclo hidrológico, protección frente a la erosión, valores recreativos y de conservación) de los bosques debido a los cambios del clima
Agricultura, ganadería, pesca y acuicultura y alimentación	5.1 Riesgo de daños o pérdidas de cosechas por estrés hídrico, aumento de periodos de sequía y menor disponibilidad de agua.
	5.2 Riesgo de daños y/o pérdidas de cosechas por eventos climáticos extremos
	5.3 Riesgo de pérdidas de producción ganadera, bienestar animal e incluso mortalidad por subida de temperatura, por olas de calor y descenso de precipitaciones.
	5.4 Riesgo de pérdida de productividad pesquera por cambios en la distribución de especies en los stocks poblacionales debido a la modificación de las variables climáticas oceánicas
Costas y medio marino	6.1 Riesgo de pérdida permanente de superficie emergida en la costa, por inundación y erosión, debido al aumento del nivel medio del mar relativo
	6.2 Riesgos de daños directos a personas, activos naturales y económicos por inundación debido al aumento de la intensidad y frecuencia de los eventos de nivel del mar, oleaje y viento extremos.
	6.3 Riesgo de pérdida de funcionalidad u operatividad de infraestructuras de protección portuarias por aumento de la intensidad y frecuencia de los eventos de nivel del mar, oleaje y viento extremos
	6.4 Riesgo de desplazamiento o desaparición de hábitat y/o de especies marinas por incremento de la temperatura superficial del mar y la acidificación del océano.
Ciudad, urbanismo y edificación	7.1 Riesgo de daños sobre las personas, edificaciones e infraestructura urbana (principalmente redes de saneamiento, drenaje, electricidad y transporte) por el aumento de la frecuencia e intensidad de eventos hidrometeorológicos extremos
	7.2 Riesgo de alteraciones graves en el suministro o desabastecimiento en servicios básicos, especialmente de agua, energía y comunicaciones, por eventos climáticos extremos (inundaciones, sequías, temperaturas extremas
	7.3 Riesgo de pérdida de confort y habitabilidad en viviendas, equipamientos públicos, lugares de trabajo, etc. por altas temperaturas
	7.4 Riesgo de estrés térmico y reducción del confort térmico en el espacio público por intensificación del efecto de isla de calor urbana y/o pérdida de funcionalidad de las áreas verdes urbanas
Patrimonio cultural	8.1 Riesgo de daños en edificios con valor patrimonial, yacimientos arqueológicos, patrimonio submarino y arte rupestre situados en el litoral por inundaciones costeras, marejadas ciclónicas, subida del nivel freático y erosión costera
	8.2 Riesgo de daños en yacimientos arqueológicos del subsuelo, pinturas rupestres, frescos, edificios y cascos históricos debido a cambios en las precipitaciones, inundaciones fluviales y cambio en el contenido de humedad de los materiales
	8.3 Riesgo de daños en patrimonio etnográfico y paisajes culturales debido a incendios

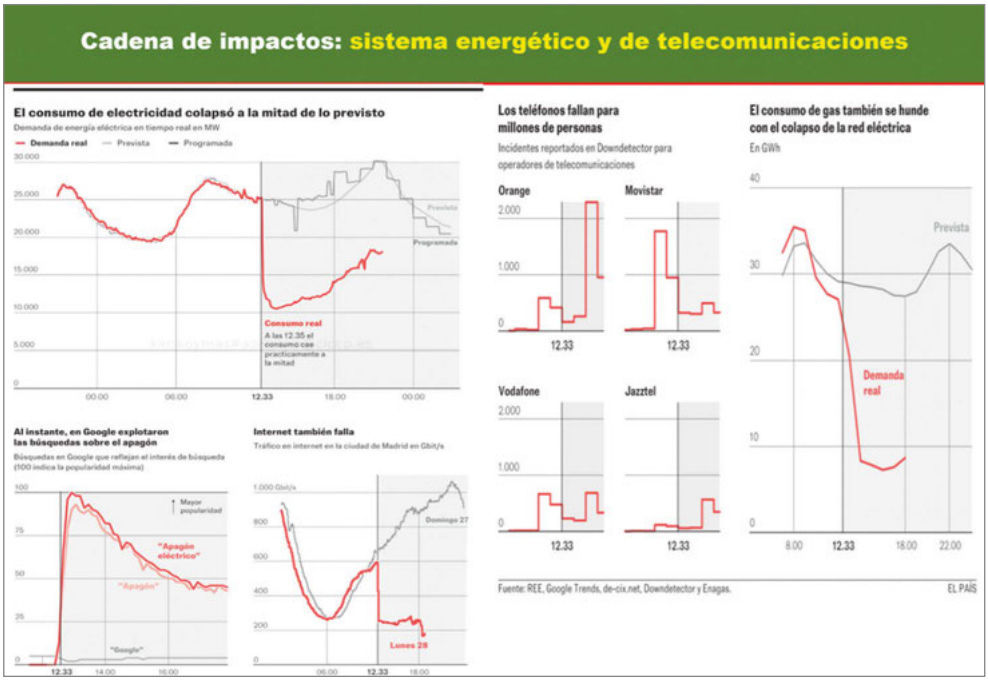
Energía	9.1 Riesgo para la capacidad y flexibilidad operativa del sistema eléctrico debido al descenso de la producción de energía hidroeléctrica por reducción de la disponibilidad de los recursos hídricos
	9.2 Riesgo de reducción de la eficiencia y capacidad de transmisión de las líneas de transporte y distribución eléctrica por aumento de la temperatura atmosférica
	9.3 Riesgo de reducción de capacidad de suministro debido al aumento del consumo energético y/o picos de demanda como consecuencia de las altas temperaturas
Movilidad y transporte	10.1 Riesgo de daños y disminución de la operatividad portuaria por eventos extremos
	10.2 Riesgo de daños en las infraestructuras de la red de carreteras debido a eventos extremos.
	10.3 Riesgo de afección a la circulación terrestre por carretera debido a eventos extremos
	10.4 Riesgo de interrupción del servicio ferroviario debido a eventos extremos
Industria y servicios	11.1 Riesgo de daños en las infraestructuras industriales y de servicios debido a eventos extremos
	11.2 Riesgo de disminución y/o interrupción de la operatividad de los procesos industriales y servicios por la reducción del aporte hídrico
	11.3 Riesgo de disminución y/o interrupción de la operatividad de los procesos industriales y servicios por temperaturas extremas
	11.4 Riesgo de reducción en la disponibilidad de materias primas e incremento de los precios, cuando éstas dependen de las condiciones climáticas
Turismo	12.1 Riesgo de reducción del número de visitantes o de la estancia media por sobrepasar los umbrales de confort
	12.2 Riesgo de pérdida de demanda turística debido a la proliferación de enfermedades infecciosas transmitidas por mosquitos
	12.3 Riesgo de pérdida de atractivo turístico debido a la desaparición o degradación de recursos naturales debido a impactos climáticos
Sistema financiero y actividad aseguradora	13.1 Riesgo de corrección de precios de activos por impactos del cambio climático
	13.2 Riesgo de reducción de la actividad financiera por caída de inversión y ahorro en zonas altamente perturbadas por impactos del cambio climático
	13.3 Riesgo de impago de préstamos por disminución de productividad agrícola y de otros sectores productivos dependientes del agua por sequía y aridez
	13.4 Riesgo de aumento de compensaciones por pérdidas aseguradas en el sector agrícola frente a sequías, granizadas, heladas, inundaciones y calor extremo, y plagas favorecidas por cambios en el clima
Paz, seguridad y cohesión social	14.1 Riesgo de destrucción o degradación de medios de vida y de subsistencia por los impactos derivados del cambio climático
Paz, seguridad y cohesión social	14.2 Riesgo sobre la seguridad debido a interrupciones graves en el suministro de agua, de energía o de alimentos o a daños sobre infraestructuras críticas derivados del cambio climático.
	14.3 Riesgo de crisis y conflictos internacionales por impactos graves del cambio climático sobre los recursos naturales y por competencia por ellos

Fuente: elaboración propia en: <https://ericc.adaptecca.es/informe-completo>.

Como se ha señalado, en la determinación de estos efectos críticos tiene una particular relevancia la cadena de efectos previstos para cada riesgo y el esquema metodológico seguido para su valoración relativa que, sin ser único ni indiscutible, es una indudable aportación a la obtención de los riesgos que considerar prioritariamente en la adaptación, modificación o revisión del planeamiento territorial y urbano en España.

Como ejemplo concreto de la importancia de esta cadena de efectos, en la figura 2.13 se recoge la cadena de impactos del apagón producido en España el 28 de abril de 2025 y su influencia sobre los servicios del sistema energético y de telecomunicaciones, destacando la importancia de la caída en el servicio de telecomunicaciones y sus graves consecuencias sobre la imposibilidad de comunicaciones e información para la población afectada, incluso en situaciones de necesidad de auxilio.

Figura 2.13. El fallo eléctrico interrumpe las comunicaciones en todo el país



Fuente: *El País*, 29 de abril de 2025, p. 16.

En este marco, la imprescindible adaptación de la planificación territorial y urbana debe cumplir la doble función de disminuir los riesgos y de incrementar la resiliencia socioeconómica sobre los mismos, adaptando la clasificación, calificación y ordenación de usos a la nueva situación, estableciendo ordenanzas y diseños específicos territoriales y urbanos resilientes adaptados al tipo de riesgo y a sus cadenas de consecuencias sobre la sociedad, y sobre los servicios impactados, con particular consideración de las medidas de salvaguardia en el funcionamiento de servicios con base en las infraestructuras críticas.

7. LA CAPACIDAD DE INTERVENCIÓN COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN

Un elemento fundamental en el proceso de planificación es evaluar los recursos que disponemos en la actualidad y podremos disponer previsiblemente en el periodo de aplicación del plan para materializar sus contenidos, gestionar las actuaciones incorporadas y hacer cumplir las disposiciones que incorpore. O, en otras palabras, es preciso asegurar la viabilidad de las actuaciones y regulaciones contempladas en la planificación para poder llegar a alcanzar los Objetivos previstos. Y viceversa, los Objetivos que podremos alcanzar tendrán que ser acordes con las posibilidades reales de intervención, para lo que es fundamental conocer cuáles son estas capacidades de intervención.

De hecho, una de las razones del desprestigio de la planificación es la de no adecuar los objetivos pretendidos en el plan a las posibilidades reales de disponer de los recursos y medios necesarios para su logro, con la consecuencia de que la mayoría de los planes fracasan y decepcionan porque sus resultados finales quedan lejos de los pretendidos. De hecho, en muchas ocasiones, ni siquiera se hace esta adecuación objetivos/capacidad de intervención, porque los planes muchas veces se conciben más como documento de propaganda que como instrumento para el logro de unos determinados objetivos. Obviamente, en este sentido la planificación desde las administraciones públicas difiere radicalmente de la planificación empresarial, donde la adecuación de los objetivos a los recursos disponibles es un punto de partida básico.

De una manera práctica, tal y como se recoge en la figura 2.14, la capacidad de intervención de las administraciones públicas hay que establecerla desde tres perspectivas: *a*) la económico-financiera, *b*) la capacidad de gestión y *c*) la capacidad competencial para llevar a cabo las medidas pretendidas.

En todos los casos hay que considerar los recursos propios disponibles y previsibles durante el periodo de aplicación del plan o, en su caso, la disponibilidad conjunta derivada de posibles acuerdos o convenios con otras instituciones o a través de la cooperación público/privada o público/comunitaria.

Figura 2.14. Elementos definitorios de la capacidad de intervención en la planificación

Fuente: diapositiva para el XII CIOT basada en A. Serrano (1980, 1981, 1983).

Desde el punto de vista económico-financiero, hay que considerar la capacidad ligada a las administraciones públicas que se encuentren implicadas en la inversión, gestión y mantenimiento de las actuaciones previstas en el plan a lo largo de la vigencia de este y, en su caso, a los convenios o acuerdos reales establecidos con la iniciativa privada para la ejecución, por su parte, de los compromisos asumidos. La primera está directamente ligada a la evolución real de los presupuestos anuales y a los planes y programas aprobados con incidencia en el territorio planificado, considerando específicamente los fondos no comprometidos de las administraciones públicas implicadas que previsiblemente puedan considerarse disponibles en el horizonte del plan. La segunda está ligada a la viabilidad económico-financiera de los compromisos asumidos por el sector privado en el plan.

Desde el punto de vista de la capacidad de gestión, hay que considerar, en primer lugar, los recursos personales disponibles –o previsibles de forma realística– de las administraciones implicadas para la gestión del plan; y, en segundo lugar, los medios físicos disponibles o previsibles en estas para la materialización de esta capacidad de gestión cotidiana del territorio analizado, teniendo en cuenta la evolución real de las inversiones y actuaciones gestionadas y la capacidad de disciplina aplicada realmente en los periodos previos a la puesta en funcionamiento del plan. Igualmente hay que considerar la capacidad de gestión práctica materializada y previsible de una forma realista por agentes privados, organizaciones no gubernamentales, asociaciones u otras instituciones comprometidas en la gestión del plan para el espacio objeto de consideración.

Desde el punto de vista de los aspectos competenciales, estos vienen regulados específicamente por la normativa vigente, empezando por la propia Constitución. En España,

la ordenación del territorio, el urbanismo y la gestión del medio ambiente están recogidas en esta como competencias exclusivas de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos, en lo que atañe a las dos últimas. No obstante, es evidente que la Administración General del Estado, con sus actuaciones infraestructurales, o esta y la Unión Europea, con sus directrices y normativas generales inciden fuertemente en la transformación territorial final de cada espacio, ciudad y medio ambiente, por lo que existe un claro problema de coordinación y de concertación que el propio planeamiento debe intentar solventar.

De hecho, el territorio es un ámbito en el que se superponen competencias y actuaciones de distintos niveles administrativos, sobre los que es necesaria una ordenación y gestión integral que sean efectivas en la concertación y coordinación de objetivos, y en la racionalización de los procesos de intervención. Hasta ahora, y en ausencia de mecanismos realmente aplicados de concertación y coordinación, la superposición de planes, regulaciones e intervenciones sobre el territorio han originado dificultades para compatibilizar el principio de autonomía de decisión de cada nivel de las administraciones, generando fricciones e ineficiencias en las correspondientes actuaciones.

Con respecto a la descoordinación del planeamiento municipal, en muchos casos la falta –o incumplimiento– de un planeamiento supramunicipal que marque unas directrices comunes provoca que la elaboración de los planes urbanísticos se realice desde una óptica local que produce la aparición de continuos urbanos supramunicipales sin la necesaria articulación física y funcional entre los diversos espacios, permitiendo que en tramos homogéneos o con gran dependencia entre sí (regiones funcionales urbanas, áreas metropolitanas o zonas de segunda residencia o turísticas) el desarrollo urbanístico se convierta en una suma de productos aislados, carente de una estructura integrada; y frecuentemente generador de importantes problemas territoriales, urbanos, ambientales y de incremento de riesgos y sus consecuencias.

Atendiendo al contenido de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre «competencias compartidas» y al papel de «coordinación» tras la «concertación» que deben cumplir los planes, directrices o estrategias de ordenación del territorio de las distintas comunidades autónomas, es evidente que la necesaria concertación y cooperación en las relaciones entre la Administración Central del Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales debe materializarse en la elaboración y tramitación de los correspondientes acuerdos de desarrollo de la planificación territorial, urbana o sectorial, de forma que los compromisos que se adquieran se introduzcan entre las determinaciones de los respectivos instrumentos que se aprueben. Ello permite una estabilidad en la transformación territorial, urbana y sectorial que los vaivenes o las luchas políticas frecuentemente dificultan. A las que se añaden intereses de distinto signo que conducen a la frecuente anulación del planeamiento urbanístico o territorial por los tribunales, aspecto al que nos referiremos en las reflexiones finales de esta ponencia.

La comunidad autónoma es la administración competente para poner en marcha procesos de ordenación del territorio que coordinen, concierten y compatibilicen los principios de autonomía de decisión de cada nivel de la Administración, asegurando que los correspondientes documentos de planificación incorporen los compromisos que se adquieran en sus determinaciones. Así, la planificación debe integrar e intentar paliar, entre otros aspectos, adaptando sus propuestas a los condicionantes específicos existentes:

- Condicionantes internacionales que tener en cuenta, derivados de la política europea y de convenios internacionales firmados o asumidos. Es fundamental así la incorporación en el planeamiento de regulaciones ligadas a la adaptación y mitigación del cambio climático, donde las energías renovables y los fenómenos meteorológicos extremos tienen una relevancia fundamental.
- Desarrollo y aplicabilidad de los instrumentos con incidencia en la planificación derivados de la legislación estatal o autonómica, o de la planificación sectorial, particularmente de los referidos a adaptación a los riesgos.
- Medidas para solventar las dificultades para la gestión y disciplina territorial y urbana por parte de comunidades autónomas y municipios que permitan viabilizar las medidas incluidas en el planeamiento.
- Integrar en el propio planeamiento los acuerdos logrados en la concertación y coordinación en la ordenación y gestión entre distintas competencias administrativas.

En todo caso, esta problemática de inadecuación de los objetivos establecidos en los planes con los recursos adscritos a su consecución no es solo característica del caso español. Sirva como ejemplo el Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (COM/2025/2 final),[27] que sigue concluyendo, con nuevos datos actualizados, que un número considerable de medidas anunciadas en los planes hidrológicos de cuenca y en los de gestión del riesgo de inundación no se han aplicado. Hecho que continúa mostrando una situación que, a la finalización del sexenio de planificación 2016-2021 (datos a diciembre de 2021), señalaban que las medidas que deberían estar completadas alcanzaban solo el 24 %, mientras que de las restantes solo un 20,9 % se encontraba en marcha. El grado de inversión ejecutada alcanzaba solo el 29,2 % del previsto para 2021, cuando ya había transcurrido la totalidad del primer horizonte de inversión. Y señalaban que explicaban esa situación:

– Una financiación insuficiente de las medidas como obstáculo más significativo (citado en el 86 % de los planes analizados).
– Retrasos inesperados en el desarrollo de las medidas por causas externas (situaciones no esperadas) (81 % de los planes).
– Falta de mecanismos nacionales adecuados, como normativas nacionales y otras medidas aún no adoptadas (70 %).
– Problemas de gobernanza (57 %).
– Dificultades para adquirir los terrenos necesarios para aplicar determinadas medidas (consideración general a medidas concretas en todos los casos).

Como apreciamos, se produce una notable disfunción entre lo planificado y las capacidades puestas a disposición de los planes para la consecución de los objetivos, lo que

27. Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva marco sobre el agua (2000/60/CE), y la Directiva sobre Inundaciones (2007/60/CE). Terceros planes hidrológicos de cuenca. Segundos planes de gestión del riesgo de inundación (com/2025/2 final), en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52025DC0002>.

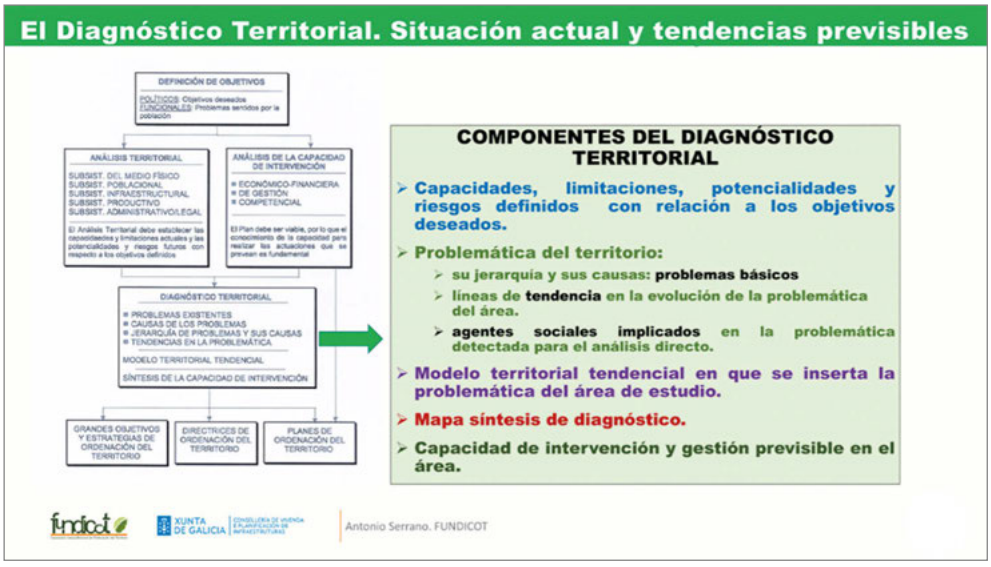
lleva a la CE a un conjunto detallado de recomendaciones (páginas 42 a 46 del documento citado) que pretenden avanzar en resolver la situación, en las que, por motivos obvios, no podemos entrar en esta ponencia.

8. UN DIAGNÓSTICO TERRITORIAL O URBANO QUE INTEGRA LOS RIESGOS NATURALES

De una manera práctica, según se recoge en la figura 2.15, el diagnóstico territorial puede considerarse integrado por cinco grandes componentes (Serrano, 1978-2001):

El primero hace referencia al conjunto antes citado de capacidades y limitaciones actuales, junto a las potencialidades y riesgos tendenciales (CLPR) si se sigue la dinámica histórica actual, que se habrán establecido en cada uno de los capítulos del análisis territorial desde la perspectiva de los objetivos definidos para este, lo que nos permite disponer de una visión interrelacionada e integrada de estos respecto a la dinámica de transformación del espacio analizado. Obviamente, el objetivo de adaptación y resiliencia frente a los fenómenos extremos y a sus cadenas de efectos asociados deben formar parte integrante de estas CLPR (conocido también como análisis DAFO).

Figura 2.15. Componentes del diagnóstico territorial



Fuente: diapositiva para el XII CIOT basada en A. Serrano (1980, 1981, 1983).

El segundo componente incorpora la problemática detectada en el territorio, que debe incluir una descripción, identificación y explicación de los problemas específicos encontrados, entendiendo que existe un problema cuando se produce un funcionamiento no acorde o incompatible con los objetivos buscados para el territorio; tanto si el des-

acuerdo responde a funcionamientos perjudiciales desde la perspectiva de los señalados objetivos, como si proviene de las limitaciones o riesgos para alcanzar los mismos; o si algunas de las capacidades o potencialidades del territorio desde la perspectiva de los señalados objetivos, no están adecuadamente aprovechadas o son insuficientes y requieren intervenciones de mejora.

En ese sentido, se debe disponer de: *a*) la descripción de la problemática, particularizando su contenido y su encuadre territorial y social; *b*) la explicación de la misma, fundamentando las causas de su existencia; *c*) la determinación de los agentes sociales implicados en cada Problema, bien porque sean beneficiados o perjudicados por el mismo, o bien porque formen parte de los causantes directos o indirectos de su existencia; y *d*) la evolución e importancia relativa esperada para cada Problema en el horizonte de la planificación que debe realizarse.

En la explicación de la problemática hay que tener en cuenta la diferenciación entre causas de los problemas y los condicionantes externos que inciden o pueden incidir en la evolución del problema correspondiente. Las causas de los problemas deben recoger el conjunto de comportamientos humanos, o de las características del territorio o de su organización dependientes de dichos comportamientos, que inciden en la dinámica territorial alejándola de los objetivos buscados, sobre los que se puede actuar para resolver los problemas correspondientes. En el caso de los condicionantes que influyen en la existencia del problema nos encontramos con aspectos estructurales o naturales que coadyuban a la generación de problemas, pero sobre los que no se puede actuar (normativa europea, efectos meteorológicos extremos, etc.) por incorporar aspectos no modificables a corto plazo o incontrolables desde las actuaciones viables de la planificación. En este caso, las medidas a incorporar en el plan deben ser las de adaptación, adecuación y resiliencia sobre los condicionantes o sus efectos. En concreto, el calentamiento global y cambio climático asociado, así como los riesgos ligados a sismos, vulcanismo o fenómenos meteorológicos extremos, son, entre otros, aspectos estructurales sobre los que no podemos intervenir, lo que exige que el planeamiento incorpore medidas de adaptación y resiliencia socioeconómica sobre los mismos.

Definidos estos extremos, es fundamental que el diagnóstico territorial incorpore:

- El establecimiento de la jerarquía derivada de la gravedad de los efectos de los problemas detectados en relación con los objetivos pretendidos, que nos permita establecer la definición de los problemas fundamentales del ámbito de análisis y las principales causas de la existencia de la problemática señalada en el área.
- Las líneas de tendencia en la evolución de la problemática del área, particularizando la jerarquía anterior con base en la evaluación de los problemas que tienden a agravarse y las causas de este hecho.
- La particularización del conjunto de agentes sociales implicados en la problemática detectada que, consecuentemente, habrán de formar obligatoriamente parte del proceso de participación e interrelación pública imprescindible en todo proceso de planificación.

El tercer componente fundamental del diagnóstico es el modelo territorial,[28] en el que se inserta la problemática del área de estudio. Es decir, se debe establecer la medida en la que los problemas detectados se integran, condicionan o interfieren en el modelo territorial característico de la evolución del territorio considerado. Y cómo la dinámica de transformación de ese modelo territorial viene condicionada por la propia dinámica de evolución de los problemas detectados, en su caso, estableciendo el marco global de interrelación entre los problemas más significativos y el modelo territorial en su conjunto, entendido como resultado de un proceso histórico de transformación del territorio (lo que exige una aproximación histórica al análisis del modelo) con un carácter dialéctico en su dinámica (si el modelo territorial es el reflejo espacial de una determinada formación social, es evidente que la dialéctica presente en ésta va a condicionar e influir en la dinámica de aquel).

Este carácter histórico/dialéctico es fundamental, puesto que el territorio atesora actuaciones históricas sucesivas que, aun respondiendo en cada momento y lugar a intereses y relaciones sociales concretas (en muchos aspectos poco o nada relacionados con los que caracterizan a la sociedad actual), son condicionantes (localización primigenia de las ciudades, cascos históricos, estructura de la propiedad, sistemas de riesgo, etc.) que actúan como potenciales o limitantes del propio desarrollo. E, igualmente, comportamientos y actuaciones sociales históricas relevantes permiten aproximarse a la comprensión de ciertas dinámicas territoriales y a las transformaciones registradas, o no, producidas por normas, regulaciones o intentos de planificación fallidos o no gestionados según lo previsto (Serrano, 1981).

En todo caso, las áreas o elementos del territorio afectados por riesgos significativos deberán estar reflejados de forma específica en el modelo territorial definido, junto con el resto de los elementos (infraestructuras, usos del suelo, localización de actividades, patrimonio natural, etc.) que caractericen la dinámica y estructura del modelo territorial.

Como cuarto aspecto específico del diagnóstico hay que considerar la definición de, al menos, dos escenarios alternativos posibles de evolución del territorio. El primero, atendiendo a las dinámicas asociadas a la evolución tendencial de este, caracterizando el modelo territorial actual y su dinámica tendencial de transformación basado en las líneas de intervención que están desarrollando y han propuesto las distintas administraciones, instituciones y agentes sociales relevantes en el proceso de definición y evolución de dicho modelo territorial. El segundo, definiendo el modelo territorial asociado al supuesto de que se pudieran alcanzar la totalidad de objetivos propuestos y la resolución de la totalidad de los problemas encontrados, incluida la adaptación y resiliencia a los riesgos considerados.

Sin embargo, no podemos olvidar el carácter dialéctico antes señalado y que cada subsistema implicado en el territorio y en la ciudad tienen una dinámica que interacciona con el resto de los subsistemas, pero que, a su vez, presentan una cierta autonomía específica que no puede dejar de ser tenida en cuenta, fundamentalmente en lo que son condicionantes externos. Así, en particular, hay que tener en cuenta que Naciones Unidas viene advirtiendo

28. Entendemos por modelo de desarrollo territorial (Serrano, 1978-2001), «el reflejo espacial de una formación social, definido por cómo ésta usa, organiza, se relaciona y transforma el territorio. En última instancia, el Modelo Territorial puede entenderse como la expresión física del sistema de relaciones técnicas y sociales imperantes; es decir, como la expresión espacial de un modelo de sociedad».

en sus evaluaciones globales sobre la reducción de riesgos de desastres (GAR)[29] del fuerte incremento de los costes asociados a estos, particularmente desde 2022, para el horizonte de 2030,[30] para el que preveían un incremento de más del 40 % en el número de desastres esperados, advirtiendo en su último informe –GAR, 2025–[31] de que el planeta entra en una década de calor extremo de consecuencias gravemente crecientes hasta 2050.

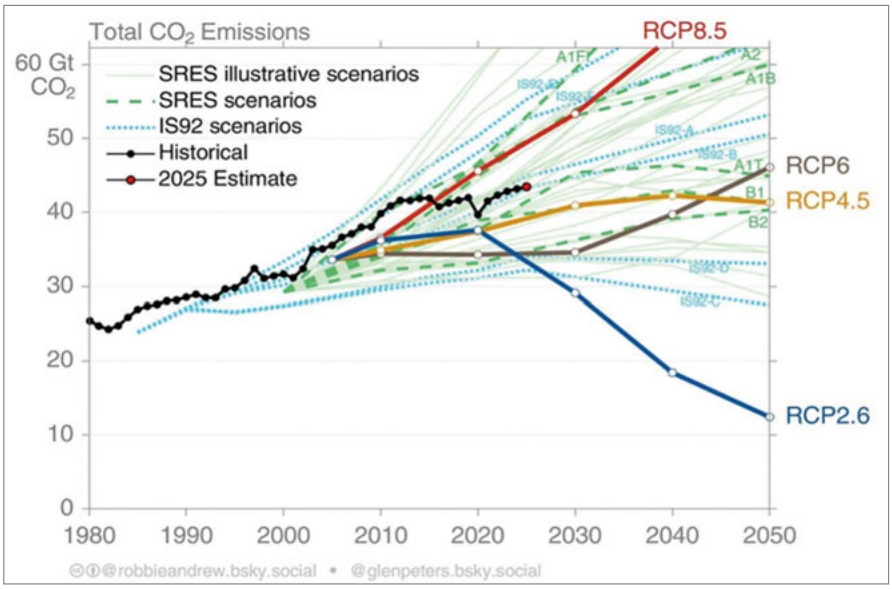
En paralelo, la Organización Meteorológica Mundial (OMM)[32] sitúa al planeta ante una sucesión de años excepcionalmente cálidos que podrían transformar la forma en que vivimos, producimos alimentos y gestionamos recursos esenciales. Así, prevé, para el período 2026-2035, récords de temperatura mundiales, un aumento de los fenómenos extremos y una presión sin precedentes sobre ecosistemas, ciudades, recursos hídricos y economías, con una previsión regional hasta 2035, aplicable a España, en la que destaca:

- Con muy alta probabilidad, un fuerte incremento de la temperatura superficial.
- Con alta probabilidad, una fuerte reducción en las precipitaciones medias.
- Con baja probabilidad, una mayor presión del incremento en el nivel del mar.

En todo caso, el seguimiento de la evolución de las políticas climáticas de los distintos países tras el Acuerdo de París en la COP de Cambio Climático de 2015 permite apreciar que las previsiones inicialmente realizadas en los informes del IPCC a que nos referíamos en el primer apartado de esta ponencia han ido mejorando secuencialmente, aunque no hayan conseguido frenar el incremento de las temperaturas registradas. No obstante, sí han conseguido que en su último documento[33] los responsables de la propuesta de escenarios futuros del IPCC vayan a proponer la retirada del escenario RCP8.5, el escenario de emisiones más extremo considerado en informes anteriores, para el próximo Séptimo Informe de Evaluación del IPCC, ya que consideran que se ha vuelto poco probable por la tendencia a un menor crecimiento en las emisiones de GEI, que se refleja en la figura 2.16, extraída de Hausfather, Glen Peters y Forster (2026). Tendencia reducida tanto por la fuerte expansión del uso de las energías renovables, gracias al menor coste relativo de estas, como por las políticas de electrificación y climáticas desarrolladas por los países más consumidores de energías fósiles.

29. UNDRR, en línea: <https://www.undrr.org/gar>.
30. UNDRR. gar 2022, en línea: <https://www.undrr.org/gar2022-our-world-risk#container-downloads>.
31. UNDRR. gar 2025, en línea: <https://www.undrr.org/gar/gar2025>.
32. WMO Global Annual to Decadal Climate Update 2026-2035. WMO-GADCU-2026-2035_en.pdf.
33. Detlef P. Van Vuuren et al. (abril de 2026), en línea: <https://gmd.copernicus.org/articles/19/2627/2026/gmd-19-2627-2026.pdf>.

Figura 2.16. Tendencias en las emisiones totales de CO_2 y viabilidad de los Escenarios previstos por el IPCC



Fuente: Z. Hausfather, G. Peters y P. Forster (2026), en línea: <https://skepticalscience.com/death-of-rcp85.html>.

En términos de probabilidad, esta nueva aproximación implicaría una consideración de cambios significativos de los incrementos de temperatura previstos para 2100, con una mediana de 2,8 ºC y un intervalo del 95 % entre 2,1 y 3,7 ºC.

No obstante, pueden acelerarse procesos por superarse puntos de inflexión (*tipping points*)[34] de diferentes sistemas alterados por el calentamiento global que conduzcan a retroalimentaciones de este, aumentando la incertidumbre y fiabilidad de las cifras anteriores.

Con respecto a las previsiones futuras realizadas para España en el informe de la Agencia Europea del Medioambiente (EEA, 2024)[35] se señala la alta probabilidad de alcanzar los 3 ºC de incremento en la temperatura media para España antes de 2035. Y sintetiza, como riesgos críticos derivados del calentamiento global previsibles para España que habrá que tener en cuenta en la adaptación del planeamiento:

34. T. M. Lenton, D. I. Armstrong McKay, S. Loriani, J. F. Abrams, S. J. Lade, J. F. Donges, M. Milkoreit, T. Powell, S. R. Smith, C. Zimm, J. E. Buxton, E. Bailey, L. Laybourn, A. Ghadiali y J. G. Dyke (eds.) (2023): *The Global Tipping Points Report 2023*, Exeter, University of Exeter, en línea: <https://global-tipping-points.org/>.

35. EEA (2024): *European climate risk assessment. eea Report 01/2024*, en línea: <https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment>.

RIESGO	GRAVEDAD POTENCIAL		
	Hasta 2040	2040-2060	2080-2100
Deterioro de los ecosistemas acuáticos y humedales por reducción de caudales en los ríos	Sustancial	Crítica	Crítica
Sequías	Sustancial	Crítica	Catastrófico
Olas de calor. Efectos sobre la salud.	Crítica	Catastrófico	Catastrófico
Producción alimentaria	Crítica	Crítica	Catastrófico
Incendios	Crítica	Crítica	Catastrófico

Fuente: EEA (2024): *European climate risk assessment. EEA Report 01/2024*, en línea: <https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment>.

Por último, señalemos que el quinto componente fundamental del diagnóstico viene dado por la anteriormente definida capacidad de intervención en el área a planificar, sobre la que reiteramos es la principal limitación para la consecución de los objetivos pretendidos para un territorio determinado.

9. DEL DIAGNÓSTICO TERRITORIAL A LOS PROCESOS Y COMPONENTES DEL PLAN

La dinámica del proceso de planificación desarrollado en los cursos de ordenación del territorio y medio ambiente de FUNDICOT se recoge en la figura 2.17, en la que podemos distinguir cómo, tras disponer del diagnóstico, los elementos adicionales de lo que constituye la tradicional Memoria Justificativa del Plan incorporan:

1. La reformulación de los objetivos iniciales, derivada de la jerarquía de los problemas establecidos y de la definición precisa de la capacidad de intervención disponible en el periodo de vigencia del plan. Básicamente se trata de pasar de los objetivos y de la resolución de problemas inicialmente deseados, a los objetivos y resolución de problemas que sea viable alcanzar y solucionar, respectivamente, teniendo en cuenta dicha capacidad de intervención. Por lo tanto, la fase de planificación empieza con la definición de unos objetivos alcanzables y viables en el marco de nuestras capacidades de intervención y en el marco de la dinámica de transformación del modelo territorial sobre el que va a incidir el plan.
2. La definición de las medidas/actuaciones alternativas viables para alcanzar los reformulados objetivos y resolver los problemas prioritarios. Estas medidas/líneas de actuación para resolver un determinado problema o alcanzar un determinado objetivo no son únicas, existiendo distintas «alternativas» de actuación que pueden resolver el problema y alcanzar el objetivo en un grado determinado y con una eficacia y análisis coste/beneficio determinados, y, normalmente, con distintos «efectos externos» sobre el resto del sistema territorial.
3. Una alternativa imprescindible como marco de referencia para valorar los efectos derivados de las medidas correspondientes es la consideración de la «alternativa nula» o «alternativa tendencial», que implicaría aceptar que las pautas de comportamiento y actuación seguidas hasta la actualidad van a seguir predominando en el futuro.

4. En los procesos de planificación territorial o urbana los objetivos pretendidos y los problemas que se pretenden resolver son múltiples y afectan a distintas áreas y elementos del territorio o de la ciudad. Ello obliga a que las actuaciones/medidas que se proponen deban definir sus efectos sobre la totalidad de objetivos y problemas reformulados para detectar posibles efectos cruzados negativos de ciertas medidas que, resolviendo un problema puedan agravar algún otro de los considerados. Con ello podremos definir la matriz de efectos, tanto directos como externos, de las actuaciones/medidas alternativas tenidas en cuenta, dos de cuyos elementos fundamentales deben ser el grado de eficacia en la consecución de cada objetivo/problema en el periodo de vigencia del plan, y el valor actual de los costes y beneficios previsibles asociados a cada actuación/medida con su correspondiente fiabilidad.
5. Es importante señalar que esta matriz de efectos debe hacerse en paralelo e integrada con la determinación de efectos derivada de la evaluación ambiental estratégica exigida para cada proceso de planificación que, de ser posible, debe iniciarse en paralelo a la elaboración del diagnóstico territorial.
6. Establecida la matriz de efectos es factible realizar una evaluación multicriterio de las distintas actuaciones/medidas consideradas, para establecer la prioridad relativa en su desarrollo o en su preferencia cara a la selección de las que sería recomendable incluir en el plan. No obstante, la evaluación ha de considerarse solo como una ayuda en el proceso de toma de decisiones. Su objetivo es el establecimiento de un marco comparativo de las ventajas y desventajas relativas de cada medida a incorporar al plan que facilite la toma de decisión.

Figura 2.17. Componentes del proceso de planificación

Fuente: diapositiva para el XII CIOT basada en A. Serrano (1980, 1981, 1983).

En todo caso, no podemos olvidar que los problemas inherentes a la determinación de efectos futuros sobre un territorio o ciudad tienen su dinámica propia; y sobre los que condicionantes externos (incluidos posibles cisnes negros) pueden cambiar significativamente los supuestos e hipótesis de partida sobre los que la evaluación multicriterio ha derivado sus priorizaciones/selecciones.

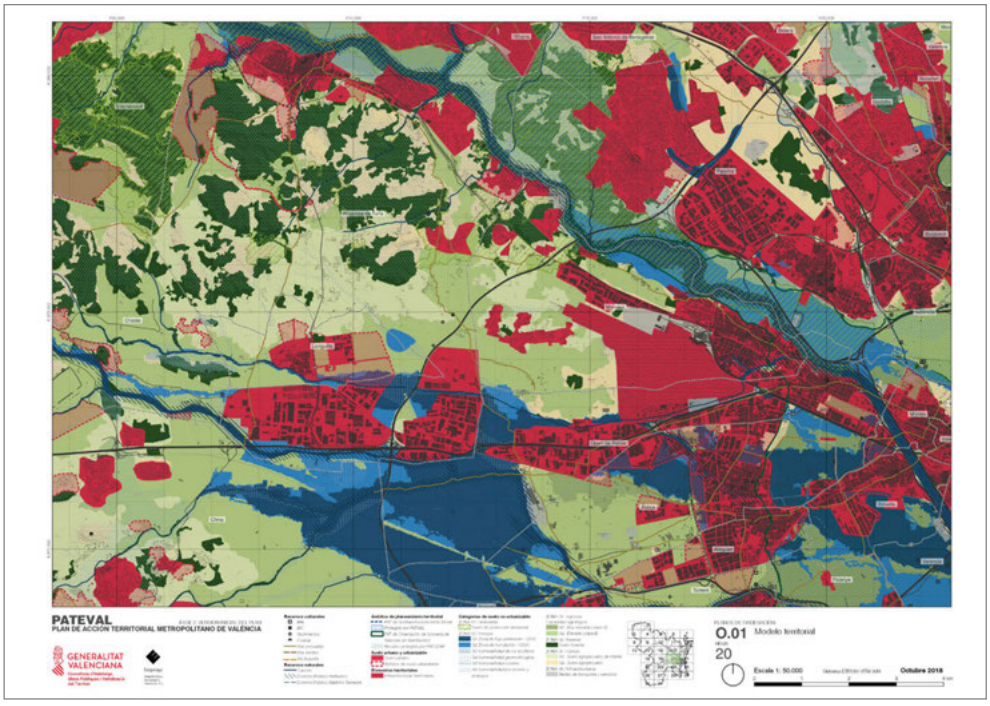
Los distintos modelos de estimación de efectos de una actuación o riesgo, desde los más cualitativos, basados en la opinión de expertos, hasta los más cuantitativos basados en modelos, en el mejor de los casos han de definir un margen de confianza en los valores resultantes, asociado a una probabilidad determinada. La incertidumbre y el margen de error en la determinación de efectos aumenta muy significativamente en la determinación de los costes de inversión y mantenimiento, así cómo de los beneficios actualizados para la vida útil de las actuaciones en escenarios territoriales y urbanos.

Realizada la selección y priorización de actuaciones/medidas que incorporar al plan, la memoria justificativa y su correspondiente evaluación ambiental estratégica son las bases para la elaboración de la memoria ambiental del plan y de los contenidos del propio plan, cuyos componentes tradicionales serían:

- las actuaciones/medidas a incorporar en los correspondientes Programas de actuación, con especificación de todas aquellas medidas pertinentes para la adaptación e incremento de la resiliencia socioeconómica a fenómenos meteorológicos extremos, con particular consideración de lo relativo a las infraestructuras críticas y sus servicios;
- la programación del desarrollo del programa de actuación, atendiendo a la prioridad establecida para las distintas actuaciones/medidas y a la correspondiente disponibilidad de las capacidades de intervención para las fases temporales definidas;
- los estudios económico-financieros que aseguren la viabilidad del desarrollo del programa de actuaciones/medidas y las fuentes de financiación contrastadas de las distintas actuaciones/medidas;
- la normativa que regule los procesos de transformación compatibles y coherentes con los objetivos perseguidos y viabilice la materialización de las actuaciones/medidas incorporadas al plan;
- la selección de los indicadores que han de formar parte del seguimiento proactivo del plan, mostrando la coherencia o divergencia entre lo previsto con la ejecución/gestión del plan y la realidad de su aplicación. Un plan territorial o urbanístico debe reunir la capacidad de reaccionar de forma proactiva ante resultados de las actuaciones o medidas previstas que tengan consecuencias distintas a las esperadas; o ante sucesos externos que modifiquen lo previsto en el plan;
- los planos de ordenación de usos del suelo y de localización o incidencia de actuaciones/medidas del plan que definirían el modelo territorial previsto a la finalización del periodo de vigencia de este. En particular, las actuaciones de adaptación y resiliencia sobre las infraestructuras críticas y su interrelación con las áreas de riesgo, así como la definición precisa de estas y de sus implicaciones regulatorias, deben ser elementos fundamentales del plan que deben reflejarse adecuadamente en los planos correspondientes. Como ejemplo sirva la figura 2.18 (Modelo territorial

del Plan de Acción Territorial del Área metropolitana de Valencia-PATEVAL), en la que se establecen las categorías de los usos del suelo para las que la normativa define condicionantes de uso y desarrollo específicos. En concreto, las áreas de riesgo determinan que el suelo correspondiente se califique como no urbanizable, junto con el suelo de protección ambiental. Y se definen las categorías asociadas a riesgos derivados de: A) Riesgos de inundación (zona G1, azul oscuro, de flujo preferente con período de retorno de 100 años y zona G2, azul claro, de inundación con período de retorno de 500 años); B) Zona G3, rallado azul fino horizontal, de vulnerabilidad de acuíferos; C) Zona G4, punteado azul, horizontal, de vulnerabilidad por riesgos geomorfológicos; D) Zona G5, punteado azul grueso, horizontal, por vulnerabilidad costera; E) Zona G6, punteado diverso azul horizontal, por vulnerabilidad a la erosión u otros riesgos tipificados.

Figura 2.18. Ejemplo de plano de usos del suelo del modelo territorial del PATEVAL



Fuente: Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia (PATEVAL).

En todo caso, como se ha señalado, es necesario considerar dos aspectos primordiales en los procesos de incorporación de los riesgos a la planificación territorial y urbana. En primer lugar, la característica dialéctica que presenta el funcionamiento del territorio y de la ciudad, que obliga a ciclos de retroalimentación (*feedback*) en el esquema de planificación;

es decir, es necesario mantener una dinámica de planificación continuada directamente ligada a la evolución de los fenómenos externos que la condicionan (particularmente en el caso de riesgos) y a la capacidad de gestión realmente aplicada. En segundo lugar, dadas las incertidumbres y el margen de variación del cálculo de los efectos derivados de cada actuación (particularmente en el capítulo de riesgos) a los que nos hemos referido anteriormente, es frecuente que los efectos reales de las actuaciones/medidas aplicadas difieran sustancialmente de los previstos, lo que obliga a una planificación continuada con mecanismos de seguimiento de los efectos reales que se van produciendo de cada actuación/medida, comparándolos con los previstos. Y si existen discrepancias sensibles, introduciendo las modificaciones en prioridades o en las propias actuaciones/medidas que correspondan, de forma que podamos hablar de procesos de planificación proactivas sometidas a evaluación continua.

10. INTERVENCIÓN TERRITORIAL PARA LA PREVENCIÓN, ADAPTACIÓN Y RESILIENCIA SOCIOECONÓMICA ANTE EL INCREMENTO DE RIESGOS CATASTRÓFICOS

Los planes territoriales y urbanísticos vigentes presentan, en general, una escasa consideración de los riesgos climáticos y de sus consecuencias ambientales, sociales y territoriales, e incluso algunos incorporan actuaciones que incrementan los citados riesgos. En España no se ha conseguido regular y aplicar de forma eficiente la restricción a la implantación de usos en el territorio afectado por riesgos y se ha fracasado en controlar la invasión urbanizadora de terrenos en riesgo grave e, incluso, las administraciones han promovido la localización de infraestructuras críticas en áreas de riesgo elevado.

En este marco, la imprescindible adaptación de la planificación territorial y urbana debe cumplir una doble función: disminución de riesgos e incremento de la resiliencia socioeconómica sobre estos, adaptando la clasificación, calificación y ordenación de usos a la nueva situación; y estableciendo ordenanzas y diseños específicos territoriales y urbanos resilientes adaptados al tipo de riesgo. Pero, aunque los efectos patrimoniales de las catástrofes se pueden reducir o limitar con las adecuadas medidas de ordenación territorial, urbanísticas, de adaptación y resiliencia de las infraestructuras críticas, y de gestión para la prevención de daños, su eliminación total es inviable, dados los procesos de transformación territorial permitidos sobre áreas de riesgo, y, en particular, sobre áreas rurales abandonadas, sobre áreas de inundación fluvial y marítima, o sobre la localización y diseño de infraestructuras críticas,[36] destacando, en particular, la falta de previsión de estos riesgos sobre la evacuación de áreas cuando el riesgo se materializa y sobre la logística previa y durante la catástrofe.[37]

36. Han proliferado las recomendaciones técnicas sobre el diseño de infraestructuras resilientes a fenómenos climáticos con una estructura que en gran parte siguen la orientación técnica establecida al respecto por la Comisión Europea, en 2021, para el período 2021-2027, en línea: <https://ec.europa.eu/newsroom/cipr/items/722278/en>.

37. El impacto sobre la logística ha llevado a que los fabricantes y transportistas se hayan enfrentado a acontecimientos (inundaciones, incendios, barco atascado en el canal de Suez…) que trastocan sus

En la práctica, todavía en España no se han adoptado todas las políticas imprescindibles adecuadas ni, sobre todo, se han puesto a disposición los recursos necesarios para adoptar medidas de prevención, adaptación y resiliencia socioeconómica territorial ante los fenómenos naturales y climáticos extremos, cuya reiteración en España es histórica. Y ahora, con un periodo de retorno (número de años en que es esperable que el fenómeno se repita) cada vez menor, y una magnitud de la incidencia de cada fenómeno creciente a medida que se incrementa el calentamiento global y sus efectos sobre el cambio climático, la urgencia de llevar a cabo medidas de adecuación de la planificación e intervención que incorporen la adaptación y resiliencia socioeconómica es máxima, dada la magnitud de las consecuencias que se están derivando de su no adopción, y la previsión de que los efectos catastróficos locales irán in crescendo ya en la presente y próximas décadas.

Pero no solo hay que aprobar planes. Luego hay que gestionarlos, aplicar los recursos presupuestarios previstos con eficacia, y desarrollar una adecuada disciplina sobre los incumplidores. Y, en esto, nuevamente en España, nos encontramos con que, pese a la disposición de medios técnicos y personales adecuados, la estructura administrativa territorial (8.314 municipios con dos terceras partes de estos con muy reducidas capacidades presupuestarias y de gestión) y la resistencia a aplicar medidas restrictivas, en un campo en el que el interés individual es muy difícil de limitar en aras del interés general, implican dinámicas que necesariamente habría que corregir.

Se necesitan ampliaciones significativas en los presupuestos de inversión y mantenimiento funcional asignados a la planificación y gestión territorial y urbana,[38] con particular consideración de los dedicados a la prevención de riesgos, que tengan en cuenta los elevados costes que, si no se previenen y reducen, tiene después paliar sus consecuencias. Actuaciones que deben priorizarse sobre la base de imprescindibles estudios de alternativas que consideren los análisis coste/beneficio, territoriales, ambientales y sociales que determinen las más eficientes y eficaces para los objetivos previstos y de obligado cumplimiento recogidos en las directrices europeas. Además, hay que asegurar que las medidas previstas se desarrollan en el tiempo y plazos planificados, corrigiendo todos aquellos elementos o factores que dificulten su ejecución en tiempo y forma. Y potenciar la capacitación y dirección técnica de los procesos de integración de los riesgos en la planificación.

En todo caso, por mucha planificación y buena gestión y diseño de proyectos adaptados al riesgo que se produzca, siempre es factible que la realidad del fenómeno extremo

---

operaciones debido a la interrupción de la circulación y de las cadenas de suministro. Pero estos impactos pueden prevenirse y evaluar las medidas más beneficiosas para su minimización. De hecho, los tipos de interrupciones logísticas a prevenir (derivadas de eventos –cisnes negros– imposibles de predecir; de eventos con periodicidad irregular –incendios, inundaciones…–; o de eventos predecibles con tiempos de interrupción también predecibles por la información disponible –por ejemplo, ciberataques) permiten la incorporación, simulación y previsión de medidas eficientes económicamente, que facilitan establecer rutas o modos alternativos de transporte.

38. Se olvida con frecuencia que toda infraestructura o medida de intervención requiere tanto la inversión correspondiente como la asignación de presupuesto y medios para su mantenimiento y gestión (incluida la previsión de la inversión de reposición, en su caso), lo que, en el caso de elementos fundamentales desde la perspectiva de la reducción del riesgo es particularmente importante, y puede significar una carga relevante en los presupuestos anuales de los organismos implicados, que debe ser adecuadamente considerada para garantizar la ausencia de riesgos derivados de la falta de mantenimiento.

supere las previsiones razonablemente consideradas. Lo que hace que también sea objetivo prioritario el desarrollo de políticas públicas en Protección Civil, coordinadas entre las tres administraciones y el conjunto de la sociedad civil, cuya integración con las planificaciones territoriales y urbanísticas adaptadas debe lograrse incorporando en la estructura de los planes aquellas medidas de prevención asumidas por los planes de protección civil que requieran determinaciones urbanísticas o territoriales complementarias para lograr que prácticamente ninguna vida humana se pierda en estas catástrofes y se minimicen los daños patrimoniales.

En este sentido, en el gobierno territorial es imprescindible que el Sistema y los planes de Protección Civil complementen también el conjunto de medidas de prevención, adaptación y resiliencia precisas si el riesgo finalmente se materializa. Aspecto sobre el que hay que destacar positivamente en España el desarrollo logrado de la Protección Civil[39] y la estructura diseñada para abordar los distintos riesgos definidos, estableciendo los distintos niveles de alerta ligados a los umbrales y a los protocolos de comunicación previamente definidos en relación con los sistemas de aviso inmediato a las autoridades –Red de Alerta Nacional (RAN)– y a la población (ES-Alert).

La planificación, estructura y articulación de los mecanismos de Protección Civil pueden considerase adecuados para los objetivos perseguidos ante los riesgos. Sin embargo, es evidente que los resultados de su aplicación concreta a la DANA del 29 de octubre de 2024 fueron desastrosos, con una cifra de muertos y daños inaceptables; y que tampoco ha funcionado adecuadamente frente al conjunto de incendios producidos en agosto de 2025 que, al margen de problemas puntuales de comportamientos inadecuados de autoridades responsables, demuestran que el aspecto que ha mostrado su incidencia negativa más significativa es la descoordinación política que a veces ha conducido a dificultades en el uso de los medios disponibles por parte de los técnicos responsables.

39. Regulación y evolución histórica muy positiva desde la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (<https://www.boe.es/boe/dias/2015/07/10/pdfs/BOE-A-2015-7730.pdf>), tanto para el conjunto del Estado como para las comunidades autónomas, cuyo último elemento es el Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-14679>).

Figura 2.19. Atribución de competencias a las administraciones públicas territoriales del Plan Nacional de Riesgos de Desastres

Fuente: Plan Nacional de reducción de Riesgos de Desastres, Horizonte 2035, en línea: <http://www.boe.es/legislacion/codigos/>.

La imprescindible mejora de la concertación y coordinación administrativa ante catástrofes debería obviar la competición política en aras de la seguridad y bienestar ciudadano. Y ello puede lograrse potenciando la dimensión técnica y utilizando al máximo la posibilidad de automatizar protocolos de funcionamiento que hagan independiente una toma de decisión básicamente técnica ante la prevención y respuesta a los riesgos obviando fricciones políticas. Recomendación que dista mucho de la dinámica política actual en la que la propuesta de un «Pacto de Estado frente a la Emergencia Climática»[40] por parte del Gobierno, en diciembre de 2025, fue rechazada por el conjunto de la oposición.

Por último, es importante señalar la importancia de los seguros como mecanismos de prevención de pérdidas por la población y actividades expuestas a riesgos, aspecto en el que en España no estamos suficientemente concienciados,[41] salvo en el apoyo público que reciben los seguros agrarios (Agroseguro).[42] Como consecuencia, las pér-

40. <https://www.miteco.gob.es/es/pacto-emergencia-climatica.html>.
41. No obstante, del orden del 75 % de las viviendas en España tienen contratado un seguro de hogar, aunque con grandes diferencias entre comunidades autónomas, desde más del 90 % en el País Vasco, hasta menos del 50 % en Canarias. No obstante, las catástrofes producidas desde 1983, e incrementadas en los últimos años, están siendo un acicate para el incremento de los seguros con incorporación de las garantías opcionales por fenómenos atmosféricos, pero con una incidencia muy marginal en el medio rural más desfavorecido.
42. El seguro agrario (Agroseguro) cubre relativamente la creciente incidencia de sequías y fenómenos meteorológicos extraordinarios (pedriscos, heladas, lluvias torrenciales, olas de calor), con indemnizaciones de las compañías aseguradoras fuertemente crecientes en los últimos años y deficitarias con

didas asociadas a fenómenos climáticos catastróficos solo en parte son cubiertas por los seguros, soportando las víctimas la mayor parte de los efectos monetizables y no monetizables (defunciones, incremento de la hambruna y de la pobreza, o población desplazada), así como los ecológicos con afección a sus potenciales de desarrollo territorial (estrés hídrico, desertificación, pérdida de biodiversidad, afección a ecosistemas, etc.). Y, nuevamente, los territorios expuestos más desfavorecidos, con poblaciones con menores recursos, presentan una menor capacidad de acceder a los seguros y sufren, tras la catástrofe, más directa y negativamente sus efectos, incrementando las desventajas para esos territorios.

Como política complementaria, debería potenciarse la utilización de los seguros para encarecer actuaciones privadas en áreas de riesgo, internalizando los costes de radicación de actividades con riesgo en estas.

11. NUEVAS TECNOLOGÍAS APLICADAS A LOS RIESGOS Y A SU CONSIDERACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS SISTEMAS TERRITORIALES Y URBANO

Las exigencias de una modificación o revisión de la planificación territorial y urbana no puede ni debe permanecer indiferente ante el incremento y consecuencias de los riesgos previsibles que, adicionalmente, se producen en el marco de una revolución científico técnica y de las tecnologías de la información y computación, incluida la inteligencia artificial generativa (IAg) y la disposición de inteligencia artificial agentica (IAa) que posibilitan un conocimiento, información y capacidad de intervención sobre el territorio, la ciudad y las infraestructuras críticas que les modelan que, adecuadamente gestionados, pueden llevar a un incremento muy sensible de la eficiencia y eficacia de la planificación y su gestión y disciplina, y a una reducción notable de los riesgos y sus consecuencias.

Hoy por hoy, existe una brecha entre el conocimiento y capacidades de intervención existentes y la necesaria aplicación de estos a los requerimientos de los agentes públicos y privados para la adaptación y resiliencia ante fenómenos extremos, o ante la incorporación en la planificación territorial, urbana o sectorial de las medidas que puedan prevenir esos riesgos y disminuir sus consecuencias.

Las posibilidades de obtención y tratamiento de información asociada a las nuevas tecnologías y a la modelización y simulación de procesos, permiten desarrollar predicciones sobre los riesgos a corto, medio y largo plazo, con diferentes niveles de probabilidad, que optimizan la respuesta a los mismos a través de la reducción, adaptación y resiliencia de los sistemas territoriales y, en particular, de las infraestructuras críticas y sus servicios.

---

respecto a las primas recaudadas por estas, lo que hace necesaria la creciente intervención del Consorcio de Compensación y el fuerte incremento de los fondos públicos y de las primas, lo que está incrementando la inviabilidad de muchas explotaciones agrarias. La dinámica actual busca una posible solución en que las administraciones cubran una mayor parte de las indemnizaciones asociadas a fenómenos climáticos extraordinarios no previsibles ni evitables.

Estas medidas, potenciadas con su incorporación en la ordenación del territorio y de la ciudad, benefician al conjunto de la sociedad y, en particular, a la funcionalidad de las obras públicas, cuya vida útil y sus servicios se extienden durante décadas.

Deben aprovecharse las nuevas tecnologías disponibles –y en particular de la IA– para mejorar el conocimiento y la capacidad predictiva para la adecuada gestión del riesgo y su integración en la correspondiente adaptación del planeamiento. Para ello hay que medir correctamente lo que valoramos, ya que los costos reales de los riesgos están especialmente infravalorados, y esta brecha se está ampliando a medida que los principales efectos del cambio climático se multiplican. Para ayudar a medir correctamente lo que valoramos, es fundamental:

- Reformar las evaluaciones financieras para que incluyan los costos reales del riesgo. Tenemos suficientes catástrofes y mediciones de efectos para entrenar la IA adecuando estos costes, lo que permitirá reformar las valoraciones asociadas a las tomas de decisiones sobre inversión y seguros para incentivar la reducción del riesgo.
- Adaptar la planificación, la financiación de actuaciones y los sistemas de gobierno para tener en cuenta los costes reales de cada línea de acción, incorporando los riesgos de potenciales desastres y su probabilidad de ocurrencia.

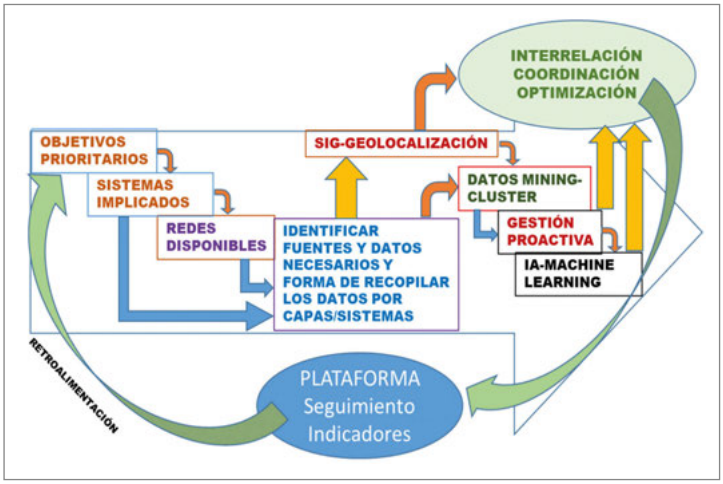
Aunque no hay que olvidar que la tecnología no es un fin en sí misma, sino un instrumento para conseguir fines determinados, la disposición de un sistema integrado de procesos o elementos territoriales o urbanos que utilice la revolución científico-técnica (*big data*, *bining data*, M2M, IoT, plataformas para sistemas inteligentes, gemelos digitales *Machine Learning*, IAg o IAa, …) para modelizar el territorio y sus funciones que sean acordes con los objetivos buscados, permite: *a*) mejorar la eficacia y eficiencia del funcionamiento territorial y urbano en todas sus facetas y actividades, incluyendo la gestión de riesgos, mediante la elaboración de sistemas inteligentes de prevención, control, adaptación y resiliencia socioeconómica; *b*) lograr mejoras muy sensibles en la modelización de escenarios futuros, particularmente en el campo del riesgo climático, pudiendo prevenir y reducir sus consecuencias; y *c*) sentar las bases para una planificación, gestión y seguimiento proactivo de los procesos de transformación y funcionamiento territorial y urbano.

Un condicionante básico para avanzar hacia una planificación y gestión inteligente es el de conseguir el despliegue de redes y servicios que garanticen la conectividad digital en los sistemas de intervención con un sistema/plataforma o modelo estructurado que vaya incorporando, interconectando e interrelacionando los niveles y servicios del territorio asociados a los objetivos perseguidos, considerando específicamente los riesgos y los niveles de seguridad y alerta como salidas del sistema, adecuadamente integrados en un gemelo digital[43] del territorio o de la ciudad objeto de planificación.

Un esquema del proceso de funcionamiento de un sistema inteligente integrado en la correspondiente plataforma integrada que permite el tratamiento proactivo del sistema territorial, urbano o sectorial se recoge en la figura 2.20.

43. Un gemelo digital sustentado en tecnologías gis permite una recreación virtual de un sistema físico, capaz de integrar datos en tiempo real, modelos analíticos y simulaciones. Ofrece un marco avanzado para representar en tiempo real los elementos y dinámicas del territorio o de la ciudad, siendo de gran utilidad para modelizar efectos territoriales o urbanos de procesos o alternativas de actuación, apoyando la toma de decisiones.

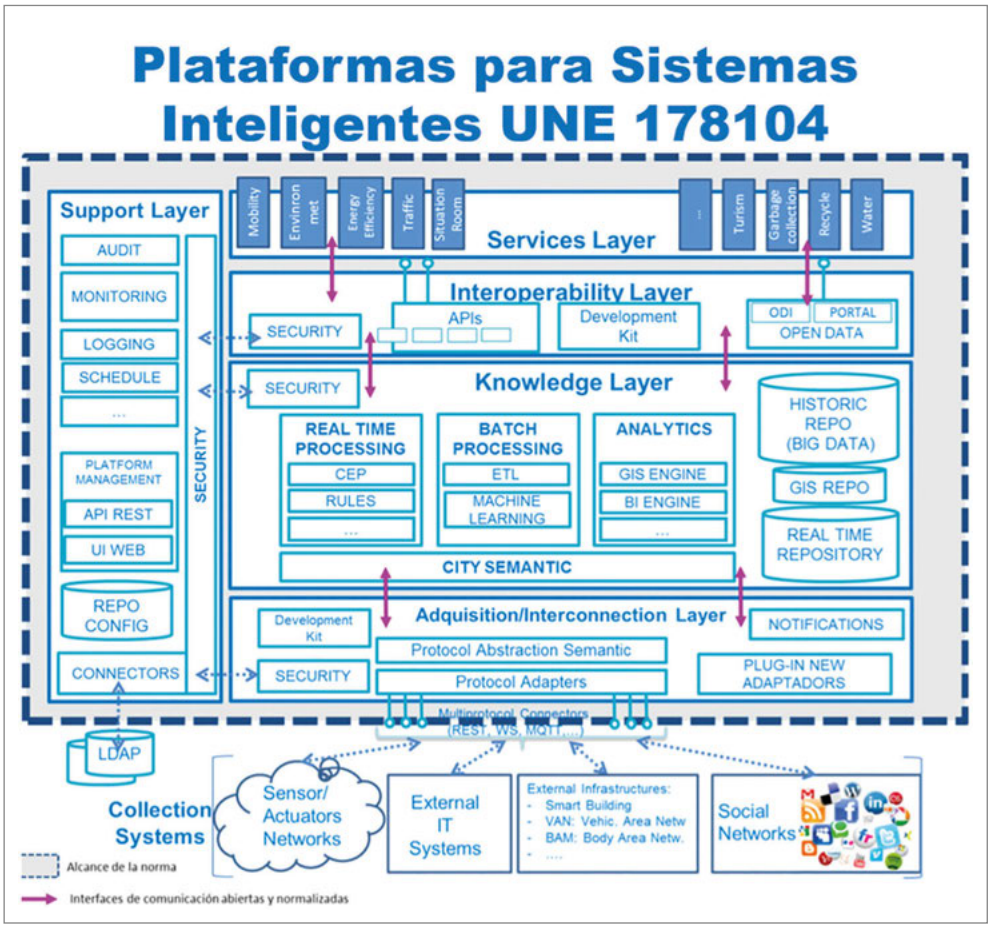
Figura 2.20. Diagrama de un proceso de funcionamiento de un sistema inteligente asociado a una plataforma de gestión del sistema territorial, urbano o sectorial



Fuente: elaboración propia.

En la actualidad, todas las grandes compañías especializadas en temas digitales o de IA ponen a disposición servicios de utilización y gestión de distintos tipos de plataformas para sistemas inteligentes, reproduciéndose a continuación (figura 2.21) la de la Norma UNE 178104, que es el estándar español que establece los requisitos de interoperabilidad para las plataformas de gestión de ciudades inteligentes (*Smart Cities*).

Figura 2.21. Esquema de interconexión de una plataforma para sistemas inteligentes UNE 178104



Fuente: UNE 178104, en línea: <https://tienda.aenor.com/p/norma-une-178104-2015-n0055586>.

12. REFLEXIONES FINALES SOBRE LOS PROCESOS DE MODIFICACIÓN O REVISIÓN DE LA PLANIFICACIÓN, TERRITORIAL, URBANA O SECTORIAL PARA LA ADAPTACIÓN Y RESILIENCIA TERRITORIAL FRENTE A LOS RIESGOS

Las comunidades autónomas tienen competencia exclusiva en ordenación del territorio y gestión del medio ambiente, y, junto con las administraciones locales, en urbanismo. En ellas se han ido aprobando y poniendo en vigor, de forma muy desigual, distintas normas y planes que inciden en la planificación, prevención, adaptación y resiliencia frente a los riesgos y, en particular, frente a los fenómenos meteorológicos extremos,[44] que, en mayor o menor medida, incorporan el papel de la intervención pública para contener los efectos del calentamiento global sobre el territorio, la ciudad y sobre las infraestructuras críticas y sus servicios.

Pero esta competencia específica de las comunidades autónomas, que obligatoriamente, por las directrices europeas y leyes antes citadas, deben incorporar la adaptación al cambio climático en sus normas y planes de ordenación del territorio (o en planes especiales específicos), no se cumple de manera generalizada ni su contenido es homogéneo ni siempre eficiente para los objetivos perseguidos. Además, ya hemos señalado que la gestión y disciplina aplicada muchas veces se aleja de los objetivos perseguidos, y el volumen presupuestario previsto y la eficacia de su aplicación a los objetivos de prevención, adaptación y resiliencia frente a los principales efectos del calentamiento global, cuando existen, son en muchos casos manifiestamente insuficientes. No obstante, también hay que tener en cuenta que dentro del territorio español existen notables diferencias en cuanto a las áreas de riesgo en función de su caracterización geográfica, usos del suelo y caracterización socioeconómica, que determinan niveles de vulnerabilidad territorial diferenciados, en los que la capacidad de adaptación y la resiliencia socioeconómica a los riesgos son sensiblemente distintos.

En lo que se refiere a la aprobación de planes urbanísticos municipales, sus revisiones o modificaciones se han vuelto crecientemente sometidos a denuncias y litigios que han llevado a la anulación de estas y a la vigencia de los antiguos planes. Lo que ha hecho inviable su adecuación a nuevas realidades, incluidas la incorporación de la adaptación a los riesgos. De hecho, ya A. De la Cruz. (2023)[45] señalaba las principales debilidades del planeamiento que podemos sintetizar y complementar con las siguientes observaciones:

1. El planeamiento urbanístico y territorial, basándose en la normativa por la que se rige, a la que se superpone la normativa sectorial, da lugar a procedimientos de elaboración y aprobación del planeamiento largos, complejos y, en muchos aspectos, poco lógicos porque exigen un sumatorio inconexo y heterogéneo de intereses sectoriales. Los

44. La situación de las distintas comunidades autónomas en este tema puede verse en: <https://adaptecca.es/contenido/comunidades-autonomas>.

45. A. De la Cruz (2023): «Debilidades del planeamiento urbanístico en el Derecho español», *Ciudad y territorio. Estudios territoriales* 217(LV), otoño, pp. 649-666, en línea: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.5>.

informes sectoriales exigidos suman trámites e informes derivados de una normativa sectorial que a veces es contradictoria u olvida lo dispuesto en otras regulaciones. No obstante, es evidente que aquellos informes sectoriales vinculantes que afectan a infraestructuras y servicios críticos, y a los riesgos por fenómenos meteorológicos extremos, tienen que ser, necesariamente, de obligada incorporación al planeamiento.

2. En todo caso, el resultado de la superposición sectorial de desigual naturaleza y relevancia hace cada vez más compleja la tramitación del planeamiento con plazos muy dilatados para su revisión (no menos de 7 años) e incluso para su mera modificación puntual (entre 1 y 3 años). Lo que hace que muchas administraciones hayan abandonado su obligación de revisar y adaptar su planeamiento pese a la obsolescencia del vigente, dada la gran complejidad y esfuerzo que supone la revisión del planeamiento, que luego puede ser recurrido y declarado nulo. Lo que ha llevado a que muchos planes generales vigentes se hayan aprobado antes de la modificación de la Ley del suelo estatal de 2007 que ya contemplaba nuevos requerimientos sobre riesgos. Es el caso extremo de la Comunidad Autónoma de Madrid que no ha aprobado ningún Plan General de Ordenación Municipal desde el año 2016.
3. El carácter reglamentario de los planes conlleva que cualquier vicio del que adolezcan conlleve su nulidad de pleno derecho, con la obligación de iniciar nuevamente su tramitación, con independencia de la relevancia del vicio para el modelo de ordenación integral establecido –aunque sea meramente formal– y del impacto territorial y ambiental que pueda producir la nulidad. Pero no han tenido éxito los intentos de modificar la normativa estatal (texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana[46] y Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) para delimitar: *a*) los supuestos que determinan la nulidad por vicios de procedimiento tanto de la planificación territorial como urbana; *b*) evitar, a su vez, la nulidad en cascada de los planes de desarrollo de los anulados; *c*) modificar el régimen de la acción pública urbanística para limitar sus efectos a aquellos casos verdaderamente justificados desde el interés general; *d*) o limitar temporalmente el recurso indirecto contra los planes. No obstante, pese al fracaso en la nueva regulación propuesta, hasta ahora, hay que destacar que se está produciendo un cambio en el Tribunal Supremo admitiendo la posibilidad de declaración de nulidad parcial del plan (parte de sus determinaciones afectadas por el vicio de nulidad, o la aplicación a ciertos espacios), sin que esta nulidad tenga que afectar a la totalidad del plan, siempre que se demuestre que la anulación y la vuelta al planeamiento anterior implica claros perjuicios relativos ambientales, económicos o sociales.[47]

46. La última propuesta de Proyecto de Ley por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, de junio de 2024 fue rechazada en el Congreso de los Diputados el 25 de febrero de 2025. El 31 de enero de 2025 el Grupo Parlamentario Popular registró en el Senado una Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para la seguridad jurídica de la ordenación territorial y urbanística, el impulso de desarrollo urbano y la vivienda, que se encuentra en tramitación.
47. Un mayor detalle de estos cambios puede obtenerse en la comunicación de M. J Valenzuela. (2025): «El camino hacia la seguridad jurídica en el ámbito de la planificación territorial y urbanística: la necesidad de un consenso», Actas del XII CIOT, FUNDICOT, en línea: <https://www.fundicot.org/XII-ciot/libro-de-actas/>.

Como consecuencia son necesarios cambios en la regulación de la planificación urbanística y territorial buscando una mayor defensa de los intereses generales y de los nuevos objetivos, incluidos la adaptación y resiliencia frente a fenómenos meteorológicos extremos, que puedan establecer los gobiernos autonómicos o locales frente a la defensa interesada de posiciones privadas o minoritarias que inviabilicen el cambio. Igualmente, son necesarias modificaciones de unos procesos de formalización de los planes que alargan los plazos más allá de la legislatura que los inicia y que, de cambiar el poder mayoritario, dan lugar a nuevos inicios y alargamiento de plazos de inadecuación a las nuevas realidades; lo que lleva a que la revisión o modificación superen los plazos lógicos en una situación de cambio acelerado como la que preside la situación actual.

Con respecto a cambios urgentes y de relativamente fácil aplicación sería necesaria una regulación estatal que estableciera un régimen excepcional que permitiera adaptar automáticamente los planes vigentes a los nuevos mapas de riesgo sin necesidad de revisión o modificación completa. En este sentido, se integraría automáticamente la cartografía de riesgo (fundamentalmente en inundaciones, temporales marítimos e incendios), previamente delimitada de común acuerdo estatal y autonómico, en la ordenación urbanística y territorial con carácter vinculante, al objeto de evitar la asignación de usos o construcciones en áreas con alto riesgo, y así garantizar que la prevención sea un componente vinculante incluso antes de la licencia o de la intervención transformadora del territorio. Obviamente esta regulación afectaría al derecho de propiedad y a posibles derechos adquiridos que exigirían la aplicación de indemnizaciones o de soluciones compensatorias que vendrían totalmente justificadas por el mucho mayor coste demostrado de las catástrofes esperables en aquellos casos en que esta solución no se aplique.

En paralelo, sería imprescindible lograr una actuación coordinada de todas las administraciones públicas y los agentes sociales para reducir las consecuencias negativas de las catástrofes sobre la salud de las personas y los bienes, el medio ambiente, el patrimonio cultural, el paisaje, la actividad económica y los equipamientos e infraestructuras, con particular detalle de las consideradas críticas. Para ello es necesario reconfigurar los sistemas de gobernanza y financieros ante el riesgo, para que se apliquen en todos los ámbitos y se diseñen previa consulta a las personas potencialmente afectadas.

Pero, aunque sería imprescindible asegurar la concertación y coordinación entre administraciones, poco éxito cabe augurar a intentos de coordinación obligada en materia territorial o urbanística (o en el resto de competencias consideradas exclusivas de las comunidades autónomas) ejecutada desde la Administración General del Estado ante las reiteradas sentencias del Tribunal Constitucional (fundamentalmente desde la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo), que priman la exclusividad de las competencias autonómicas y el enfoque sectorial, frente a la visión integral, concertada y coordinada (de modelo territorial y ambiental) que hubiera sido necesaria en campos como la estructuración del modelo territorial general o el tratamiento de los riesgos cuando las competencias entraban en conflicto.[48]

48. La falta de coordinación entre la planificación de infraestructuras y actuaciones de interés general del Estado con las competencias y planificaciones urbanísticas, territoriales y ambientales autonómicas ha llevado a configurar un modelo territorial descoordinado, no concertado y claramente «sectorializado»,

El Tribunal Constitucional ha reiterado y valorado siempre la necesidad tanto de coordinación, para evitar contradicciones en los procesos, como de asegurarse la prevalencia del interés general estatal sobre el autonómico o local. Pero la coordinación exige un coordinador y unos mecanismos para la coordinación en cuya aceptación se ha fracasado ante la falta de cultura y voluntad política. Se anteponen intereses políticos y locales frente a la coordinación haciendo inviable una planificación territorial que integre sinérgicamente las políticas territoriales, económicas, ambientales y sociales autonómicas con las nacionales que, en muchos casos, vienen obligadas desde directrices y reglamentos europeos de obligado cumplimiento. El resultado es la frecuente denuncia ante el Constitucional de planeamientos estatales o autonómicos que muestran las dificultades prácticas políticas para la concertación, cooperación y coordinación entre administraciones competentes. Proceso sin embargo imprescindible para mejorar la sinergia e integración de las respuestas a los riesgos y para el fortalecimiento de las medidas destinadas a prevención, vigilancia, extinción y recuperación, rehabilitación y reconstrucción necesaria cuando la catástrofe se ha producido.

En los casos en que es imposible evitar el riesgo, porque hay una gran cantidad de patrimonio y de población sometida a este y los periodos de retorno son los suficientemente grandes como para hacer muy reducida la probabilidad de una catástrofe, la intervención infraestructural y el establecimiento de regulaciones para el diseño de edificios y su uso, o para el diseño de planes de emergencia que aseguren la salida segura de los habitantes residentes en las zonas afectadas, son procesos imprescindibles; aunque teniendo en cuenta el hecho de que en esos casos el patrimonio vulnerable se verá afectado de forma inevitable, sería necesario el establecimiento de seguros obligatorios y la inclusión de los niveles de riesgo en el registro de propiedades, asociando a cada suelo su nivel de riesgos, para internalizar, en la medida de lo posible, los efectos potenciales de los riesgos en los que toman decisiones de localización inadecuadas. O asumir que serán las administraciones públicas las que los cubran con cargo a sus presupuestos cuando la catástrofe se produzca.

Son muchos los casos en que por ser estar localizado el municipio en su inmensa mayoría en terrenos inundables, o por tener un frente marítimo fuertemente consolidado en zonas de riesgo de temporales, es casi obligado el recurrir a medidas de ingeniería infraestructural y a remodelaciones urbanas y de diseño de los edificios y de las actividades permitidas en estos que minimicen los daños previsibles. Pero ello debe hacerse en paralelo al establecimiento de fuertes restricciones a que se ocupen nuevas superficies con riesgo por la urbanización, obligando a la compactación urbana en altura como alternativa para la expansión municipal.

No debemos olvidar que, en la actualidad, es posible avanzar en el conocimiento para la prevención e integración en la planificación, de todos los factores que inciden en los riesgos, utilizando el fuerte incremento en los medios e instrumentos disponibles para el establecimiento técnico y científico de los escenarios de riesgo a corto, medio y largo plazo en los distintos territorios. Ni que la IA Agente puede desempeñar una labor fundamental en este proceso.

---

con una inadecuada e insuficiente consideración de los riesgos, y con frecuentes conflictos competenciales en el amplio elenco de materias reconocidas como exclusivas en los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas.

Se discute si la naturaleza y contenidos de los propios planes generales son demasiado rígidos, complejos y de tramitación inviable en la dinámica actual, lo que les hace inadecuados para dar respuesta a una sociedad cada vez más cambiante y con problemas urgentes que esta rigidez no ayuda a solventar, como es el problema de la vivienda, la adaptación productiva a la revolución científico-técnica (y a sus nuevas necesidades de localización y promoción de nuevas actividades), la mejora de la calidad y bienestar ciudadano, o la necesidad de eficiencia energética y la imprescindible promoción de unas energías renovables que reduzcan la dependencia del exterior, que tan graves problemas presenta periódicamente a la sociedad española.

En todo caso, el planeamiento vigente implica derechos y deberes en muchos casos totalmente consolidados que solo pueden modificarse con nuevos planes que cumplan con las adecuadas garantías jurídicas. Y aunque hay intentos de normativa (es paradigmático el caso de Madrid y su ley LIDER) que pretenden la simplificación y eliminación de burocracia en la planificación territorial y urbanística, lo están haciendo, fundamentalmente, con la ampliación de derechos de la propiedad sin afectar a los preexistentes, desequilibrando la balanza a favor de la promoción privada, mediante una colaboración público-privada que no tiene adecuadamente en cuenta, entre otros aspectos, la potencial magnitud e intensidad de los riesgos, y cuestionando el necesario equilibrio territorial, ambiental y social.

Lo que exige que la trasparencia e información y participación pública real sea un aspecto fundamental previamente a cambios que afectan a estos equilibrios fundamentales. Y que, frente a los riesgos, sea imprescindible potenciar las medidas de educación, información, concienciación y formación en autoprotección de la sociedad civil, informando y educando sobre los peligros de implantación en áreas de riesgo y en la necesidad de cumplimiento de la planificación y de las normas vigentes. En particular hay que avanzar en las formas de comunicación con el público y, sobre todo, mejorar la comunicación con los grupos de mayor riesgo, mejorando los sistemas de protección social dirigidos a los grupos más vulnerables y garantizar una acción preventiva eficaz.

Como síntesis, podemos señalar que es factible prevenir y minimizar los diferentes riesgos previsibles, incluidos los ligados a fenómenos meteorológicos extremos. Y destacar que, en España, es creciente el número de infraestructuras críticas, ciudades, islas, provincias y comunidades autónomas que enfocan, con mayor o menor detalle, los procesos de adaptación al cambio climático,[49] pero sin un proceso metodológico común,[50] aunque los informes del IPCC y las guías técnicas institucionales están teniendo una influencia creciente para la inclusión de medidas de adaptación y resiliencia en el planeamiento

49. Una aproximación a esta situación puede obtenerse en el enlace ya señalado en: <https://adaptecca.es/administracion-local/administracion-local>, donde se incluyen diversos manuales y guías metodológicas para la adaptación al cambio climático.

50. En ese sentido es útil señalar el «Manual para la adaptación al cambio climático de ciudades y regiones europeas», publicado por el Comité Europeo de las Regiones (CDR, 2022), que incluye, de forma integrada, las herramientas y recomendaciones que permiten adaptarse mejor al calentamiento global, minimizar las vulnerabilidades y desarrollar la resiliencia con el fin de reducir los riesgos de desastres naturales y posibles pérdidas y daños; a la vez que realiza una recopilación de información sobre la ayuda financiera y de los instrumentos de asistencia técnica con los que poder buscar e implantar medidas para hacer frente al cambio climático local.

urbanístico y territorial, en las infraestructuras críticas, en los edificios, en las actividades agrícolas y ganaderas, o en las instalaciones industriales o los equipamientos urbanos.

REFERENCIAS

De la Cruz Mera, A. (2025): «De la Ley de Suelo de 1975 a la última Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015: un repaso a cincuenta años de producción normativa estatal ininterrumpida», *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales* 224, pp. 485-504.

Esri (2023): *ArcGIS Platform*, en línea: <https://www.esri.com/>.

European Space Agency (2024): *Copernicus Global Digital Elevation Model*. Distributed by OpenTopography, en línea: <https://doi.org/10.5069/G9028PQB>.

Serrano, A. (1980): «Esquema metodológico de elaboración de los Proyectos de Ordenación del Territorio», Documentos 5.1.1 (17/11/1980) a 5.1.6 (02/05/1981), Documentación COT. FUNDICOT, Madrid.

Ureña J. M. y A. Serrano (1980): «Sobre la enseñanza en la Ordenación del Territorio», *Revista de Obras Públicas*, enero, Madrid, pp. 31-43.

Serrano, A. (1981): «Ordenación del Territorio I», Valencia, Universitat Politècnica de Valencia.

Serrano, A. (1983): «¿Crisis de planificación, crisis de personalidad, crisis ideológica o crisis social?», *Ciudad y Territorio* 67, enero-marzo, pp. 9-21.

Serrano Rodríguez, A. (1989): «La ciudad en el territorio. Morfología urbana y modelo territorial», en VV. AA.: *Gestión territorial y urbana*, Indurot, Universidad de Oviedo.

Serrano, A. (1993): «El Urbanismo del siglo XXI: Problemas previsibles y líneas de actuación recomendables», Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales 95-96(I), 3.ª Época, primavera-verano, Madrid, pp. 15-40.

Serrano, A. (2002): «Hacia un desarrollo territorial más sostenible. ¿Una nueva forma de planificación?», ponencia del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT. Madrid.

Serrano, A. (2012): «Modelo territorial y cambio global: el horizonte español a medio plazo», *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales* 171, Ministerio de Fomento, Madrid, pp. 11-36.

Serrano, A. (2001): «Hacia un desarrollo territorial más sostenible. ¿Una nueva forma de planificación?», ponencia del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, Madrid.

Serrano, A. (2012): «Ordenación del territorio en una sociedad española inmersa en el cambio global.» *Revista Ciudades* 15, Universidad de Valladolid, pp. 21-50.

Serrano, A. (2018): «La ordenación del territorio en España: pasado, presente y ¿futuro? Una visión desde experiencias de gestión propias». En J. Farinós y E Peiró (eds.): *Cómo hacer del territorio cuestión política de estado. Elementos para una coordinación de las políticas de ordenación del territorio*, Valencia, Tirant humanidades, pp. 859-937.

Valenzuela Rodríguez, M. J. (2025): «¿Hacia dónde nos dirigimos en materia de nulidad de planes urbanísticos? Últimos pronunciamientos jurisprudenciales y algunas medidas legislativas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 375, pp. 81-140.

3 Retos del cambio climático para la ordenación del litoral: repensar el marco de gobernanza

F. Javier Sanz Larruga[a]

RESUMEN

A lo largo del trabajo se recogen diferentes novedades sobre iniciativas públicas –de diferentes niveles institucionales–, orientadas a abordar la adaptación de las zonas costeras a los efectos del cambio climático. Desde los estudios más recientes sobre la evaluación de los riesgos costeros en España, hasta experiencias municipales, pasando por las más recientes estrategias de adaptación costera de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas, sin olvidar la iniciativa de la Unión Europea sobre la gestión de los océanos. Todo ello recogiendo la mayor parte de la doctrina jurídica publicada sobre este tema y concluyendo con la necesidad de una nueva gobernanza de los riesgos costeros que pasa por la aplicación de la gestión integrada del litoral.

ABSTRACT

This study brings together various developments regarding public initiatives – at different institutional levels – aimed at addressing the adaptation of coastal areas to the effects of climate change. It covers everything from the most recent studies on coastal risk assessment in Spain to local authority initiatives, including the latest coastal adaptation strategies from the central government and the autonomous communities, as well as certain European Union initiatives on ocean management. All of this draws on the majority of the published legal doctrine on this subject and concludes with the need for a new approach to coastal risk governance, which involves the implementation of integrated coastal management.

PALABRAS CLAVE

Ordenación del litoral; cambio climático; adaptación.

KEYWORDS

Coastal management; climate change; adaptation.

[a] Catedrático de Derecho Administrativo y Director del Observatorio del Litoral de la Universidade da Coruña

1. PRELIMINARES

En la última (gran) Conferencia de Naciones Unidas sobre el Océano, que tuvo lugar en Niza (Francia) en junio de 2025, se desarrolló un evento especial promovido por la *Ocean Rise & Coastal Resilience Coalition*, una red internacional creada en Niza en respuesta a la emergencia climática en las zonas costeras que fomenta la adaptación al aumento del nivel del mar y al cambio oceánico mediante el apoyo y la cooperación entre las autoridades locales, las instituciones científicas y financieras, y todas las partes interesadas comprometidas con la transformación de las ciudades y regiones costeras.[1] Como se declara en su «Carta fundacional» («The Charter»): «Las ciudades y regiones se encuentran en una posición privilegiada para liderar estrategias e iniciativas de adaptación. Gracias a su profundo conocimiento de las necesidades y los desafíos locales, los gobiernos locales ya impulsan estrategias de adaptación ambiciosas que protegen a las comunidades y fortalecen la resiliencia. Al fortalecer las capacidades financieras, humanas y técnicas, las ciudades y regiones podrían pasar de la planificación a la implementación, asegurando que los esfuerzos de adaptación sean transformadores y proactivos, en lugar de reactivos y fragmentados».[2] Se pone de manifiesto en esta declaración la importancia de las entidades regionales y locales en la tarea de abordar los efectos que los efectos del cambio climático están incidiendo sobre las zonas costeras y, también, la necesidad de facilitar la coordinación y colaboración multinivel de todas las instituciones públicas competentes.

En general, la preocupación por abordar los efectos del cambio climático –sobre los diferentes elementos del medio ambiente (medios marino y costero, incluidos)– se encuentra en el propio «Acuerdo de París» de 2015 (en vigor desde finales de 2016), principalmente desde la perspectiva de los objetivos e instrumentos de adaptación, para fortalecer su resiliencia y reducir su vulnerabilidad al cambio climático (cfr. su art. 7.º). Esto ha dado lugar a la elaboración de interesantes documentos de recomendaciones por organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)[3] y de trabajos colectivos en diferentes países.[4]

1. Cfr. su página institucional: <https://oceanrise-coalition.org/> (consulta: 25/04/26).
2. Puede consultarse el texto completo de esta Carta en la dirección de internet: <https://oceanrise-coalition.org/wp-content/uploads/2025/06/Charter-Ocean-Rise-Coastal-Resilience.pdf> (consulta: 25/04/26).
También puede consultarse su «programa de acción» 2025-2028 en la dirección de internet: <https://oceanrise-coalition.org/wp-content/uploads/2025/06/Action-Programme-2025-2028-ORCR-Coalition.pdf> (consulta: 25/04/26).
3. Cfr. los siguientes informes: *Responding to Rising Seas: OECD Country Approaches to Tackling Coastal Risks*, OECD Publishing, París, 2019, y «Adapting to a changing climate in the management of coastal zones», *Policy Perspectives* 24, OECD Environment Policy Paper, 2021. Según el primer informe –que analiza las medidas que los países de la OCDE (Canadá, Alemania, Nueva Zelanda y el Reino Unido) están adoptando para prepararse ante los cambios en las zonas costeras y propone un marco político para la adaptación costera que permita afrontar los retos del aumento constante de las temperaturas globales–, cada vez son más los actores subnacionales y privados que también abordan este problema.
4. Cfr. Las obras de J. McDonald; J. McGee y R. Barnes (2020): *Research Handbook on Climate Change, Oceans and coasts*, EE elgar, Cheltenham, UK; y de C. Kousky; B. Fleming y A. M. Berger

A lo largo de este trabajo vamos a tratar de algunas novedades de distintos ámbitos institucionales (la Unión Europea, el Estado español, las comunidades autónomas y los entes locales) que inciden sobre la problemática derivada de los efectos del cambio climático, o de sus previsiones, sobre las áreas marinas y costeras. El enfoque de este trabajo es eminentemente jurídico, pero se proyecta también sobre el campo de las políticas públicas que se vienen desarrollando es este tema y que podrían encuadrarse en ámbito más amplio de la «gobernanza».

En trabajos anteriores nos dedicamos analizar las normas jurídicas que regulan el régimen jurídico de estas cuestiones, de modo especial, a partir de la publicación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio de la Ley de Costas. En esta Ley se recogen, por primera vez, disposiciones que tratan de abordar el problema de la incidencia del cambio climático en las zonas costeras[5] y, también, con motivo de la aprobación de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (en particular, su art. 20 sobre la consideración del cambio climático en la planificación y gestión

(eds.) (2021): *A Blueprint for Coastal Adaptation, Uniting design, economics and policy*, Washington, Fleming Island Press.

5. Cfr. M. García Pérez y F. J. Sanz Larruga (2014): «Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», en J. L. Carro Fernández-Valmayor (coord.): *La nueva regulación de las costas: Actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela; F. J. Sanz Larruga (2018): «Cambio climático y zonas costeras. Aproximación a su ordenación jurídica y el papel de las administraciones locales», en S. Galera Rodrigo, M. M. Gómez Zamora (coords.): *Políticas locales de clima y energía: Teoría y práctica*, pp. 559-592; F. J. Sanz Larruga (2020): «Ordenación del litoral y adaptación al cambio climático: ¿es suficiente la respuesta jurídica del Estado español?», *Actualidad Jurídica Ambiental* 102, pp. 11-139 ; F. J. Sanz Larruga (2021): « La resiliencia ambiental como principio y como objetivo frente a la vulnerabilidad. Su aplicación al caso de las zonas costeras», en S. M. Álvarez Carreño (coord.), B. Soro Mateo y J. Jordano Fraga (dirs.) :*Viejos y nuevos principios del derecho ambiental*, pp. 73-84. Cfr. también los trabajos de: L. M. Arroyo Yanes (2015): «El tratamiento del cambio climático en la legislación de costas», en J. Rodríguez Vidal y M. C. Núñez Lozano (eds.): *El litoral de Andalucía. Norma y naturaleza*, Universidad de Huelva, Huelva, pp. 227-253; L. M. Arroyo Yanes (2016): «La conformación de un marco normativo para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático en el litoral», en M. C. Núñez Lozano (dir.): *Estudios Jurídicos sobre el Litoral*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 409-450; P. Navarro Rodríguez y F. Montes Worbys (2012): «Protección del litoral y lucha contra el cambio climático en Andalucía a la luz del proyecto de modificación de la Ley de Costas», en: *Revista Andaluza de Administración Pública* 84, pp. 135-176; M. C. Núñez Lozano (2016): «El dominio público marítimo-terrestre en situación de regresión grave», en M. C. Núñez Lozano (Dir.): *Estudios Jurídicos sobre el Litoral*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 451-480; y F. Pons Cánovas (2019): «Resiliencia de la costa a los impactos del cambio climático después de la reforma de la normativa costera», en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 312, pp. 125-182. Y, finalmente, antes de la aprobación de la Ley de 2013, los trabajos de A. Navarro Ortega (2012): «La protección del medio ambiente marino y costero y la política ambiental comunitaria y la lucha contra el cambio climático», en E. Pérez Alonso y otros (eds.): *Derecho, Globalización, Riesgo y Medio Ambiente*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 219-247; P. Navarro Rodríguez (2008): «La protección del litoral español frente al cambio climático. Coordinación y colaboración para una gestión integrada de las zonas costeras», en J. F. Pérez Gálvez y J. F Alenza García (coords.): *La protección del patrimonio litoral*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 791-854.

del dominio público marítimo-terrestre).[6] En general, la casi totalidad de la doctrina jurídico-administrativa es muy crítica con la regulación sobre los efectos del cambio climático de la Ley de 2013 (y, también, del Reglamento de Costas de 2014), por tratarse de unas soluciones jurídicas calificadas de superficiales, insuficientes, incompletas, cortoplacistas y, en ocasiones, erráticas técnicamente. No son pocos los que reclaman reformar este grupo normativo para adaptarlo fielmente a las nuevas condiciones que presentan los efectos del cambio climático sobre las zonas costeras y, en definitiva, para hacerlas más resilientes a sus previsibles riesgos.

El objetivo de este trabajo es recoger algunas novedades que, a mi juicio, presentan un gran interés para reconsiderar la futura gobernanza sobre los riesgos costeros derivados del cambio climático, comenzando por un reciente estudio técnico acerca de la evaluación de dichos riesgos en España (epígrafe 2). Seguidamente, en el epígrafe 3 recogemos las principales ideas del nuevo «Pacto Europeo por el Océano» de la Comisión Europea en esta materia. En el epígrafe 4 nos referimos al «Plan Estratégico Nacional para la protección de la costa española», promovido por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) de 2023; quizá el documento más importante aprobado en la materia hasta el momento. Los epígrafes 5 y 6 los dedicamos a las recientes iniciativas legislativas de las comunidades autónomas (CC. AA.) sobre ordenación de litoral y a las estrategias y planes autonómicos y locales, respectivamente, todos ellos vinculando la perspectiva jurídica sobre ordenación del litoral y la previsión de los efectos del cambio climático. Al final, en las reflexiones finales (epígrafe 7), sobre la base de los asuntos tratados, llego a la conclusión de que es preciso revisar (reorientar) la actual gobernanza de la adaptación costera ante los efectos del cambio climático.

6. Cfr. nuestro trabajo M. García Pérez y F. J. Sanz Larruga (2021): «A propósito del art. 20 de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética: un *déjà vù* desde el Observatorio del Litoral», *Actualidad Jurídica Ambiental* 113, pp. 64-71. Y, también, los trabajos de J. M. Aguirre i Font (2022): «La adaptación del espacio marítimo al cambio climático de los planes de ordenación del espacio marítimo a la necesaria gestión integrada de las zonas costeras », en Alberto Olivares Gallardo (coord.): *Nuevo Derecho de los océanos: la protección del medio marino ante el cambio global*, pp. 175-200; M. García Pérez (2022): «Cambio climático y planificación y gestión del dominio público marino-terrestre», *Estudios sobre cambio climático y transición energética: Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castiella, J. F. Alenza García, L., Mellado Ruíz; Í. Del Guayo Castiella (Hom.)*, pp. 481-502 ; P. Mendilibar Navarro (2025): «La regresión de la costa: aproximación jurídica a las medidas estatales y autonómicas adoptadas en la Comunidad Valenciana», *Actualidad Jurídica Ambiental* 158; A. Navarro Ortega (2022): «Estrategias de adaptación al cambio climático en España: un análisis de riesgos centrado en la legislación de costa», en E. Morelle Hungría (coord.): *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico*; M. Ortiz García y F. J. Sanz Larruga (dirs.), Aranzadi, Cizur Menor, pp. 455-489. Y, desde un punto de vista técnico, cfr. los trabajos de L. J. Capote Pérez (2014): «La lucha contra el cambio climático en el Derecho Español: el ejemplo de la legislación de costas», en J. Santamarta; L. E. Hernández-Gutiérrez y M. P. Arraiza Bermúdez-Cañete (eds.): *Riesgos Naturales y Cambio Climático*, Colegio de Ingenieros de Montes, pp. 199-208; A. Chica Ruíz; J. García Sanabria; M. L. Pérez Cayeiro y M. Arcilla Garrido (2015): «Una aproximación a los instrumentos de adaptación al cambio climático en la costa andaluza», en J. Rodríguez Vidal y M. C. Núñez Lozano (eds.): *El litoral de Andalucía. Norma y naturaleza*, Huelva, Universidad de Huelva, pp. 864-885; y C Hernández Pezzi. (2017): «Erosión, cambio climático y seguridad global en las costas españolas», *Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos* 7, pp. 903-927

2. EL INFORME ERICC-2025: EVALUACIÓN DE RIESGOS E IMPACTO SOBRE LAS COSTAS Y EL MEDIO MARINO DERIVADOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN ESPAÑA. ESPECIAL REFERENCIA A LA «GOBERNANZA DEL RIESGO»

A escala internacional, el «Panel Intergubernamental para el cambio climático» (conocido por sus siglas de su denominación en inglés: IPCC) viene constatando que la evidencia de las amenazas que la para la integridad y la protección de las zonas costeras suponen los efectos del cambio climático; lo cual se corrobora con mayor crudeza y profundidad en uno de sus informes especiales: *Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, hecho público a finales de septiembre de 2019.[7]

En el caso de España, se habían desarrollado proyecciones sobre los impactos del cambio climático en las zonas costeras desde 2002 y, en particular, algunas proyecciones regionales de cambio climático de variables marinas necesarias para el estudio de impactos costeros a lo largo de toda la costa española, como la elaborada en 2019 por el Instituto de Hidráulica Ambiental de Cantabria.[8] No obstante, destacamos aquí el reciente informe promovido por el MITECO «Evaluación de Riesgos e Impactos del Cambio Climático en España» (ERICC-2025), coordinado por la Oficina Española de Cambio Climático y hecho público en octubre de 2025. En uno de sus capítulos relativo a «Costas y medio marino»,[9] se identifican (sobre la base de los trabajos del IPCC) los «riesgos clave» en este ámbito; riesgos «potencialmente graves que pueden traducirse en impactos en la actualidad y que pueden incrementar su severidad con el tiempo debidos a cambios en la naturaleza de los peligros y/o a la exposición/vulnerabilidad que presentan los elementos analizados».[10] En particular, los riesgos identificados en las costas y el medio marino son los siguientes:

7. Este informe está disponible en la web del ipcc: <https://www.ipcc.ch/srocc/> (consulta: 25/04/26).
8. Se pueden acceder a estos estudios y evaluaciones en la página web del Ministerio: <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/plan-nacional-adaptacion-cambio-climatico/costas-marino.html> (consulta: 25/04/26).
Cfr. también el interesante trabajo de A. Serrano Rodríguez (2021): «Calentamiento global y política de costas ¿Qué futuro?», *Cuadernos de Ordenación del Territorio* 3, pp. 101-139. Y desde la visión de los grupos ecologistas, cfr. el informe de GREENPEACE ESPAÑA (2024): *Crisis a toda costa: informe sobre regresión del litoral y gestión pública del litoral mediterráneo*, Madrid, en línea: <https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2024/07/crisis-a-toda-costa-2024.pdf> (consulta: 25/04/26).
9. Este capítulo sobre «Costas y medio marino», uno de los 14 recogidos en la parte II de «Análisis sectoriales» del ERICC-2025, es fruto de una asistencia técnica del citado Ministerio por parte del Instituto de Hidráulica Ambiental de Cantabria (IHAC), de Tecnalia y del Basque Centre for Climate Change, siendo sus principales autores A. Toimil Silva e I. Losada Rodríguez (del IHAC). Su texto puede consultarse en la página del Ministerio: <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/ericc/documentacion-ericc.html> (consulta: 25/04/26).
10. Cfr. p. 732 del Informe ERICC-2025. Téngase en cuenta que los componentes más importantes para valorar la gravedad del riego dependen de la peligrosidad y la exposición a este, o la vulnerabilidad de los recursos afectados.

- «Riesgo de pérdida permanente de superficie emergida en la costa, por inundación y erosión, debido al aumento del nivel medio del mar relativo» (RR6.1).
- «Riesgos de daños directos a personas, activos naturales y económicos por inundación debido al aumento de la intensidad y frecuencia de los eventos de nivel del mar, oleaje y viento extremos» (RR6.2).
- «Riesgo de pérdida de funcionalidad u operatividad de infraestructuras de protección portuarias por aumento de la intensidad y frecuencia de los eventos de nivel del mar, oleaje y viento extremos» (RR6.4).
- «Riesgo de desplazamiento o desaparición de hábitat o de especies marinas por incremento de la temperatura superficial del mar y la acidificación del océano» (RR6.5).

En cada uno de estos riesgos se analizan sus aspectos transversales (transfronterizos, territoriales, sociales, etc.), así como otros aspectos como: los «planes o medidas en curso de gestión del riesgo» (como planes o estrategias), la «gobernanza de gestión del riesgo», los «beneficios de medidas de adaptación futuras» (por ejemplo, la protección costera sostenible o la mejora de las infraestructuras verdes), la afectación de las medidas de «descarbonización o neutralidad climática», el problema de los «déficits de información» y las «recomendaciones de priorización».

De todos los aspectos analizados en el Informe ERICC-2025, a los efectos de este trabajo (enfocado principalmente a los aspectos jurídicos), me parece que los más importantes son los relativos a la «gobernanza de riesgo», donde se ponen de manifiesto muchos criterios de actuación pública para la protección de las zonas costeras y el medio marino ante los efectos del cambio climático y, en definitiva, para mejorar su resiliencia ante este. De los recogidos en cada uno de los cuatro «riesgos clave», destacamos los siguientes:

- La existencia de un «marco normativo complejo» con «coexistencia de instrumentos de planificación hidrológica, costera y urbanística» (cfr. riesgo RR6.1).[11]
- Ante la «distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno (Estado, CC. AA. y Ayuntamientos) se requieren mecanismos de coordinación interinstitucional» (cfr. riesgo RR6.1).[12]
- Oportunidades para «mejorar la implicación del sector privado y fortalecer la participación ciudadana» (especialmente en los casos de «retirada planificada») (cfr. riesgo RR6.1).[13]
- La «evaluación continua y el ajuste adaptativo de las medidas implementadas» (cfr. riesgo RR6.1).[14]

11. Cfr. p. 744 del Informe ERIC-2025.
12. Íbid.
13. Íbid.
14. Íbid.

- La «actualización de los planes de emergencia a nivel municipal y autonómico» y la «coordinación entre niveles de gobierno [...] para gestionar infraestructuras críticas, servicios básicos y protección civil…» (cfr. riesgo RR6.2).[15]
- La «incorporación del riesgo de inundación en los instrumentos de ordenación del territorio» (cfr. riesgo RR6.2).[16]
- La «coordinación entre autoridades portuarias, puertos del Estado y Administraciones locales» (cfr. riesgo RR6.3).[17]
- La actuación coordinada sobre la biodiversidad y los recursos marinos y costeros entre las tres administraciones (Administración del Estado, comunidades autónomas y entidades locales) (cfr. riesgo RR6.4).[18]

Por consiguiente, todos estos criterios de carácter normativo, de planificación, de evaluación de riesgos, de organización administrativa y de relaciones interadministrativas son fundamentales para que pueda funcionar un sistema de adaptación al cambio climático tan complejo como el que se orienta hacia el medio marino y las zonas costeras.

Por supuesto, los «planes o medidas en curso de gestión del riesgo» son también importantes para el objetivo de abordar los riesgos climáticos, pero en muchos casos se trata de estrategias o planes que no tienen un carácter normativo sino más bien propositivo (o *soft law*).

3. EL «PACTO EUROPEO POR EL OCÉANO» Y LA PROTECCIÓN DE LAS ZONAS COSTERAS DE 2025. UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y RESILIENCIA PARA LAS COMUNIDADES COSTERAS

Consciente de la importancia que los océanos y mares tienen en la Unión Europea, y teniendo en cuenta que gestiona la mayor zona marítima colectiva del mundo, con unos 70.000 km de costa en cuyo ámbito vive el 40 % de su población y con más de 5 millones de puestos de trabajo relacionados con la economía azul, no es de extrañar que la Comisión Europea promoviera a mediados del año 2025 el «Pacto Europeo por el Océano».[19] La propuesta de la Comisión parte de la necesidad de aprobar un «marco de gobernanza reforzado» para «armonizar las acciones a escala de la Unión, regional, nacional y local en las distintas cuencas marítimas».[20] El «Pacto» se plantea seis prioridades:[21]

15. Cfr. p. 758 del Informe ERICC-2025.
16. Íbid.
17. Cfr. p. 771 del Informe ERICC-2025.
18. Cfr. p. 783 del Informe ERICC-2025.
19. Cfr. la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones, que lleva por título: «El Pacto Europeo por el Océano», Bruselas, 5 de junio de 2025, COM(2025) 281 final.
20. Íbid. p. 2.
21. Íbid. p. 1.

- Proteger y restaurar la salud de océano.
- Impulsar la competitividad sostenible de la economía azul.
- Apoyar a las comunidades costeras e insulares y a las regiones ultraperiféricas.
- Impulsar la investigación, el conocimiento, las capacidades y la innovación en relación con el océano.
- Fortalecer la seguridad y defensa marítimas como requisito previo.
- Reforzar la diplomacia oceánica de la UE y la gobernanza internacional basada en normas.

El objetivo principal del Pacto es aprobar, «a más tardar en 2027», una «Ley del Océano» que se basará en una revisión de la Directiva sobre ordenación del espacio marítimo (Directiva 2014/89/UE de 23 de julio de 2014).

Relativo al tema que nos ocupa en este trabajo, nos interesa referirnos a la 3.ª prioridad, que se enuncia así: «proteger y empoderar a las comunidades costeras y a las islas».[22] Señala al respecto que «las zonas costeras [...] están expuestas al mayor riesgo de cambio climático» y añade que «se espera que [...] intensifiquen la adaptación y la preparación ante la crisis».[23] Y, a tal fin, la Comisión se remite al «próximo plan de adaptación al cambio climático de la UE»[24] y señala que «propondrá una nueva estrategia de desarrollo y resiliencia de las comunidades costeras de la UE en 2026» que promoverá «las capacidades de alerta temprana y los planes de adaptación climática respaldados por servicios avanzado de observación y previsión».[25] Por lo tanto, la Unión Europea seguirá siendo una institución proactiva en la elaboración y mejora de los instrumentos de adaptación que, además, permite aprovechar la gran experiencia que existe en el seno de los organismos técnicos de la Comisión para la tarea de adaptar las costas a los efectos del cambio climático.[26]

22. Íbid. p. 14.
23. Íbid. p. 14.
24. Cfr. las comunicaciones de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones:
Forjar una Europa resiliente al cambio climático - La nueva Estrategia de Adaptación al cambio climático de la UE, Bruselas, 24 de febrero de 2021 (COM2021) 82 final.
Directrices sobre las Estrategias y planes de adaptación de los Estados miembros, (2023/C 264/01).
También tiene interés el Informe Especial 2024-15 del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea titulado: «Adaptación al cambio climático en la UE. La acción no está a la altura de la ambición». Incluye una referencia específica a la «erosión costera en zonas rurales: soluciones a largo plazo» (pp. 52-54).
25. Íbid. pp. 14 y 15.
26. Cfr. la «Plataforma Europea de Adaptación al Cambio Climático Climate-ADAPT» es una colaboración entre la Comisión Europea y la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA). Climate-ADAPT es mantenida por la AEMA con el apoyo del Centro Temático Europeo sobre Adaptación al Cambio Climático y LULUCF (ET/CA). Una de las redes del Climate Adapt es relativa a las «zonas costeras» cuya información y documentow pueden consultarse en la página web: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/eu-adaptation-policy/sector-policies/coastal-areas> (consulta: 25/04/26).

4. EL PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA COSTA ESPAÑOLA CONSIDERANDO LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO (2023). LA MEJORA DEL MARCO DE GOBERNANZA Y LAS ESTRATEGIAS REGIONALES

Desde que existe una política formal del cambio climático en España, con la creación de la Oficina Española del Cambio Climático» (OECC) en 2001, se han sucedido una serie de documentos e informes relativos, específicamente, a las zonas costeras y marinas, y, en particular, vinculados con los «Planes nacionales de adaptación al cambio climático».[27]

En el vigente «Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático» (PNACC) 2021-2030, aprobado en 2020, entre sus «objetivos por ámbito de trabajo» el 7.7 es el relativo a «Costas y Medio Marino» donde se especifican algunos objetivos en estos ámbitos.[28]

Con la aprobación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, se previó la elaboración de una «Estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático» (como obligación para el Ministerio en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley, en virtud de su Disposición Adicional 8.ª). Estrategia que fue finalmente aprobada por la Resolución de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar, de 24 de julio de 2017.[29] Esta estrategia parte de un «diagnóstico» de la situación de la costa ante los retos del cambio climático (en su primera parte) y recoge sus «objetivos específicos», las «directrices generales» y un elenco de «medidas»[30] (en su segunda parte),

27. Así, por ejemplo, el informe «Cambio Climático en la Costa Española» del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2014 (con la colaboración del Instituto Hidráulico de Cantabria), o el estudio de Kersting D. K. (2016): «Cambio climático en el medio marino español: impactos, vulnerabilidades y adaptación», Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

28. En particular, los siguientes:
– Desarrollar herramientas para el análisis de riesgos y la definición de iniciativas de adaptación en la costa y el mar.
– Desarrollar iniciativas de adaptación y promover las soluciones basadas en la naturaleza para la estabilización y la protección de la línea de costa frente a los riesgos climáticos.
– Fomentar la toma en consideración de los riesgos costeros asociados al clima en la planificación territorial, de infraestructuras y urbanística en zonas de costa.
– Incorporar criterios de adaptación al cambio climático a la planificación y la gestión de las áreas marinas protegidas.

29. Fue publicada en el BOE 193, de 14 de agosto de 2017.

30. Cfr. pp. 84 y 85 de la Estrategia. Se distinguen en este apartado las «opciones de adaptación» clasificadas por categorías:
– *Estructurales y físicas* (como, por ejemplo, las obras de ingeniería, las soluciones basadas en ecosistemas, los sistemas de alerta temprana y de monitorización, etc.).
– *Sociales*: distinguiendo, a su vez, las medidas en torno a la educación y concienciación social, las relativas a los medios de información y generación de datos; y los orientados al comportamiento (por ejemplo, acomodación, protocolos de evacuación, etc.).
– *Institucionales*: tanto de naturaleza económica (incentivos financieros, seguros, evaluación económica, etc.), de tipo jurídico (leyes y regulaciones, planes territoriales, gestión de aguas y espacios naturales,

para terminar determinando la metodología para su «implementación y seguimiento» (en la tercera parte).

En desarrollo de esta estrategia, el MITECO publicó en enero de 2023 el «Plan Estratégico Nacional de Protección de la Costa Española considerando los efectos del cambio climático» (en adelante, nos referiremos simplificadamente al Plan).[31] Este plan, como señala el documento, «no responde a un imperativo legal, sino a la necesidad de planificar de forma coherente y proactiva las actuaciones en la costa ante el escenario de cambio».

El Plan Estratégico Nacional se ha diseñado a partir de un «diagnóstico integrado» de la costa española (efectuado por el Instituto de Hidráulica Ambiental de Cantabria), siguiendo la metodología DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) sobre una serie de cuestiones que se consideran «clave» y que se articulan en torno a las siguientes «temáticas críticas» para la gestión de la costa:

1.ª La «definición y ocupación del dominio público marítimo-terrestre» (en adelante, DPMT),
2.ª el «marco de gobernanza»,
3.ª el «desequilibrio sedimentario»,
4.ª la «conservación del medio natural costero»,
5.ª el «uso humano de la costa», y
6.ª la «recuperación y revisión tras eventos erosivos».

Centrándonos en las temáticas más cercanas a los aspectos jurídicos, en primer lugar, con relación a la «definición y ocupación del DPMT», se señalan como «debilidades» la duración del procedimiento de deslinde y la discordancia entre el deslinde aprobado y la definición legal del DPMT. En las «amenazas» se destacan: la naturaleza cambiante del medio físico en la actualidad y, en el largo plazo, el impacto de la erosión e inundación sobre las ocupaciones del DPMT con el título vigente, así como la presión de las ocupaciones sobre el sistema costero. Finalmente, se subraya la «fortaleza» por la experiencia en la implementación de medidas de liberación del DPMT y, como «oportunidad», la

etc.), así como para el desarrollo de políticas y programas gubernamentales (planes sectoriales, planes de adaptación, gestión integrada de las zonas costeras, etc.).

Asimismo, se recoge en la Estrategia una clasificación de las más importantes opciones de adaptación –en atención a sus fines–, recogida en estrategias internacionales: protección, acomodación y retroceso.

31. El Plan consta de cinco documentos:
– El primero relativo a «La protección de la costa de España: diagnóstico de la situación actual».
– El segundo que contienen propiamente, el «Plan Estratégico Nacional para la protección de la Costa considerando los efectos del cambio climático».
– El tercero es una «Guía para análisis regional del riesgo de erosión e inundación costera considerando los efectos del cambio climático».
– El cuarto es una «Guía para el desarrollo de estrategias regionales para la protección de la costa considerando los efectos del cambio climático».
– El quinto contiene una serie de «Lecciones y recomendaciones basadas en las prácticas y estrategias de gestión de la protección de la costa en la Unión Europea».

Todos ellos están accesibles en la página web del Ministerio: <https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-costa/planestrategiconacional.html> (consulta: 25/04/26).

información disponible de los proyectos de adaptación al cambio climático.[32] En segundo lugar, con relación al «marco de gobernanza» (centrado en la coordinación institucional y los procedimientos relacionados con la toma de decisiones y la implementación de las medidas de gestión), se destaca como «debilidad» la «complejidad del desarrollo normativo, su implementación y vigilancia» y como «amenaza» la «limitación de recursos humanos, materiales y económicos». Sin embargo, se indican como «fortalezas» la capacitación del personal de la Dirección General de Costas y del Mar y la «planificación estratégica para la protección de la costa con base en el mejor conocimiento científico», y como «oportunidad» el «fomento de una cultura de gestión de la costa inclusiva (concienciación del público, procesos participativos y coordinación y colaboración ente administraciones).[33]

A la vista de los resultados del «diagnóstico integrado» se formula un «planteamiento estratégico», con una serie de «objetivos estratégicos»[34] y unos «objetivos específicos»[35] que se concretan, finalmente, en cinco «programas de actuación»:

- P1. Programa para el impulso de la gestión integrada y la mejora del marco de gobernanza.
- P2. Programa para la reducción de la presión antrópica en la costa.
- P3. Programa para el fomento de la resiliencia natural de la costa.
- P4. Programa para la reconstrucción mejorada.
- P5. Programa para el fortalecimiento de la capacidad de entender.

De nuevo, desde la perspectiva jurídica nos llama la atención el primer programa de actuación «para el impulso de la gestión integrada y la mejora del marco de gobernanza»

32. Cfr. las pp. 24 a 26 del Plan.
33. Cfr. las pp. 27 a 29 del Plan.
34. Así, por ejemplo, con relación a la «definición y ocupación del DPMT» se establece un objetivo estratégico: la «liberación del DPMT». Y, con relación al «marco de gobernanza», dos objetivos para su mejora: el fortalecimiento de la capacidad de planificar y la mejora de la comunicación y participación (cfr. p. 38 del Plan).
35. Así, por ejemplo, en relación con la «definición y ocupación del DPMT», se prevén ocho objetivos:
1. Corregir la duración del procedimiento administrativo de deslinde del DPMT.
2. Corregir la discordancia entre el deslinde aprobado y la definición legal del DPMT.
3. Corregir la falta de información sobre las ocupaciones del DPMT.
4. Reducir las consecuencias del medio físico cambiante en la situación actual y en el largo plazo.
5. Reducir los impactos de la erosión e inundación sobre las ocupaciones del DPMT con título vigente.
6. Reducir la presión de las ocupaciones del DPMT sobre el sistema costero.
7. Potenciar la experiencia en implementación de medidas de liberación del DPMT.
8. Impulsar el uso de la información de los proyectos de adaptación al cambio climático.
Y, en cuanto al «marco de gobernanza», se proponen los siguientes objetivos específicos:
9. Corregir la complejidad del desarrollo normativo, su implementación y vigilancia.
10. Disminuir la limitación de recursos humanos, materiales y económicos.
11. Potenciar la capacitación del personal de la DGCM.
12. Potenciar la planificación estratégica para la protección de la costa con base en el mejor conocimiento científico-técnico.
13. Impulsar una cultura de gestión de la costa inclusiva.
Cfr. las pp. 38 y 39 del Plan.

que, a su vez, comprende una serie de «actuaciones estratégicas» entre las que se encuentran la relativas a la «revisión de normativas y procedimientos»[36] y la «adopción de acuerdos para la coordinación entre las Administraciones».[37]

Conscientes los autores del Plan de que la evaluación de riesgos en la costa española y sus estrategias de protección debe hacerse pormenorizadamente, se ha segmentado la costa en 25 unidades de análisis,[38] en cada una de las cuales han de elaborarse «estrategias regionales». Para tal fin, el Plan está acompañado de dos guías, la primera es una «Guía para análisis regional del riesgo de erosión e inundación costera considerando los efectos del cambio climático», y la segunda es una «Guía para el desarrollo de estrategias regionales para la protección de la costa considerando los efectos del cambio climático».

Por último, el Plan está acompañado de unas «Lecciones y recomendaciones basadas en las prácticas y estrategias de gestión de la protección de la costa en la Unión Europea» de las que, a los efectos de este trabajo, destacamos, en primer lugar, con relación al objetivo estratégico de «liberación del DPMT», a modo de ejemplo, la necesidad de «revisar la definición legal y el deslinde del DPMT» y la necesidad de «coordinarse con el proceso de ordenación del espacio marítimo que engloba los dominios públicos marítimo y costero».[39] Y, por lo que se refiere al apartado sobre la «mejora de la gobernanza», «realizar un mapeo más detallado del marco de gobernanza de los gobiernos centrales, regionales y locales para aclarar todas las funciones y competencias vinculadas a la implementación del Plan Estratégico Nacional».[40]

36. Cfr. pp. 43 y 44. Más concretamente, se prevé la identificación de normativas y procedimientos para proceder a su simplificación, incluida la revisión de la Ley de Costas y de su Reglamento.
37. Cfr. pp. 44 y 45. Se incluye entre sus actuaciones específicas el «mapeo del marco de gobernanza para ilustrar roles, relaciones entre instituciones, déficits y solapes».
38. Las 25 unidades de análisis coinciden con las 23 provincias españolas costeras y las 2 ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
39. Cfr. p. 15 del documento de «Lecciones y recomendaciones…», cit.
40. Cfr. p. 18 del documento de «Lecciones y recomendaciones…», cit. Añade el documento en este punto que «esto lleva tiempo, pero una vez logrado facilitará la colaboración entre los distintos niveles de gobierno y fomentará la participación de los agentes clave, siendo una manera de identificar fortalezas y debilidades».

5. LAS NUEVAS LEYES AUTONÓMICAS SOBRE ORDENACIÓN Y GESTIÓN DEL LITORAL Y SUS REFERENCIAS AL CAMBIO CLIMÁTICO

La aprobación de la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral de Cataluña, fue la primera de las leyes autonómicas que han abordado de forma específica las competencias autonómicas sobre ordenación del litoral.[41] Posteriormente, se aprobó la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, que fue recurrida también por el Gobierno de la nación ante el Tribunal Constitucional, y este dictó la Sentencia 68/2024, de 23 de abril, que desestima la casi totalidad de los motivos de impugnación del Estado.[42] Y, finalmente, se aprobó la Ley 3/2025, de 22 de mayo, de Protección y Ordenación de la Costa Valenciana, que, recientemente, ha sido recurrida por el Estado en alguno de sus preceptos ante el Tribunal Constitucional.[43]

Limitándonos a exponer, muy sintéticamente, los aspectos relativos a la previsión de estas leyes litorales autonómicas sobre los efectos del cambio climático, empezamos por la Ley catalana de 2020. En su preámbulo se refiere, de una parte, a la declaración de «emergencia climática» de la Generalidad de 2019, que «obliga a priorizar en las políticas públicas, las opciones de menor impacto climático y mayor contribución a la adaptación a las condiciones derivadas del cambio climático», y, por otra parte, remite a la información del Tercer Informe sobre el cambio climático en Cataluña (2016), que pone de manifiesto que «el litoral, y singularmente, las playas, son un espacio muy sensible a los efectos adversos del cambio climático». Todo lo anterior lleva a expresar en la misma exposición de motivos la urgente necesidad de «desarrollar nuevos instrumentos para hacer frente a los retos climáticos». También se cita la Ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, sobre cambio climático que destaca la necesidad de preservar los «valores biológicos, geológicos y de la biosfera del litoral catalán», para lo cual la ley catalana del litoral debe contribuir a su protección y resiliencia. Pero lo cierto es que en la parte dispositiva de la Ley hay pocas referencias al

41. Esta Ley fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente de Gobierno del Estado que fue resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/2022, de 8 de febrero, desestimando los motivos de impugnación. Cfr. el trabajo de J. M. Aguirre i Font (2023): «Bases jurídicas para una gestión integrada del litoral: el ejemplo catalán », en Joan Manuel Trayter Jiménez (coord..): *Autonomía, costas y litoral*, pp. 197-222.

42. Cfr. nuestro trabajo M. García Pérez y F. J. Sanz Larruga (2023): «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 Enrique Antequera Terroso; Joaquín Farinós i Dasí y Itxaro Latasa Zaballos (coord.): *TRANSICIONes: ecológica, energética, demográfica, alimentaria, económica… TRANSICIÓN TERRITORIAL*, pp. 825-834. Y un comentario crítico sobre la STC 68/2025: G. Valencia Martín (2025): «Una decisión sorprendente: la competencia autonómica generalizada para la gestión de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre (STC 68/2024), *Actualidad Jurídica Ambiental* 159, pp. 4-47.

43. Se trata del Recurso de inconstitucionalidad 1550/2026 que, admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional el 25 de marzo de 2026, ha sido planteado por el presidente del Gobierno con relación a varios de sus artículos cuya vigencia queda en suspenso mientras no se resuelva el recurso. Una referencia al caso de Valencia en el trabajo de P. Mendilibar Navarro (2025): «La regresión de la costa: aproximación jurídica a las medidas estatales y autonómicas adoptadas en la Comunidad Valenciana», *Actualidad Jurídica Ambiental* 158.

cambio climático, salvo para recoger en el artículo 3.º entre sus finalidades la de «prevenir y reducir los efectos de los riesgos naturales y, en particular, de la emergencia climática» (apartado e) y la de «adaptar las zonas costeras a los efectos del cambio climático» (apartado f). Además, para la formulación «los instrumentos de protección, ordenación y gestión del litoral», una de las directrices señala la obligación de «tomar en consideración [...] los impactos climáticos». Finalmente, al regular el «plan de protección y ordenación del litoral», en cuanto a su contenido, se exige establecer «las medidas de adaptación de la costa a los efectos del cambio climático de acuerdo con las estrategias que se establezcan» (art. 7,1,j).

En el caso de la Ley gallega de Ordenación y Gestión del litoral, es muy significativa la importancia del cambio climático con veinticuatro referencias, mayoritariamente en la parte dispositiva. En efecto, de forma sintética podemos resumirlas del siguiente modo:

- Sobre el «objeto de la Ley», se especifica uno de los contenidos del concepto de «ordenación y gestión integrada del litoral», la «adopción de medidas adicionales de protección y sostenibilidad del litoral que tomen en consideración [...] el grado de resiliencia costera ante el cambio climático…» (art. 1,1, f).
- Entre los «fines de la Ley» está el relativo a la «prevención y reducción de los efectos de los riesgos naturales, en particular de la emergencia climática, que puedan ser causados por actividades naturales o humanas» (art. 3, h).
- Al enunciar los «principios generales de la gestión integrada del litoral» se recoge el de «tomar en consideración de manera integrada el conjunto de los elementos relativos a los sistemas hidrológicos, geomorfológicos, climáticos, ecológicos, socioeconómicos y culturales para no superar la capacidad de carga y de acogida del litoral y para prevenir los efectos negativos del cambio climático, las catástrofes naturales y el desarrollo» (art. 8,3, b).
- Sobre los «objetivos de la gestión integrada del litoral» uno de ellos es el de «prevenir y reducir los efectos de los riesgos naturales y, en particular, del cambio climático» (art. 8,4, c).
- Al regular el contenido de la estrategia del «desarrollo local participativo», se incluyen como uno de sus objetivos estratégicos «el impulso y aprovechamiento del patrimonio medioambiental de las zonas pesqueras y acuícolas, incluidas las operaciones de mitigación del cambio climático» (art. 18,2, c).
- Al determinar los «criterios generales de planificación» a la hora de elaborar sus instrumentos, estos deben contemplar «los riesgos derivados del cambio climático y establecerán medidas realistas y eficaces de mitigación y adaptación» (art. 20,2, h).
- Uno de los objetivos de la «Estrategia de economía azul de Galicia» es el de «favorecer la mitigación del cambio climático y la resiliencia costera mediante la descarbonización del sector pesquero y acuícola, el impulso de las energías renovables y la transición hacia una economía circular en los mares y costas» (art. 22,2, c).
- El «plan de ordenación marina», que es el «instrumento básico de ordenación de los espacios marinos del litoral de Galicia», deberá: «fomentar el crecimiento de la economía del mar, el desarrollo del espacio marítimo y el aprovechamiento de sus recursos marinos sin menoscabo de la conservación, protección y mejora del medio ambiente, incluida la resistencia a los efectos del cambio climático» (art. 25,1, a).

- Una de las determinaciones de los «planes especiales de playas» es la relativa a «el estudio de resiliencia ante el cambio climático» (art. 27,3, g).
- En los «objetivos de ordenación» de una de las modalidades de zonificación del litoral que es el «área de protección ambiental» se recogen los referidos a: «promover la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, de conformidad con la Estrategia gallega de cambio climático y energía 2050» (art. 33, c).
- También sobre los «objetivos de ordenación», pero esta vez sobre el «área de mejora ambiental y paisajística», se contempla el referido a la promoción de la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático» (art. 39, c). Y lo mismo se prevé para el «área de reordenación» (cfr. art. 45, c).

Pero, sin duda, la referencia más importante de la ley gallega se contiene en el artículo 62 al regular las norma adicionales de protección sobre «resiliencia costera» que, además de lo dispuesto en la normativa de Costas, se obliga a la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia para que realice «estudios de resiliencia del litoral de Galicia 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 usos del litoral».[44] También establece el condicionado que según el grado de resiliencia tendrán los títulos de ocupación del DPMT y, en todo caso, para su otorgamiento o para determinar el plazo de vigencia de este (cfr. art. 62, 4 y 5).

Por último, al prever el régimen de «concienciación social y educación para el desarrollo sostenible», incluye la obligación para las administraciones públicas de promover «estrategias y programas de concienciación de la ciudadanía sobre el cambio climático» (art. 70,3).

Por último, en la Ley 3/2025, sobre la Costa valenciana, hay menos referencias.[45] La primera al considerar, como «objeto de la Ley» y, en particular, como parte de la «protección y ordenación y gestión integrada del litoral», «la identificación de las actuaciones estratégicas para el desarrollo sostenible del litoral y los instrumentos para su realización» (art. 1,2, e). También, como principios generales de la gestión integrada del litoral enunciados en el art. 7,1:

a) «Tomar en consideración de manera integrada el conjunto de los elementos relativos a los sistemas hidrológicos, geomorfológicos, climáticos, ecológicos, socioeconó-

44. En este artículo 63 se concretan aspectos para la «determinación del grado de resiliencia costera», que tendrá lugar sobre la base del riesgo de inundaciones, el retroceso de la línea de costa y las variaciones en la frecuencia e intensidad de fenómenos naturales adversos» (art. 62,1). También se especifican normas sobre la «información disponible de los riesgos asociados a los efectos del cambio climática en la costa» y sobre su disponibilidad al público. También se establece que «la información sobre la resiliencia costera deberá ser utilizada a los efectos del informe que la Comunidad Autónoma de Galicia ha de emitir en el marco del procedimiento de otorgamiento de concesiones del dominio público marítimo-terrestre, en los términos establecidos en la normativa de costas, cuando se pretenda la ocupación del espacio con instalaciones fijas o no desmontables» (art. 62,4).

45. Cfr. el trabajo de P. Mendilibar Navarro: «La regresión de la costa: aproximación jurídica a las medidas estatales y autonómicas adoptadas en la Comunidad Valenciana», *Actualidad Jurídica Ambiental*, cit.

micos y culturales para no superar la capacidad de carga y de acogida del litoral y para prevenir los efectos negativos de las catástrofes naturales y del desarrollo».

b) «Proteger la costa frente a la regresión del mar fruto de causas humanas o naturales y minimizar su afectación sobre las actividades humanas cuando ello no sea posible».

A la hora de elaborar los «planes especiales de núcleos urbanos de especial valor etnológico», se determina que debe incluir en su contenido «el estudio de resiliencia frente a los cambios meteorológicos y climáticos» (art. 17,2, b).

En cuanto a la zonificación que establece la Ley en el litoral, para el área de «protección ambiental» entre los «objetivos de ordenación», se establece el relativo a «promover la mitigación y la adaptación a los efectos del continuado cambio climático y proteger la costa frente a la regresión» (art. 26, c); y lo mismo para el «área de mejora ambiental y paisajística» (art. 33, c) y el «área de reordenación» (art. 39, c).

Por último, de forma similar a los «estudios de resiliencia costera» de la Ley gallega, la Ley valenciana prevé en su artículo 48 los «estudios sobre estabilidad costera»: «sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de costas, la Generalitat Valenciana podrá realizar estudios del litoral que permitan considerar los riesgos asociados a los efectos de los cambios meteorológicos y climáticos. En el diseño de los instrumentos de ordenación y en la adopción de decisiones sobre usos del litoral, se deberán considerar esos estudios» (art. 48,1). También, como en la Ley gallega, la «información sobre estabilidad costera deberá ser utilizada preceptivamente en los procedimientos de otorgamiento de autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre que sean competencia de la Generalitat Valenciana» (art. 48,2), y lo mismo para el establecimiento del clausulado y las condiciones sobre los títulos habilitantes (cfr. art. 48,2 *in fine*).

En definitiva, dentro del grupo normativo del litoral ya no solo existen las referencias normativas sobre el cambio climático en las normas estatales (Ley de Costas de 1988, Ley de 2013, Reglamento de Costas de 2014, etc.), sino que, en atención a la nueva orientación introducida por las Leyes autonómicas citadas, los principios, objetivos y metodología de la «gestión integrada de las zonas costeras» abre una nueva perspectiva en la política de adaptación multinivel a los efectos del cambio climático sobre el litoral.[46]

6. ALGUNAS INICIATIVAS AUTONÓMICAS Y LOCALES. EL CASO SINGULAR DEL MUNICIPIO DE BARCELONA

En el ámbito de las CC. AA., la mayor parte de las comunidades costeras cuentan con una ley relativa, más o menos directamente, al cambio climático, y en casi todas ellas hay referencias al litoral o a las zonas costeras como objeto, habitualmente, de planes

46. Cfr. Nuestro trabajo M. García Pérez y F. J. Sanz Larruga: «Las claves de la «gestión integrada» en la Ley 4/2023 de 6 de julio, de Ordenación y Gestión Integrada del Litoral de Galicia», *Cuadernos de Ordenación del Territorio* 6 (6.ª época) (ejemplar dedicado a: La ordenación del territorio en clave jurídica: nuevos retos, nuevas miras, coordinado por Esther Rando Burgos), pp. 15-29

de adaptación.[47] También la casi totalidad de las comunidades litorales han aprobado planes o «Estrategias de adaptación al cambio climático», muchas de las cuáles ofrecen un apartado sobre el litoral.[48]

Sobre iniciativas específicas de las CC. AA. sobre adaptación de las zonas costeras al cambio climático, destaca el caso del País Vasco con su proyecto «Kostaegoki I. Vulnerabilidad, riesgo y adaptación de la costa del País Vasco frente al cambio climatico».[49] Su objetivo principal es aportar información y herramientas relevantes a los organismos competentes, con relación a los efectos del ascenso del nivel medio del mar provocado por el cambio climático e impacto del oleaje sobre la costa vasca, para que su empleo en la planificación y gestión de zonas costeras permita hacer frente a los retos de este fenómeno global.

Donde hay más novedades sobre el tema que nos ocupa es en el mundo de las entidades locales.[50] A escala internacional hay que subrayar la iniciativa «Ocean Cities», liderada por el Instituto de Ciencias del Mar del CSIC en Barcelona, una red internacional para impulsar las ciudades oceánicas sostenibles que está actualmente integrada por 26 entidades de todo el mundo (organismos científicos, ayuntamientos, redes de ciudades, etc.).[51] Dentro de sus retos más importantes está el de la «resiliencia de las ciudades costeras ante el cambio climático».[52] Y, con finalidades similares, se han promovido en los últimos años otras redes de ciudades costeras, como la red «Atlantic Cities»,[53] compuesta por cerca de veinte municipalidades del «arco atlántico», o la red «MedCities», conformada por más

47. En particular, por orden cronológico: Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático de Cataluña; Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía; Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Illes Balears; Ley 6/2022, de 5 de diciembre, de la Generalitat, del cambio climático y la transición ecológica de la Comunitat Valenciana (cfr. su art. 81 sobre «zonas costeras» y la previsión de los planes de adaptación); Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias (cfr. su art. 63 sobre «litoral» y su Disposición Final 3.ª sobre «Directrices de Ordenación del Litoral»); Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático del País Vasco (cfr. su art. 44 sobre «Protección del medio acuático continental, marino y del litoral»); y Ley 1/2026, de 5 de febrero, del Clima de Galicia.

48. En concreto, son los siguientes: Plan Andaluz de Acción por el Clima [paac] 2021-2030; Estrategia Canaria de Acción Climática [ecac] 2040; Estrategia de Acción frente al Cambio Climático de Cantabria 2018-2030; Estrategia Catalana de Adaptación al Cambio Climático 2013-2020 (ESCACC20); Estratexia Galega de Cambio Climático e Enerxía 2050; Estrategia de Acción por el Clima del Principado de Asturias 2023-2030; Estrategia Vasca de Cambio Climático [klima 2050]; Estrategia Regional de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático de Murcia; y Estrategia Valenciana de Cambio Climático y Energía 2030.

49. Su texto puede consultarse en la página web de IHOBE: <https://www.ihobe.eus/es/publicaciones/kostaegoki-i-analisis-vulnerabilidad-y-riesgo> (consulta: 25/04/26).

50. Una visión panorámica sobre este tema aplicado al mundo local, en F. J. Sanz Larruga (2018): «Cambio climático y zonas costeras. Aproximación a su ordenación jurídica y el papel de las administraciones locales», en S. Galera Rodrigo, M. M. Gómez Zamora (coords.): *Políticas locales de clima y energía: Teoría y práctica*, pp. 559-592

51. Cfr. su página web institucional: <https://ocean-cities.org/> (consulta: 25/04/26).

52. La «Red Ocean Cities» utiliza y promueve la ciencia oceánica para apoyar todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la onu y, particularmente, mediante la vinculación de los objetivos 13 y 14 (acción climática y vida bajo el agua) con los 11 y 12 (ciudades sostenibles y economía circular).

53. Cfr. su página web institucional: <https://atlanticcities.eu/en/home/> (consulta: 25/04/26).

de noventa municipalidades de la cuenca del Mediterráneo, que tiene por objeto promover el desarrollo urbano sostenible de la región.[54]

Otra interesante iniciativa dirigida a las entidades locales es la promovida por el Gobierno Vasco en colaboración la Sociedad Pública de Gestión Ambiental (IHOBE) con la publicación en 2024 del documento «Adaptación al cambio climático del litoral a través del planeamiento urbano en Euskadi. Orientaciones para las entidades locales».[55] El documento se compone de tres «bloques»: el primero sobre el «marco legal de la adaptación en la costa vasca», el segundo relativo a los «principios rectores para dar respuesta a la adaptación del litoral al cambio climático por la subida del nivel del mar»,[56] el tercero contiene unas «Directrices desde el planeamiento urbanístico para la planificación de la adaptación del litoral al cambio climático por subida del nivel del mar».[57] Se estructura en cuatro pasos:

- 1.º Identificación de necesidades de adaptación: información para la evaluación del riesgo (sobre la base de sus principales componentes: las amenazas climáticas, la exposición, la sensibilidad y la capacidad adaptativa).[58]
- 2.º Opciones de adaptación desde el planeamiento urbanístico: consiste en la definición del objetivo de la adaptación, es decir, en qué áreas y riesgos concretos queremos trabajar, así como las opciones disponibles desde la disciplina, procedimiento administrativo y herramientas que ofrece el planeamiento urbanístico, entre las que se incluyen también las más propias de la gestión urbanística.[59]
- 3.º Selección de medidas de adaptación al cambio climático por subida del nivel del mar en litoral, en función de su relevancia, la prioridad de la actuación, las posibilidades de actuación y su viabilidad económica.[60]

54. Cfr. su página web institucional: <https://medcities.org/> (consulta: 25/04/26). Cuenta con varias iniciativas sobre adaptación de áreas metropolitanas al cambio climático.
55. Su texto completo puede consultarse en la dirección de internet de la empresa IHOBE: <https://www.ihobe.eus/sites/default/files/20241022-adaptacion-climatico-litoral-planeamiento-urbano.pdf> (consulta: 25/04/26).
56. Entre otros principios, se recogen los referidos a la «visión estratégica a largo plazo para la anticipación del riesgo», la «proactividad para acelerar la acción climática», la «mayor concreción en la evaluación cualitativa de riesgos», la «consideración de las amenazas combinadas», la «adaptación y planificación de las infraestructuras», el «cambio de paradigma del planeamiento» mediante la aplicación del «principio de precaución» y la «definición de acciones de adaptación con carácter vinculante», la «gobernanza territorial y coordinación multinivel para la definición de estrategias de adaptación», etc. Cfr. las pp. 20 a 22 del documento.
57. Sobre la importancia de los instrumentos urbanísticos para aplicar la política de adaptación del litoral al cambio climático, cfr. el trabajo de J. M. Aguirre i Font (2019): «La resiliencia del territorio al cambio climático: retos y herramientas jurídicas desde el planeamiento urbanístico», *Revista Catalana de Dret Ambiental* 2, pp. 1-46
58. Cfr. las pp. 25 a 30 del documento.
59. Cfr. las pp. 31 a 34.
60. Cfr. sus pp. 35 a 44. En cuanto a los tipos de medidas se distinguen las «medidas físicas o estructurales» (por ejemplo, las soluciones de ingeniería o las soluciones basadas en la naturaleza), las «medidas de tipo institucional» (como las acciones económicas, las leyes y reglamentos y la políticas y programas gubernamentales) y las «medidas de tipo social» (educativas, informativas, etc.).

- Instrumentos y mecanismos de implementación y ejecución de medidas: así, por ejemplo, los «instrumentos normativos» (que abarcan todos los instrumentos de planeamiento) y las «herramientas urbanísticas» (zonificación y regulación de usos, planificación de equipamientos, etc.).[61] En este apartado hay una serie de aspectos que tener en cuenta: la combinación de mecanismos, la gobernanza (colaboración, apoyo, participación de todas las instancias administrativas), la financiación, la compra pública innovadoras, la evaluación ambiental estratégica, etc.[62]

Por último, también en el marco de las entidades locales, un ejemplo destacado de municipio implicado con su entorno costero y marino (tanto en España como fuera de ella) es el de la ciudad de Barcelona, que, además de estar implicada en algunas de las redes internacionales antes citadas (*Ocean Cites*, *MedCities*), ha desarrollado importantes estrategias para abordar los efectos del cambio climático. En primer lugar, hacemos referencia al «Plan Clima 2018-2030»,[63] en línea con los objetivos del Acuerdo de París. Se trata de un plan que tiene como objetivo principal la «transición hacia una ciudad neutra en carbono», pero que también presenta «líneas de acción», como la 11.ª, que persigue «conservar el mar».[64] Y, en segundo lugar, la ciudad cuenta con una planificación específica para la gestión integrada de sus espacios litorales, que cuentan además con actuaciones dirigidas a su resiliencia ante el cambio climático.[65]

No cabe duda de que el futuro de las políticas de adaptación cambio climático en las zonas costeras, y fuera de ellas está en una inteligente aplicación de los instrumentos de ordenación del territorio y los urbanísticos. No obstante, fue la ley estatal del Suelo y Rehabilitación Urbana –aprobada por el Real Decreto Legislativo 7/2015–, donde se recogen criterios normativos para asumir los riesgos naturales y, entre estos, los derivados del cambio climático.[66]

61. Cfr. sus pp. 44 a 46.
62. Cfr. sus pp. 46 a 48.
63. Puede consultarse su texto completo en la página web del Ayuntamiento de Barcelona: <https://www.barcelona.cat/barcelona-pel-clima/sites/default/files/plan_clima_juny_ok.pdf> (consulta: 25/04/26).
64. En esta línea de acción 11.ª se pretende «aprovechar y mantener los servicios ambientales que aportan a litoral y el mar para combatir el cambio climático» y «garantizar la integridad funcional del litoral». Más concretamente, en esta línea de acción se prevén acciones que deben impulsarse a corto, medio y largo plazo hasta el 2030. Cfr. pp. 108-111.
65. Cfr. el «Plan de gestión integrada del litoral» (pgil, 2007) y el «Plan estratégico de los espacios litorales de la ciudad» («Pla Litoral») (2018-2025). Entre las líneas estratégicas de este último se encuentra la relativa al «incremento de la resiliencia del litoral» que define así: «La resiliencia urbana es la capacidad de las ciudades de prevenir o, en los casos en los que sea inevitable, minimizar el impacto de las situaciones de emergencia excepcionales y recuperarse de ello tan pronto como sea posible. Es necesario que el litoral de la ciudad pueda hacer frente resilientemente a los diferentes riesgos naturales e industriales a los que está expuesto, y este criterio tiene que presidir todas las actuaciones que se puedan diseñar, especialmente en el ámbito de la fachada marítima». Se puede acceder al texto completo del «Pla Litoral» en la página web del Ayuntamiento: <https://www.barcelona.cat/plalitoral/es> (consulta: 25/04/26).
66. Más concretamente este texto normativo contiene las siguientes referencias específicas:
1.º Dentro del contenido del «principio de desarrollo territorial y urbano sostenible», recogido en su art. 3.º, en virtud del «principio de desarrollo sostenible» las políticas públicas relacionadas con el urbanismo

7. REFLEXIONES FINALES: HACIA UNA GESTIÓN INTEGRADA PARA LA ADAPTACIÓN DEL LITORAL AL CAMBIO CLIMÁTICO

En las conclusiones de su completo trabajo sobre sobre la «regresión costera», la profesora Mendilibar Navarro (2025) requiere «una reformulación del modelo de gobernanza litoral», y pone de manifiesto cómo el vigente sistema de distribución competencial entre el Estado, las CC. AA. y los municipios en materia del litoral es «un sistema fragmentado que dificulta la respuesta ante la regresión costera»; como tantos autores que la han precedido, se demuestra la insuficiencia de la respuesta jurídica vigente, con medidas que atentan –y muchas veces infringen– los principios de precaución y de seguridad jurídica y presentan la falta de una verdadera gestión integrada.[67]

A lo largo del todo el trabajo hemos recogido las que, a nuestro juicio, son las más importantes novedades en el campo de las normas y de las políticas públicas del litoral relacionadas con su respuesta al cambio climático. En todas las recomendaciones y medidas propuestas por las estrategias, planes, estudios, etc., ha quedado claro que es preciso mejorar la «gobernanza de los riesgos del cambio climático sobre el medio marino y las zonas costeras». No siempre la solución más efectiva para abordar este tema con eficacia son las normas jurídicas, aunque al final son siempre necesarias para proteger la seguridad jurídica. En todo caso, hemos querido poner de manifiesto que en el caso español la política de adaptación del litoral a los efectos del cambio climático es cosa de las tres administraciones territoriales: Estado, comunidades autónomas y municipios. Por este motivo, una de claves en esta materia es aplicar con lealtad los principios y objetivos de la «gestión integrada de las zonas costeras»[68] que las nuevas leyes autonómicas sobre el

---

han de contribuir, entre otros fines, a la «prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas» (cfr. apartado 2, c).

2.º En la regulación sobre el contenido del derecho de propiedad del suelo «en situación rural o vacante de edificación», el propietario tiene el «deber de conservarlo» y «ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión (…), inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales» (cfr. art. 16, 1).

3.º Sobre las «bases del régimen del suelo», el artículo 20, relativo a los «criterios básicos de utilización del suelo» se dispone que las Administraciones Públicas deberán «atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo…, a la «prevención de riesgos naturales y de accidentes graves» (apartado, 1, c).

4.º En cuanto a las «situaciones básicas del suelo» recogidas en el art. 21, el apartado 2, a) dispone que «está en situación de suelo rural […] en todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización que deberá incluir, como mínimo […] aquellos con riesgos naturales o tecnológicos…».

5.º Finalmente, el artículo 22 sobre evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano prevé en su apartado 2.º que el «informe de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación».

67. Cfr. su trabajo «La regresión de la costa: aproximación jurídica a las medidas estatales y autonómicas adoptadas en la Comunidad Valenciana», *Actualidad Jurídica Ambiental* 158, 2025, cit. pp. 44 a 45

68. Cfr. los trabajos coordinados por J. Farinós Dasí (2011): *La gestión integrada de zonas costeras, ¿algo más que una ordenación litoral revisada?: la GIZC como evolución de las prácticas de planificación y gobernanza territoriales*, Universitat de València, Servicio de Publicaciones, y J. Farinós Dasí (2020): *Planificación y gestión integrada como respuesta*, Universitat de València.

litoral (por el momento las de Cataluña, Galicia y País Valenciano), siguiendo la veterana Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002, sobre aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, han recogido en sus respectivos textos normativos.[69]

Hasta el momento, al menos en España, la Administración General del Estado ha querido tener el máximo protagonismo como titular del dominio público marítimo-terrestre, pero el proceso de descentralización experimentado en el último decenio en materia de ordenación del litoral obliga a tener muy en cuenta la función de las CC. AA. Ello exige apurar al máximo los diversos mecanismos de coordinación y colaboración institucional llevados a cabo con lealtad constitucional y con una nueva cultura administrativa que contemple la participación de las entidades públicas y privadas, y de la sociedad en su conjunto. Y qué decir de las entidades locales, con importantes competencias territoriales sobre el litoral, que están llamadas a desarrollar, como lo ha hecho ejemplarmente la ciudad de Barcelona, unas políticas concretas en pro de la resiliencia de los territorios costeros.

Por supuesto que para todo ello se requiere una sólida base de conocimiento científico y técnico. También de una planificación dinámica a largo plazo, imbuida de una labor predictiva y no solo reactiva ante los riesgos y fenómenos adversos que se prevé que pueden afectar muy intensamente, como ya está sucediendo, a nuestras zonas costeras. También se precisa una creativa innovación en gestión territorial ante fenómenos tan complejos.[70]

REFERENCIAS

Aguirre i Font, J. M. (2019): «La resiliencia del territorio al cambio climático: retos y herramientas jurídicas desde el planeamiento urbanístico», *Revista Catalana de Dret Ambiental* 2 , pp. 1-46.

Aguirre i Font, J. M. (2022): «La adaptación del espacio marítimo al cambio climático de los planes de ordenación del espacio marítimo a la necesaria gestión integrada de las zonas costeras», en Alberto Olivares Gallardo (coord.): *Nuevo Derecho de los océanos: la protección del medio marino ante el cambio global*, pp. 175-200.

Aguirre i Font, J. M.(2023): «Bases jurídicas para una gestión integrada del litoral: el ejemplo catalán », en Joan Manuel Trayter Jiménez (coord.): *Autonomía, costas y litoral*, pp. 197-222.

Aguirre i Font, J. M. (2022): «Los instrumentos de adaptación de la costa al cambio climático», en Esteban Morelle Hungría y Javier Sanz Larruga (coord.), Mercedes Ortiz García (dir.) y Ángel Menéndez Rexach (pról.): *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico*, pp. 427-454.

69. En todos nuestros trabajos sobre la materia llegamos a esta conclusión, pero también lo hacen otros muchos autores, como Aguirre i Font. Y de los demás citados en este trabajo, A. Serrano Rodríguez: «Calentamiento global y política de costas ¿Qué futuro?», cit. p. 139; y P. Mendilibar Navarro: «La regresión de la costa: aproximación jurídica a las medidas estatales y autonómicas adoptadas en la Comunidad Valenciana», cit., p. 45.

70. Así, por ejemplo, el sugerente trabajo de M. García García (2022): *La metaforfosis de la costa: paisajes resilentes y cambio climático*, Fundación Arquía (FQ).

Arroyo Yanes, L. M. (2015): «El tratamiento del cambio climático en la legislación de costas», en J. Rodríguez Vidal y Núñez Lozano (eds.): *El litoral de Andalucía. Norma y naturaleza*, Huelva, M. C., Universidad de Huelva, pp. 227-253.

Arroyo Yanes, L. M. (2016): «La conformación de un marco normativo para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático en el litoral», en *Estudios Jurídicos sobre el Litoral*, M. C. Núñez Lozano (Dir.); Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 409-450.

Capote Pérez, L. J. (2014): «La lucha contra el cambio climático en el Derecho Español: el ejemplo de la legislación de costas», en J. Santamarta; L. E. Hernández-Gutiérrez y M. P. Arrariza Bermúdez-Cañete (eds.): *Riesgos Naturales y Cambio Climático*, Colegio de Ingenieros de Montes, pp. 199-208.

Chica Ruiz, A.; J. García Sanabria; M. L. Pérez Cayeiro y M. Arcilla Garrido (2015): «Una aproximación a los instrumentos de adaptación al cambio climático en la costa andaluza», en J. Rodríguez Vidal y M. C. Núñez Lozano (eds.): *El litoral de Andalucía. Norma y naturaleza*, Huelva, Universidad de Huelva, pp. 864-885.

Farinós Dasí, J. (coord.) (2011:) *La gestión integrada de zonas costeras, ¿algo más que una ordenación litoral revisada?: la GIZC como evolución de las prácticas de planificación y gobernanza territoriales*, Universitat de València, Servei de Publicacions.

Farinós Dasí, J. (coord.) (2020): *Planificación y gestión integrada como respuesta*, Universitat de València.

García García, M. (2022): *La metaforfosis de la costa: paisajes resilentes y cambio climático*, Fundación Arquía (FQ).

García Pérez, M. (2022): «Cambio climático y planificación y gestión del dominio público marino-terrestre», *Estudios sobre cambio climático y transición energética: Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castiella, J. F. Alenza García, ; Íñigo del Guayo Castiella (hom.)* , pp. 481-502.

García Pérez, M. y F. J. Sanz Larruga (2014): «Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», en J. L. Carro Fernández-Valmayor (coord.): *La nueva regulación de las costas: Actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela.

García Pérez, M. y F. J. Sanz Larruga (2021): «A propósito del art. 20 de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética: un *déjà vù* desde el Observatorio del Litoral», *Actualidad Jurídica Ambiental* 113, pp. 64-71.

García Pérez, M. y F. J. Sanz Larruga (2023): «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 Enrique Antequera Terroso; Joaquín Farinós i Dasí e Itxaro Latasa Zaballos (eds.): *TRANSICIONes: ecológica, energética, demográfica, alimentaria, económica… TRANSICIÓN TERRITORIAL*, pp. 825-834.

García Pérez, M. y F. J. Sanz Larruga (2023): « Las claves de la «gestión integrada» en la Ley 4/2023 de 6 de julio, de Ordenación y Gestión Integrada del Litoral de Galicia», Esther Rando Burgos (coord.): *Cuadernos de Ordenación del Territorio* 6 (6.ª época) (ejemplar dedicado a: La ordenación del territorio en clave jurídica: nuevos retos, nuevas miras), pp. 15-29.

Greenpeace España (2024): *Crisis a toda costa: informe sobre regresión del litoral y gestión pública del litoral mediterráneo*, Madrid, 2024, en línea: <https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2024/07/crisis-a-toda-costa-2024.pdf> (consulta: 25/04/26).

Hernández Pezzi, C. (2017): «Erosión, cambio climático y seguridad global en las costas españolas», *Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos* 7, pp. 903-927

IHOBE (Sociedad Pública de Gestión Ambiental) (2026): *Kostaegoki. Vulnerabilidad, riesgo y adaptación de la costa del País Vasco frente al cambio climático. I. Análisis de vulnerabilidad y riesgo*, Bilbao, Gobierno Vasco.

Kousy, C., B. Fleming y A. M. Berger (eds.) (2021): *A Blueprint for Coastal Adaptation, Uniting design, ecnomics en policy*, Washington, Island Press.

McDonald, J., J. McGee y R. Barnes (2020): *Research Handbook on Climate Change, Oceans and coasts*, EE ELGAR, UK, Cheltenham.

Mendilibar Navarro, P. (2025): «La regresión de la costa: aproximación jurídica a las medidas estatales y autonómicas adoptadas en la Comunidad Valenciana», *Actualidad Jurídica Ambiental* 158, pp. 1-51.

Menéndez Rexach, A. (2024): *Compendio de Derecho de Costas*, Barcelona, Atelier.

Navarro Ortega, A. (2012): «La protección del medio ambiente marino y costero y la política ambiental comunitaria y la lucha contra el cambio climático», en Pérez, E. Alonso y otros (eds.): Derecho, Globalización, Riesgo y Medio Ambiente, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 219-247.

Navarro Ortega, A. (2022): «Estrategias de adaptación al cambio climático en España: un análisis de riesgos centrado en la legislación de costa», en E. Morelle Hungría (coord.); M. Ortíz García y F. J. Sanz Larruga (dirs.): *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico*, Aranzadi, Cizur Menor, pp. 455-489.

Navarro Rodríguez, P. (2008): «La protección del litoral español frente al cambio climático. Coordinación y colaboración para una gestión integrada de las zonas costeras», en J. Pérez Gálvez y J. F.Alenza García (coord..): *La protección del patrimonio litoral*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 791-854.

Navarro Rodríguez, P. y F. Montes Worbys (2012): «Protección del litoral y lucha contra el cambio climático en Andalucía a la luz del proyecto de modificación de la Ley de Costas», *Revista Andaluza de Administración Pública* 84, pp. 135-176.

Núñez Lozano, M. C. (2016): «El dominio público marítimo-terrestre en situación de regresión grave», en M. C. Núñez Lozano (dir.): *Estudios Jurídicos sobre el Litoral*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 451-480.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2019): *Responding to Rising Seas: OECD Country Approaches to Tackling Coastal Risks*, París, OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2021): «Adapting to a changing climate in the management of coastal zones. Policy Perspectives», *OECD Environment Policy Paper* 24.

Pons Cánovas, F. (2019): «Resiliencia de la costa a los impactos del cambio climático después de la reforma de la normativa costera», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 312, pp. 125-182.

Rodriguez Alonso, R. (2024): «Apuntes metodológicos para una lectura compleja del litoral», *Cuadernos de Investigación Urbanística* 155, julio-agosto.

Sanz Larruga, F. J. (2018): « Cambio climático y zonas costeras. Aproximación a su ordenación jurídica y el papel de las administraciones locales», en S. Galera Rodrigo y M. M. Gómez Zamora (coords.): *Políticas locales de clima y energía: Teoría y práctica*, pp. 559-592.

Sanz Larruga, F. J. (2020): «Ordenación del litoral y adaptación al cambio climático: ¿es suficiente la respuesta jurídica del Estado español?», *Actualidad Jurídica Ambiental* 102, pp. 11-139.

Sanz Larruga, F. J. (2021): «La resiliencia ambiental como principio y como objetivo frente a la vulnerabilidad. Su aplicación al caso de las zonas costeras», en S. M. Álvarez Carreño (coords.); B. Soro Mateo y J. Jordano Fraga (dirs.): *Viejos y nuevos principios del derecho ambiental*, pp. 73-84.

Serrano Rodríguez, A. (2021): «Calentamiento global y política de costas ¿Qué futuro?», *Cuadernos de Ordenación del Territorio* 3, pp. 101-139 .

Toimil Silva, A. y I. J. Losada (2025): «Costas y medio marino», en I. J. Losada, E. Feliu y M. J. Sanz (coords): *Evaluación del riesgos e impactos derivados del cambio climático en España (ERICC-2025)*, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Madrid.

Valencia Martín, G. (2025): «Una decisión sorprendente: la competencia autonómica generalizada para la gestión de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre (STC 68/2024)», *Actualidad Jurídica Ambiental*, pp. 4-47.

Tribunal de Cuentas de la Unión Europea (2024): *Informe Especial 2024-15: Adaptación al cambio climático en la UE. La acción no está a la altura de la ambición*.

4 Una agenda renovada de objetivos para la transición urbana

José María Ezquiaga Domínguez[a]

RESUMEN

El capítulo plantea la necesidad de construir, por analogía con la transición energética, una agenda renovada de objetivos para la transición urbana. El urbanismo convencional, centrado en la regulación del suelo y la zonificación, resulta insuficiente para gobernar la complejidad de la ciudad contemporánea, agravada además por una crisis de escala derivada de la fragmentación administrativa. A partir de la genealogía sanitaria del urbanismo moderno, desde el cólera y la tuberculosis hasta la COVID-19, se reivindica la ciudad de proximidad frente a la segregación funcional y la dependencia del automóvil. La agenda se articula en tres vectores: salud, sostenibilidad ligada a los límites ecosistémicos y resiliencia ante el cambio climático. Se completa con un alegato por la mezcla de usos y concluye con el problema de la vivienda asequible y del desequilibrio territorial del crecimiento demográfico.

ABSTRACT

This chapter argues for the need to develop—by drawing an analogy with the energy transition—a renewed agenda of objectives for an urban transition. Conventional urban planning, focused on land regulation and zoning, proves insufficient for managing the complexity of the contemporary city—a complexity further compounded by a crisis of scale stemming from administrative fragmentation. Tracing the public-health origins of modern urban planning—from cholera and tuberculosis to COVID-19—the text advocates for the "city of proximity" as an alternative to functional segregation and car dependency. This agenda is structured around three vectors: health, sustainability (within the bounds of ecosystem limits), and resilience in the face of climate change. It further argues for a mix of land uses and concludes by addressing the challenges of affordable housing and the territorial imbalances resulting from population growth.

PALABRAS CLAVE

Transición urbana, salud urbana, ciudad de proximidad, límites ecosistémicos, vivienda asequible.

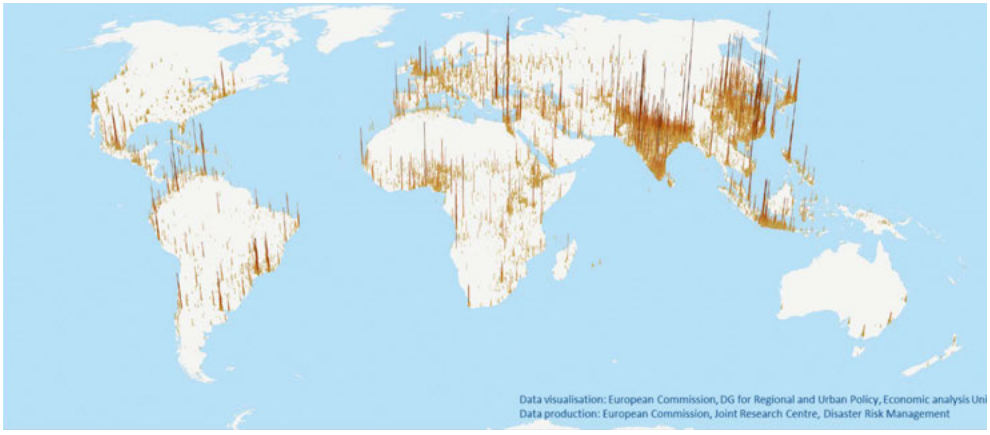
KEYWORDS

Urban transition, urban health, proximity-based city, ecosystem limits, affordable housing.

[a] Doctor Arquitecto. Profesor Titular de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM). Presidente de la Asociación Española de Técnicos Urbanistas (AETU).

Las ciudades constituyen nuestro modo de ser y nuestro modo de vivir. Por ello, hablar hoy de «estilo de vida urbano» es casi una tautología. El mapa de la Comisión Europea muestra que hablar de ciudades ya no es hablar del mundo desarrollado, sino del planeta en su conjunto. No es casual el protagonismo de nuevos escenarios geográficos: el Pacífico, Asia o África, pues ahí se producirán las grandes transformaciones urbanas de las próximas décadas. Sin embargo, en los países desarrollados y en nuestro entorno inmediato persiste una relevante agenda de temas pendientes.

Figura 4.1. Mapa mundial de la distribución y concentración de la población humana global



Fuente: Comisión Europea (Centro Común de Investigación / *Joint Research Centre*), 2016 (basándose en el marco del *Global Human Settlement Layer*).

El objetivo de estas breves reflexiones es subrayar la urgente necesidad de fundamentar, conceptual y materialmente, «una agenda renovada de objetivos para una Transición Urbana». El concepto *transición energética* ha alcanzado ya plena carta de naturaleza y todos entendemos lo que significa. Pues bien, necesitamos construir de igual modo la idea de una transición urbana. No se trata de un proceso de «borrón y cuenta nueva», como en ocasiones se ha planteado, sino de repensar, innovar y reciclar conceptos y proyectos para dar respuesta a los nuevos desafíos.

Adelanto una cuestión previa: el urbanismo convencional, no solo el planeamiento y los instrumentos regulatorios, sino también el pensamiento urbanístico que los sustenta, se ha orientado durante más de un siglo a la regulación del uso del suelo y la zonificación, en la confianza de que eran herramientas suficientes para gobernar la ciudad. En el caso español, ha gravitado especialmente en torno a la regulación del derecho de propiedad y la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento.

Sin renunciar a los postulados de levantar una ciudad justa, hoy constatamos que es un arsenal de herramientas insuficiente para gobernar la complejidad de la ciudad contemporánea y orientar la transición urbana. Debemos ser más ambiciosos en el modo de

pensar, conocer y transformar la ciudad para dar respuesta a los nuevos problemas, que sintetizo en tres vectores esenciales: salud, sostenibilidad y resiliencia.

1. «EL TAMAÑO NO ES LA ESCALA»[1]

Antes de abordar el alcance de estos vectores es necesario detenerse en un problema previo de naturaleza estructural: la crisis de la dialéctica entre las distintas escalas que configuran el territorio en sus dimensiones geográfica, social e infraestructural.

Nuestro sistema urbanístico parte de las delimitaciones administrativas –municipios, provincias y comunidades autónomas– que constituyen el sustrato sobre el que se ha edificado la administración de nuestro país. El urbanismo y la ordenación del territorio, además, han sido constitucionalmente atribuidos a las comunidades autónomas y a los municipios de modo que el Estado en su conjunto ha perdido la capacidad de articular la relación entre territorio y urbanismo. Esto sucede en un momento histórico en el que cuestiones como la sostenibilidad, el cambio climático y los límites ecosistémicos evidencian la ineficiencia de esta división artificial.

La escala y la articulación entre los distintos planes es, por tanto, el primer tema en crisis: una escala basada en la división administrativa resulta, en no pocos casos, no solo ineficiente sino también nociva. Los problemas ambientales y el reacoplamiento entre campo y ciudad no conocen límites municipales; los lugares de consumo energético no coinciden con los de producción; un desarrollo económico desigual ha reorganizado la demografía y la geografía urbana del conjunto del país.

2. SALUD Y URBANISMO

Conviene recordar que el urbanismo moderno no nació de utopías estéticas ni de teorías abstractas sobre la ciudad ideal, como tantas veces se repite en manuales académicos, sino más bien de la urgencia sanitaria: de la necesidad de controlar, comprender y prevenir desde las infraestructuras urbanas las grandes catástrofes epidémicas que asolaban las ciudades industriales. Si miramos más atrás en la historia, constatamos que, en realidad, cada gran crisis sanitaria ha producido innovaciones conceptuales y técnicas duraderas (Ezquiaga, 2020*a*).

La cuarentena medieval, lejos de ser un simple confinamiento, fue el primer gran dispositivo administrativo para el control del espacio urbano: clasificó la ciudad en distritos, barrios y calles, sentando las bases de la ciudad reticulada y de la distribución espacial de los usos insalubres o peligrosos que daría lugar siglos más tarde a la técnica de la zonificación.

El combate contra la viruela en el siglo XVIII mediante la variolización (antecedente de las modernas vacunas) introdujo la noción de riesgo estadístico como herramienta de gobierno, sustentando por primera vez las decisiones de salud pública en el conocimiento empírico y la georreferenciación.

1. En expresión de Manuel de Solà-Morales.

El urbanismo que hoy conocemos surge como respuesta al deterioro de la salubridad en la emergente ciudad industrial. Recordemos que la esperanza de vida en las primeras metrópolis industriales británicas se desplomó en relación con la alcanzada en el medio rural. El problema se manifestaba empíricamente en el hacinamiento habitacional y adquirió relevancia pública al afectar directamente a la vida del conjunto de los ciudadanos. En el Londres de mediados del siglo XIX –ya bastante avanzada la revolución industrial–, los detritus del conjunto de la ciudad se recogían y se arrojaban al Támesis, río del que, a su vez, se captaba el agua potable. El resultado puede imaginarse: una célebre caricatura satírica de George Cruikshank (1832) denunciaba ya el abastecimiento de agua tomada del Támesis contaminado, en una gráfica denuncia que recorrió la prensa londinense (figura 4.2).

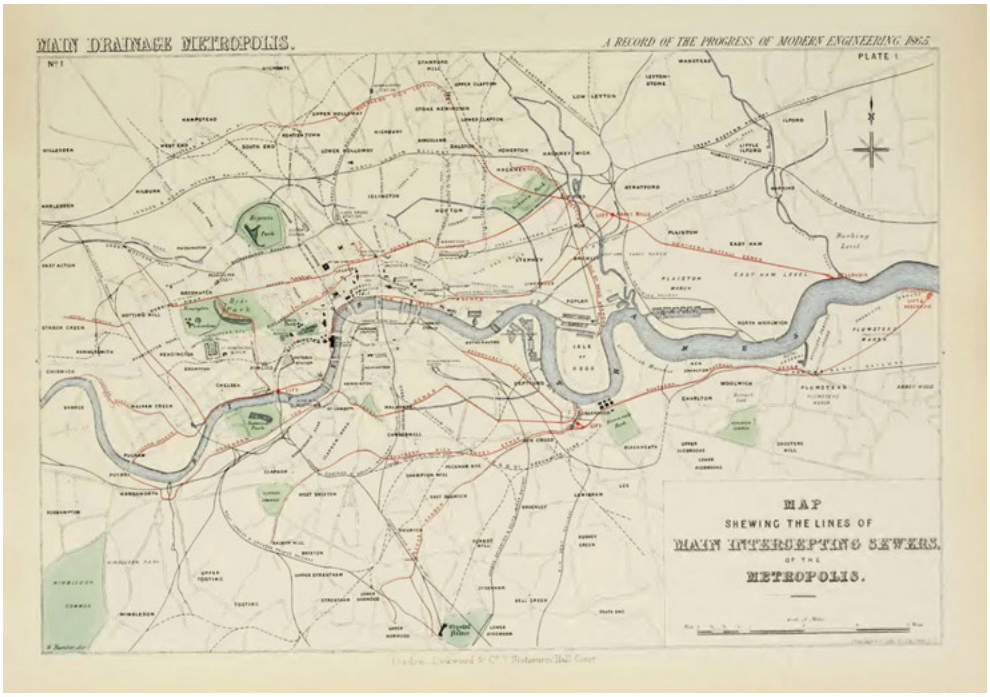
Figura 4.2. «Salus Populi Suprema Lex / Source of the Southwark Water Works». Grabado satírico sobre la contaminación del Támesis y el abastecimiento de agua en Londres

Fuente: George Cruikshank, 1832 (aguafuerte coloreado a mano). Ejemplar conservado en la U. S. National Library of Medicine (*Digital Collections*).

¿Cuándo nace propiamente el urbanismo como disciplina? Cabría responder que el primer plano urbanístico de la historia es, en realidad, un mapa elaborado por un médico

que es hoy un icono para la epidemiología: John Snow, médico anestesista de formación y, por tanto, buen conocedor del aparato respiratorio. A Snow le sorprendía que el cólera –enfermedad que entonces se atribuía a los miasmas, es decir, a la transmisión por el aire– presentara unos síntomas y una evolución que no encajaban con esa hipótesis. Acudió, contra todo consejo, al lugar del brote junto a sus ayudantes, y elaboró el célebre mapa de los fallecimientos de la epidemia de mediados de siglo, entrevistando a las familias afectadas. Es decir, rechazó los *a priori* dogmáticos para ceñirse a la evidencia empírica. Con ello no solo contribuyó a fundar el urbanismo moderno, sino también, en cierta medida, la sociología científica. De su investigación resultó que la mayor parte de los fallecidos se abastecía de la misma fuente de Broad Street, hoy señalada por un monumento conmemorativo en el barrio londinense del Soho.

Figura 4.3. Sistema de alcantarillado de Londres proyectado por el ingeniero Joseph Bazalgette



Fuente: William Humber (ed.): *A Record of the Progress of Modern Engineering*, 1865, Londres, Lockwood & Co., 1866, lámina nº 1 de la serie «Main Drainage, Metropolis North Side». Volumen dedicado a sir John Thwaites, presidente de la Metropolitan Board of Works, que ejecutó las obras de saneamiento proyectadas por Joseph Bazalgette. Ejemplar de la Universidad de Illinois, digitalizado por Internet Archive; obra en dominio público.

A partir de ahí, los ingenieros toman el mando. Joseph Bazalgette, ingeniero jefe de las obras públicas de Londres –uno de los grandes referentes del urbanismo sanitario–, diseñó

para la ciudad un sistema completo de alcantarillado y evacuación de aguas residuales y revolucionó la captación de agua: esta pasó a captarse definitivamente aguas arriba de Londres, mientras que los residuos se vertían mucho más cerca del mar. Se trata de un sistema que, en buena medida, sigue vigente en el mundo. En las últimas décadas del siglo XIX el cólera ya no causaba las muertes de antaño, aunque Madrid sufrió todavía, en 1885, una epidemia especialmente virulenta.

Figura 4.4. Alvar Aalto. Terraza-solárium del sanatorio antituberculoso de Paimio (Finlandia)

Fuente: fotografía de Gustaf Welin, c. 1930-1939. Edificio: Sanatorio de Paimio, Alvar y Aino Aalto, 1929-1933. Fondo fotográfico conservado en la Alvar Aalto -säätiö / Alvar Aalto Foundation (Helsinki/Jyväskylä, Finlandia).

La genealogía de los vínculos entre salud y urbanismo tiene un episodio clave en el combate contra la tuberculosis en las primeras décadas del siglo XX, cuando un conjunto de jóvenes arquitectos y jóvenes médicos lograron establecer la relación entre el hacinamiento, las malas condiciones de vida y el mal pronóstico de la tuberculosis. Conviene imaginar lo que suponía entonces una enfermedad incurable, recordando los episodios más recientes de VIH y la COVID-19. Comparto la tesis de Beatriz Colomina (2019) según la cual la arquitectura moderna se configuró bajo el dominio de esta obsesión médica, con las terrazas soleadas del sanatorio antituberculoso de Alvar Aalto en Paimio

como paradigma y matriz de un vocabulario formal que luego se universalizaría: grandes huecos de cristal, paredes blancas, interpenetración entre interior y exterior (figura 4.4).

Sol y aire para todos como expresión básica de la habitabilidad democrática. Redescubrir a Vitruvio: construir teniendo en cuenta los vientos, el sol, la localización, la humedad y la temperatura. Cuando los arquitectos no podían todavía controlar tecnológicamente las variables esenciales bioclimáticas, estaban obligados a proyectar de acuerdo con la naturaleza. Hoy, en cambio, se trata de una opción consciente y voluntaria; es posible construir contra el viento, contra el clima, contra la orientación o contra la topografía, pero resulta mucho más inteligente hacerlo a favor.

Hay un par de dimensiones interesantes que suelen pasarse por alto y que, a mi juicio, constituyen un legado adicional de la reciente experiencia de la COVID-19. En primer lugar, es una ironía de la historia pensar que una nueva crisis sanitaria revelara, casi un siglo después, que las condiciones mínimas de la vivienda digna y saludable habían retrocedido en gran parte del mundo respecto a los estándares que inspiraron la arquitectura moderna.

Tras un virulento debate sobre la relación entre el contagio de la COVID-19 y la densidad urbana, finalmente quedó en evidencia que el aspecto clave residía en la redundancia de infraestructuras de todo tipo, característica de las grandes aglomeraciones que, por otra parte, pudo ofrecer, en muchos casos, una respuesta sanitaria mejor y más eficiente. La ciudad no solo no era culpable, sino que era en gran medida la solución del problema. Algo similar se constató cuando Nueva York sufrió el impacto del huracán Sandy: en un primer momento se rompió el sistema de infraestructuras y dotaciones que sirven a la ciudad, pero la densidad de infraestructura acumulada a lo largo de siglos de inversión permitió, finalmente, recuperar las prestaciones esenciales.

¿Cuál es la situación actual? Hoy, en nuestro entorno, las enfermedades infecciosas apenas causan mortalidad. La incidencia de las enfermedades infecciosas desciende de manera continua desde comienzos del siglo XX, gracias, sobre todo, a las mejoras en la arquitectura y en las condiciones de vida. Recordemos que los antibióticos solo aparecen en la fase final de esta curva descendente. Es decir: antes de que el laboratorio, hacia el que hoy sentimos una cierta fascinación mágica, aportara sus remedios, los cambios en el estilo de vida ya habían transformado sustancialmente el panorama epidemiológico.

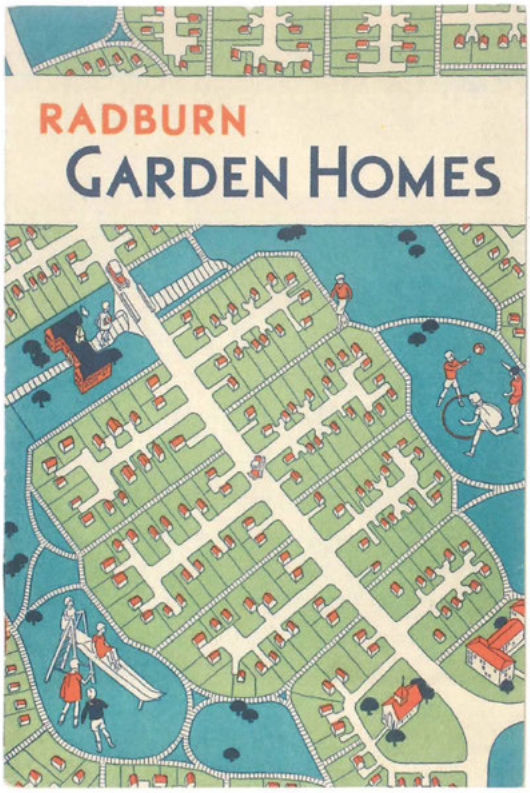
Sin embargo, han aparecido nuevos escenarios. Nuestro estilo de vida, vinculado principalmente al automóvil, plantea nuevas amenazas para la salud. Jan Gehl, arquitecto y urbanista danés, planteó de forma pionera (*Livet mellem husene*, 1971) cómo es la vida entre los edificios. Los edificios pueden estar eficientemente proyectados, el movimiento moderno legó criterios de salubridad y funcionalidad, pero ¿y la calle?, ¿y la vida?, ¿y la interacción entre las personas? Gehl (1987) asociaba los conceptos de sedentarismo y la secuela de enfermedades cardiovasculares, metabólicas, respiratorias y autoinmunes, entre otros factores, a la irracional dependencia del automóvil. La cuestión de fondo es un estilo de vida que, ligado también a cierta idea de salud, ha segregado las funciones urbanas y ha dislocado el conjunto de la ciudad.

3. LA CIUDAD CERCANA

Un urbanismo sustentado en la idea de separar, por razones higiénicas, las funciones de la ciudad contemporánea (habitación, actividad económica, comercio, ocio…) es un urbanismo que obliga a la movilidad forzosa. Este principio de segregación puede ser razonable a pequeña escala; pero cuando se convierte en el modo de reorganizar la metrópolis el planteamiento empieza a generar problemas, sobre todo, por la dependencia del automóvil y los medios mecánicos de transporte de alta capacidad.

Hay que puntualizar que la clave de la proximidad en el diseño urbano no es ninguna novedad: el origen de las *neighborhood units* –las unidades vecinales del urbanismo anglosajón de los años veinte y treinta, anterior a la generalización del automóvil– se sustenta en un elaborado discurso urbanístico sobre la idea de proximidad desde la perspectiva fenomenológica de las personas. Hemos olvidado esta lección y es necesario recuperarla, así como desaprender buena parte de lo que en los últimos tiempos hemos considerado un urbanismo eficiente.

Figura 4.5. La unidad vecinal como fundamento de organización urbana a escala humana



Fuente: C. Stein y H. Wright, Radburn, 1929.

Esto nos conduce a la idea de ciudad próxima, que en realidad es sencilla: es la ciudad de nuestros abuelos, aquella en la que todo estaba cerca y resultaba, por ello, más cómoda de usar desde la escala peatonal. Durante la pandemia lo comprobamos: la falta de una farmacia, de la guardería de los niños o de la escuela cerca de casa se hizo notar de inmediato. Vivir en el centro y disfrutar de esas ventajas se convirtió, de pronto, en un privilegio. La confianza en la tecnología eclipsa, a veces, cuestiones tan inmediatas como esta.

Figura 4.6. Ernő Goldfinger, *Good Environment Is the Basis of Health*, panel de fotomontaje para la exposición «Health», organizada por el Army Bureau of Current Affairs, Londres, 1943

Fuente: RIBA Library Drawings and Archives Collection, Londres.

El automóvil, en sí mismo, no es el culpable, pero conviene matizar la fe exclusiva en la tecnología. Cabe comparar la promesa contemporánea de una vida de ciento veinte años, gracias a los avances tecnológicos, con un emotivo cartel británico de los años cuarenta –en plena Segunda Guerra Mundial, en la época de «sangre, sudor y lágrimas»– que sostenía que un buen entorno es la base de la salud. Aquel cartel (figura 4.6) señalaba

cuatro elementos que siguen siendo válidos hoy: buena vivienda –las viviendas sociales de la época son comparables, en cierto modo, a las que construimos ahora, con la ventaja añadida de la higiene y la tecnología–; buen empleo, en fábricas concebidas como entornos amigables; buena escuela, luminosa y bien ventilada; y buena alimentación. Cada uno de estos puntos sigue siendo clave, incluido el último.

Existe hoy una reflexión muy matizada sobre promoción de la salud urbana y prevención de la enfermedad: desde los refugios climáticos y las olas de calor, cuestión de plena actualidad, hasta la revalorización del verde urbano, con teorías como la regla del «3-30-300». La cercanía a la naturaleza tiene, en efecto, un impacto tanto psicológico como material sobre el bienestar.

Por otra parte, la idea de ciudad próxima está hoy de nuevo presente en el debate urbanístico desde que ONU-Hábitat ha adoptado el concepto de «ciudad de los quince minutos» formulado por Carlos Moreno. En realidad, se trata de que el planeamiento y las políticas públicas no propicien ni agraven la dispersión funcional. Conviene, para ello, volver la vista atrás: el plano de Londres de 1943, elaborado en el marco del County of London Plan de J. H. Forshaw y Patrick Abercrombie, organizaba la ciudad por barrios –como entonces no había automóviles para todos–, en la misma lógica de proximidad que inspiraba, ya en los años veinte y treinta, a las *neighborhood units* del urbanismo anglosajón (figura 4.7). En muchos casos, como sugiere Bruno Latour, los urbanistas debemos «aprender a desaprender», revisando experiencias del pasado: pensar la ciudad como un conjunto de barrios resulta bastante razonable para dar cuerpo a esa idea de cercanía.

Existía, además, la convicción de que la ciudad central, la manzana cerrada, era insalubre: esta fue la cara sombría de la reflexión sobre la tuberculosis antes mencionada. La promesa correspondiente no siempre se cumplió del mismo modo: Le Corbusier imaginaba una ciudad verde que, a la hora de la verdad, resultó ser una ciudad más bien gris, como demuestran tantas periferias de las ciudades españolas. Frente a ello, sí podemos, a través de la normativa, desincentivar la deslocalización de equipamientos y dotaciones, y favorecer una mayor libertad para integrar en el tejido urbano la más amplia variedad de actividades. Esto es, sencillamente, sensatez.

Figura 4.7. Análisis social y funcional de Londres como base del «County of London Plan»

Fuente: «County of London Plan», J. H. Forshaw y P. Abercrombie, 1943.

4. SOSTENIBILIDAD Y LÍMITES ECOSISTÉMICOS

Consideremos ahora la relación entre sostenibilidad y los límites ecosistémicos. La sostenibilidad arrastra el inconveniente de manejarse, en ocasiones, como un concepto casi literario, sin capacidad de medición objetiva. Tanto las emisiones de carbono como la noción de límites ecosistémicos permiten, en cambio, parametrizar la cuestión: el planeamiento debe asumir como nueva responsabilidad la determinación de las capacidades ambientales –adoptando la capacidad de acogida como criterio operacional– para impedir que se superen los límites biofísicos de los recursos ecosistémicos (Ezquiaga, 2023).

Desde la reflexión sobre la ciudad, el enfoque pertinente es el de un reacoplamiento campo-ciudad adaptado a esos límites biofísicos, entendidos como la capacidad de los ecosistemas para no deteriorarse de manera irreversible. Este reacoplamiento, como ya se ha señalado, desborda los límites municipales, los lugares de consumo energético no coinciden con los de producción, de modo que resulta necesario pensar el conjunto como sistema, retomando la crisis de escala antes descrita. Vitoria, ciudad icónica por su condición de «ciudad verde», no ha hecho nada que no pueda replicarse en cualquier otro contexto geográfico: se trata de hacer la ciudad más ciudad –no menos ciudad– y, a la vez, el campo más campo, sin urbanizar el campo ni ruralizar la ciudad.

Figura 4.8. Vitoria-Gasteiz. Entorno periurbano e infraestructura verde

Fuente: Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio: PTP de Álava Central, 2024.

Otro tanto cabría decir de la energía distribuida, tema que merecería una reflexión aparte, y de la recuperación de viejas ideas urbanísticas que hemos ido dejando de lado, como las infraestructuras verdes. Todo el urbanismo británico de los años treinta y cuarenta nos hablaba de cinturones verdes. En el caso de nuestras grandes ciudades –Madrid y Barcelona–, las viviendas sociales del régimen anterior se emplazaron precisamente en esos cinturones verdes, por ser los suelos más fáciles, más baratos y accesibles. Hoy tenemos que reconstruir, con esfuerzo y coste, lo que queda de esos cinturones, poniendo en valor los huecos disponibles y recuperando algo que hemos despreciado durante las últimas décadas –me atrevería a decir que durante casi un siglo–: el agua y las escorrentías naturales. La naturaleza, dolorosamente, nos ha recordado que, cuando la ignoramos, puede devolvernos el golpe con creces.

5. RESILIENCIA Y CAMBIO CLIMÁTICO

La cuestión del paisaje y de la resiliencia frente al cambio climático resulta clave. Frente al esfuerzo de mitigación –reducción del balance neto de emisiones incidiendo sobre el metabolismo urbano y su descarbonización–, existe ya una obligación ineludible de adaptación, sustentada en la prognosis científica de la evolución del clima a escalas geográficas concretas (Ezquiaga, 2023).

Figura 4.9. «No Safe Place»

Fuente: *The Economist*, 24 de julio de 2021.

Como advertía una portada de *The Economist* (figura 4.9), «no hay lugar seguro»: el cambio climático puede manifestarse en catástrofes puntuales de gran escala, como las inundaciones de la DANA del 29 de octubre de 2024 en Valencia, pero también de forma constante, como ocurre con los movimientos de terreno en los barrios informales de América Latina, situados en zonas de riesgo. Allí no se trata de una probabilidad, sino de una certeza que se repite regularmente (figura 4.10).

Figura 4.10. Deslizamiento de laderas sobre un asentamiento informal en Medellín

Fuente: Dominio público.

Cabe recordar, a propósito de la cultura del automóvil, el testimonio recogido en la prensa tras la DANA de Valencia: quienes declaraban haber perdido sus dos coches y no saber ya cómo desplazarse al trabajo. Ese lamento revela, en realidad, la ausencia de un sistema de transporte colectivo funcional, resultado de décadas –no de una decisión reciente– de crecimiento urbano dependiente del automóvil. Cada vez que ocurre una desgracia tendemos a centrarnos en lo sucedido el día anterior, pero conviene mirar más atrás: todo el entorno metropolitano de una ciudad tan dinámica como Valencia se organizó sobre la base del automóvil, sin que se concediera prioridad a la creación de un sistema de transporte colectivo a partir del cual decidir dónde crecer.

La cuestión de la ciudad justa (Fainstein, 2010) puede ilustrarse con ejemplos del sur global, donde la contigüidad física entre barrios extremadamente desiguales resulta evidente; pero el mismo patrón opera en Madrid: comparando renta y metros cuadrados por persona en distintos barrios, la ecuación resulta exacta –a menor renta, menor estándar de vivienda por persona–. ¿Qué puede hacerse desde la reflexión urbanística, y en concreto desde la política urbanística municipal? Cabe, sin duda, compensar y reequilibrar mediante vivienda social, pero existe una acción más sencilla, que además exigen nuestras propias leyes: equilibrar los equipamientos. Podrá haber barrios de mayor o menor renta, pero las escuelas deben ser excelentes en todos ellos, y lo mismo cabe decir de las zonas verdes.

6. EL DEBATE CONTEMPORÁNEO: CIUDAD COMPACTA, CIUDAD DISPERSA Y MEZCLA DE USOS

El debate sobre la ciudad compacta frente a la ciudad dispersa está de actualidad, y solemos recurrir a Barcelona como icono de compacidad.[2] En gran medida, sin embargo, el modelo aspiracional de estilo de vida sigue siendo el de la vivienda unifamiliar, importado del mundo anglosajón. Ya en ese propio contexto se advertía el problema desde el principio: la propuesta de Frank Lloyd Wright de urbanizar el conjunto de Estados Unidos, dispersando la construcción por el territorio (Broadacre City, 1932), encontró pronto su contestación práctica, y una portada del *Time* de 1960 ya calificaba como desastre el *commuting* metropolitano en Estados Unidos (figura 4.11). Es decir, ya entonces se percibía que este sistema de unidades dispersas no resulta recomendable, porque obliga a desplazamientos cautivos que terminan dirigiéndose, en última instancia, hacia donde se concentra el empleo.

Resulta más inteligente, desde el punto de vista actual, apostar por la mezcla de usos. ¿Qué podemos hacer al respecto? Entender que la ciudad es un sistema muy complejo y abrir un mayor espacio de libertad, no de regulación: hoy podemos permitírnoslo, asumiendo que los posibles efectos indeseados podrán corregirse a partir de la experiencia.

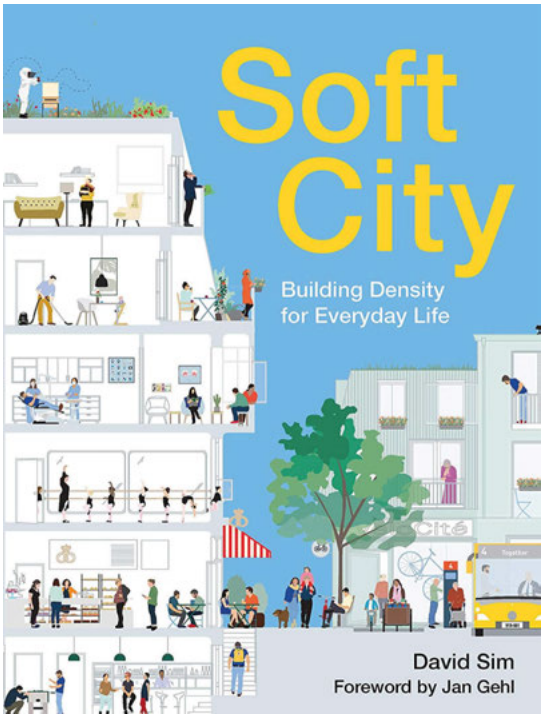
Figura 4.11. «Getting to Work. The Trials of U.S. Commuters»

Fuente: *Time*, 18 de enero de 1960.

2. Sobre el equilibrio entre densidad urbana y habitabilidad y la defensa del modelo de ciudad mediterránea, véase Ezquiaga (2020b).

Soft City, una reciente publicación inspirada en los trabajos de Jan Gehl y referente en el norte de Europa, resulta muy reveladora en este sentido porque buena parte de lo que propone no puede realizarse con las ordenanzas habituales de las ciudades españolas: desde locales de reunión en sótanos sin salida específica de emergencia –en el caso madrileño, una infracción muy grave– hasta una escuela de *ballet* en el entresuelo de un edificio residencial, o incluso una consulta dental en la segunda planta.

Figura 4.12. Integración compleja de usos en la ciudad compacta



Fuente: David Sim: *Soft City. Building Density for Everyday Life*, Washington, Island Press, 2019.

Se trata de la idea de una ciudad más amable en la que puedan convivir la más amplia variedad de usos. Cada vez es más plausible pensar que ciertos usos no previstos, como las viviendas turísticas, generan efectivamente un impacto relevante indeseado, mientras que otros –como un pequeño negocio de clases de *ballet* en un entresuelo– no solo carecen de ese impacto negativo, sino que ofrecen a todo el vecindario la ventaja de contar con servicios cercanos. Nos encontramos en un momento de replanteamiento de esta idea: se trata de superar un urbanismo desconfiado y preventivo, y de abrir, en su lugar, ese margen de libertad confiando en que la ciudadanía lo ejercerá con sensatez y, en caso contrario, corrigiendo desde la experiencia real los efectos colaterales imprevistos e indeseados.

7. VIVIENDA ASEQUIBLE

La vivienda asequible es, en gran medida, uno de los grandes temas pendientes de esta agenda de renovación urbana (Ezquiaga, 2022). La importancia global del problema de la vivienda deficiente quedó dramáticamente expuesta durante la pandemia, cuando se hizo evidente que para muchos niños la escuela era su único acceso a la conectividad necesaria para continuar su educación –una circunstancia que remite, en último término, a la persistencia de viviendas que no alcanzan los mínimos criterios de habitabilidad básica establecidos a mediados del siglo XX–.

Pero también es posible actuar de inmediato: los proyectos de rehabilitación de Lacaton & Vassal (premio Pritzker 2021) muestran cómo, sobre un polígono de vivienda social masiva y poco atractivo, basta abrir grandes ventanales y añadir una galería acristalada para que sus habitantes ganen un pequeño invernadero doméstico (figura 4.13).

Existe, además, un problema de otra naturaleza, el de la cantidad, que debemos abordar de manera inevitable. Según datos que actualiza periódicamente el Banco de España, se agrava en el conjunto del país un desajuste enorme entre los hogares que se forman anualmente y las viviendas que nuestro sector de la construcción es capaz de producir. Como resultado crece la dificultad de una parte sustancial de la población para acceder a una vivienda digna, especialmente en las grandes aglomeraciones metropolitanas.

En síntesis, se ha producido una crisis de expansión de la demanda, muy nítida en el caso español. Hemos experimentado en las últimas décadas un crecimiento de población importante, impulsado principalmente por aportes migratorios, ya que el saldo vegetativo de la población española lleva años siendo negativo, lo que ha llegado a generar en los últimos años un incremento en torno al medio millón de personas anuales, al que se une la drástica reducción del tamaño medio de los hogares y, en consecuencia, un incremento adicional de las necesidades de vivienda.

Figura 4.13. Grand Parc, Burdeos (Francia), 2016-17. Rehabilitación de tres bloques de vivienda social de los años 1960 mediante la adición de terrazas/jardines de invierno acristalados (premio Mies van der Rohe 2019)

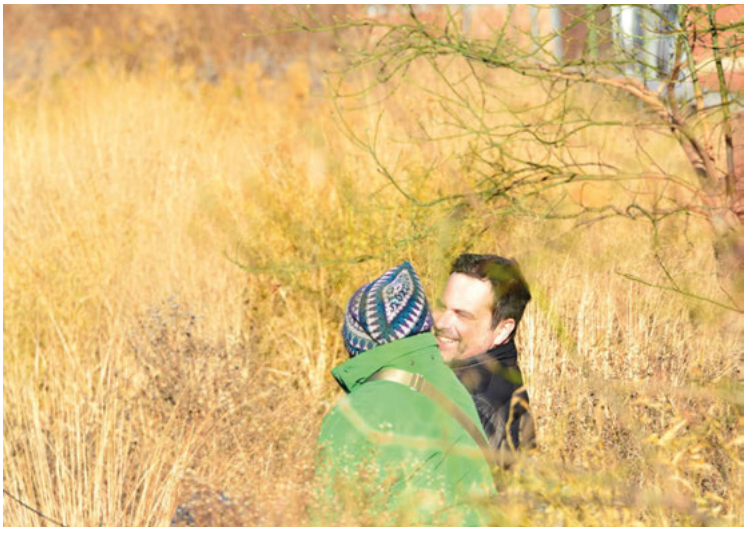
Fuente: fotografía de Philippe Ruault. Arquitectos: Frédéric Druot, Anne Lacaton y Jean-Philippe Vassal, con Christophe Hutin architecture.

Estos flujos migratorios son variables en función de las circunstancias socioeconómicas y de muchas otras variables externas. Pero el resultado neto es que se ha generado una demanda de vivienda en un momento en el que, tras la crisis económica de 2008, la producción se había desplomado. Antes de esa crisis, en España se llegaban a producir 700.000 u 800.000 viviendas al año, una cifra muy por encima de las necesidades reales de la población. Tras el colapso, la producción cayó a menos del 10 % de esa cifra, una cantidad inferior al número de hogares que se forman anualmente en España.

Conviene corregir un lugar común: a veces se dice que en España no hay suelo para construir. Lo cierto es que en una parte del país sobra suelo calificado, aunque sin urbanizar. En la España interior, la que se denomina a veces la España vacía, si se contabilizan los desarrollos posibles previstos en el planeamiento, habría capacidad para más de un millón de viviendas. Pero por desgracia la escasez de suelo –no solo en términos de precio, sino también de oportunidades de desarrollo a corto plazo– se concentra precisamente en los entornos donde se está produciendo el crecimiento del país.

Efectivamente, España crece en población, pero no de manera equilibrada. Una parte del territorio concentra la práctica totalidad de ese crecimiento y otra no solo no gana habitantes, sino que los pierde. Existe una reorganización de las migraciones interiores desde las ciudades pequeñas hacia las medianas, y de estas hacia las grandes capitales y sus áreas metropolitanas: Barcelona, Málaga, Valencia, Alicante, Madrid y las islas.

Figura 4.14. High Line, Nueva York



Fuente: foto de J. M. Ezquiaga.

En consecuencia, un reequilibrio territorial y el estímulo del desarrollo de actividades económicas fuera de estas grandes áreas son también una medida inteligente para mitigar el problema. Si hubiera empleo de calidad en ciudades medias –estoy pensando en Zamo-

ra, Cuenca, Ciudad Real, Cáceres o Badajoz–, sin duda muchos menos jóvenes se verían obligados a abandonar sus lugares de origen para encontrar un trabajo a la altura de su formación. Es un aspecto que se menciona poco, pero que a mi modo de ver es fundamental.

REFERENCIAS

Colomina, B. (2019): *X-Ray Architecture*, Zúrich, Lars Müller Publishers.

Ezquiaga Domínguez, J. M. (2019): «La Nueva Agenda Urbana y la Reinvención de la Planificación Espacial: del Paradigma a la Práctica», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* 202, invierno 2019, pp. 451-466.

Ezquiaga Domínguez, J. M. (2020a): «La huella de las epidemias en los instrumentos de control urbanístico de las ciudades», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 337-338, Madrid, pp. 157-200.

Ezquiaga Domínguez, J. M. (2020b): «Hay que Defender la Ciudad: De la Distopía a la Ciudad Abierta», *ACE: Architecture, City and Environment* 15(43), 9518.

Ezquiaga Domínguez, J. M. (2022): «Madrid Frontera», *Arquitectura (COAM)*, 387, pp. 108-115.

Ezquiaga Domínguez, J. M. (2023): «La ciudad que queremos, los planes que necesitamos: ampliando los horizontes políticos del planeamiento urbano», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* 217(LV), otoño.

Fainstein, S. (2010): *The Just City*, Ithaca (Nueva York), Cornell University Press.

Gehl, J. (1987): *Life Between Buildings: Using Public Space*, Nueva York, Van Nostrand Reinhold. (Ed. española: *La Humanización del Espacio Urbano: la Vida Social entre los Edificios*, Barcelona, Reverté, 2006).

Sim, D. (2019): *Soft City. Building Density for Everyday Life*, Washington, Island Press.

5 No necesitamos solo más vivienda, sino también y sobre todo más ciudad

Maria Buhigas[a]

RESUMEN

Este capítulo analiza cómo las respuestas estrictamente cuantitativas a la crisis habitacional, centradas de forma exclusiva en la producción masiva de unidades residenciales, resultan insuficientes y generan disfunciones territoriales y sociales. A través del examen de la trayectoria histórica y de evidencias contemporáneas como los conjuntos monofuncionales, las promociones desocupadas o la expansión dispersa de baja densidad, se argumenta que la vivienda no puede concebirse como un producto edificado aislado. Frente a estos modelos, se defiende la compacidad, la densidad articulada y la mezcla de usos como pilares fundamentales para garantizar la accesibilidad, la sostenibilidad y la cohesión social, concluyendo que la resolución del problema habitacional requiere entender la vivienda como parte indivisible de la producción de ciudad.

ABSTRACT

This paper analyzes how strictly quantitative responses to the housing crisis –focused exclusively on the massive production of residential units– are insufficient and generate territorial and social dysfunctions. By examining historical trajectories and contemporary evidence such as monofunctional housing estates, vacant developments, and low-density urban sprawl, it is argued that housing cannot be conceived as an isolated built object. Faced with these models, the article advocates for compactness, articulated density, and functional mix as fundamental pillars to guarantee accessibility, sustainability, and social cohesion, concluding that resolving the housing problem requires understanding housing as an indivisible part of city-making.

PALABRAS CLAVE

Vivienda asequible, producción urbana, compacidad urbana, planificación territorial, segregación espacial, derecho a la ciudad.

KEYWORDS

Affordable housing, urban production, urban compactness, spatial planning, spatial segregation, right to the city.

[a] Arquitecta, arquitecta jefe del Ayuntamiento de Barcelona. mbuhigas@bcn.cat

1. INTRODUCCIÓN

La crisis de la vivienda tiene hoy una dimensión global. Según UN-Habitat, miles de millones de personas carecen de acceso a una vivienda adecuada, mientras las ciudades continúan absorbiendo población a gran velocidad. Esta situación ha convertido a la vivienda en una de las cuestiones centrales del debate urbano contemporáneo. En un contexto de aumento demográfico, intensa urbanización y creciente dificultad de acceso a la vivienda en numerosas ciudades del mundo, las respuestas políticas suelen concentrarse, mayoritariamente, en el incremento de la oferta residencial. Sin embargo, la experiencia histórica demuestra que el problema habitacional no puede reducirse únicamente a una cuestión cuantitativa.

Paradójicamente, los déficits habitacionales conviven cada vez más con fenómenos aparentemente contradictorios: viviendas vacías, desarrollos infraocupados y urbanizaciones abandonadas. La existencia simultánea de déficits de vivienda asequible y de importantes bolsas de viviendas vacías, infraocupadas o abandonadas obliga a replantear la interpretación convencional del problema. La vivienda adecuada no se limita a proporcionar refugio en cantidad suficiente, sino también a considerar dónde se localizan y qué relación establecen con la ciudad existente. La vivienda adecuada y asequible también dependerá de la accesibilidad al empleo, los servicios, los equipamientos, el transporte y el espacio público que ofrezca su entorno.

En consecuencia, la cuestión habitacional forma parte de un sistema urbano más amplio y no puede abordarse como una mera operación edificatoria. Este capítulo plantea que la crisis contemporánea de la vivienda debe interpretarse, en gran medida, como una crisis de producción urbana. Desde las primeras crisis de alojamiento obrero de principios del siglo XX hasta los actuales problemas de asequibilidad en las grandes áreas metropolitanas, la historia muestra que las dificultades habitacionales surgen recurrentemente cuando la vivienda se separa de los elementos que hacen posible la vida urbana. Así pues, el verdadero desafío no consiste únicamente en construir más vivienda, sino en construir más ciudad.

2. LA CRISIS DE LA VIVIENDA

De manera sintética y sin pretender una revisión pormenorizada de la cuestión, la historiografía reciente permite interpretar la historia contemporánea de España como una sucesión de crisis habitacionales de naturaleza distinta (Bermejo Latre, 2011; Castrillo Romón, 2001; Sambricio, 2003).

La primera crisis habitacional de la España moderna estuvo ligada a la industrialización y al rápido crecimiento de las principales ciudades entre principios del siglo XX y la Guerra Civil (Castrillo Romón, 2001; Sambricio, 2003). El aumento de la población urbana en centros como Madrid, Barcelona, Bilbao o Valencia generó dinámicas de hacinamiento, insalubridad y proliferación de infravivienda (Bermejo Latre, 2011). Estas condiciones motivaron el inicio de las primeras políticas públicas de alojamiento en el país, articuladas principalmente a través de la Ley de Casas Baratas (Ponce Solé, 2013), lo que supuso el comienzo de la intervención estatal en la regulación y producción residencial (Sambricio, 2008).

Tras la Guerra Civil, emergió una nueva crisis provocada por la destrucción del parque edificado y la escasez generalizada de alojamientos (Ponce Solé, 2013). Durante el desarrollismo, la producción masiva de vivienda absorbió gran parte del déficit cuantitativo, pero a costa de generar graves disfunciones de calidad urbana, monofuncionalidad y segregación espacial (Sambricio, 2003, 2008). A partir de los años ochenta, la preocupación pública derivó hacia los problemas de accesibilidad y el encarecimiento del suelo (Bermejo Latre, 2011). Posteriormente, la burbuja inmobiliaria desencadenó un ciclo de urbanización extensiva sostenido por el crédito abundante, en el que España llegó a construir en 2006 más de 650.000 viviendas terminadas en un solo año, superando la producción conjunta de varios de los principales países europeos (BBVA Research, 2024).

La paradoja es que, tras el estallido de la burbuja, el país pasó de una situación de sobreproducción a un nuevo déficit estructural de vivienda en las áreas metropolitanas de mayor demanda. Según datos de BBVA Research (2024), entre 2008 y 2022 se iniciaron aproximadamente 1,53 millones de viviendas frente a la formación de 2,40 millones de nuevos hogares, lo que generó un desajuste acumulado significativo entre oferta y demanda.

Figura 5.1. La urbanización extensiva que animó la burbuja inmobiliaria

Fuente: Enrique Antequera.

La crisis actual presenta, por tanto, una característica singular: ya no responde únicamente a un déficit cuantitativo de vivienda, sino a una desconexión estructural entre producción residencial, localización y dinámicas urbanas.

3. EL RIESGO DE LA RESPUESTA CUANTITATIVA

La experiencia histórica muestra que producir más vivienda no equivale automáticamente a resolver la crisis habitacional. Como ha señalado Carlos Sambricio (2003, 2008) en sus estudios sobre la vivienda obrera y las periferias urbanas, los episodios de construcción masiva de vivienda han estado vinculados a un proyecto específico de ciudad y de articulación social. Cuando la edificación residencial se concibe únicamente como un objeto físico o como una respuesta cuantitativa a un déficit estadístico, se corre el riesgo de reproducir modelos de segregación espacial que generan nuevas formas de exclusión urbana (Sambricio, 2003; UN-Habitat, 2026). Desde esta perspectiva, la eficacia de una política de vivienda no debe medirse solo por el volumen de unidades construidas, sino por su capacidad para integrarse en una estructura urbana dotada de espacio público, servicios, empleo, equipamientos y conectividad (Sambricio, 2008; UN-Habitat, 2026).

Las limitaciones de abordar el problema habitacional desde un enfoque estrictamente edificatorio se manifiestan con claridad en tres escalas y contextos urbanos contemporáneos: los polígonos residenciales monofuncionales de mediados del siglo XX, las promociones desocupadas o infrautilizadas fruto del desacople entre localización y demanda (*ghost cities*), y las dinámicas de expansión urbana dispersa de baja densidad.

Los grandes conjuntos residenciales construidos en Europa durante la segunda mitad del siglo XX constituyen una evidencia elocuente. Concebidos bajo lógicas de producción masiva y zonificación funcional, muchos de estos entornos tuvieron que ser profundamente transformados décadas después para incorporar usos diversos, actividad económica y espacio público de calidad. Experiencias de intervención en desarrollos como Bijlmermeer (Ámsterdam), South Kilburn (Londres), Park Hill (Sheffield) o Le Mirail (Toulouse) muestran que la regeneración urbana efectiva no consiste solo en rehabilitar la edificación, sino también en introducir complejidad urbana allí donde al principio predominó una lógica exclusivamente residencial (Karakusevic Carson Architects, 2021; Solà-Morales, 2021).

Las evidencias internacionales ilustran con claridad las consecuencias de concebir la vivienda como un producto desligado de la producción de ciudad. En México, miles de viviendas de interés social promovidas en periferias distantes terminaron registrando elevadas tasas de abandono debido a la ausencia de redes de transporte, oportunidades de empleo y servicios básicos (UN-Habitat, 2026). En China, la edificación masiva en áreas de nueva urbanización generó sectores infraocupados, conocidas como *Ghost Cities*, que demuestran que la abundancia de metros cuadrados residenciales no basta por sí sola para consolidar entornos urbanos funcionales.

La experiencia española reciente presenta dinámicas paralelas. Proyectos residenciales desarrollados durante el ciclo expansivo previo a 2008 –como El Quiñón en Seseña, Valdeluz en Yebes o diversos desarrollos en la costa mediterránea– sufrieron procesos prolongados de desocupación e infrautilización (BBVA Research, 2024; Sambricio, 2008). La vulnerabilidad de estas promociones no radicó en un exceso de oferta estadística en términos globales, sino en su localización periférica, la débil conexión con los centros de empleo, la dependencia de largas movilidades cotidianas y la escasez de equipamientos. Estos casos confirman que la producción residencial desvinculada de la construcción de ciudad produce paisajes de fragilidad territorial y baja atracción residencial, aun existiendo necesidades habitacionales no satisfechas (Sambricio, 2003).

Figura 5.2. Efectos de la producción residencial desvinculada de la ciudad

Fuente: Towfique Ur Rahman, en línea: <https://www.pexels.com/es-es/foto/ciudad-moderno-urbano-bloques-5292559/>.

En la misma línea, la construcción de oferta residencial en modelos de baja densidad y dispersa en el territorio profundiza aún más estas contradicciones. Los tejidos de baja densidad incrementan los costes de infraestructura y prestación de servicios públicos, aumentan la dependencia de la movilidad en vehículo privado y debilitan la cohesión territorial (UN-Habitat, 2026). Un modelo que hace imposible, por el coste del suelo, la viabilidad de propuestas asequibles de vivienda, si no es desplazando el desarrollo hacia localizaciones periféricas y mal conectados, acentuando las desigualdades espaciales y mermando la eficiencia en el uso de los recursos públicos (Matheney et al., 2024).

Figura 5.3. Modelo residencial de baja densidad

Fuente: Kindel Media, en línea: <https://www.pexels.com/es-es/foto/casas-edificios-arboles-pueblo-9716228/>.

4. LA ALTERNATIVA: COMPACIDAD, DENSIDAD Y MEZCLA URBANA

Frente a los modelos dispersos y monofuncionales, existe un sólido consenso urbanístico sobre las ventajas de los tejidos compactos, densos y funcionalmente mixtos. La ciudad compacta no debe entenderse simplemente como una mayor concentración volumétrica o edificatoria, sino como una estructura urbana capaz de articular vivienda, empleo, comercio, equipamientos y espacio público dentro de una misma lógica territorial de proximidad (Solà-Morales, 2021). Desde la tradición urbanística de autores como Manuel de Solà-Morales o Joan Busquets, la calidad urbana depende de la intensidad de las relaciones sociales, la mezcla de usos y la continuidad del espacio público (Solà-Morales, 2021).

En este marco conceptual, la vivienda no constituye un producto autónomo, sino que adquiere su verdadero valor habitacional en la medida en que se inserta en un entorno urbano complejo y diverso. Los entornos compactos y bien articulados optimizan la ocupación del suelo, reducen los costes de infraestructuras y servicios públicos, mejoran la eficiencia energética en la movilidad y favorecen la cohesión social (Matheney et al., 2024). Asimismo, los barrios así estructurados funcionan como verdaderas infraestructuras sociales, proporcionando el soporte cotidiano necesario para la construcción de redes de cuidado, apoyo mutuo y pertenencia colectiva.

La dispersión de la vivienda sin una estrategia territorial integrada tiende a reforzar la segregación funcional entre áreas residenciales y áreas de actividad, incrementando la dependencia de la movilidad cotidiana y debilitando la sostenibilidad urbana (Cervero, 1989; Ascher, 2004). En este contexto, incrementar la oferta de vivienda asequible en entornos urbanos densos requiere una estrategia que reconozca el valor del conjunto de ciudades y núcleos urbanos, grandes, medianos y pequeños, que conforman la geografía urbana española. Distribuir nuevas bolsas de vivienda sin una visión urbana coordinada puede generar efectos perversos, favoreciendo la especialización del territorio entre ciudades dormitorio y ciudades de servicios, y fomentando una movilidad obligada insostenible a largo plazo.

5. CONCLUSIÓN

La historia de las políticas de vivienda muestra que las crisis habitacionales no pueden explicarse exclusivamente por la falta de viviendas. Desde los problemas de alojamiento obrero de principios del siglo XX hasta la actual crisis de asequibilidad, el factor común ha sido la dificultad de integrar adecuadamente la vivienda en estructuras urbanas capaces de ofrecer todas las dimensiones de la vida urbana.

En este contexto emergen dos grandes debates globales. Por un lado, en las regiones de acelerado crecimiento demográfico y urbanización emergente, el principal desafío reside en evitar que el incremento de la oferta reproduzca modelos dispersos y monofuncionales, garantizando que la producción de vivienda se planifique de forma coordinada con la dotación de infraestructuras, equipamientos, actividad económica y espacio público.

Por otro lado, en las ciudades maduras –especialmente en el contexto europeo–, donde la expansión territorial se encuentra fuertemente restringida, la cuestión central ya no consiste en crecer perimetralmente, sino en intensificar, rehabilitar y transformar los tejidos existentes para incorporar vivienda asequible sin perder calidad urbana ni cohesión social.

En ambos contextos, la lección histórica y la evidencia reciente apuntan en la misma dirección: la vivienda no puede concebirse como un objeto físico aislado. El verdadero desafío de la planificación contemporánea consiste en articular entornos urbanos completos, densos, diversos y accesibles. En última instancia, el derecho a la vivienda solo puede hacerse plenamente efectivo cuando se integra en una concepción más amplia del derecho a la ciudad. En definitiva, la crisis contemporánea de la vivienda no responde únicamente a una escasez de unidades residenciales, sino que es la consecuencia de políticas que han producido vivienda sin ciudad, residencia sin urbanidad y crecimiento urbano sin integración territorial.

REFERENCIAS

Ascher, F. (2004): *Los nuevos principios del urbanismo*, Madrid, Alianza.

BBVA Research (2024): *Reasons behind the low supply of housing in Spain*, BBVA Research.

Bermejo Latre, J. L. (2011): «La evolución de las políticas de vivienda en la España del siglo XX», *Revista de Administración Pública* 185, pp. 237-268.

Castrillo Romón, M. A. (2001): *Reformismo, vivienda y ciudad: Orígenes y desarrollo del debate en España (1850-1920)*, Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid.

Cervero, R. (1989): «Jobs-Housing Balancing and Regional Mobility», *Journal of the American Planning Association* 55(2), pp. 136-150.

Karakusevic Carson Architects (2021): *Exemplary housing estate regeneration in Europe*, Londres, Karakusevic Carson Architects / The Architects' Journal.

Matheney, A.; I. Anguelovski; P. Kotsila y B. Rosa (2024): *National report on housing inequalities – Spain (Proyecto ReHousIn)*, ReHousIn Consortium.

Ponce Solé, J. (2013): «Breve reseña histórica de la regulación de la vivienda en España».

Sambricio, C. (2003): *Un siglo de vivienda social (1903-2003)*, Madrid, Nerea.

Sambricio, C. (2008): *La vivienda y la construcción de la ciudad*, Madrid, Lampreave.

Sambricio, C. (2014): «Vivienda social en tiempos de crisis: sobre las varias crisis vividas en el pasado reciente».

Solà-Morales, M. de (2021): *Miradas sobre la ciudad*, Barcelona, Acantilado.

un-Habitat (2026): *World Cities Report 2026: The global housing crisis. Pathways to action*, Nairobi, United Nations Human Settlements Programme.

6 Riesgos complejos en la planificación urbana resiliente en España

Gemma García-Blanco[a]
Daniel Navarro[b]
Efrén Feliú[c]
Beñat Abajo[d]

RESUMEN
El cambio climático está reconfigurando los riesgos naturales y sociales en los entornos urbanos, originando interacciones dinámicas entre diversos sectores, sistemas y escalas territoriales. Las áreas urbanas han evolucionado hacia sistemas socioecológicos y sociotécnicos de creciente complejidad, donde la interdependencia de sus estructuras y actividades favorece la propagación sistémica de los impactos climáticos en lugar de su mitigación o dispersión. En este escenario, los enfoques tradicionales de planificación urbana resultan insuficientes para prevenir y gestionar riesgos complejos, dada su incapacidad para abordar la naturaleza interconectada y sistémica de sus efectos. Frente a ello, emergen nuevos enfoques y herramientas de gestión que integran el conocimiento científico, la gobernanza multinivel, la flexibilidad regulatoria y la participación social, orientados hacia una adaptación eficaz y equitativa que permita anticipar externalidades, priorizar intervenciones y diseñar estrategias integradas.
El presente artículo adopta el marco BRIDGE –concebido originalmente para evaluar la capacidad de los instrumentos de planificación normativa europeos en la reducción de la brecha de implementación de la adaptación climática– para aplicarlo a la problemática

[a] Licenciada en Geografía, máster en Ciencias Ambientales, investigadora sénior en el Equipo de Adaptación al Cambio Climático de TECNALIA, Basque Research and Technology Alliance (BRTA), Derio, España. Universidad del País Vasco EHU, Facultad de Letras, Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología, Vitoria-Gasteiz, España. gemma.garcia@tecnalia.com

[b] Doctor en Geografía, ingeniero en Informática, licenciado en Antropología, investigador sénior en el Equipo de Adaptación al Cambio Climático de TECNALIA, Basque Research and Technology Alliance (BRTA), Derio, España. daniel.navarro@tecnalia.com

[c] Arquitecto técnico y especialista universitario en Ordenación Territorial, gerente del Equipo de Adaptación al Cambio Climático de TECNALIA, Basque Research and Technology Alliance (BRTA), Derio, España. efren.feliu@tecnalia.com

[d] Licenciado en Biología, investigador sénior en el Equipo de Adaptación al Cambio Climático de TECNALIA, Basque Research and Technology Alliance (BRTA), Derio, España. beñat.abajo@tecnalia.com

de los riesgos complejos en España. Para ello, se asume la conceptualización de «riesgos complejos» establecida en la Evaluación de Riesgos e Impactos derivados del Cambio Climático en España (ERICC 2025), que es el primer análisis integral a escala nacional que identifica y caracteriza los riesgos asociados al cambio climático.
El artículo examina los dilemas institucionales, técnicos y jurídicos subyacentes, aportando una reflexión crítica sobre la planificación climática en contextos de complejidad. Se concluye que la adaptación urbana exige una transición hacia modelos híbridos de planificación que armonicen la estabilidad normativa con una visión estratégica y una capacidad de ajuste dinámico. Dichos modelos deben sustentarse en sistemas avanzados de conocimiento y evaluación continua, instrumentos de gobernanza adaptativa y marcos legales que integren el principio de precaución, permitiendo la adecuación a circunstancias cambiantes sin comprometer la eficacia ni la seguridad jurídica.

ABSTRACT

Climate change is reconfiguring the landscape of natural and social risks in urban environments, precipitating dynamic interactions across diverse sectors, systems, and territorial scales. Cities have evolved into socio-ecological and socio-technical systems of escalating complexity, wherein the interdependence of structural elements and human activities promotes the systemic propagation of climatic impacts as opposed to their mitigation or attenuation. Within this framework, conventional urban planning paradigms prove inadequate for the prevention and management of complex risks, owing to their inherent incapacity to address the interconnected and systemic nature of such phenomena. In response, novel management frameworks and tools have emerged, synthesizing scientific expertise, multi-level governance, regulatory flexibility, and societal engagement. These are oriented toward an effective and equitable adaptation capable of anticipating externalities, prioritizing interventions, and formulating integrated strategies.
The present article employs the BRIDGE framework–originally developed to evaluate the efficacy of European regulatory planning instruments in bridging the climate adaptation implementation gap–reinterpreting and extending its scope to the problem of complex risks. In doing so, it adopts the conceptualization of "complex risks" as defined in the Assessment of Risks and Impacts derived from Climate Change in Spain (ERICC 2025), the inaugural comprehensive national analysis to identify and characterize climate-associated risks within the Spanish territory.
The article analyses the underlying institutional, technical, and juridical dilemmas, offering a critical reflection on climate planning amid systemic complexity. It concludes that urban adaptation necessitates a transition toward hybrid planning models that reconcile normative stability with strategic foresight and dynamic adaptability. Such models must be underpinned by sophisticated knowledge and evaluation systems, adaptive governance mechanisms, and legal frameworks incorporating the precautionary principle, thereby ensuring agility in the face of evolving circumstances without undermining operational efficacy or legal certainty.

PALABRAS CLAVE

Riesgos complejos, adaptación al cambio climático, planificación urbana, incertidumbre, gobernanza, resiliencia urbana.

KEYWORDS
Complex risks, climate change adaptation, urban planning, uncertainty, governance; urban resilience.

1. INTRODUCCIÓN

El cambio climático se ha consolidado como uno de los desafíos paradigmáticos del siglo XXI, con repercusiones profundas en sectores críticos tales como la salud pública, la infraestructura urbana, la biodiversidad y la estabilidad económica (European Commission et al., 2025; UNFCCC, 2022). La evidencia científica contemporánea sostiene que este fenómeno intensificará no solo la frecuencia y la extensión espacial de los riesgos, sino también su sincronía e interacción dentro de los sistemas urbanos (IPCC, 2022; C3S & WMO, 2026). Las ciudades operan como sistemas socioecológicos y sociotécnicos complejos, donde la perturbación de un nodo sectorial puede desencadenar efectos en cascada con consecuencias sistémicas, caracterizados por dinámicas entrelazadas y coevolutivas que desbordan las capacidades de la gestión sectorial tradicional (Andersson et al., 2024). Hoy en día los entornos urbanos enfrentan condiciones que exceden la variabilidad climática histórica, lo que deriva en impactos multidimensionales que convergen en las esferas hidrometeorológica, ecosistémica, socioeconómica y sanitaria (Alberti, 2023). Particularmente en España, el calentamiento global se manifiesta a través de una recurrencia creciente de eventos extremos, destacando la severidad de las olas de calor, las sequías prolongadas, las inundaciones fluviales y costeras, así como el incremento en la frecuencia de los incendios forestales, y la amplificación de la vulnerabilidad inducida por la morfología urbana (Losada et al., 2025). Bajo estas condiciones, el riesgo deja de ser un fenómeno aislado para transformarse en una constelación interdependiente de peligros, donde episodios de calor extremo agravan riesgos de incendios y afectan a la salud pública; lluvias torrenciales desencadenan inundaciones, deslizamientos y fallos infraestructurales; eventos consecutivos o simultáneos producen impactos en cascada y efectos sistémicos; y los riesgos interactúan con desigualdades preexistentes amplificando la vulnerabilidad social (Simpson et al., 2021).

La heterogeneidad territorial de España ejemplifica esta complejidad. En el arco mediterráneo, la sinergia entre olas de calor y estrés hídrico exacerba la presión sobre la salud pública y la infraestructura energética. En el litoral atlántico, la interacción entre el ascenso del nivel del mar y eventos meteorológicos extremos compromete la resiliencia de las infraestructuras costeras. En el ámbito metropolitano, la interdependencia de los sistemas de transporte revela que un fallo puntual puede derivar en una crisis socioeconómica y sanitaria generalizada. Estos escenarios evidencian que la planificación reactiva y atomizada es insuficiente; se requiere una transición hacia modelos capaces de gestionar la incertidumbre y la recurrencia de eventos encadenados (Losada et al., 2025).

Esta complejidad plantea desafíos particularmente profundos para la planificación urbana, la cual, ante un futuro cada vez más incierto y propenso a crisis, ha de establecer con urgencia elementos, estructuras y procesos que puedan adaptarse a posibles cambios (Hochrainer-Stigler et al., 2023; Tähtinen et al., 2024). Sin embargo, la naturaleza de los

riesgos actuales y proyectados pone en tensión las bases tradicionales de la planificación urbana en Europa, y en España, fundamentada en los principios de predictibilidad, linealidad y estabilidad regulatoria (Davoudi, 2023; Farinós, 2023; Nadin, Cotella y Schmitt, 2024).

En España, como en el ámbito europeo, se evidencia una desconexión persistente entre los instrumentos de planificación y los objetivos climáticos (Nowak et al., 2024), debido a que las consideraciones climáticas rara vez se integran de manera efectiva en los procesos urbanos formales ni se materializan en acciones concretas sobre el terreno (Runhaar et al., 2018; García Sánchez, 2022; Nadin y Fernández-Maldonado, 2023; Olazabal et al., 2024). Hasta la fecha, la adaptación local en Europa ha dependido predominantemente de planes de carácter recomendatorio (e. g. Plan de Acción por el Clima y la Energía Sostenible, Plan de Adaptación al Cambio Climático, Plan de Acción Climática) que frecuentemente carecen de soporte institucional y de obligatoriedad legal para su ejecución. La ausencia de un marco normativo común que incorpore la adaptación al cambio climático en la planificación urbana limita el impacto a largo plazo de las intervenciones que, sumado a las limitaciones de financiación para su puesta en marcha, deriva en medidas insuficientes frente a las demandas reales del territorio. Esta dinámica perpetúa una planificación inequitativa y climáticamente inadecuada que exacerba la vulnerabilidad urbana (Urwin y Jordan, 2008; Olazabal et al., 2019; Olazabal y Ruiz de Gopegui, 2021; García Sánchez, 2022; Palermo, Treville y Barbosa, 2022; Olazabal et al., 2024; Reckien et al., 2025; EEA, 2025).

La disparidad entre las necesidades de adaptación y las acciones ejecutadas –denominada «brecha de implementación»– ha impulsado la demanda de una integración transversal (*mainstreaming*) más efectiva para fomentar un desarrollo más sostenible y equitativo (Runhaar et al., 2018; IPCC, 2022; Wamsler y Osberg, 2022).

En los últimos años, desde el campo de la adaptación al cambio climático han surgido nuevas formas de concebir la planificación territorial y urbana, integrando conceptos como resiliencia, adaptación transformadora, planificación adaptativa, escenarios dinámicos y gobernanza policéntrica (Stead, 2021; Chollett et al., 2022; Wamsler y Osberg, 2022; Valente y Pinho, 2025; Reckien et al., 2025).

En este contexto, García-Blanco et al. (2025) proporcionan un análisis sobre la capacidad potencial de los planes urbanísticos de carácter normativo en Europa para cerrar la brecha entre lo que se planifica y lo que realmente se implementa en materia de adaptación. Tiene como objetivo comprender qué elementos de la planificación urbanística pueden facilitar la implementación real de la adaptación climática. Su propuesta, el marco BRIDGE (figura 6.1), articula tres dimensiones del planeamiento –sustantiva, procedimental y contextual– con tres pilares esenciales para la resiliencia que deben mantenerse en equilibrio:

- Agilidad, entendida como la capacidad de actuar con rapidez ante cambios, especialmente en contextos de riesgo emergente y dinámico (Davoudi, 2023; Juschten et al., 2025).
- Robustez, que hace referencia las decisiones basadas en ciencia, evidencia y análisis de riesgos, capaces de mantener su eficacia bajo condiciones inciertas (Rietveld et al., 2013; Lempert, 2019; Reckien et al., 2025).

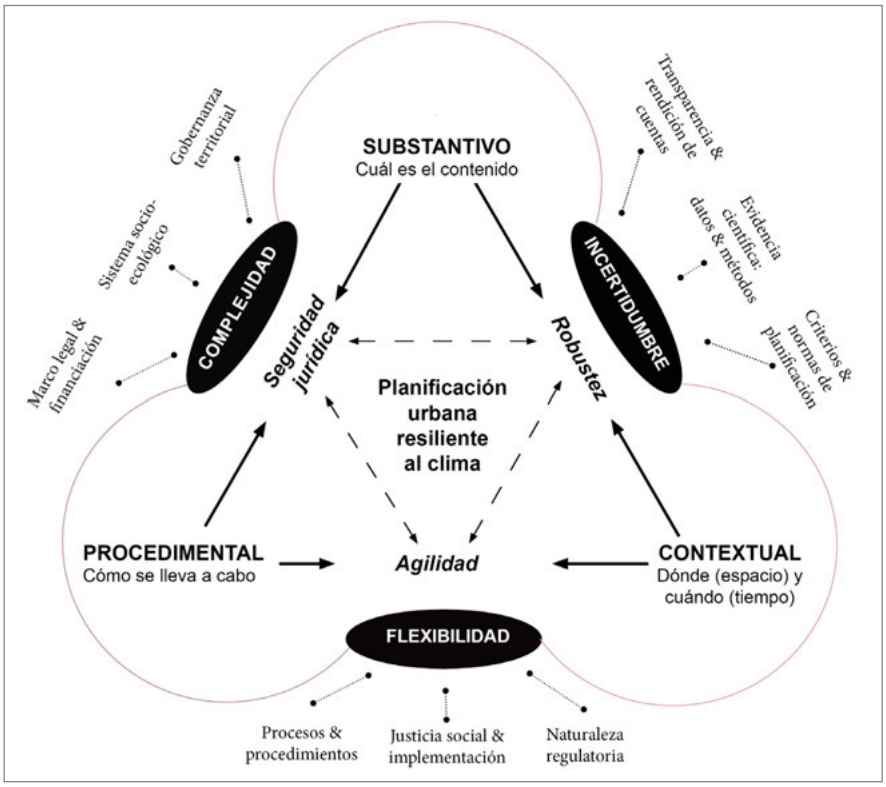
- Seguridad jurídica que se refiere a la estabilidad normativa que garantiza derechos, obligaciones y transparencia en la toma de decisiones (Rietveld et al., 2013; Davoudi, 2021; Juschten et al., 2025; Reckien et al., 2025).

Estos pilares a su vez se vinculan con tres factores esenciales en la planificación climática adaptativa:

- Complejidad, que se refiere a la comprensión de los sistemas socioecológicos y sociotecnológicos interconectados, donde los impactos del cambio climático se propagan entre sectores, escalas y redes urbanas (Moroni y Chiffi, 2021; Muldoon-Smith y Moreton, 2022; Merino et al., 2024).
- Gestión de la incertidumbre, que hace referencia a la necesidad de conocer y reconocer los límites del conocimiento científico, la dinámica de los riesgos y la imprevisibilidad de futuros climáticos (Filho et al., 2022; Chollett et al., 2022; Booker et al., 2025).
- Flexibilidad que atiende a la posibilidad de ajustar reglas, procedimientos y estructuras institucionales para responder a cambios imprevistos (Haasnoot et al., 2019; Van den Hoek, Spit y Hartmann, 2020; Valente y Pinho, 2025).

Inspirado en el «triángulo del planificador» de Campbell (2016), el marco BRIDGE ofrece una herramienta para evaluar de forma sistemática en qué medida los planes urbanos integran los elementos de complejidad, incertidumbre y flexibilidad, y hasta qué punto los instrumentos de planificación formal cierran la brecha entre lo planificado y lo implementado.

Figura 6.1. BRIDGE: marco teórico para una planificación urbana resiliente al clima y orientada a la acción



B – Balanced (Equilibrado): Equilibrio entre complejidad, incertidumbre y flexibilidad. R – *Resilient* (Resiliente): Orientado a garantizar una planificación a prueba del clima y reforzar la resiliencia. I – *Inclusive* (Inclusivo): Involucra a una diversidad de actores, prioriza a los grupos marginados y promueve la justicia espacial. D – *Dynamic* (Dinámico): Exige una planificación flexible y adaptativa, capaz de evolucionar en respuesta a la incertidumbre, la retroalimentación y los desafíos emergentes. G – *Governance- based* (Basado en la gobernanza): Fundamentado en estructuras de gobernanza sólidas, transparentes y multinivel que aseguren rendición de cuentas y coordinación. E – *Evidence- informed* (Basado en evidencia): Impulsado por datos, conocimiento interdisciplinario y perspectivas locales para fundamentar las decisiones en contextos reales.

El presente artículo se concibe como una reflexión teórico-crítica, que toma el marco BRIDGE como herramienta analítica para responder a una pregunta específica: ¿Cuáles son las limitaciones estructurales de los instrumentos de planificación urbana española que impiden una gestión efectiva de los riesgos complejos derivados del cambio climático? Para ello, se asume la conceptualización de «riesgos complejos» establecida en la

ERICC 2025 y se examinan los dilemas institucionales, técnicos y jurídicos que configuran dichas limitaciones, aportando una reflexión crítica sobre la planificación climática en contextos de complejidad.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. Concepto de riesgos complejos

Según el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, 2022), los riesgos complejos se caracterizan por las interacciones entre diversos peligros, las cuales pueden amplificar o mitigar el riesgo total. En este sentido, el enfoque tradicional basado en sectores independientes resulta insuficiente, ya que no logra capturar las dinámicas de interacción entre dichos riesgos. Al respecto, la metodología de Simpson et al. (2021) define los riesgos complejos como aquellos que, al interactuar, pueden generar efectos no lineales, acumulativos o de retroalimentación, lo que dificulta su gestión de manera aislada. Esta aproximación a los riesgos complejos complementa otras aproximaciones ya ensayadas desde la prospectiva estratégica (Szpilko, 2020).

La integración de riesgos complejos en la planificación territorial ofrece ventajas estratégicas desde diversas dimensiones:

En el diagnóstico territorial: permite trascender el análisis convencional de riesgos naturales e industriales, sofisticando la evaluación de sus impactos sobre sectores específicos.

En la formulación de intervenciones: fundamenta la adopción de enfoques integrados e intersectoriales que incorporen la gestión de la incertidumbre intrínseca al cambio climático.

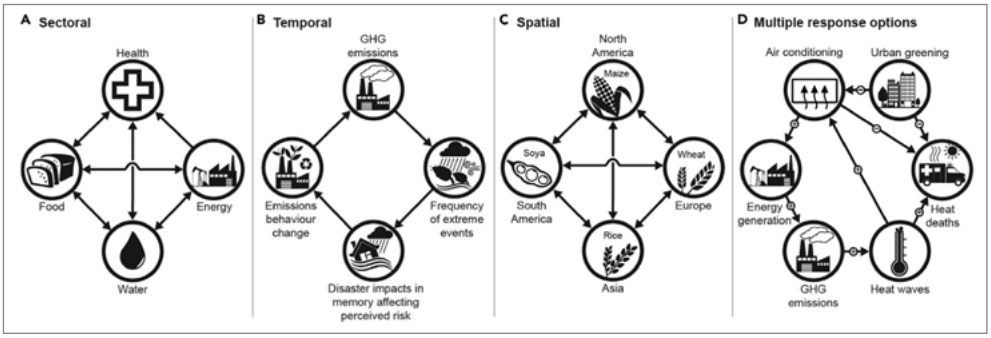
En la dimensión normativa: reconoce la ordenación del territorio como una política integradora y marco habilitador, cuya capacidad de articulación es crítica para el despliegue efectivo de los planes de adaptación.

En la gobernanza territorial: provee una base técnica robusta para optimizar los procesos de concertación multiagente y la interlocución en la gestión territorial integrada.

En consecuencia, la naturaleza de estos riesgos demanda un abordaje sistémico que converja en las dimensiones ambiental, social y económica. Su criticidad radica en la capacidad de un riesgo sectorial (e. g. inundaciones costeras) para catalizar crisis en otros dominios (como la degradación de la biodiversidad o la inseguridad alimentaria), intensificando el impacto sistémico global.

La figura 6.2 sistematiza estas interacciones, analizando las relaciones intersectoriales, las dimensiones espaciotemporales y las posibles sinergias o conflictos entre las opciones de respuesta.

Figura 6.2. Posibles interacciones entre riesgos (IPCC, 2022)



En los entornos urbanos, los riesgos complejos se manifiestan en múltiples dimensiones, desde la infraestructura hasta la cohesión social. Estas formas de riesgo serán cada vez más frecuentes y severas en Europa hacia mediados de siglo, afectando especialmente áreas urbanas densas, regiones costeras, cuencas fluviales y zonas con desigualdad estructural (C3S & WMO 2026).

2.2. Análisis de riesgos complejos para la planificación territorial resiliente: la aproximación metodológica de la ERICC 2025 en España

En el contexto español, el análisis de riesgos complejos se ha implementado en el marco de la ERICC 2025, mediante una metodología basada en el uso de grafos para la representación y el análisis de las interdependencias entre riesgos. Desde esta perspectiva, el grafo se emplea como una estructura matemática compuesta por nodos –que representan riesgos o factores– y aristas, que definen las relaciones entre ellos. Este enfoque facilita la visualización de las redes de conexión y permite cuantificar la relevancia de cada riesgo a través de métricas específicas de centralidad y conectividad.

La ERICC 2025 identifica y analiza los riesgos derivados del cambio climático en 14 sectores incluidos en el Plan Nacional de Adaptación (PNACC):

Figura 6.3. Sectores incluidos en la ERICC 2025

El diseño metodológico se instrumenta a través de procesos deliberativos multisectoriales que convocan a expertos en climatología, ecología, salud pública, ingeniería civil y gestión territorial. El propósito de estas sesiones es triple: la identificación de riesgos climáticos críticos, el mapeo de sus interdependencias funcionales y la validación de hipótesis sobre las dinámicas de interacción intersectorial. La transdisciplinariedad de este enfoque es determinante para capturar la complejidad de las realidades locales y regionales, superando los enfoques monodisciplinares y mitigando la fragmentación institucional que limita la efectividad de la gestión pública (Reckien et al., 2025).

Los datos derivados de estos procesos se sistematizan en matrices de adyacencia, donde la interacción entre variables se codifica binaria o ponderadamente. Este proceso de construcción colectiva asegura la robustez del modelo mediante la revisión y el ajuste iterativo de las conexiones propuestas. Dichas matrices son posteriormente traducidas a grafos dirigidos, permitiendo que la dirección de las aristas represente la causalidad y la influencia entre los riesgos, transformando la estructura de interdependencias en un modelo analizable cuantitativamente.

Para la priorización de riesgos y el diseño de estrategias de mitigación, se emplean métricas de análisis de redes sociales (SNA):

- Grado de entrada (*In-degree*): indicador de la vulnerabilidad relativa del nodo frente a influencias externas.
- Grado de salida (*Out-degree*): medida del potencial de propagación y el impacto sistémico del riesgo.
- Cercanía (*Closeness*): refleja la centralidad del riesgo y su capacidad de afectar rápidamente al resto del sistema.
- Intermediación (*Betweenness*): identifica nodos críticos que actúan como puentes informacionales o causales entre diversos clústeres de riesgo.

El marco propuesto en la ERICC permite transitar de una gestión reactiva a una proactiva; por ejemplo, la identificación de nodos con alto grado de salida (*out-degree*) puede contribuir a focalizar intervenciones preventivas reduciendo la probabilidad de colapsos en cascada. La fortaleza de esta metodología reside en su capacidad de sintetizar el conocimiento experto en un marco coherente y sistemático, sustituyendo la intuición sectorial por una evaluación cuantitativa de la complejidad. Esta capacidad de síntesis ha permitido, concretamente, posicionar la restauración ecosistémica y la gestión hídrica como ejes transversales de las políticas de desarrollo territorial.

Finalmente, es preciso reconocer que la validez del modelo depende de la calidad de los parámetros de entrada y de la sinergia entre los actores participantes. En escenarios de asimetría informativa o resistencia institucional, el modelo podría presentar limitaciones que demandarían protocolos de validación adicionales para asegurar la fiabilidad de los resultados.

3. RIESGOS COMPLEJOS EN ENTORNOS URBANOS EN ESPAÑA

Los hallazgos de la ERICC 2025 en las dimensiones de ciudad, urbanismo y edificación subrayan la insuficiencia de los enfoques tradicionales y validan la pertinencia de un análisis de riesgos complejos. Los resultados obtenidos a escala urbana revelan una red de riesgos intersectoriales cuyos nodos principales se resumen en los siguientes indicadores:

- RC7.1: Riesgo de daños sobre las personas, edificaciones e infraestructura urbana (principalmente redes de saneamiento, drenaje, electricidad y transporte) por el aumento de la frecuencia e intensidad de eventos hidrometeorológicos extremos.
- RC7.2: Riesgo de alteraciones graves en el suministro o desabastecimiento en servicios básicos, especialmente de agua, energía y comunicaciones, por eventos climáticos extremos (inundaciones, sequías, temperaturas extremas).
- RC7.3: Riesgo de pérdida de confort y habitabilidad en viviendas, equipamientos públicos, lugares de trabajo, etc., por altas temperaturas.
- RC7.4: Riesgo de estrés térmico y reducción del confort térmico en el espacio público por intensificación del efecto de isla de calor urbana o pérdida de funcionalidad de las áreas verdes urbanas.

La naturaleza de estos riesgos es inherentemente sistémica. La interacción entre ellos puede generar efectos en cascada; por ejemplo, la ocurrencia de inundaciones u olas de calor (RC7.1) no solo compromete la infraestructura física, sino que actúa como un catalizador que interrumpe servicios esenciales (RC7.2), incrementando la exposición al riesgo, la pérdida de habitabilidad y exacerbando la vulnerabilidad sanitaria (RC7.3) y anula la funcionalidad del espacio público (RC7.4).

Esta complejidad se extiende más allá del ámbito estrictamente urbano, estableciendo vínculos críticos con otros sectores. En la dimensión socioambiental, destacan la presión sobre la salud pública (mortalidad térmica), la gestión hídrica y la estabilidad forestal. En el plano económico y material, se observan vulnerabilidades significativas en el patrimonio cultural, las redes de transporte, el sector industrial y el turismo, este último condicionado

por la superación de los umbrales de confort térmico. Incluso el sector financiero y la cohesión social se ven comprometidos, ya que la degradación de los medios de vida y la interrupción de suministros críticos pueden derivar en inestabilidad social y correcciones en el valor de los activos territoriales.

En síntesis, la evidencia sugiere que los riesgos urbanos no son eventos discretos, sino componentes de un sistema complejo. Como se ilustró en la secuencia de interdependencias, un impacto en un sector puede propagarse y amplificarse en otros, y generar externalidades no previstas. Por lo tanto, es imperativo que la gobernanza del riesgo evolucione desde una gestión sectorial hacia un modelo de planificación territorial integradora y resiliente.

4. DISCUSIÓN

La identificación por la ERICC 2025 de una red de riesgos intersectoriales con dinámicas de cascada, tiene una implicación directa para la planificación: la naturaleza sistémica y transversal de estos riesgos desborda la arquitectura sectorial y compartimentada sobre la que se ha construido el modelo de planificación urbana español. En otras palabras, las limitaciones que se analizan a continuación no son defectos administrativos menores, sino consecuencias estructurales de una desconexión entre la geometría de los riesgos (redes interconectadas, no secuencias lineales) y la geometría de los instrumentos de planificación (sectoriales, jerárquicos y fundamentados en la predictibilidad).

4.1. Paradigmas, tensiones y dilemas de la planificación urbana en españa ante los riesgos complejos

La planificación urbana en España se halla en una encrucijada conceptual frente a la gestión de los riesgos complejos. Históricamente, el modelo de planificación se ha cimentado sobre un paradigma de estabilidad y predictibilidad, basado en una gestión sectorial y compartimentada del riesgo. Sin embargo, esta arquitectura administrativa resulta anacrónica frente a la naturaleza del cambio climático, cuyos impactos operan mediante dinámicas interconectadas y sistémicas que desbordan la capacidad de respuesta de los enfoques lineales.

La ERICC 2025 pone de relieve una tríada de debilidades estructurales. En primera instancia, la fragmentación institucional entre los distintos niveles gubernamentales y sectores inhibe la articulación de respuestas integradas, validando las tesis de Olazabal y Ruiz de Gopegui (2021) y Reckien et al. (2025) sobre la ineficacia de la gobernanza fragmentada. En segunda instancia, persiste una limitación en las herramientas de gestión, las cuales omiten las interacciones no lineales y la incertidumbre inherente al clima, siguiendo la línea crítica de Moroni y Chiffi (2021), Davoudi (2021) y Merino et al. (2024). Finalmente, el déficit de ecosistemas de datos integrados y de modelos de simulación multirriesgo restringe la capacidad prospectiva de la administración (Simpson et al., 2021).

Los resultados del presente análisis revelan una transformación profunda en la naturaleza del riesgo urbano, lo que exige una reconfiguración sustancial de los modelos de planificación tradicionales. A través del marco de referencia BRIDGE (García-Blanco

et al., 2025), se identifican tensiones institucionales, técnicas y jurídicas que se vuelven centrales en la gestión de riesgos complejos bajo un escenario de cambio climático acelerado. Estos dilemas se articulan en tres ejes críti cos:

- **Dilema de agilidad: complejidad analítica frente a flexibilidad burocrática.** La necesidad de analizar sistemas complejos –caracterizados por interacciones múltiples entre infraestructuras, servicios y comunidades– colisiona con procesos burocráticos rígidos y prolongados. Esta tensión limita la capacidad de respuesta ante emergencias climáticas, especialmente en el caso de riesgos emergentes o en cascada, lo que provoca una «parálisis analítica» donde la evaluación del riesgo no se traduce en acciones concretas (García Sánchez, 2022). Dado que la planificación tradicional se concibe como un instrumento de control del desarrollo basado en reglas fijas y predecibles, resulta poco apta para integrar enfoques adaptativos que requieran ajustes dinámicos (Farinós, 2023; Merino et al., 2024; Reckien et al., 2025).
- **Dilema de robustez: complejidad frente a incertidumbre.** La ciencia climática proporciona escenarios de vulnerabilidad, pero no ofrece certezas absolutas. Esto genera una tensión crítica: la necesidad de tomar decisiones robustas, basadas en evidencia y sostenibles, frente a un entorno inherentemente incierto. La ausencia de sistemas de seguimiento y evaluación de la adaptación y del impacto de la planificación urbana (Olazabal et al., 2025) y procesos de aprendizaje institucional, exacerbada por una gestión inadecuada de la comunicación de la incertidumbre, evidencia una incapacidad para ajustar las estrategias a nuevas evidencias. Sin estos mecanismos de control, la planificación pierde su función de herramienta de resiliencia para convertirse en un instrumento estático, incapaz de metabolizar la nueva evidencia científica y de anticipar colapsos sistémicos. Esta debilidad se ve agravada por ciclos políticos cortos, resistencia al cambio y una distribución fragmentada de competencias, lo que perpetúa procesos tradicionales y obstaculiza la implementación de estrategias proactivas (Haasnoot et al., 2018;if necessary. Monitoring and timely detection of relevant changes, and critical transitions or tipping points is crucial to ensure successful and timely implementation and reassessment of the plan. Although efforts have been made to identify signposts to monitor, the question remains how to design a signal monitoring system that detects and anticipates (future Lempert, 2019; Reckien et al., 2025).
- **Dilema de seguridad jurídica: incertidumbre frente a flexibilidad.** El incremento de la incertidumbre climática demanda instrumentos más flexibles; sin embargo, la flexibilidad reduce la estabilidad de los derechos y las expectativas legales. Este conflicto se manifiesta en la tensión entre la exigencia de normas claras para garantizar la confianza de inversores y ciudadanos, y la necesidad de reglas adaptables. La normativa urbanística actual, al basarse en la certeza jurídica, excluye la gestión de probabilidades o escenarios futuros, lo que dificulta la implementación de medidas innovadoras –como la retirada estratégica de zonas vulnerables–, especialmente en la propiedad privada. En consecuencia, la falta de herramientas para traducir el dato científico en reglas vinculantes perpetúa un enfoque reactivo y fragmentado (Haasnoot et al., 2019; Farinós, 2023; Nadin et al., 2024; Reckien et al., 2025).

4.2. Capacidades institucionales necesarias para enfrentar riesgos complejos

Ya se ha expuesto cómo la ERICC 2025 propone un marco disruptivo para abordar la complejidad climática mediante el análisis de interdependencias, la priorización de acciones sistémicas y el diseño de estrategias integradas. No obstante, la operatividad de este marco demanda una transformación profunda y sistémica de la cultura organizativa y la arquitectura institucional. Como argumenta el marco BRIDGE, actualmente los planes estatutarios, si bien proveen seguridad jurídica, parecen seguir operando bajo una lógica prescriptiva y rígida que inhibe la sensibilidad ante cambios dinámicos. Esta rigidez, sumada a la carencia de mecanismos de monitoreo y aprendizaje, limita la capacidad de respuesta ante escenarios variables y riesgos emergentes (García-Blanco, 2025).

Se identifican tres capacidades institucionales críticas para transitar hacia un sistema de acción estratégica:

1. *Toma de decisiones basada en evidencia y resiliencia sistémica*

La implementación de la teoría de grafos representa un avance metodológico significativo, ya que permite identificar nodos críticos, patrones de propagación y vulnerabilidades sistémicas, optimizando la calidad de la decisión administrativa (Losada et al., 2025). Para que este análisis sea efectivo, debe integrarse transversalmente el **principio de precaución**, permitiendo la toma de decisiones ante la ausencia de certeza científica total, siempre que exista evidencia suficiente de riesgo.

Este enfoque debe converger en una **planificación basada en escenarios**, que desarrolle trayectorias flexibles capaces de responder a la interacción de factores socioeconómicos y ambientales. El objetivo final es la consecución de una resiliencia sistémica: el diseño de infraestructuras y espacios urbanos que no solo resistan eventos extremos, sino que posean la capacidad de reconfigurarse y aprender dinámicamente ante presiones simultáneas, superando la gestión atomizada de riesgos (Nakasu et al., 2022; van Heerden y van Vuuren, 2022).

2. *Implementación de un modelo híbrido de planificación estratégica y normativa*

Se propone la transición hacia un modelo de planificación híbrido inspirado en Farinós (2023) que armonice tres dimensiones complementarias:

- **Dimensión regulatoria (estabilidad):** establecimiento de criterios claros de riesgo, requisitos mínimos de resiliencia y normativas de adaptación vinculantes en la edificación.
- **Dimensión estratégica (flexibilidad):** desarrollo de planes revisables a corto plazo, gestión de escenarios múltiples y mecanismos de ajuste continuo.

- **Dimensión experimental (innovación):** implementación de laboratorios urbanos (*urban living labs*), proyectos piloto escalables y procesos de participación deliberativa.

Esta configuración no solo optimiza la respuesta ante la complejidad, sino que actúa como un catalizador de innovación institucional, impulsando nuevos modelos de gobernanza metropolitana, acuerdos público-privados y esquemas de financiamiento estructural para la adaptación (Davoudi, 2021; Valente y Pinho, 2025).

3. *Mecanismos de monitoreo, evaluación y aprendizaje (MERL)*

La capacidad de transformar la planificación urbana –pasando de una respuesta reactiva a riesgos simples a una gestión proactiva de sistemas complejos– depende críticamente de la implementación de sistemas **MERL (*Monitoring, Evaluation, Reporting, and Learning*)**. Estas capacidades permiten gestionar múltiples horizontes temporales, integrar ciencia avanzada en la toma de decisiones y ajustar la normativa en función de la evidencia empírica y la retroalimentación territorial.

A pesar de su relevancia, la evidencia sugiere que, incluso en entornos urbanos avanzados, estas capacidades se encuentran fragmentadas, se detecta una ausencia de indicadores de seguimiento en los planes de ordenación territorial y planificación urbanística con perspectiva de cambio climático, así como una ausencia e ciclos de revisión programada. Esta brecha entre la necesidad de innovación institucional y la capacidad operativa actual representa uno de los principales cuellos de botella para la resiliencia del territorio (Haasnoot et al., 2019; Olazabal et al., 2025).

CONCLUSIONES

La emergencia de los riesgos complejos marca un punto de inflexión en la gestión del territorio, evidenciando que la naturaleza del riesgo urbano ha superado la capacidad de respuesta de los modelos de planificación tradicionales. La interdependencia y la dinámica de cascada de los peligros climáticos actuales cuestionan los enfoques predictivos y lineales, demandando una reconfiguración sustancial de los paradigmas urbanísticos hacia una perspectiva sistémica.

El análisis desarrollado sugiere que la eficacia de la adaptación climática en España depende de la capacidad de transitar desde una regulación restrictiva hacia modelos de planificación híbridos. Estos modelos deben ser capaces de conciliar la seguridad jurídica con la agilidad operativa, sustentándose en la ciencia avanzada, la gobernanza adaptativa y la aplicación rigurosa del principio de precaución. Sin embargo, esta evolución técnica es insuficiente si no se acompaña de una transformación institucional que sustituya la gestión jerárquica y fragmentada por una gobernanza policéntrica, donde el monitoreo dinámico y el aprendizaje iterativo permitan responder a escenarios imprevisibles en tiempo real.

Más allá de la optimización técnica, la gestión de la complejidad urbana plantea un imperativo ético. La planificación debe trascender la búsqueda de la eficiencia para

garantizar la equidad, asegurando que la resiliencia no sea un atributo selectivo, sino un derecho extendido a las poblaciones más vulnerables. En última instancia, la construcción de ciudades resilientes y sostenibles no dependerá únicamente de la sofisticación de sus herramientas analíticas, sino de la voluntad política de implementar una transformación cultural e institucional que integre el conocimiento científico, la flexibilidad normativa y la justicia social frente a un futuro inherentemente incierto.

REFERENCIAS

Alberti, M. (2023): «Cities of the Anthropocene: Urban sustainability in an eco-evolutionary perspective», *Philosophical Transactions of the Royal Society B* 379, en línea: <https://doi.org/10.1098/rstb.2022.0264>.

Andersson, J.; Lennerfors, T. T. y Fornstedt, H. (2024): «Towards a socio-techno-ecological approach to sustainability transitions», *Environmental Innovation and Societal Transitions* 51, 100846, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.eist.2024.100846>.

Booker, K.; White, I.; Fu, X. y Wilson, M. (2025): «Modelling urban growth for long-term planning under future climate uncertainty: A systematic review and decision pathway», *Cities* 167, Scopus, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2025.106310>.

Campbell, S. D. (2016): «The Planner's Triangle Revisited: Sustainability and the Evolution of a Planning Ideal That Can't Stand Still», *Journal of the American Planning Association 82*(4), 388-397, en línea: <https://doi.org/10.1080/01944363.2016.1214080>.

Chollett, I.; Escovar-Fadul, X.; Schill, S.; Croquer, A.; Dixon, A.; Beger, M.; Shaver, E.; McNulty, V. P. y Wolff, N. (2022): «Planning for resilience: Incorporating scenario and model uncertainty and trade-offs when prioritizing management of climate refugia», *Global Change Biology* 28, pp. 4054–4068, en línea: <https://doi.org/10.1111/gcb.16167>.

Copernicus Climate Change Service & World Meteorological Organization C3S & WMO (2026): *European State of the Climate ESOTC 2025*, en línea: <https://climate.copernicus.eu/esotc/2025>.

Davoudi, S. (2021): «Resilience, Uncertainty, and Adaptive Planning», en E. Peker y A. Ataöv (eds.): *Governance of Climate Responsive Cities: Exploring Cross-Scale Dynamics*, Springer International Publishing, pp. 9-19, en línea: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-73399-5_2>.

Davoudi, S. (2023): «Prefigurative planning: Performing concrete utopias in the here and now», *European Planning Studies* 31(11), pp. 2277–2290, en línea: <https://doi.org/10.1080/09654313.2023.2217853>.

Duncan van den Hoek, D, Spit, T J M & Hartmann, T 2020, «Certain flexibilities in land use plans : Towards a method for assessing flexibility», *Land Use Policy*, vol. 94, 104497. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104497>.

EEA (2025): *Social fairness in preparing for climate change: how resilience can benefit communities across Europe*, en línea: <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/social-fairness-in-preparing-for-climate-change-how-resilience-can-benefit-communities-across-europe>.

European Commission; Joint Research Centre; A. Lentini; G. Eklund; C. Corbane; T. Asikainen; M. Ronco; G. Urso; K. Poljansek; G. J. Soler; C. B. Griesinger; V. Reina; R. Spigolon; G. Steri; J. Linge; B. Kotseva; D. Masante; M. Santini; C. Proietti… G. Maenhout (2025): *Analysis of Risks Europe is facing*, en línea: <https://doi.org/10.2760/0176850>.

Farinós, J. (2023): «La necesidad de planificar futuros en un mundo en transición: De las pretendidas/voluntaristas certezas de los planes normativos sectoriales a una Planificación Territorial Estratégica Integrada», *Revista Paranaense de Desenvolvimento Curitiba* 145(44), pp. 19-35.

Filho, W. L. et al. (2022): «Assessing uncertainties in climate change adaptation and land management», *Land* 11(12), en línea: <https://doi.org/10.3390/land11122226>.

García Sánchez, F. (2022): «Mainstreaming Adaptation into Urban Planning: Projects and Changes in Regulatory Frameworks for Resilient Cities», en: *Palgrave Studies in Sustainable Business in Association with Future Earth*, Scopus, pp. 265-289, en línea: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-86803-1_12>.

García-Blanco, G.; Zorita, S.; Wirth, M.; Biernacka M. y Lozano, P. J. (2025): «Dilemmas in Statutory Urban Planning When Addressing the Climate Adaptation Implementation Gap: Insights from Six European Cities», *Land* 14(12), en línea: <https://doi.org/10.3390/land14122304>.

Haasnoot, Klooster, S. y Alphen, J. (2018): «Designing a monitoring system to detect signals to adapt to uncertain climate change», *Global Environmental Change* 52, pp. 273-285, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2018.08.003>.

Haasnoot, M.; Warren, A. y Kwakkel, J. H. (2019): Dynamic Adaptive Policy Pathways (DAPP), en V. A. W. J. Marchau; W. E. Walker, P. J. T. M. Bloemen y S. W. Popper (eds.): *Decision Making under Deep Uncertainty: From Theory to Practice*, Springer International Publishing, pp. 71-92, en línea: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-05252-2_4>.

Hochrainer-Stigler, S.; Trogrlić, R. Š.; Reiter, K.; Ward, P. J.; de Ruiter, M. C.; Duncan, M. J.; Torresan, S.; Ciurean, R.; Mysiak, J.; Stuparu, D. y Gottardo, S. (2023): «Toward a framework for systemic multi-hazard and multi-risk assessment and management», IScience 26(5), en línea: <https://doi.org/10.1016/j.isci.2023.106736>.

IPCC (2022): «Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of theIntergovernmental Panel on Climate Change», en H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, M. Tignor, E. S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.), Cambridge University Press, Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 3056 pp., DOI: 10.1017/9781009325844.

Juschten, M.; Reinwald, F. y Jiricka-Pürrer, A. (2025): «Challenge accepted – identifying barriers and facilitating climate change adaptation in spatial development across planning boundaries, sectors and planning levels», *Environmental Science & Policy* 171, 104152, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2025.104152>.

Lempert, R. J. (2019): «Robust Decision Making (RDM)», en V. A. W. J. Marchau; W. E. Walker; P. J. T. M. Bloemen y S. W. Popper (eds.): *Decision Making under Deep*

Uncertainty: From Theory to Practice: *Springer International Publishing*, pp. 23-51, en línea: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-05252-2_2>.

Losada, I. et al. (2025): *Evaluación de Riesgos e Impactos derivados del Cambio Climático en España (ERICC-2025)*, Madrid, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Merino, T.; L. Bojórquez-Tapia, L.; Miquelajauregui, Y. y Batllori, E. (2024): «Navigating climate change complexity and deep uncertainty: Approach for building socio-ecological resilience using qualitative dynamic simulation», *Frontiers in Climate*, en línea: <https://doi.org/10.3389/fclim.2024.1331945>.

Moroni, S. y Chiffi, D. (2021): «Complexity and uncertainty: Implications for urban planning», *Chapters*, pp. 319-330, en línea: <https://ideas.repec.org//h/elg/eechap/18907_16.html>.

Muldoon-Smith, K. y Moreton, L. (2022): «Planning Adaptation: Accommodating Complexity in the Built Environment», *Urban Planning* 7, pp. 44-55, en línea: <https://doi.org/10.17645/up.v7i1.4590>.

Nadin, V.; Cotella, G. y Schmitt, P. (2024): *Spatial Planning Systems in Europe: Comparison and Trajectories*, Cheltenham, Edward Elgar.

Nadin, V. y Fernández-Maldonado, A. M. (2023): «Spatial planning systems in Europe: multiple trajectories», *Planning Practice & Research* 38(5), pp. 625-638, en línea: <https://doi.org/10.1080/02697459.2023.2258568>.

Nakasu, T.; Nonaka, S.; Duangkaew, S.; Prathumchai, K.; Kodaka, A. y Miyamoto, M. (2022): «Risk Narratives for Enhancing Regional Resilience: Constructing Evidence-Based Flood Disaster Response Scenarios», *Journal of Disaster Research* 17(4), pp. 561-572. Scopus, en línea: <https://doi.org/10.20965/jdr.2022.p0561>.

Nowak, M. J. et al. (2024): «Comparison of Urban Climate Change Adaptation Plans in Selected European Cities from a Legal and Spatial Perspective», *Sustainability* 16(15), p. 6327, en línea: <https://doi.org/10.3390/su16156327>.

Olazabal, M. et al. (2019): «Are local climate adaptation policies credible? A conceptual and operational assessment framework», *International Journal of Urban Sustainable Development* 11(3), pp. 277–296, en línea: <https://doi.org/10.1080/19463138.2019.1583234>.

Olazabal, M. y Ruiz de Gopegui, M. (2021): «Adaptation planning in large cities is unlikely to be effective», *Landscape and Urban Planning* 206, 103974, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2020.103974>.

Olazabal, M.; Mansur, A. V.; Sahay, S.; Helmke-Long, L.; Bradaschia, M. G.; Villaverde, A.; Garmendia, L.; Aboagye, P. D.; Sharifi, A.; Asamoah, O.; Mwangi, P.; Lewis, W.; Izaola, B. y Feldman, I. (2024): «*Current indicators and metrics hinder effective urban climate adaptation*», en línea: <https://doi.org/10.21203/rs.3.rs-3981396/v1>.

Olazabal, M.; Mansur, A. V.; Sahay, S.; Helmke-Long, L.; Bradaschia, M. G.; Villaverde, A.; Garmendia, L.; Aboagye, P. D.; Sharifi, A.; Asamoah, O.; Mwangi, P.; Lewis, W.; Izaola, B.; Murtagh, E. y Feldman, I. (2025): «Conventional approaches to indicators and metrics undermine urban climate adaptation», *Npj Urban Sustainability* 6(1), 8, en línea: <https://doi.org/10.1038/s42949-025-00310-z>.

Palermo, V.; Treville, A. y Barbosa, P. (2022): *Mainstreaming climate change adaptation in spatial planning: an analysis of Covenant of Mayors Cities*.

Reckien, D.; Buzasi, A.; Olazabal, M.; Fokaides, P.; Pietrapertosa, F.; Eckersley, P. y Salvia, M. (2025): «Explaining the adaptation gap through consistency in adaptation planning», *Nature Climate Change* 1-5, en línea: <https://doi.org/10.1038/s41558-025-02334-w>.

Rietveld, P.; Van Buuren, A.; Teisman, G.; Salet, W.; Driessen, P. P. J.; van Rijswick, M.; Wiering, M. y Spit, T. J. M. (2013): «Towards Adaptive Spatial Planning for Climate Change: Balancing Between Robustness and Flexibility», *Journal for European Environmental & Planning Law* 10, 29-53, en línea: <https://doi.org/10.1163/18760104-01001003>.

Runhaar, H. et al. (2018): «Mainstreaming climate adaptation: taking stock about "what works" from empirical research worldwide», *Regional Environmental Change* 18(4), pp. 1201–1210, en línea: <https://doi.org/10.1007/s10113-017-1259-5>.

Simpson, N. P.; Mach, K. J.; Constable, A.; Hess, J.; Hogarth, R.; Howden, M.; Lawrence, J.; Lempert, R. J.; Muccione, V.; Mackey, B.; New, M. G.; O'Neill, B.; Otto, F.; Pörtner, H.-O.; Reisinger, A.; Roberts, D.; Schmidt, D. N.; Seneviratne, S.; Strongin, S. y Trisos, C. H. (2021): «A framework for complex climate change risk assessment», *One Earth* 4(4), pp. 489-501, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2021.03.005>.

Stead, D. (2021): «Conceptualizing the Policy Tools of Spatial Planning», *Journal of Planning Literature* 36(3), pp. 297-311, en línea: <https://doi.org/10.1177/0885412221992283>.

Szpilko, D. (2020): «Foresight as a Tool for the Planning and Implementation of Visions for Smart City Development», *Energies* 13, 1782, en línea: < https://doi.org/10.3390/en13071782>.

Tähtinen, L., Toivonen, S., & Rashidfarokhi, A. (2024). Landscape and domains of possible future threats from a societal point of view. Journal of Contingencies and Crisis Management 32, en línea: <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12529>.

Urwin, K. y Jordan, A. (2008): «Does public policy support or undermine climate change adaptation? Exploring policy interplay across different scales of governance», *Global Environmental Change* 18(1), pp. 180-191, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2007.08.002>.

UNFCCC (2022): *What is the triple planetary crisis*, en línea: <https://unfccc.int/news/what-is-the-triple-planetary-crisis>.

Valente, S. y Pinho, P. (2025): «Adaptive Planning Approaches for Coastal Climate Adaptation: Process and Key-elements», *Environmental Management* 75, pp. 1013-1038, en línea: <https://doi.org/10.1007/s00267-025-02117-1>.

van Heerden, Q. y van Vuuren, J. (2022): «Evidence-based decision-making in supporting integrated local-level urban and climate change adaptation planning simultaneously: A simulation-optimisation approach», *Town and Regional Planning* 81, pp. 7-23, Scopus, en línea: <https://doi.org/10.18820/2415-0495/trp81i1.2>.

Wamsler, C. y Osberg, G. (2022): «Transformative climate policy mainstreaming – engaging the political and the personal», *Global Sustainability* 5, e13, en línea: <https://doi.org/10.1017/sus.2022.11>.

7 Cidades médias, sistemas urbanos e desenvolvimento regional na América Latina: observando os países do Cone Sul

Rogério Leandro Lima da Silveira[a]

RESUMO

O trabalho aborda a importância e o papel das cidades médias e dos sistemas urbanos para a implementação das políticas de desenvolvimento regional e coesão territorial no contexto socioterritorial da América Latina. A análise é realizada a partir do recorte empírico delimitado pela região dos países do Cone Sul da América, constituído pela Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Os dados secundários analisados foram obtidos junto à CEPAL, e aos organismos estatísticos nacionais desses países. Os dados foram organizados e representados através do software livre QGis. Observa-se que os territórios nacionais que integram o Cone Sul apresentam particularidades em suas formações territoriais e sistemas político-organizacionais nacionais. Eles também mostram semelhanças em seus processos de desenvolvimento econômico e regional com a existência de históricas desigualdades inter e intrarregionais, e de sistemas urbanos hierárquicos e consideráveis níveis de macrocefalia urbana. Nesse contexto territorial e regional observa-se a importância e o papel que as cidades médias podem desempenhar como suporte nas dinâmicas e políticas de desenvolvimento regional e de coesão territorial nos países do Cone Sul Americano.

ABSTRACT

The study addresses the importance and role of medium-sized cities and urban systems in the implementation of regional development and territorial cohesion policies in the socio-territorial context of Latin America. The analysis is based on empirical data from the Southern Cone region of South America, comprising Argentina, Brazil, Chile, Paraguay, and Uruguay. The secondary data analyzed were obtained from ECLAC and the national statistical agencies of these countries. The data were organized and represented using the free software QGis. It is observed that the national territories that make up the Southern Cone have particularities in their territorial formations and national political-organizational systems. They also show similarities in their economic and regional development processes with the existence of historical inter- and intraregional inequalities,

[a] Doutor em Geografia, geógrafo, Universidade Federal de Pelotas. rllsilveira@gmail.com

hierarchical urban systems, and considerable levels of urban macrocephaly. In this territorial and regional context, we observe the importance and role that medium-sized cities can play in supporting the dynamics and policies of regional development and territorial cohesion in the countries of the Southern Cone of South America.

PALAVRAS CHAVE
Cidades Médias, Sistemas urbanos, Desenvolvimento Regional, Coesão Territorial, Cone Sul da América.

KEYWORDS
Medium-sized cities, Urban systems, Regional development, Territorial cohesion, Southern Cone of South America.

1. INTRODUÇÃO

No período contemporâneo está em curso, tanto na escala mundial quanto na escala regional da América Latina, um abrangente, intenso e desigual processo de urbanização (Brenner, 2018). Tal processo se faz acompanhado por mudanças nas dinâmicas demográficas de interações espaciais, de desenvolvimento econômico regional, de distribuição espacial de serviços públicos e privados, e por suas repercussões nas políticas de ordenamento e gestão dos territórios (Ferrão, 2014). Além disso, com a expansão do neoliberalismo econômico e da promoção de uma verdadeira «guerra de lugares» (Harvey, 2011; Rolnik, 2015), verifica-se igualmente, em diferentes escalas espaciais, a promoção de menor coesão e de maior desequilíbrio territorial. Resultado da intensa polarização das metrópoles mundiais e nacionais, e de sistemas urbanos nacionais e regionais, preponderantemente hierárquicos e com desigual articulação interurbana nos territórios (Medeiros, 2019).

Nesse quadro, renova-se a importância em se buscar compreender as características e especificidades dos sistemas urbanos e do processo de urbanização das cidades médias, como se apresentam suas relações e interações com o espaço regional e suas contribuições.

O processo de urbanização das cidades médias apresenta diferentes dimensões e aspectos. Dentre eles, se destaca a centralidade e a capacidade de intermediação e de gestão territorial que tais cidades exercem nos territórios e nas regiões onde estão localizadas. Através do seu dinamismo econômico, das funções administrativas e da prestação de serviços públicos e privados variados e especializados, essas cidades se relacionam com sua região de influência, bem como intermediam, no contexto das redes urbanas, fluxos de natureza diversa (pessoas, insumos, capitais, informações etc.) que circulam entre as áreas rurais e cidades pequenas, que constituem sua região de influência, e as metrópoles.

A região da América Latina apresenta nos últimos trinta anos um intenso e desigual processo de urbanização, com a constituição de sistemas urbanos com elevada macrocefalia, mas que igualmente apresentam um conjunto de cidades médias que desempenham papel importante no contexto territorial e regional dos países que a integram. Herdeira de processos históricos de colonização europeia que moldaram suas estruturas sociais e territoriais para viabilizar economias extrativistas, mas também de grande diversidade

cultural, a América Latina apresenta profundas desigualdades sociais, econômicas e regionais que marcam profundamente seu território.

O trabalho aborda a importância e o papel das cidades médias para a implementação das políticas de desenvolvimento regional no contexto territorial da América Latina. Optamos por realizar essa análise através de um recorte empírico delimitado pela região do Cone Sul da América, constituída pela Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Os dados secundários analisados foram obtidos junto à CEPAL, e organismos estatísticos nacionais dos respectivos países.

Além dessa introdução, o trabalho apresenta mais três seções. Na primeira, aborda-se a importância das cidades médias e dos sistemas urbanos para o desenvolvimento regional e coesão territorial. Na segunda, apresenta-se breve caracterização socioterritorial e da urbanização da América Latina. Na terceira e última seção, analisa-se os sistemas urbanos, as cidades médias e sua importância para o desenvolvimento regional e para as políticas de desenvolvimento territorial na região do Cone Sul Americano.

2. A IMPORTÂNCIA DAS CIDADES MÉDIAS E DOS SISTEMAS URBANOS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E COESÃO TERRITORIAL

A urbanização tem se expandido na escala mundial, com ritmos diferentes e intensidades desiguais no espaço geográfico. No presente, observa-se a coexistência de distintas conformações urbanas, desde pequenas cidades, passando por cidades médias, e metrópoles. Em 2017, de acordo com o estudo da *United Cities and Local Governments* (UCLG) sobre a urbanização mundial, existiam no mundo 503 metrópoles (cidades com mais de 1 milhão de habitantes). Ao mesmo tempo, o número de cidades médias, ou intermediárias (entre 50.000 e um milhão de habitantes) vem aumentando no espaço mundial, totalizando naquela oportunidade 8.923 cidades (UCLG, 2017).

Nesse atual processo de urbanização mundial é expressiva a participação relativa da população urbana residente nas cidades médias em relação a população urbana total, em âmbito mundial e nas diferentes regiões globais. Enquanto no conjunto do espaço mundial a população das cidades médias responde por 36,06% da população urbana total, na Europa e na Eurásia essa participação da população das cidades médias alcança, respectivamente, 42% e 49% da população urbana total em cada uma dessas duas regiões. Já na América Latina e Caribe observa-se uma participação menor de 38% da população urbana total vivendo em cidades médias, refletindo a intensa macrocefalia urbana e expressiva concentração da população urbana nas regiões metropolitanas dessa região.

Nesse contexto, há um predomínio dos estudos sobre o processo de urbanização a partir da análise do fenômeno urbano metropolitano, dada a sua representatividade não apenas pela densidade demográfica como pelos problemas urbanos e ambientais apresentados. Todavia, verifica-se um crescente interesse de pesquisa sobre o processo de urbanização das cidades médias, e de sua relação com o espaço regional e com o desenvolvimento territorial, através da sua participação e mesmo papel de comando nas redes urbanas regionais e sua importância no sistema urbano nacional.

O conceito e a definição de cidade média estão em construção. Não há uma definição consensual a respeito, dada a especificidade e diversidade da classificação e tipologia urbana empregada em cada país. Ora vamos ter a sua definição baseada no critério demográfico, ora pela centralidade e funções urbanas das cidades (Silva & Sposito, 2017). Além disso, os critérios utilizados para sua definição dependem dos objetivos dos especialistas na análise e implementação das políticas públicas específicas (Bellet, Melazzo, Sposito e Llop, 2015; Motta & Mata, 2008).

Embora o tamanho demográfico seja um dado importante a ser considerado, a definição de cidade média deve também estar vinculada ao papel, à função que a cidade desempenha regionalmente, exercendo forte relação com a região na qual está localizada. (Sposito, 2017; Bellet e Llop, 2017).

A noção de cidade média que se pensa adequada, e que se emprega neste trabalho, é a que corresponde às cidades que além de possuírem um contingente demográfico expressivo, nos contextos nacionais e sub-regionais, também apresentam uma concentração e centralização econômicas e uma consolidada função de intermediação econômica e de serviços públicos, e de fluxos diversos, entre sua hinterlândia e a metrópole.

Além disso é preciso também considerar os níveis das atividades econômicas resultantes da confluência dos sistemas de transporte e logística, e a reconfiguração espacial advinda da incorporação de novas atividades ao setor agropecuário que, por sua vez, redefinem a indústria, o comércio e os serviços, e as funções e centralidade urbana das cidades médias (Sposito, 2018; Santos & Silveira, 2001; Oliveira & Soares, 2014).

A definição da Cidade Média deve também contemplar outras variáveis como a importância da cidade no contexto regional e do sistema urbano (níveis de centralidade, quantidade e diversidade de bens e serviços oferecidos, funções regionais de intermediação de diferentes fluxos, entre outros).

As cidades médias estão na encruzilhada do sistema de fluxos com o sistema territorial por serem rótulas territoriais do glocal, pois são centros que asseguram a persistência e coexistência da heterogeneidade espacial com a interdependência global. (Bellet e Llop, 2017);

O espaço das relações constituído pela e para a cidade média é marcado pelas articulações espaciais que não prescindem da continuidade territorial, mas elas podem também ocorrer através de uma estrutura em rede envolvendo relações espaciais com cidades e regiões muito distantes, em função da sua economia urbana e das atividades que ela complementa.

Para compreender esses novos papéis das cidades médias, nesse período atual, é preciso considerar tanto a contiguidade, quanto a conectividade através dos quais essas relações ocorrem.

Essa dinâmica interrelacional entre as cidades médias e suas regiões implica também considerar o papel estratégico que essas cidades desempenham nos processos de desenvolvimento regional e de coesão territorial. Há, portanto, distintas razões para se reconhecer a importância das cidades médias nesses processos.

As cidades médias apresentam a capacidade de equilibrar o funcionamento dos sistemas urbanos e de reequilibrar o processo de desenvolvimento territorial das regiões e dos seus países, justamente pela maior centralidade na oferta de serviços e de mercado para amplos territórios que elas articulam.

Elas contribuem para a integração e coesão territorial das regiões através da acessibilidade e das funções de intermediação. Articulam sistema de fluxos com o sistema espacial dos lugares e, por se destacarem como centros de mercado e centros regionais são provedoras de serviços básicos e especializados para a região, e promotoras e distribuidoras da produção local e regional valorizando a economia de proximidade.

Além disso, colaboram para a integração e coesão territorial das regiões através da acessibilidade e das funções de intermediação que elas comandam. Articulam sistema variado de fluxos - como de pessoas, mercadorias, insumos, informações e de capitais - com o sistema espacial dos lugares. Assim, se destacam como centros de mercado e centros regionais, se tornando provedoras de serviços básicos e especializados para a região onde estão inseridas. Contribuem também para a promoção e distribuição da produção local e regional, valorizando a economia da proximidade.

As cidades médias podem atuar como amortecedores da emigração rural, aliviando a pressão sobre as áreas metropolitanas, assim como ajudando a reduzir a crescente desigualdade entre os territórios no interior dos países.

Por sua vez, os sistemas urbanos igualmente se revelam importantes para a dinâmica territorial e, portanto, para o desenvolvimento regional. A manifestação e a concretização dos níveis de integração territorial em uma determinada região ou País se dá pela estruturação e funcionamento de seu sistema urbano. Pode-se afirmar, como assinala Egler (2015, p. 01) que, «o estágio de desenvolvimento do sistema urbano revela os níveis de integração produtiva e financeira entre as regiões em âmbito nacional e internacional».

3. DISPARIDADES SOCIOTERRITORIAIS, SISTEMAS URBANOS E CIDADES MÉDIAS NA AMÉRICA LATINA

A América Latina é uma das regiões do continente americano, também referida pela Organização das Nações Unidas (ONU) como América Latina e Caribe, que é constituída por vinte países e dez dependências. Possui uma extensão territorial de aproximadamente 20.139km², abarcando desde o México até o Sul da América do Sul. Em 2022 apresentava uma população total de 659.744 habitantes e uma densidade demográfica: 32,8 hab./km (UNO, 2022).

O espaço geográfico latino-americano apresenta expressiva heterogeneidade entre seus países em termos de dimensão física, população e densidade, bem como das particularidades geográficas, demográficas, ambientais, sociais e culturais não apenas entre os países, mas também nos países, entre suas diferentes sub-regiões.

Por sua vez, as desigualdades, nas suas mais diversas formas e expressões, são uma característica marcante do desenvolvimento latino-americano. A América Latina permanece sendo uma das regiões com a maior desigualdade social do mundo em termos de distribuição de renda, além de registrar elevada desigualdade socioespacial. Expressão disso são os elevados graus de concentração da população, da produção econômica e do poder de comando e decisão em algumas poucas cidades ou territórios de cada país e, as elevadas disparidades relativas à distribuição da renda e aos níveis e condições de vida da população entre os diferentes territórios em que os seus países estão organizados (Genta et al., 2022).

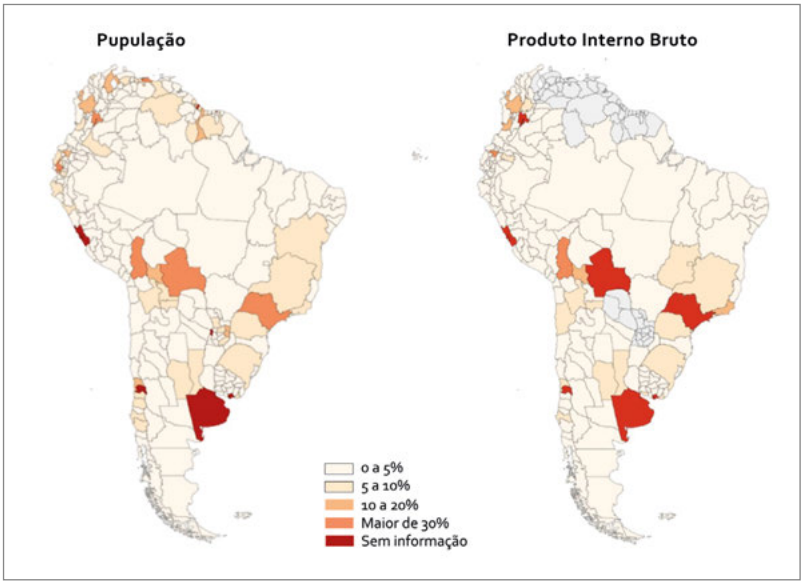
De acordo com a CEPAL, com base em seus estudos sobre o desenvolvimento territorial latino-americano, o principal problema a ser enfrentado na região é a desigualdade. «Nuestro continente no es el más pobre, pero sí el más desigual, y que esta desigualdad se expresa en diversos ámbitos tales como los mercados de trabajo, las desigualdades de género, étnicas, y particularmente territoriales». (Máttar e Pérez, 2015, p.10).

Essa desigualdade territorial na América do Sul pode ser observada ns figura 7.1 ao se considerar, por exemplo, o peso relativo de cada unidade territorial sub-regional (departamentos, províncias, estados ou regiões administrativas) em relação ao total de cada País, em termos demográficos e econômicos.

Observa-se na figura 7.1 (mapa da esquerda), em relação a distribuição da população, que a maior parte das unidades territoriais representam menos de 5% a 10% do total, enquanto algumas poucas unidades territoriais – muitas vezes apenas uma – concentram mais de 30% da população nacional, como nos casos da Argentina, Chile, Haiti, Peru, Paraguai e Uruguai. Cabe também assinalar que em alguns países que possuem algumas das maiores áreas metropolitanas populosas da região, como Bogotá (Colômbia) e São Paulo (Brasil), essas áreas representam uma porcentagem relativa em torno de 20% do total da população nacional, número inferior ao peso de outras áreas metropolitanas como Lima e Callao (Peru), a Região Metropolitana de Santiago (Chile), Montevidéu (Uruguai) e Grande Buenos Aires (Argentina), que ultrapassam 40% do total nacional (Pinto et al., 2025).

No mapa da figura 7.1 (mapa da direita), com o peso relativo das unidades territoriais de cada País em relação ao PIB nacional, observa-se configurações territoriais mais concentradas, com um grupo de países onde as unidades territoriais maiores geram em torno al 50% ou mais do PIB total de cada país, como no Peru (Lima y Callao), Chile (Região Metropolitana de Santiago), Uruguay (Montevideo), Argentina (Cidade Autônoma e a Provincia de Buenos Aires). Em outros casos, a unidade territorial com maior peso relativo no PIB oscila entre 30% e 50%, como são os casos do Departamento de Santa Cruz, Bolívia, que gera el 34% do PIB do país, e da província de Guayas, no Equador, que responde por 31% do PIB nacional.

Figura 7.1. América do Sul: Peso relativo da População e do Produto Interno Bruto de cada unidade territorial sobre o total do seu País, 2022 (Em Percentual).



Fonte: Organizado pelo autor com base em Pinto et al.(2025) com informações censitárias mais recentes dos países. Adaptado por Cheila Carine Seibert.

Outro aspecto se refere ao nível ou à magnitude dessas lacunas ou disparidades territoriais do PIB *per capita*. Grande parte dos países da região apresentam lacunas ou disparidades superiores a 30% como média do PIB *per capita* nacional, com alguns países ultrapassando os 40% como Argentina, Peru e Panamá. As exceções são o Uruguai e a Bolívia, onde o nível de disparidades territoriais oscila entre 20% e 30% (Pinto et at., 2025).

Essa desigual distribuição, no território latino-americano, da população e da atividade econômica tem origem no processo histórico de colonização do território através da criação de colônias de exploração de produtos primários, agrícolas e minerais, por parte das monarquias europeias, notadamente a espanhola e a portuguesa, durante os séculos, XVI a XIX. O modelo colonial extrativista adotado, implicou a produção de uma dada organização espacial que envolveu a concentração de terras, a exploração extensiva do solo e intensiva das áreas de mineração, a instalação de estruturas viárias que privilegiaram a ligação das áreas de exploração com os portos, a criação de cidades e centros administrativos em regiões localizadas junto ao litoral nas fachadas Atlântica e do Pacífico. Tal padrão de organização espacial condicionou fortemente o processo posterior de desenvolvimento dos países latino-americanos.

O avanço do processo de industrialização durante as décadas de 1950 a 1990, juntamente com uma intensa dinâmica de urbanização, originou grandes ondas migratórias do campo para a cidade, provocando um crescimento acelerado das principais metrópoles da América

Latina. Se em 1950 a região apresentava 40% da sua população residindo em cidades, em 1990, quarenta anos depois, essa taxa de urbanização passou a 70%. Nos anos noventa e na primeira década do século XXI a proporção de população urbana continuou aumentando, porém em um ritmo progressivamente mais lento e diferenciado entre os países. (UNO, 2022). Em 2020 o Uruguai e a Argentina apresentavam taxas de urbanização de 96% e 92,6%, respectivamente. Enquanto na Jamaica e na Nicarágua essas taxas alcançaram 56% e 58%, respectivamente (CEPALSTAT, 2025). Atualmente a América Latina é uma das regiões mais urbanizadas do mundo, e em 2020, a sua população urbana alcançou 540 milhões de pessoas, correspondendo em termos relativos a 82% da população total da região. (Aulestia e Lana, 2024).

Essa dinâmica de fluxos migratórios campo-cidade, sobretudo no período 1950-1990, gerou uma crescente disparidade nas possibilidades de desenvolvimento econômico e nas condições gerais de vida entre diferentes regiões, replicando no interior dos países os esquemas de relações de dependência centro-periferia que a Cepal havia identificado para o caso do comércio internacional.

Dessa forma, configuraram-se padrões de organização espacial altamente desequilibrados no interior dos países latino-americanos. Isso levou ao surgimento de macrocefalias urbanas, refletindo um fenômeno acelerado de concentração populacional. Assim, foram sendo formadas aglomerações urbanas metropolitanas como as da Cidade do México (México), São Paulo e Rio de Janeiro (Brasil), Santiago (Chile) e Buenos Aires (Argentina) (Figura 7.2).

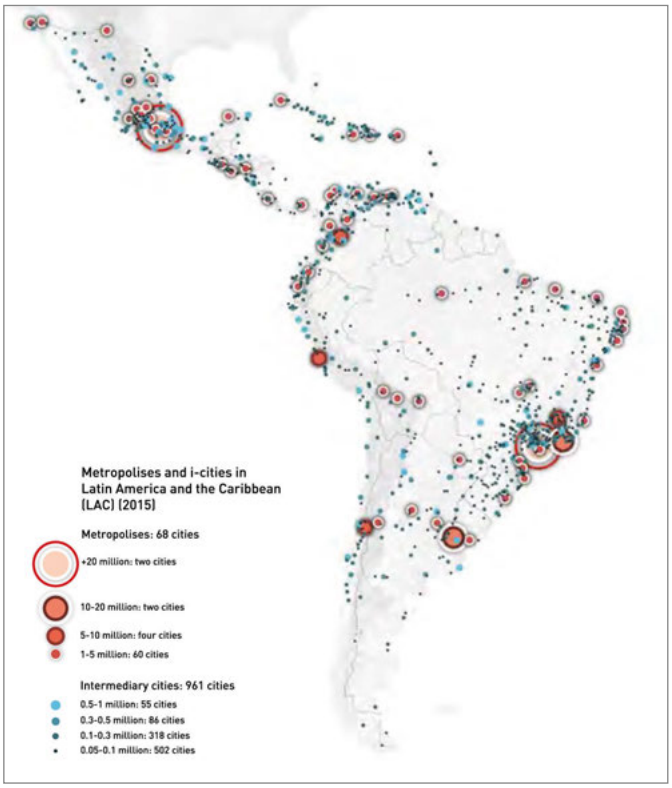
Atualmente, com a transição demográfica urbana praticamente consolidada na região, observa-se que a população urbana cresce a um ritmo muito menor, ocorrendo novos fenômenos como o aumento das migrações entre cidades e entre sub regiões dos países, o crescimento demográfico de cidades médias e secundárias dos respectivos sistemas urbanos nacionais, e a conformação de mega regiões metropolitanas, com a expansão do fenômeno metropolitano, de aglomerados urbanos não metropolitanos polarizados por cidades médias, e de corredores urbanos.

O atual processo de urbanização latino-americano revela um modelo de concentração desigual da população, tanto na escala regional quanto nas escalas nacionais e sub-regionais do espaço geográfico. Isso tem levado a problemas de desequilíbrio territorial, resultado da intensa polarização das metrópoles nacionais, de sistemas urbanos com limitada articulação e descentralização.

A figura 7.2 apresenta a configuração espacial do sistema urbano e a distribuição espacial das áreas metropolitanas e cidades médias na região da América Latina e Caribe.

Observa de um lado a destacada presença de um conjunto de 68 grandes cidades e metrópoles, de 1 milhão a mais de 20 milhões de habitantes, que em sua grande maioria, desempenham a função de capitais nacionais ou capitais regionais das unidades administrativas regionais em cada país, como estados e províncias. Tais cidades centralizam e polarizam um conjunto de cidades médias e pequenas conformando áreas ou regiões metropolitanas, que respondem em seu conjunto por 44,93% da população urbana da região. De outro lado, verifica-se a presença e a importância de um número expressivo de cidades médias, com população de 50 mil a menos de 1 milhão de habitantes, que se distribuem no conjunto do território regional. As 961 cidades médias da América Latina respondem por 31,48% da sua população urbana da região. (UGCL, 2017).

Figura 7.2. Metrópoles e cidades médias na América Latina e Caribe



Fonte: UCLG e CIMES-UNESCO, 2017, adaptado por Cheila Seibert.

Em relação ao conjunto das 961 cidades médias existentes na América Latina, 693 delas (72,1%) localizam-se na sub-região da América do Sul, notadamente no Brasil, principal economia da região, que concentra mais de um terço (39%) de todas as cidades médias da América Latina, seguido pelo México (15% do total), Venezuela (7,3%) e Argentina (6,9%). Juntos Brasil e México, este último uma emergente economia, respondem por 54% da população urbana da América Latina que vive em cidades médias. Já Cuba e República Dominicana são países que se destacam na sub-região do Caribe, por serem os mais populosos e por responderem por 57% da população caribenha que reside em cidades médias (UGCL, 2017).

Observa-se também que cerca de 42% da população da América Latina e Caribe se concentra em uma faixa litorânea de 100 km de largura, que equivale a apenas 20% do extenso território da Amazônia. Na América do Sul, no entanto, além de várias cidades costeiras, há um conjunto relativamente esparso de cidades situadas ao longo da cordilheira dos Andes, que em sua maioria evoluíram a partir de núcleos urbanos iniciais pré-hispâ-

nicos. Em geral, as cidades criadas no período colonial e localizadas em áreas costeiras ou junto às rotas marítimas de valor estratégico, preservaram as vantagens competitivas de sua localização, apresentando crescimento econômico e urbano durante o processo de industrialização na segunda metade do século XX.

A figura 7.2 igualmente permite observar que os sistemas urbanos nacionais existentes na América Latina e no Caribe apresentam distintas estruturas espaciais. Ora são sistemas urbanos monocêntricos, como no Panamá onde a principal cidade, Cidade do Panamá responde por 60% da população urbana do país. Ora a estrutura espacial é bicêntrica ou tricêntrica, como na Bolívia e Honduras em que duas ou três cidades concentram 68% e 43% da população urbana, respectivamente. Ora policêntrica, como na Colômbia, México e Venezuela. A Colômbia possui 57 cidades médias que respondem por 28% da população urbana, além de seis aglomerações com mais de um milhão de habitantes, onde vivem 54% da população urbana do país. Já o México que possui a segunda maior megacidade da região (Cidade do México) que responde por 21% da população urbana, possui também 13 outras aglomerações com mais de um milhão de habitantes e 145 cidades médias, nas quais residem 34,3% da população urbana. Na Venezuela, por sua vez, 33% de sua população urbana reside em suas cinco áreas metropolitanas e 40% em suas 71 cidades médias (UGCL, 2017).

4. DESIGUALDADES TERRITORIAIS, CIDADES MÉDIAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NOS PAÍSES DO CONE SUL DA AMÉRICA

A subregião do Cone Sul da América Latina, em análise neste trabalho, é aquela constituída pelos territórios dos países da Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, localizados na América do Sul[1].

São países cujas economias estão estruturadas historicamente com forte dependência na produção e exportação de bens primários como produtos agropecuários (trigo, soja, arroz, café, açúcar, frutas, carne e leite) e minerais (ferro, cobre, prata, estanho, petróleo, nióbio e lítio), com baixa agregação de valor e forte dependência do mercado internacional dada a permanente oscilação dos preços internacionais das commodities. As atividades extrativistas minerais e agrícolas se distribuem pelo interior dos territórios desses cinco países, notadamente em áreas de ocorrência de jazidas minerais e em regiões rurais consolidadas ou de expansão da fronteira agrícola. Muitas destas, localizadas em biomas ambientalmente sensíveis como a Amazônia, o Pantanal, a Mata Atlântica, o Cerrado e o Pampa, com profundos impactos em sua biodiversidade e junto à população originária.

1. Em outras regionalizações sobre o Cone Sul Americano essa subregião costuma integrar os territórios da Argentina, Chile, Paraguai, Uruguai e parte do território brasileiro formada pelos quatro estados meridionais do Brasil (São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). Contudo, nesse trabalho, os limites espaciais adotados para configurar a subregião do Cone Sul Americano, ao contemplarmos o conjunto do território do Brasil, levaram em conta a dificuldade de desagregar dados sobre os sistemas urbanos e sobre as políticas públicas federais de desenvolvimento regional.

Argentina e Brasil principalmente, e Chile secundariamente, possuem também setores industriais importantes nos contextos econômicos nacionais e no âmbito da região, embora sejam menos desenvolvidos em termos de complexidade e produtividade. Concentrada especialmente nas principais regiões metropolitanas e em algumas cidades médias localizadas em áreas de extrativismo agrícola e mineral, a atividade industrial nesses países se caracteriza principalmente pela produção de bens de consumo e beneficiamento de produtos primários, notadamente agropecuários, e em menor escala a produção industrial de bens de consumo duráveis e bens de capital. Igualmente importante para a economia da sub-região, sobretudo no Brasil e no Chile, está o setor de serviços com destaque para as atividades ligadas ao turismo, à tecnologia da informação e comunicação, educação, alimentação e serviços de transporte.

O desenvolvimento desse conjunto de atividades econômicas tem sido acompanhado por um progressivo e desigual processo de urbanização nessa sub-região. Na tabela 7.1 observa-se que, com exceção do Paraguai que apresenta a menor taxa de urbanização desse grupo, os outros quatro países estão entre os mais urbanizados da América Latina, apresentando taxas de urbanização mais elevadas, acima dos 88%, com destaque para o Uruguai, Argentina e Brasil que em 2022 apresentavam mais de nove em cada dez habitantes vivendo em cidades.

Tabela 7.1. Países do Cone Sul: Indicadores demográficos, econômicos e de desenvolvimento humano

Países	*População (2022)*	*Pop.Urbana (2022)*	*Tx. Urbanização (%) (2022)*	*PIB per cápita(US$) (2024)*	*Índice de Gini (2020)*	*IDH (2022)*
Argentina	45.892.285	42.641.052	92,91	26.547	0,427	0,865
Brasil	203.080.756	188.110.669	92,62	19.648	0,489	0,786
Chile	19.828.563	17.575.834	88,63	30.183	0,470	0,878
Paraguai	6.109.903	4.215.101	68,98	16.296	0,435	0,756
Uruguay	3.554.915	3.394.864	95,49	32.039	0,402	0,862
América Latina	659.744.000	540.990.080	82,00	24.761	0,458	0,783

Fonte: IDH (PNUD,2022), PIB *per capita* em Paridade do Poder de Compra (Banco Mundial, 2024), População, População Urbana, Tx. Urbanização, Índice de Gini (ONU, UNdate, 2024)

Observa-se também que embora o modelo de desenvolvimento vigente nesses países seja basicamente o mesmo com economias primário exportadoras dependentes do comércio mundial de commodities, com profundas desigualdades sociais internas, há desempenhos distintos entre os países em relação a indicadores econômicos, de distribuição de renda e de desenvolvimento social.

Os dados da tabela 7.1 evidenciam que nessa sub-região, o Brasil e o Paraguai apresentam um PIB *per capita* inferior ao da média latino-americana. Já quanto ao índice de Gini que

mede a distribuição de renda verifica-se que os melhores desempenhos são do Uruguai, da Argentina e do Paraguai, estando o Brasil e o Chile abaixo da média latino-americana. Em relação ao desenvolvimento humano quatro países apresentam desempenho superior à média regional, sendo muito alto nos casos do Chile, do Uruguai e da Argentina, enquanto o Brasil apresenta desempenho alto, ligeiramente superior ao verificado na América Latina. Já no Paraguai esse desempenho é alto, mas abaixo da média regional latino-americana.

3.1. Desigualdades regionais nos países do Cone Sul Americano

A sub-região do Cone Sul se destaca no contexto latino-americano em relação ao dinamismo da maior parte de suas economias nacionais, à representatividade das suas populações totais e urbanas, e em relação aos indicadores econômicos e sociais que a maior parte de seus países apresentam. Todavia, observa-se a existência de disparidades territoriais em níveis subnacionais nesses países que indicam disparidades regionais a serem consideradas nas políticas públicas de desenvolvimento regional.

Na figura 7.3 observa-se como se apresenta o desenvolvimento regional no interior dos territórios desses países, através do índice de desenvolvimento regional latino-americano, proposto pela iniciativa conjunta da Universidade de La República (Uruguai) e Universidad Autónoma de Chile em 2021.

O Índice de Desenvolvimento Regional - América Latina (IDERE LATAM) é uma ferramenta que mede o desenvolvimento territorial a partir de uma perspectiva multidimensional, por meio de uma medida geométrica de índices normalizados entre 0 e 1, em que 0 representa o desenvolvimento mínimo e 1, o máximo possível de se alcançar. O IDERE global resulta da agregação de oito dimensões: Saúde, Educação, Atividade Econômica, Bem-estar e Coesão e Instituições, todas com um peso de 14%; e Segurança, Gênero e Meio Ambiente, com um peso de 10% cada. Seu objetivo é fornecer uma medida simples que auxilie a análise e interpretação das assimetrias e desigualdades territoriais em relação a um conjunto de dimensões consideradas críticas para o desenvolvimento regional de países latino-americanos. O IDERE considera como unidade de análise as unidades ou entidades territoriais que constituem o segundo nível político-administrativo em cada país, como são os casos das províncias na Argentina, dos estados no Brasil, das regiões no Chile, e dos departamentos no Paraguai e Uruguai (Rodríguez Miranda e Vial Cossani, 2021).

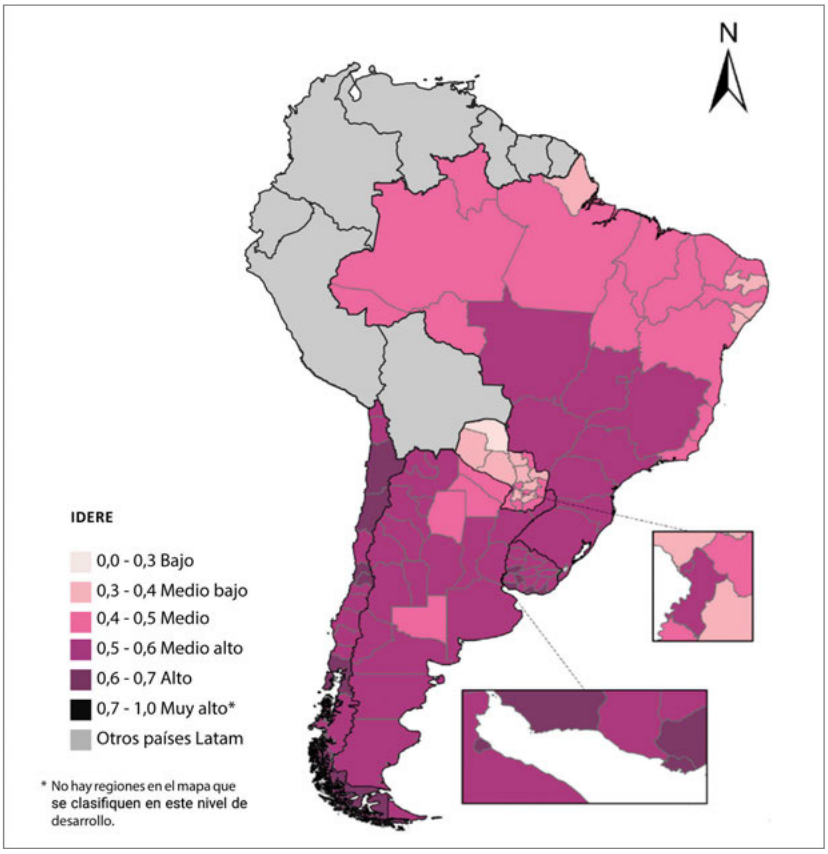
Dentre os países que integram a região do Cone Sul, verifica-se a existência de maior disparidade territorial e desigualdade regional entre as unidades subnacionais na Argentina, no Brasil e no Paraguai.

No contexto territorial da Argentina enquanto a Cidade Autônoma de Buenos Aires e a província de Neuquén possuem níveis alto e médio alto de desenvolvimento com IDERE de 0,6339 e 0,5961, respectivamente. As províncias de La Pampa, na região central, e de Chaco, Formosa e Santiago del Estero, localizadas na parte nordeste do país, são as que possuem menor desempenho com níveis de desenvolvimento médios, apresentando o IDERE global de 0,4900; 0,4737; 0,4389; 0,4340, respectivamente.

No Brasil, enquanto os estados de São Paulo e de Santa Catarina localizados no Sul do país apresentam níveis de desenvolvimento médio alto, com IDERE de 0,5914 e 0,5815,

respectivamente. Já os estados com pior desempenho com níveis de desenvolvimento médio baixo são os de Sergipe, Alagoas e Paraíba localizados no Nordeste com IDERE global de 0,3894; 0,3940; 0,3977, respectivamente. Também integra esse grupo, o estado do Amapá, no norte do território, com o IDERE de 0,3986.

Figura 7.3. Índice de Desenvolvimento Regional para os países do Cone Sul



Fonte: Rodríguez Miranda e Vial Cossani, 2021. Adaptado por Cheila Seibert.

Por sua vez, no Paraguai o melhor desempenho é o do departamento de Asunción com médio alto nível de desenvolvimento e IDERE de 0,5488. Já entre os departamentos com piores indicadores, estão o departamento de Alto Paraguay, localizado no norte do País, com baixo nível de desenvolvimento, e IDERE de 0,2978, e departamentos com médio baixo nível de desenvolvimento como San Pedro, Caazapá, Caaguazú e Presidente Hayes, localizados em suas regiões centro e sul, com IDERE de 0,3681; 0,3744; 0,3753; e 0,3790, respectivamente (Rodríguez Miranda e Vial Cossani, 2021).

3.2. Os Sistemas Urbanos e as Cidades Médias dos Países do Cone Sul

Na região do Cone Sul, como visto acima, observa-se a existência de semelhanças e diferenças nas estruturas territoriais, demográficas e econômicas, e de desiguais dinâmicas de desenvolvimento econômico e social entre seus países. Tais desigualdades territoriais, também se manifestam internamente, na escala nacional, entre unidades subnacionais e regiões dos respectivos países.

Essas características também expressam a configuração espacial e o funcionamento dos seus sistemas urbanos nacionais, na medida que esses refletem o processo de ocupação e de povoamento dos países, o modo como a divisão territorial do trabalho se apresenta internamente em cada país. Os sistemas urbanos também refletem os processos de urbanização, de evolução demográfica, de transformações das funções urbanas e dos diferentes níveis de centralidade e de influência regional das cidades[2] nos sistemas urbanos e em seus contextos regionais e nacionais.

O sistema urbano do Cone Sul Americano apresenta diferenças e semelhanças em relação à sua configuração espacial quanto à distribuição da população urbana entre as cidades, bem como aos diferentes níveis de centralidade que as principais cidades (capitais e metrópoles nacionais) e cidades médias exercem nos respectivos territórios nacionais (Figuras 7.2 e 7.4).

O sistema urbano brasileiro apresenta uma configuração espacial mais policêntrica, com a existência de quinze grandes cidades e suas respectivas áreas metropolitanas com mais de 1 milhão de habitantes. Esse conjunto de aglomerados metropolitanos, algumas delas também capitais estaduais, apresentava em 2022 uma população de 70.386.517 hab. representando 34,7% da população urbana brasileira. Dentre essas cidades destacam-se as metrópoles de São Paulo, com seus 11.895.578 hab. e a do Rio de Janeiro com 6.729.894 hab. Essa policentralidade precisa, contudo, ser relativizada na medida em que a maioria dessas grandes cidades esteja localizada junto ou próxima da costa do oceano atlântico.

Já os sistemas urbanos da Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai apresentam um padrão de urbanização monocêntrico e macrocefálico, em que suas capitais ou grandes cidades (metrópoles nacionais) e suas áreas metropolitanas concentram parcela expres-

2. Cabe destacar que entre os países do Cone Sul, são diferentes os critérios e referenciais adotados para a classificação de localidades como cidades. No Chile, a cidade é definida como entidade urbana que tenha mais de 5 mil habitantes, exceto aquelas que com menor população desempenhem a função político-administrativa de capital regional ou provincial. (Maturana et al. apud INE, 2021, p.69). Já no Brasil e no Paraguai a cidade é toda a unidade espacial que desempenha a função política administrativa de sede municipal ou distrital, independente do porte demográfico que possua. Na Argentina, a cidade é definida como a localidade com mais de dois mil habitantes aglomerados em uma porção territorial caracterizada pela concentração espacial de edifícios conectados entre si por uma estrutura viária (INDEC, 2010). Por sua vez, no Uruguai a nomeação de determinada unidade espacial como cidade é realizada através de lei parlamentar federal, sem que haja um padrão de referência, mas respeitando o limite mínimo de 5 mil habitantes e a existência de serviços públicos essenciais (Altmann, 2021).

siva da população urbana nacional desses países. Na Argentina, a população da capital Buenos Aires e de sua área metropolitana, que em 2022 era de 14.958.154 habitantes, é, respectivamente, nove e quatorze vezes maior do que a das duas outras maiores áreas metropolitanas do país, Grande Córdoba e Grande Rosário. A Grande Buenos Aires apresentou neste ano 32,92% da população urbana argentina (INDEC, 2022). No Chile, a população da capital Santiago e de sua área metropolitana em 2024 foi de 7.400.741 hab. equivalente a 4 vezes a população da segunda maior cidade do país que é Valparaíso, e respondendo por 40,04% da população urbana chilena (INE, 2024). No Uruguai, a capital Montevidéu e de sua área metropolitana possuíam uma população de 2.031.632 hab. em 2023, que corresponde a 60% da população urbana nacional. Além disso, ela é 9 vezes maior que a população de Maldonado-Punta de Leste, segunda maior aglomeração urbana uruguaia (INE, 2024). Enquanto no Paraguai, a capital Asunción e sua zona metropolitana apresentavam 2.346.168 hab. em 2022, o equivalente a 38,40% da população do país e cerca de três vezes a população da segunda maior cidade paraguaia, que é Ciudad del Este (INE, 2023).

Outro aspecto importante do processo de urbanização dos países do Cone Sul que tem repercutido na estrutura e funcionamento dos seus sistemas urbanos se refere à dinâmica da taxa de crescimento demográfico das suas maiores cidades e áreas metropolitanas (com mais de 900 mil de habitantes), e das cidades médias (com mais de 50 mil e menos 900 mil habitantes. Na tabela 7.2 observa-se que no conjunto dos cinco países que integram essa região, esse processo é distinto.

Tabela 7.2. Evolução da Taxa de crescimento demográfico geométrico das grandes cidades/áreas urbanas metropolitanas e cidades médias nos países do Cone Sul

	1991-2001	*2001-2010*	*2010-2022*	*1991-2022*
Argentina	1,069	1,127	1,042	1,074
Grandes Cidades e Áreas Metropolitanas	0,465	1,020	0,844	0,772
Cidades Médias	1,590	0,852	1,357	1,292
	1991-2000	2000-2010	2010-2022	1991-2022
Brasil	1,63	1,17	0,52	1,08
Grandes Cidades e Áreas Metropolitanas	3,75	1,31	0,38	1,48
Cidades Médias	4,36	1,12	1,07	1,98

	1992-2002	*2002-2017*	*2017-2022*	*1992-2022*
Chile	1,249	0,983	2,326	1,368
Grandes Cidades e Áreas Metropolitanas	2,279	0,908	2,836	1,732
Cidades Médias	2,102	1,262	2,347	1,702
	1992-2002	2002-2022	1992-2022	
Paraguay	2,204	0,854	1,326	
Grandes Cidades e Áreas Metropolitanas	3,212	1,139	1,811	
Cidades Médias	3,710	2,4,67	2,852	
	1996-2004	*2004-2011*	*2011-2023*	*1996-2023*
Uruguay	0,314	0,296	0,211	0,265
Grandes Cidades e Áreas Metropolitanas	0,181	0,336	-0,002	0,138
Cidades Médias	0,277	1,280	1,372	1,053

Fonte: INDEC-Argentina, IBGE-Brasil, INE-Chile, INE, Paraguay, INE, Uruguay. Organizado por Matheus Becker Quoos.

Na Argentina, no Brasil e no Uruguai as cidades médias têm apresentado nas últimas três décadas maiores taxas de crescimento demográfico do que verificado nas grandes cidades e metrópoles, indicando um processo em curso de desconcentração da população, e das atividades econômicas, bem como de interiorização da urbanização, historicamente concentrada nas capitais e em suas áreas metropolitanas.

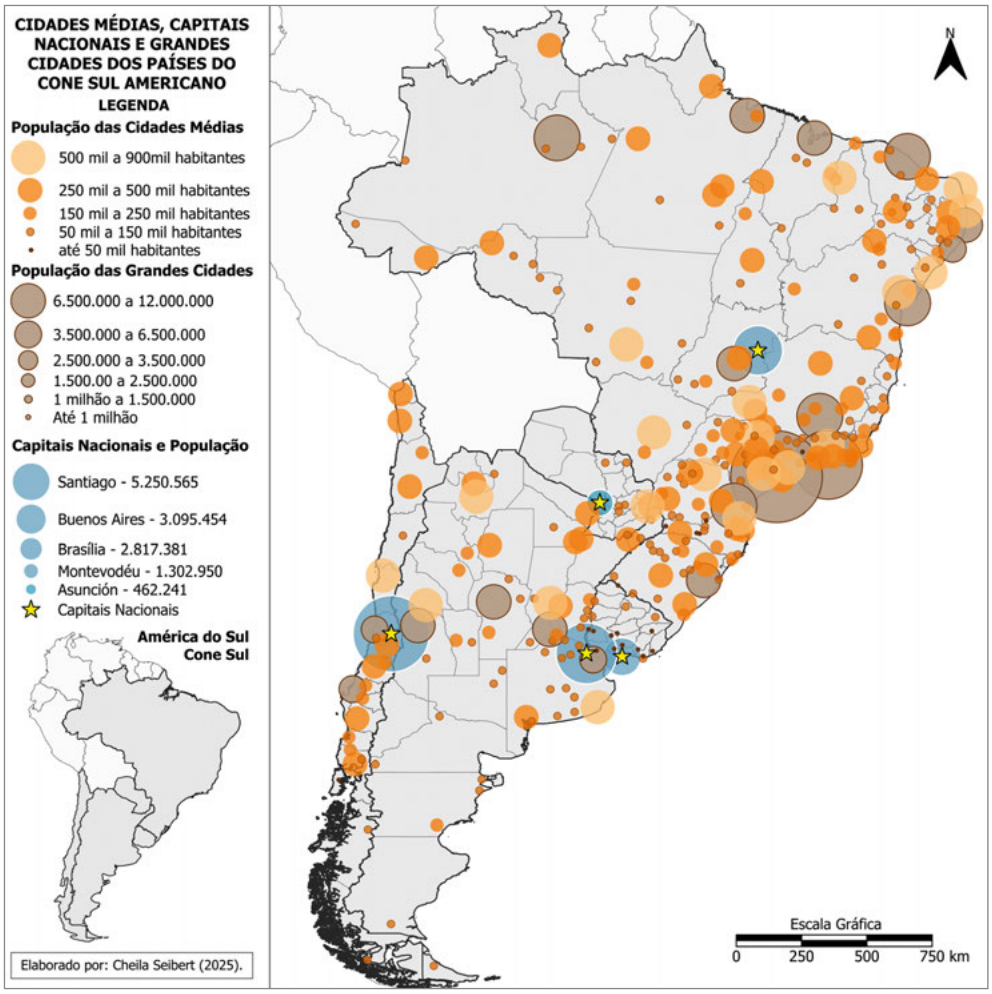
No Chile, nas três últimas décadas, a taxa de crescimento da população das cidades médias tem sido maior que a taxa de crescimento da população nacional, contudo apenas no período entre 2002 e 2017 ela também supera a taxa de crescimento da população das áreas metropolitanas chilenas, perdendo intensidade nos últimos cinco anos. Já o Paraguai, país com mais recente transição demográfica urbana da região, através o incremento do seu processo de urbanização a partir de 1990, apresenta nas últimas duas décadas taxas de crescimento da população das suas cidades médias mais elevadas do que as verificadas em relação ao crescimento da população nacional e em relação à área metropolitana da capital Asunción. Esse processo decorre da crescente abertura da economia para o capital internacional e da sua terceirização, levando a uma expansão do processo de urbanização de suas cidades médias, notadamente daquelas localizadas em áreas fronteiriças com o Brasil e com a Argentina.

As cidades médias têm ampliado sua importância e seus papéis nos sistemas urbanos nacionais do Cone Sul, através da expansão de sua urbanização e de sua ativa presença regional e centralidade territorial. A figura 7.4 apresenta a distribuição e a localização espacial, das mesmas, na região e em seus países.

A Argentina apresenta um conjunto de 52 cidades médias que abrigavam em 2022, 21% da população urbana do País (INDEC, 2022). Localizam-se sobretudo no centro leste, na região Pampeana, onde se destacam as províncias de Buenos Aires, e se encontram 14 delas; e as regiões de Entre Rios e de Santa Fé, com 05 e 03 cidades, respectivamente. Também estão presentes na região de Cuyo a Oeste, com destaque para as províncias de San Juan, La Rioja, Mendoza e San Luis. Na região Nordeste (NEA), uma das mais pobres do País, as cidades médias das províncias de Corrientes, Misiones e Chaco se apresentam como principais centros urbanos com economias urbanas, tanto de apoio e processamento da produção agropecuária e de extrativismo vegetal regional, quanto na oferta regional de comércio e serviços públicos especializados. Já na porção meridional na Patagônia Argentina, encontra-se a principal cidade dessa região que é Neuquén, importante centro produtor de frutas temperadas e de extração e beneficiamento de petróleo. Há também na província de Rio Negro, o centro turístico de San Carlos Bariloche na fronteira com o Chile, e no extremo sul patagônico as cidades mais isoladas de Trelew, importante centro comercial e industrial e polo têxtil de lã da província de Chubut, de Rio Gallegos, capital da província de Santa Cruz, bem como Ushuaia, capital da província de Terra do Fogo, e cidade mais austral do mundo.

No Brasil, mais de 44 milhões de pessoas – 22% da população urbana nacional – vivem em 217 cidades médias. Essas cidades, em sua maior parte, estão concentradas em três zonas ou recortes espaciais. Em uma primeira delas, as cidades se distribuem em um raio de aproximadamente 300 km das metrópoles do Rio de Janeiro e de São Paulo na região sudeste, principal região econômica do País, onde se concentram a maior parte do parque industrial brasileiro, os principais centros de serviços especializados, financeiros e centros científicos e de inovação tecnológica.

Figura 7.4. Cidades médias, Capitais nacionais e Grandes cidades dos Países do Cone Sul Americano - 2025



Fonte: Órgãos estatísticos nacionais IBGE(Brasil), INDEC (Argentina), INE(Uruguai), INE (Chile) e DGEEC (Paraguai), 2025. Adaptado por Cheila Seibert.

Uma segunda zona importante de presença das cidades médias é aquela formada pelos territórios dos três estados sulinos: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, onde há um conjunto expressivo de cidades médias que além de desempenharem as funções de centros regionais que ofertam serviços públicos e privados especializados, também se constituem em polos de comércio e de atividades industriais e logísticas de apoio à agroindustrialização e exportação de produtos agropecuários cuja matéria prima e insumos provém dos entornos regionais. O terceiro recorte espacial de presença das cidades médias brasileiras é aquele conformado pela costa litorânea atlântica e áreas próximas da

zona do semiárido na região nordeste do País. Além desses recortes, observa-se também a distribuição das cidades médias, ao longo das principais rodovias federais (BR 163 e BR 367) que ligam o centro sul às regiões do centro oeste e do norte do Brasil, seguindo o avanço do povoamento das frentes de colonização e assentamentos rurais e de expansão da fronteira agrícola. Tais cidades médias são as chamadas cidades do agronegócio, como são os casos de Lucas do Rio Verde, Nova Mutum e Sinop, no estado do Mato Grosso e que têm sua dinâmica urbana ligada ao avanço do cultivo e exportação da soja, e cidades da mineração, como Canaã dos Carajás que é o principal centro de extração de cobre, no estado do Pará, e centros de criação de gado no bioma da Amazônia, como são os caso das cidades de Cáceres e Porto Velho, respectivamente nos estados nortistas de Mato Grosso e Rondônia.

Em relação ao Chile, o país possui um conjunto de 20 cidades médias que se distribuem de norte ao sul do seu território, abrigando um pouco mais de 5 milhões de habitantes, correspondendo à 26% da população urbana nacional (INE,2024). A maioria das cidades médias chilenas concentram-se na parte central de seu território, como Coquimbo na região administrativa de Coquimbo, Talca na região de Maule, e de Chillán na região de Nuble. São cidades que além de exercerem a função de capitais regionais suprindo a demanda de bens e serviços das suas regiões também são centros especializados de apoio à atividade agrícola e à silvicultura, como em Chillán, na vitivinicultura, como em Talca, e na agricultura, mineração, pesca e turismo, em Coquimbo. Algumas cidades estão situadas em áreas mais isoladas, como são os casos de Arica, cidade portuária e estratégico centro minerador de cobre, localizado no extremo norte do País, na região desértica do Atacama e da cidade de Punta Arenas, porto e centro turístico, situado no extremo sul da patagônia chilena.

No Uruguai, o menor país em extensão territorial dessa região apresenta seis cidades médias com mais de 50 mil hab. que abrigam 517.830 hab e respondendo por 14,79% da população urbana nacional (INE, 2023). A principal cidade média uruguaia é constituída pelo aglomerado urbano Maldonado-Punta del Este, que está localizado no Departamento de Maldonado, a 130 km de Montevideo, no sudeste do País. Sua economia está estruturada nas atividades turísticas, de comércio e serviços, e secundariamente na atividade agropecuária e silvicultura. Destacam-se três cidades médias fronteiriças e que são capitais de seus respectivos departamentos: Salto, Rivera e Paysandú. Salto está localizada no nordeste do país, junto ao rio Uruguai, na fronteira com a cidade argentina de Concórdia. Possui sua economia baseada na agropecuária, com destaque para a produção de frutas, trigo e pecuária bovina e ovina e, no comércio e na indústria frigorífica, além do turismo termal. Rivera, localizada no norte do País, junto à fronteira seca com o Brasil, tem sua economia impulsionada pelo comércio fronteiriço, com destaque para os *free shops*, pela agropecuária e silvicultura. E, Paysandú, localizada a oeste, na fronteira com a Argentina. Sua economia é impulsionada pela agricultura (cereais, uvas, linho) e pecuária (gado bovino e ovino), além de possuir um parque industrial diversificado (setores alimentício, têxtil, couro, cimento e florestal), e atividades de ecoturismo. Por fim, destacam-se também as cidades de Tacuarembó, no norte do País cuja economia está baseada na pecuária, no cultivo de arroz e na indústria madeireira, e a de Melo, no departamento de Cerro Largo,

no nordeste uruguaio, que se constitui em importante centro comercial, agrícola e pecuário com atividades industriais de processamento de alimentos (frigoríficos, laticínios, indústria arrozeira) e serviços.

Já o Paraguai, país menos urbanizado do Cone Sul, apresenta sete cidades médias que abrigam em conjunto 1.145.546 pessoas, respondendo por 18,74% da população do País. A principal cidade média paraguaia é Ciudad de Leste, localizada no Departamento de Alto Paraná, a oeste do território paraguaio na fronteira com o Brasil junto à cidade média fronteiriça brasileira de Foz do Iguaçú, e possui sua economia urbana sustentada pelo comércio transfronteiriço, notadamente de produtos eletrônicos, perfumes, roupas e bebidas. Outras duas cidades médias que se destacam no país, igualmente se localizam em zona de fronteira. A cidade de Pedro Juan Caballero, localizada a nordeste no Departamento de Amambay, na fronteira com o Brasil. Já a cidade de Encarnación se localiza à sudeste, no Departamento de Itapúa, na fronteira com a Argentina. Ambas são centros regionais importantes, mas que igualmente possuem suas economias baseadas sobretudo no comércio transfronteiriço, e complementarmente por indústrias de bens de consumo, e por atividades turísticas, respectivamente.

3.3. Cidades Médias, Desenvolvimento Regional e Políticas de Desenvolvimento Territorial em países do Cone Sul

Embora as cidades médias do Cone Sul não se distribuam de modo homogêneo nos respectivos espaços nacionais, em função dos processos históricos de formação socioespacial que influenciaram o povoamento, o desenvolvimento econômico e a urbanização nesses países, elas estão presentes em grande parte dos seus territórios e regiões e na maioria dos seus espaços subnacionais (províncias, estados, departamentos, regiões administrativas). Vimos acima que em cada país, elas se localizam em diferentes regiões agrícolas e de exploração mineral, e em áreas turísticas, nas proximidades das áreas metropolitanas, mas também em regiões mais interioranas e distantes das capitais e metrópoles nacionais, e em zonas fronteiriças dos territórios nacionais.

De um modo geral, nos últimos trinta anos, essas cidades têm experimentado um contínuo aumento de sua população, diversificado suas funções e ampliado sua centralidade regional através do desenvolvimento de suas economias urbanas fortemente integradas à dinâmica econômica das regiões onde estão localizadas. Nesse sentido, a urbanização e as relações e interações espaciais que essas cidades médias estabelecem tanto na escala regional quanto nacional e internacional, decorre diretamente da maior ou menor complexidade econômica, mas também da maior ou menor diversidade, das atividades produtivas que as cidades apresentam, como agroindústrias, exploração mineral, indústria, turismo, comércio, e também serviços especializados nos setores de crédito, de tecnologia, transporte e logística e exportação.

Além disso, essas cidades médias se constituem em importantes polos urbanos regionais que centralizam a oferta de serviços públicos básicos e especializados de educação, saúde, assistência social, segurança e cultura para a população das suas regiões de influência. Como nós nos sistemas urbanos, essas cidades também exercem importante papel de equilíbrio

na estrutura e funcionamento das redes urbanas regionais e nacionais, na medida em que intermediam fluxos diversos entre as áreas rurais e pequenas cidades próximas a elas e as maiores cidades e regiões metropolitanas dos seus respectivos países.

Outro aspecto a destacar é que grande parte das cidades médias dessa região do Cone Sul não estabelecem relações e interações espaciais apenas seguindo os escalões hierárquicos das respectivas redes urbanas nacionais, mas também as desenvolvem em diferentes escalas espaciais, através da integração das suas economias ao mercado global, e das ações dos seus grupos empresariais em seu processo ampliado de reprodução do capital. A dinâmica econômica da região, e notadamente das cidades médias, e a existência de novas redes de comunicação, de transporte e logística que alcançam essas cidades, conectando-as com outras cidades, simultaneamente, na região imediata, no País e no exterior, transforma e amplia a centralidade e capacidade de intermediação dessas cidades, com repercussões socioespaciais no desenvolvimento urbano e regional (Carrión, 2013, Catelán, 2013, Sposito, 2010).

Nesse sentido, destaca-se a importância da distribuição e abrangência territorial das cidades médias, e de sua crescente participação na urbanização e nos sistemas e redes urbanas nacionais. Sua presença, centralidade e capacidade de intermediação em muito contribuem para uma maior coesão territorial e para a promoção do desenvolvimento regional, especialmente diante das históricas desigualdades territoriais e regionais que caracterizam os países do Cone Sul Americano (Carrión, 2013)

Diante desse contexto, importa também identificar como as recentes políticas públicas nacionais de desenvolvimento territorial e regional, nos países do Cone Sul, têm abordado o tema das cidades médias. Ou mesmo, como tais políticas têm valorizado e aproveitado a centralidade regional e capacidade de intermediação e de articulação territorial dessas cidades na formulação e na implementação dessas políticas.

Embora existam nos países do Cone Sul um conjunto variado de políticas territoriais com distintos alcances espaciais[3], optou-se aqui, dado o limite deste artigo, em abordar, de modo expedito, duas experiências de políticas territoriais de alcance nacional (na Argentina e no Brasil) cujos objetivos são a melhoria da qualidade de vida e a redução das desigualdades regionais e que, a nosso juízo, se vinculam ou se relacionam, direta ou diretamente com as cidades médias em sua relação com o desenvolvimento regional.

Na Argentina destaca-se o Plano Estratégico Territorial (PET), criado em 2008 pelo Ministério de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, através da Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública, a partir de uma ampla consulta e construção participativa junto aos governos provinciais e demais órgãos federais. O PET em sua versão inicial, em 2008, teve como premissa principal recuperar o papel do Estado

3. Nas últimas duas décadas existem distintas politicas territoriais que foram implementadas nos países do Cone Sul e no conjunto da América Latina. De acordo com Genta et al (2022) elas podem ser classificadas em três grupos: 1) Políticas territoriais de alcance nacional que abarcam o conjunto dos territórios nacionais; 2) Políticas multiterritórios que se destinam a territórios com configurações específicas como os espaços urbanos, rurais, por exemplo; e 3) Políticas para territórios específicos do território nacional como ilhas, zonas extremas, zonas de integração fronteiriça, por exemplo.). Todas elas contudo, possuem o objetivo comum de reduzir as disparidades territoriais e melhorar a qualidade de vida dos habitantes que vivem nesses territórios.

como ator primordial no processo de desenvolvimento regional ampliando sua participação em investimentos, nas regulações de atividades, no desenho de políticas territoriais e setoriais como as de energia, transporte, industrial, de comunicações, de agricultura e de turismo (Schweitzer et al., 2021).

O PET objetiva operacionalizar a Política Nacional de Desenvolvimento e de Ordenamento Territorial, aprovada em 2004 que, em linhas gerais estabelece as bases para o país orientar a sua política de desenvolvimento territorial. Esta visa uma maior integração e coesão territorial e um país menos desigual e menos concentrado espacialmente em termos demográficos, econômicos e sociais. O plano se constituiu em um instrumento de planejamento e gestão territorial cujo processo de atualização tem sido contínuo, em suas versões de 2011, 2015 e em 2018. Dentre seus objetivos principais, para alcançar o modelo de desenvolvimento territorial desejado, destaca-se o de «garantir o acesso da população aos bens e serviços básicos, promovendo o desenvolvimento equitativo das regiões e o enraizamento de seus habitantes em seus locais de origem» (PET, 2008, p.84).

O plano estabelece que para se alcançar uma distribuição territorial adequada dos equipamentos, serviços e investimentos – essenciais para a equidade regional e a difusão de inovações –, é necessário contar com um sistema urbano policêntrico e equilibrado, que fortaleça o papel das cidades médias que intermediam fluxos e articulam as redes urbanas regionais e nacional (PET, 2008 e 2018).

Para tanto, propõe-se ações estratégicas a serem desenvolvidas, através da articulação e concertação entre os governos federal, provincial e local, e da promoção de parcerias público-privadas, nas cidades médias e centros regionais argentinos. Dentre as ações destacam-se: melhorias qualitativas e quantitativas nas redes de infraestrutura viária, de transporte, comunicação e saneamento básico e na oferta habitacional; investimento no provimento e na requalificação de equipamentos e serviços de saúde, assistência social, educação, cultura etc.; e ampliação e consolidação da acessibilidade, conectividade e descentralização dos serviços. (PET, 2008). Almeja-se assim, simultaneamente, a fixação da população nas diferentes regiões e cidades, proporcionando condições para sua reprodução com uma qualidade de vida digna, e a oferta de condições mais atrativas para o desenvolvimento de atividades produtivas geradoras de emprego e renda nas cidades médias e nas regiões do país.

O PET de 2018 deu continuidade à efetivação da política de desenvolvimento regional e ordenamento territorial argentino, servindo de quadro referencial para o investimento público e privado, mantendo como um dos seus eixos estratégicos o desenvolvimento de um sistema urbano policêntrico, e a valorização do papel de intermediação das cidades médias. Além disso, incorporou em suas diretrizes os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os acordos do Quadro de Sendai e as prioridades acordadas na reunião da Habitat III sobre a Nova Agenda Urbana.

A prolongada crise econômica e política que a Argentina atravessa desde meados da década de 1990, com baixas taxas de crescimento e até mesmo estagnação econômica, aumento do déficit público, desvalorização da moeda nacional, espiral inflacionária, e crescente desemprego têm imposto muitas dificuldades institucionais e orçamentárias para a implementação das políticas públicas, entre elas o referido PET. A ascensão ao governo federal na última década de governos de corte ultraliberal, cujos planos de governo promoveram redução dos investimentos públicos, crescente privatização de serviços

públicos, fechamento e/ou desidratação dos organismos governamentais de planejamento territorial e do orçamento das instituições de pesquisa contribui também para o refluxo das políticas públicas de planejamento territorial e para limitação dos seus resultados (Corsi, Camargo e Santos, 2015)

No Brasil, a principal política de desenvolvimento territorial em âmbito nacional, em curso, é a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Criada inicialmente pelo governo federal em 2007, sob a presidência de Lula da Silva, foi revisada em 2012 pelo governo de Dilma Rousseff, sendo reeditada em 2019, sob o governo de Bolsonaro, e, mais recentemente, foi revisada e reeditada em 2024, novamente sob o governo de Lula da Silva, através do Decreto Nº 11.962, de 22/03/2024.

Ao longo desse tempo, a política manteve, em linhas gerais, seus objetivos iniciais e atualizou suas estratégias e programas de ação. A revisão da política ocorrida em 2012 decorreu de um amplo debate nacional por meio da realização de conferências municipais, estaduais e nacional que contou com a participação de 13 mil pessoas, representantes de diferentes ministérios federais, gestores municipais e estaduais, organizações de classe, movimentos sociais, e universidades. Nessa dinâmica participativa, compreendeu-se que a situação de desigualdades no Brasil se apresentava não apenas entre as suas cinco macrorregiões geográficas (sul, sudeste, nordeste, centro oeste e norte), mas também no interior das mesmas, e no interior dos estados que constituem a federação brasileira, obedecendo a causas histórico-estruturais, mas também a fatores recentes decorrentes dos modelos de desenvolvimento, ausência ou insuficiência da presença de serviços públicos em muitos territórios, processos migratórios e de integração à economia global. Contudo, a crise política vivenciada pelo País a partir de 2016 com o golpe parlamentar imposto à presidenta Dilma Rousseff e a ascensão ao poder de governos de matriz ultra neoliberal, resultaram na postergação da reedição da PNDR em 2019 e depois na sua não priorização (Pinto, Pérez, et al, 2025; e Silveira e Pereira, 2018).

Na sua terceira edição a atualização da PNDR, coordenada pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), além de considerar as contribuições advindas do processo participativo anterior, também promoveu nova consulta pública, por meio de plataforma digital, com nova participação da sociedade civil. A principal finalidade da III PNDR é a de «reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intrarregionais e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico sustentável, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população» (Brasil, 2024, p.01).

A PNDR estabelece quatro objetivos principais: 1) fomentar a convergência de níveis de desenvolvimento e qualidade de vida nas escalas intra e inter-regional e a equidade no acesso a oportunidades nos territórios com baixos indicadores socioeconômicos; 2) estimular o aumento da produtividade e da competitividade em regiões com dificuldades, como aquelas que sofrem com o declínio populacional e a emigração; 3) fomentar a agregação de valor e a diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas, especialmente em regiões fortemente especializadas na produção de commodities agrícolas ou minerais; e 4) consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento do País, valorizando as especificidades de cada região (Brasil, 2024).

Em relação aos três primeiros objetivos foram criados programas específicos. Em 2024, foi implementado o Programa de acesso à renda e cidadania, e em 2025, estava prevista a implementação do programa de valorização territorial para a inovação e a competitividade regional e do programa de diversificação econômica e alternativas produtivas para o desenvolvimento regional integrado (Pinto, Pérez, et al, 2025)

O quarto e último objetivo da PNDR ao propor fortalecer uma rede policêntrica de cidades valoriza a importância da estruturação da rede urbana em suas escalas regional e nacional, e nelas destaca a relevância do papel das cidades médias e centros regionais que se localizam no conjunto do território, exercendo suas centralidades e funções de intermediação de bens e serviços públicos básicos e especializados para as regiões dos seus entornos. Além disso, essas cidades médias cumprem papéis na oferta descentralizada de atividades e serviços públicos e privados, específicos e complementares, atenuando a pressão sobre as metrópoles e as capitais dos Estados.

Em setembro de 2024, como parte das ações governamentais para o atingimento desse objetivo específico da PNDR, o governo federal, através do MIDR, criou o Programa Cidades Intermediadoras para o Desenvolvimento Regional. A finalidade do Programa é a de ampliar o acesso a oportunidades de trabalho e renda, a infra estruturas econômica e urbana, e a bens e serviços públicos, para a população residente e organizações localizadas nas cidades médias e centros regionais selecionados e nos territórios de suas respectivas regiões de influência imediata, por meio da articulação de políticas setoriais federais e da articulação entre ações[4] do governo federal com a dos governos estaduais e municipais envolvidos (MIDR, 2024).

O Programa Cidades Intermediadoras se propõe a reconhecer as especificidades regionais e funcionais de cada uma dessas cidades, para reduzir as insuficiências econômicas e sociais encontradas no território. Para tanto, considera as funções de provimento de serviços e dinamização econômica dessas cidades, em escala sub-regional, e sua capacidade para orientar investimentos públicos e privados, com a finalidade de contribuir para o desenvolvimento das regiões (MIDR, 2024).

Dentre os principais objetivos do Programa destacam-se: promoção do desenvolvimento de arranjos produtivos inclusivos, inovadores e sustentáveis e de complementaridade produtiva na região; ampliação da infraestrutura econômica (energia, logística, transportes, telecomunicações) como suporte a atividades do setor produtivo e conectividade entre territórios; ampliação e qualificação da infraestrutura urbana (habitação, saneamento básico, mobilidade e transporte, energia) e demais equipamentos públicos comunitários e serviços públicos; incentivo à elaboração de agendas territoriais regionais, orientadas à prestação e à gestão associada de serviços públicos, por meio de consórcios públicos e de outras formas de cooperação federativa (MIDR, 2024).

4. As Regiões Geográficas Imediatas, definidas pelo IBGE em 2017, têm na rede urbana o seu principal elemento de referência. São regiões estruturadas a partir de centros urbanos próximos para a satisfação das necessidades imediatas das populações, tais como: compras de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos diversos (IBGE, 2017).

O financiamento do Programa será realizado através de recursos públicos oriundos do orçamento federal e dos fundos constitucionais de financiamento de desenvolvimento regional. Já a sua governança caberá à Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e de seu Comitê-Executivo, instâncias estabelecidas pela PNDR, e integrados por ministros de estado, e representantes de consórcios públicos interestaduais das cinco macrorregiões do País. (MIDR, 2024).

Nessa política as cidades intermediadoras não se definem a partir de seu porte populacional, mas de funções relevantes que cumprem, ou poderiam cumprir, para o desenvolvimento do seu entorno imediato e das regiões onde se encontram. Nessa primeira fase do Programa, implementada em 2025, foram selecionadas 258 cidades que são centros regionais em suas regiões imediatas e que exercem intermediação em suas redes urbanas regionais, localizadas nos 26 estados brasileiros. Os critérios de elegibilidade das cidades observam a classificação das regiões imediatas com base na tipologia da PNDR, em relação às médias de PIB per capita, renda domiciliar per capita, e taxa de crescimento demográfico, que estabelece as regiões e áreas prioritárias definidas pela PNDR.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos trinta anos, a região da América Latina e a sub-região do Cone Sul, têm sido palco de um processo de urbanização complexo, marcado pela sua intensidade e profundas desigualdades sociais, econômicas e regionais que moldam a configuração espacial da região. As origens históricas desse processo remontam à colonização europeia desse território, que estabeleceu um modelo de organização territorial e social voltado para a exploração extrativista que persiste até o presente. Este processo levou ao desenvolvimento de sistemas urbanos em sua grande maioria monocêntricos, desequilibrados e macrocefálicos, onde as grandes cidades e áreas metropolitanas concentram parte expressiva da população urbana e do poder econômico dos seus países. Contudo, o sistema urbano latino-americano também apresenta um importante conjunto de cidades médias, que desempenham um papel crucial na dinâmica territorial e econômica de seus países.

A consolidação da transição demográfica urbana na região culminou na redução da taxa de crescimento da população urbana e na sua redistribuição no território. Tal mudança desencadeou uma série de novos fenômenos que redefinem a dinâmica urbana e regional. Entre eles, destacam-se o aumento das migrações internas, tanto entre cidades quanto entre sub-regiões, a diminuição do ritmo de crescimento demográfico das grandes cidades e das suas áreas metropolitanas e a intensificação do crescimento da população das cidades médias. No Cone Sul Americano o aumento populacional nas cidades médias tem sido acompanhado pela diversificação de suas funções e pelo fortalecimento de sua centralidade regional. Esse crescimento é resultado direto do desenvolvimento de economias urbanas que operam em profunda integração com a dinâmica regional na qual estão inseridas. A urbanização, assim como as complexas relações e interações espaciais que essas cidades estabelecem nos âmbitos regional, nacional e internacional, é determinada pela complexidade e variedade de suas atividades produtivas, com destaque para os setores como agroindústrias, mineração, indústria, turismo, comércio e uma gama de serviços especializados em crédito, tecnologia, transporte, logística e exportação.

Adicionalmente, essas cidades médias funcionam como polos urbanos regionais cruciais, centralizando a provisão de serviços públicos essenciais e especializados – como educação, saúde, assistência social, segurança e cultura – para as populações em suas respectivas áreas de influência. Intermediando fluxos de diversas naturezas, essas cidades contribuem para o equilíbrio da estrutura e do funcionamento das redes urbanas regionais e nacionais.

Observou-se a fundamental importância da distribuição e da abrangência territorial das cidades médias, destacando sua participação crescente nos processos de urbanização e na configuração dos sistemas e redes urbanas nacionais. A centralidade que exercem, somada à sua capacidade de intermediação, é um fator crucial para a promoção de uma maior coesão territorial e para o desenvolvimento regional. Tal papel se torna ainda mais relevante ao se considerar as históricas e profundas desigualdades territoriais que marcam os países do Cone Sul.

Verificou-se como as recentes políticas públicas nacionais de desenvolvimento territorial e regional, na Argentina e no Brasil, têm buscado enfrentar essas desigualdades territoriais e regionais e o desequilíbrio da estrutura dos sistemas urbanos nacionais. Isso ocorre através da valorização da centralidade regional e da capacidade de intermediação e de articulação territorial das cidades médias na formulação e na implementação dessas políticas.

Contudo, a obtenção de bons resultados na implementação de tais políticas territoriais de desenvolvimento regional passa pela capacidade dos estados nacionais em conseguir avançar na articulação, implementação e avaliação de políticas públicas de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional, entre os diferentes níveis de governo e entre as suas distintas dimensões setoriais envolvidas. Para ser efetivo e valorizar a perspectiva territorial do desenvolvimento, esse processo deve integrar a participação da sociedade civil.

Por fim, igualmente, se faz necessário integrar e padronizar no âmbito dos países latino-americanos e do Cone Sul, as políticas de geração, atualização e disponibilização de dados demográficos, econômicos, sociais, ambientais e de fluxos e interações espaciais entre as cidades, em escalas e recortes espaciais compatíveis e em intervalos temporais convergentes. Isso permitiria uma melhor compreensão da evolução do processo de urbanização, do funcionamento dos sistemas urbanos, e das dinâmicas territoriais, como também, identificar particularidades e semelhanças desses processos através de estudos comparativos. E, por consequência, possibilitaria aperfeiçoar o monitoramento e avaliação dos resultados das políticas públicas territoriais e de desenvolvimento regional na América Latina.

REFERÊNCIAS

Altmann, L (2021). «Trayectoria de lo urbano y reconfigurado macrocefalismo uruguayo». In Maturana, F. e Montoya, J.W. (Edit). *Sistemas Urbanos en América latina, el Caribe y Estados Unidos: Un balance en los albores del siglo XXI*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia, pp. 61-80.

Aulestia, D. e Lana, B. (Coord.) (2024) *Informe urbano de América Latina y el Caribe. Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/109), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/entities/publication/a4aae5dc-edee-45b2-bd0e-cd9a58ec1b39. (Consulta em 22/08/2025).

Banco Mundial (2024). *Paridades de poder de compra (PPCs)*. https://www-worldbank-org.translate.goog/en/programs/icp?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt&_x_tr_pto=tc (Consulta em 20/08/2025).

Bellet, C. e Llop, J. M. (2017). *«¿Por qué reflexionar y analizar hoy las ciudades medias?»* Em Silva, W. R. e Sposito, M. E. B. (Orgs.). Perspectivas da urbanização: reestruturação urbana e das cidades (pp. 7-12). Consequência.

Bellet, C.; Melazzo, E. S.; Sposito, M. E. B.; Lopp, J.M. (2015) *Urbanização, produção e consumo em cidades médias/intermediárias*. Universidade de Lleida e UNESP de Presidente Prudente.

Brasil (2024). *Política nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR*. Decreto Nº 11.962, de 22 de março de 2024. Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. Brasília-DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D11962.htm (Consulta em 20/07/2025).

Brenner, N. (2018). *Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica*. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles.

Carrión, F. (2013). «Ciudades Intermedias: Entre una Pirámide trunca y una Red Urbana en construcción». In: J. Canziani e A. Schejtman (Editores). *Ciudades intermedias y desarrollo territorial*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 21-31.

Catelán, M. J. (2013). «Cidades Médias, Globalização e Interações Espaciais Interescalares: Os Minidistritos industriais, comerciais e de serviços em São José do Rio Preto». *GEOGRAFIA*, Rio Claro, v. 38, n. 3, set./dez. pp.511-527.

CEPALSTAT (2025). *Portal de Datos y Publicaciones Estadísticas*. https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/ (Consulta em 05/08/2025).

Corsi, F. L.; Camargo, J. M.; Santos, A. (Edi.) (2015). *A Conjuntura econômica e política brasileira e argentina*. Oficina Universitária. Marilia, SP. https://doi.org/10.36311/2015.978-85-7983-683-1 (Consulta em 05/08/2025).

Egler, C. A. G. (2015). «Referenciais básicos para uma metodologia de identificação do sistema urbano da América do Sul». *Relatório de Pesquisa*. Ipardes, Ipea e Cepal. pp.47-90.

Ferrão, J. (2014). *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Lisboa: Ed. Fund. Calouste Gulbenkian.

Genta, N.; Riffo, L.; Williner, A.; Sandoval, C. (2022). *Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe 2022*, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/132), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Harvey, D. (2011). *O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo*. São Paulo, SP: Boitempo.

INDEC (2025) Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Censos de Población de 1991, 2001, 2010 e 2022*. República Argentina. https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel-3-Tema-2-41 (Consulta em 15/08/2025).

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2024). *Censos Demográficos de 1991, 2000, 2010 e 2022*. Rio de Janeiro: FIBGE. Brasil. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/pt/inicio.html (Consulta em 15/08/2025).

INE-Chile (2025). Instituto Nacional de Estadísticas. *Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1992, 2002, 2017 y 2022*. Chile.https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda/censo-de-poblacion-y-vivienda (Consulta em 10/08/2025).

INE, Paraguay (2025). Instituto Nacional de Estadísticas. *Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1992, 2002 y 2022*. Gobierno del Paraguay. https://www.ine.gov.py/ (Consulta em 10/08/2025).

INE, Uruguay (2025). Instituto Nacional de Estadísticas. *Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas de 1996, 2004, 2011 y 2023*. Uruguay. https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/censosphv (Consulta em 9/9/2025).

Máttar, J e Pérez, L. R. (2015). «Notas sobre el desarrollo regional en América Latina Y el Caribe y Los desafíos para el cambio estructural con Igualdad». *Boletín Regional, Urbano y Ambiental.* IPEA*,* 11 | ene. - jun. pp. 9-14.

Maturana, F.; Peña-Cortés, F.; Gasic, I. e Sepúlveda, U. (2021). In Maturana, F. e Montouya, J.W. (Edit). *Sistemas Urbanos en América latina, el Caribe y Estados Unidos: Un balance en los albores del siglo XXI*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia, pp. 61-80.

MIDR (2024). Resolução Comitê Executivo/MIDR Nº 4, de 19 de setembro de 2024. *Programa Cidades Intermediadoras para o Desenvolvimento Regional*. Brasília, DF. https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-comite-executivo/midr-n-4-de-19-de-setembro-de-2024-599413692 (Consulta em 10/08/2025).

Motta, D.; Mata, D. «Crescimento das cidades médias». *Boletim Regional Urbano*. Brasília: IPEA, n. 1, dez. pp. 33-38. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5525. (Consulta em 03/07/2025).

ONU-Hábitat (2015). *Declaración de Cuenca: promoviendo redes de ciudades intermedias para alcanzar un desarrollo urbano y territorial sostenible*. Conferencia temática Ciudades Intermedias, Cuenca (Ecuador), del 9 al 11 de noviembre.https://habitat3.org/wp-content/uploads/Cuenca-Declaration-S.pdf (Consulta em 10/08/2025).

Oliveira, H. C. M. e Soares, B. R. (2014). «Cidade Média: Apontamentos Metodológicos e Tipologia». *Caminhos de Geografia.* Uberlândia, v. 15, n. 52 Dez/2014 pp. 119–133. http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/ (Consulta em 10/09/2025).

Pinto, E. D.; Pérez, L. R.; Williner, A.; Sandoval, C.; Délano, M.P. (2025). *Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe, 2024: nuevas capacidades para la transformación territorial*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2024/148), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

PNUD (2022). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2021-22*. Nova York. https://hdr.undp.org/informe-sobre-desarrollo-humano-2021-22(Consulta02/9/2025).

Rodríguez Miranda, A. y Vial Cossani, C. (Eds.) (2021). *Medición y agenda para el desarrollo territorial en América Latina: El índice de Desarrollo Regional LATAM*. Universidad Autónoma de Chile y Universidad de la República (Uruguay).

Rolnik, R. (2015) *Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Ed. Boitempo, SP.

Santos, M. e Silveira, M. L. (2001). *Brasil: Espaço e Sociedade na Aurora do Século XXI*. São Paulo: Ed. Record, SP.

Schweitzer, M.; Scardino, M.; Petrocelli, S. P.; e Arancio, M. A. (2021). «Ciudades intermedias y ordenamiento territorial en Argentina». In: Carrión Hurtado, A. e López-Sandoval, M. F. (Coordenadores). *Ciudades intermedias y nueva ruralidad.* Quito: Editorial FLACSO Ecuador.

Silva, W.R. e Sposito, M.E.B. (Org.) (2017). *Perspectivas da urbanização: reestruturação urbana e das cidades*. Rio de Janeiro: Ed. Consequência.

Silveira, R.L.L. e Pereira, M. E. (2018). «Políticas recentes de ordenamento territorial e planejamento regional em Portugal e no Brasil: Características, semelhanças e particularidades». *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. Taubaté, SP. v. 14, n. 5, set-dez. pp. 220-236. https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/4101/728.(Consulta em 05/09/2025).

Sposito, M. E. B. (2017) «Cidade média». In: Sposito, E.S. (Org.) *Glossário de Geografia Humana e Econômica*. São Paulo: Ed. Unesp. pp.39-47.

Sposito, M. E. B. (2010) «Novas redes urbanas: Cidades Médias e Pequenas no processo de globalização». *GEOGRAFIA*, Rio Claro, v. 35, n. 1, jan./abr. pp. 51-62.

UCGL (2017). *Fourth Global Report on Decentralization and Local Democracy of United Cities and Local Governments. 2016*. Disponível em: https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDIV_ESENG.pdf (Consulta em 05/08/2025).

UnDate (2025). *United Nations Statistics Division*. https://data.un.org/ (Consulta em 05/08/2025).

UNO (2022). *World Cities Report 2022. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)*. Nairobi, Kenya, 2022. https://unhabitat.org/wcr/ (Consulta em:04/09/ 2025).

8 Elementos de una Sostenibilidad inconclusa en la política de Vivienda Española: ¿Supone un cambio de paradigma la Ley 5/25 de 16 de diciembre de Vivienda de Andalucía?

María Luisa Gómez Jiménez[a]

RESUMEN

Las actuaciones de las administraciones públicas ordenadas a la salvaguarda del interés general deben incorporar entre sus enunciados la atención el principio de sostenibilidad, no solo en la forma de mejora de la eficiencia administrativa, o en la atención a la suficiencia financiera, sino en la mejora de las condiciones de la habitabilidad de las viviendas. Aproximar lo que se quiere decir cuando se introduzca el parámetro de la sostenibilidad en vivienda implica examinar no solamente la ambiental, sino también la social y la económica. El presente estudio apunta algunas reflexiones preliminares en torno al proyecto y posteriormente Ley de Vivienda de Andalucía y plantea, al hilo de su examen, lo que se viene a calificar como una sostenibilidad inconclusa de la política de vivienda.

ABSTRACT

Public Authority activities aimed to safeguard the General Interest must incorporate among their statements attention to the principle of sustainability, not only in the form of improving administrative efficiency, or in the attention to financial sufficiency, but also in the improvement of habitability. Sustainable police involve an ESG approach. This study points out some preliminary reflections on the draft of Andalusian Housing Law and proposes in line with its examination what is described as an unfinished sustainability of housing policy.

PALABRAS CLAVE

Vivienda asequible, sostenibilidad urbana, justicia social.

KEYWORDS

Affordable housing, urban sustainability, social justice, unfinished sustainability.

[a] Profesora titular (acreditada a catedrática) de Derecho Administrativo, mlgomez@uma.es

1. UNA IDEA CONFUSA EN UN CONTEXTO DE VULNERABILIDAD SOCIAL

Tres son las acepciones que D. S. Muñoz Machado recogería en su emblemático *Diccionario del Español Jurídico*.[1] La primera, vinculada a la sostenibilidad ambiental, se relaciona con el «principio de gobierno de la utilización de los recursos naturales que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender a sus propias necesidades».[2] Noción de sostenibilidad cuya proyección en el ordenamiento jurídico ha venido a imbuir una suerte de transversalidad que permite «deslocalizar» o hace más difícil en un primer momento concretar lo que se estima como actuación sostenible o no. Así, la misma obra se detiene en la noción de sostenibilidad financiera, apuntando que se trata de la proyección del principio de estabilidad presupuestaria en el medio y largo plazos y que viene a suponer la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública.[3] Completa la triada la aproximación a la sostenibilidad desde la proyección social, y se apunta en este caso como sostenibilidad social la que «busca fomentar las relaciones entre los individuos y el uso colectivo de lo común conjugando crecimiento económico y respeto medioambiental con bienestar social». Quizás, de las tres acepciones de la sostenibilidad, la más completa sea la visión social la que mayor alcance proyecta en la medida en que hace combinar lo medioambiental con lo económico en el resultado de una percepción de bienestar social que a la postre acaba configurando la determinación del Estado social y democrático de derecho en el que nos encontramos.

El estado social y democrático de derecho demanda un enfoque que, en sinergia con la expresión «no dejar a nadie atrás», enfatice la virtud de la atención al más débil y ponga atención a la necesidad de invertir para mejorar las capacidades, las habilidades y la integración social de quien no puede económicamente, quien no sabe –por incapacidad– o quien no está en condiciones de acceder a los bienes y servicios, como los demás lo pueden llegar a hacer.

Los retos de la vulnerabilidad social transcienden el análisis jurídico para instalarse en la proyección sociológica, y económica, dejando tras de sí un reguero de literatura que atiende desde disciplinas no jurídicas los desastrosos efectos de la falta de proyección social.

1. S. Muñoz Machado: *Diccionario de Español Jurídico*, Real Academia de la Lengua Española, Consejo General del Poder Judicial, 2016, Madrid.
2. En este sentido debe tomarse en consideración la referencia a dicho principio en la Ley 42/2007, de 13 de noviembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad.
3. Así, en virtud de lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2002, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

2. LA NECESIDAD DE DEFINIR ELEMENTOS DE SOSTENIBILIDAD MÁS ALLÁ DEL PROCESO CONSTRUCTIVO

Una visión sobre el estado del arte del parque inmobiliario español desde la perspectiva de la sostenibilidad urbana implica no solo analizar las previsiones contenidas en la regulación autonómica sobre el particular, sino introducir elementos de concreción de qué se quiere decir con vivienda sostenible , desde no solo la regulación en materia de edificación, sino también, de manera transversal, la proyección de regulaciones como la normativa sobre cambio climático, o de atención a la eficiencia energética de las edificaciones.

La sostenibilidad, entendida como premisa y como base de la toma de decisiones, aboga no solo por la congruencia entre la necesaria incorporación de la acción a la gestión eficiente de los recursos que la hacen precisa, sino también por la configuración de una conciencia de limitación en el uso de los bienes naturales y de la integración en el entorno que se manifiesta a la postre en cómo actuamos en el planeta y de qué forma impactamos con nuestras acciones en el planeta azul. La atención a la sostenibilidad va, pues, mucho más allá de lo que pueden evocar las disposiciones que, como veremos, abordan aspectos vinculados a la eficiencia energética, la edificación, la rehabilitación de vivienda, los criterios de un urbanismo sostenible o la adecuación de esta al cambio climático, o por ejemplo elementos de la normativa de consumo asociados al bien vivienda como bien de consumo. Por ello, en este estudio vamos a aproximarnos a ella desde una visión holística y comprehensiva de todos y cada uno de estos elementos para tratar de entender no sólo el camino recorrido hasta la fecha sino el que nos queda por recorrer en nuestro país.

3. PROYECTANDO LAS DISTINTAS ÁREAS DE LA SOSTENIBILIDAD EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Ordenar el caos que la sostenibilidad incorpora al proyectarse transversalmente como principio y sin orden en todo el ordenamiento jurídico supone avanzar en entender no solo qué instrumentos jurídicos existen para cotejar la adecuación de la vivienda a su entorno, y hacerlo desde los tres escenarios definidos que integra la sostenibilidad: económica, social y ambiental. Dividiremos, pues, la presente exposición en un examen actual de los tres aspectos para descender a continuación en la proyección de otros escenarios que pueden contribuir a definir una vivienda como resiliente.

3.1. La sostenibilidad ambiental de la vivienda

Ya no son ajenas ni extrañas las voces que claman por una necesaria adecuación climática de nuestras ciudades. Como la Agencia Española de Meteorología ha anticipado, las previsiones no son alentadoras, según los datos del Barcelona Super computing Center Barcelona, ya que podría rozar los 50 ºC antes de 2050. Esta cifras hacen pensar en los efectos no solo físicos, respecto de los materiales constructivos utilizados en la edificación residencial de vivienda, sino en los efectos para la salud de las personas, y lo que

significa desde la perspectiva de la eficiencia energética el acceso a sistemas de refrigeración y climatización, que no solo tienen un coste en el mercado, sino que diferenciarán a los que pueden permitírselo de los que no, haciendo más visible la división entre los que padecen pobreza energética.[4]

La atención al cambio climático y su impacto en el urbanismo resulta un elemento preciso para entender la proyección de este cambio climático, también en la edificación residencial. La realidad de un cambio climático que ha sido vaticinado ya por científicos y expertos resulta incuestionable, lo que no hemos conseguido aún es adaptar la regulación existente en nuestro país para acometer la transición climática que vamos a necesitar en los próximos años.

La proyección de la vivienda en su entorno genera dos elementos clave que impactan en el territorio: *a*) la vivienda como agente que impacta en el medio y puede generar residuos y contaminación ambiental; y *b*) la vivienda como resultado de un proceso de edificación residencial y planificación urbana que debe anticipar intervenciones urbanas tendentes a generar una mejora en la sostenibilidad ambiental.

En el primer grupo de elementos puede incluirse el estudio de la eficiencia energética de la vivienda, los elementos que conectan las técnicas utilizadas en la construcción residencial y las distintas regulaciones sectoriales que inciden, como es el caso de los residuos generados no solo durante el proceso constructivo, sino con la rehabilitación o la utilización de la vivienda por quienes residen en ella.

Esta doble concepción de la vivienda supone entender la regulación sectorial que la afecta como condicionante tanto del papel activo de la vivienda como proveedora de bienes y servicios a quienes residen en ella, y una percepción pasiva de esta, resultado de una previa intervención urbanística, energética, en infraestructuras, ordenación del territorio, transportes, calidad del aire, contaminación lumínica, contaminación del suelo, minería, regulación de las aguas, y de la gestión local en la provisión de equipamientos deportivos, sanitarios, religiosos, educativos en la cercanía de las viviendas, y otras regulaciones como las que afectan a la tecnificación y *smartificación* del territorio.

3.2. La vivienda como actor en la afectación al medioambiente y la sostenibilidad ambiental

En el primer aspecto que examinamos, debemos considerar de un lado la afección al medio que la vivienda produce desde el proceso constructivo, y por tanto vinculados a la edificación en sí misma, y, en segundo lugar, qué elementos son resultado del funcionamiento de esta, por ejemplo, en la calificación del consumo de energía y la certificación de la eficiencia energética de esta. Por ello dividiremos este examen en:

4. <https://www.nationalgeographic.com.es/medio-ambiente/que-pasaria-si-barcelona-llegase-50-grados_25390?utm_source=firefox-newtab-es-es>.

3.2.1. *El proceso edificación y la construcción residencial*

Toda promoción inmobiliaria se inicia con un proyecto de construcción que, visado por el correspondiente colegio de arquitectos, debe especificar los elementos básicos de la edificación y la memoria de calidades que acompañarán a la promoción inmobiliaria. El proceso edificatorio debe integrar las exigencias técnicas que permitan garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente.[5] Esta premisa regulatoria permite definir tanto requisitos básicos[6] como la calificación de servicio de interés general respecto de las edificaciones que se orientan a la construcción del parque público de vivienda.[7]

La elección de materiales para la construcción, en el contexto de la *lex artis*, así como las técnicas constructivas utilizadas, deberían por tanto responder a estos principios, y adaptarse a la zona climática en la que la vivienda se ubica,[8] y también a la tecnología que pueda aplicarse, así como a la experiencia respecto del tipo de suelo en el que se produce la construcción, características y estudios geológicos del terreno.

La promoción inmobiliaria pública debe integrar la economía circular en el proceso constructivo, pues son las premisas del uso eficiente de recursos las que deben imperar en la gestión público-administrativa. Recuérdese que la ley de economía circular integra entres sus premisas una atención destacada a la eficiencia en la construcción y en el uso de materiales, así como la gestión de los residuos de la construcción o la atención a la eficiencia energética derivada de la implementación de estas mejoras constructivas.

Desde el inicio de la promoción inmobiliaria, si esta se dedica a la edificación residencial, la Ley de Ordenación de la Edificación, aprobada en el año 1999, reflejó un intrínseco interés hacia la sostenibilidad que la Ley 9/22, de 14 de junio, de la calidad de la arquitectura retomaría años más tarde al definir la arquitectura como «un hecho cultural que refleja circunstancias propias de cada sociedad abordando cuestiones de identidad y de sensibilización con los valores que representa, que tienen una incidencia directa en el desarrollo individual y colectivo de las personas». La conexión del proceso constructivo con nuestra propia historia, y la forma en la que ocupamos el espacio, se reflejan en el texto de la norma que aboga en este caso no ya por la calidad de la edificación residencial, sino también por dar valor al concepto de Baukultur, o cultura de la construcción.

Esta identificación cultural y puesta en valor del patrimonio edificado se traslada desde las premisas europeas que, en el marco de la crisis económica y ecológica que diera lugar a la activación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, abogaron en su contenido, desde la palanca 1, por el impulso a las políticas de rehabilitación y mejora del patrimonio edificado tanto en el ámbito urbano como rural.

5. Artículo 3 de la Ley de Ordenación de la Edificación.
6. Relativos a la funcionalidad, a la seguridad y a la habitabilidad.
7. Artículo 4,1. b) de la Ley por el Derecho a la vivienda; Ley 12/2023, de 24 de mayo (boe de 25 de mayo de 2023).
8. Hemos hecho referencia a esta cuestión en M. L. Gómez Jiménez: *Vivienda y Cambio climático*, Tirant lo Blanch, 2025.

La atención a la inversión pública en las políticas de rehabilitación en vivienda habría sido ya puesta de manifiesto en la elaboración de los planes nacionales de vivienda en general y en la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España, ERESE 2020.[9] Estrategia que fue evaluada por Buildings Performance Institute en Europa y calificada como la mejor estrategia europea en rehabilitación residencial. La atención a la necesaria política de rehabilitación edificatoria, que se inicia en España a mediados de los años ochenta y que tuvo un punto de inflexión relevante en la Ley de Rehabilitación y Regeneración urbana de 2013.[10] Norma que incorporó la obligación no solo de atender a la rehabilitación edificatoria como premisa de la política de vivienda, sino que sirvió de entrada a las medidas que se introdujeron en la planificación económica de vivienda.

Además, la construcción de vivienda adolece en nuestro país de ritmos constructivos lentos, pues la tramitación de los permisos y licencias y la puesta en marcha de los mecanismos financieros condicionan los tiempos precisos para la edificación residencial. Precisamente por esta razón, ha sido aprobado el PERTE para la industrialización de la vivienda. El objetivo del PERTE de industrialización es abordar la carencia del número suficiente de viviendas para la población, integrando en dicha misión la noción de maximizar la capacidad productiva en el proceso constructivo. El Proyecto Estratégico de Recuperación y Transformación Económica de la Industrialización de la Vivienda quiere abordar el problema de la accesibilidad a la vivienda incrementando la oferta de vivienda asequible, y para ello propone mejorar el proceso constructivo. Entendiendo que la industrialización del proceso constructivo implica no solo una mejora en los tiempos precisos para la construcción de vivienda, sino que como el propio PERTE señala:

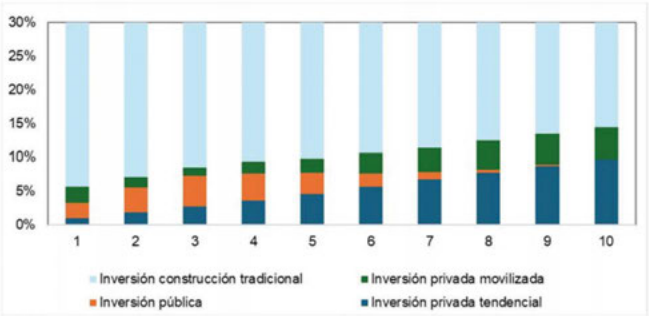
- Mejora la calidad de la edificación y la arquitectura al minimizar el trabajo mecánico obra, más susceptible a imperfecciones que el desarrollo en fábrica.
- Reduce los tiempos de edificación entre un 20 y un 60 %. Tiene un fuerte componente de digitalización.
- Reduce el impacto medioambiental.
- Fomenta la colaboración entre agentes del sector.
- Mejora las condiciones laborales: la incorporación de tecnología hace más atractivo el sector, sobre todo para las mujeres, y el trabajo en fábrica reduce el riesgo de accidentes laborales.
- Aumenta la productividad. Actualmente se sitúa un 20 % por debajo de la media europea.

9. Se puede ver su contenido y los documentos preparatorios precisos para su elaboración en: <https://www.transportes.gob.es/el-ministerio/planes-estrategicos/estrategia-a-largo-plazo-para-la-rehabilitacion-energetica-en-el-sector-de-la-edificacion-en-espana/eresse2020>.

10. El examen de la regeneración urbana y la política de rehabilitación de vivienda se ha convertido en uno de los pilares de la política de vivienda, sobre el tuvimos ocasión de pronunciarnos en M. L. Gómez Jiménez: «Informe sobre Regeneración Urbana», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 285, ISSN: 1139-4978, Año 47, 2013 (ejemplar dedicado a la Ley de rehabilitación, renovación y regeneración), pp. 157-188.

Esto es, la mejora en el proceso constructivo permite mejorar la sostenibilidad de la vivienda, disminuyendo el coste de la construcción y permitiendo una reducción significativa del impacto medioambiental. Para lograr estos objetivos, el Gobierno ha previsto la realización de una inversión de 1.300 millones de euros en diez años.

Estimación de inversión total anual en construcción industrializada (% total de inversión del sector de la construcción de vivienda)



Fuente: elaboración propia

La atención de la sostenibilidad en el proceso constructivo implica no solo la atención a las materias primas utilizadas, o la exigencia de la acreditación de la correspondiente eficiencia energética, también el cumplimiento de exigencias vinculadas a la lucha contra el cambio climático, como ha puesto de manifiesto el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima PNIEC 2021-2030.

Téngase en cuenta que la inclusión de la premisa de un principio de sostenibilidad en materia de vivienda opera en comunidades como Andalucía de manera temprana, pues la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda, derogada por la Ley 5/25, obligaba a la incorporación de parámetros de sostenibilidad y eficiencia al parque de vivienda edificado. Si bien es cierto que las obligaciones de sostenibilidad en la vivienda habrían sido ya objeto de atención desde el punto de vista comunitario como tuvimos ocasión de exponer.[11]

3.2.2. *La vivienda como receptora de los efectos que las políticas sectoriales y su contribución a la calificación de la sostenibilidad ambiental de esta*

Una de las políticas sectoriales de enorme impacto en la propia calificación de vivienda resiliente y sostenible es la normativa sobre cambio climático. El pacto por la emergencia

11. M. L. Gómez Jiménez (dir.): «Parámetros de resiliencia climática en las viviendas: de la eficacia energética a la adaptación regulatoria al cambio climático», en: *Vivienda y Cambio Climático*, Tirant lo Blanch, 2025.

climática, presentado el 1 de septiembre de 2025,[12] ha venido a incorporar diez elementos clave para proyectar la normativa de cambio climático en el nuevo escenario de emergencia derivada del cambio climático: crear fondos con recursos permanentes, dotados con recursos económicos nacionales y autonómicos, que sirvan para acelerar la reconstrucción y recuperación de los municipios y paisajes golpeados por los eventos climáticos extremos; la obligación de que las administraciones públicas puedan mantener los medios técnicos y humanos precisos para combatir eventos extremos; se crea la Agencia Estatal de Protección Civil y Emergencias; se prevé la necesidad de avanzar en un nuevo modelo de gestión forestal adaptado a las condiciones reales, climáticas del siglo XXI.

Aprobada una nueva estrategia de protección civil, para prevenir y garantizar la seguridad de los ciudadanos, no cabe duda de que es la sociedad no solo la receptora de las políticas públicas que atiendan la vivienda, sino que estas tendrán mayor o menos éxito según puedan contribuir a la mejora de la paz social de la seguridad, y del bienestar social, en una nueva proyección de esta que amerita examen por parte de sociólogos, y expertos de ciencias sociales. Pues no es la misma sociedad la que responderá a estos retos tecnológicos y ambientales que la que pudimos contemplar, por ejemplo, cuando se aprobó la Constitución española, o cuando se enfrentaron las primeras crisis económicas de la democracia. El cambio social –que va de la meno también del cambio tecnológico– impactará en la forma en la que se diseñan políticas públicas, independientemente de que los riesgos derivados del cambio climático puedan ser predecibles o anticipables en cierta forma.

En este punto resulta relevante reconocer el valor que aportan las políticas regionales de vivienda a la sostenibilidad ambiental y la cohesión territorial. De las iniciativas legislativas recientes que han abordado la cuestión destacamos, por la proximidad territorial que nos afecta, el proyecto de Ley de Vivienda de la Comunidad Autónoma Andaluza. Veamos con algún detalle la cuestión que aborda y la propuesta normativa que trae para abordar la cuestión.

4. DEL PROYECTO DE LEY A LA LEY DE VIVIENDA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA ANDALUZA DE DICIEMBRE DE 2025

Para poner en antecedentes la cuestión es importante destacar que la Comunidad Autónoma andaluza asumió competencia exclusiva sobre vivienda en virtud de lo dispuesto en el artículo 56[13] del Estatuto de la Comunidad Autónoma. En virtud de la asunción competencial ha venido a aprobar un conjunto de disposiciones vigentes en materia de vivienda[14] que abordan aspectos como el derecho a la vivienda o la atención a las tensiones del mercado motivados por la presión alcista de los precios del bien.

12. <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2025/010925-sanchez-pacto-emergencia-climatica.aspx>.
13. Competencia sobre vivienda, urbanismo y ordenación del territorio.
14. boe de 3 de marzo de 2025.

Como recuerda la exposición de motivos del Real Decreto Ley 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda,[15] el Consejo de Gobierno dio a conocer el anteproyecto de Ley de Vivienda en la sesión del 23 de julio de 2024, abriendo un plazo de dos meses (hasta el 23 de septiembre). El diagnóstico que realiza la norma parte de detectar un déficit en el parque de vivienda, lo que da lugar a una crisis habitacional relevante, ya que se prevén que, según el informe anual 2023 del Banco de España, desde 2021 se están estabilizando la promoción de vivienda nueva en torno a las 90.000 viviendas anuales, lo que contrasta con el promedio de las 650.000 viviendas anuales en el período 2006-2008.[16] El objetivo de aumentar la oferta de vivienda se ha vuelto, pues, un objetivo recurrente que procede de diferentes informes y propuestas que abordan el problema de la vivienda en nuestro país. Hace falta más vivienda asequible, parecen repetir consistentemente las voces del sector. Pero no solo vivienda sin más, sino vivienda asequible. ¿Significa esto que no hay suficiente número de unidades de vivienda construida para atender la demanda del sector?

Pues bien, para dar respuesta a esta cuestión hay que tomar en consideración no solo el número de unidades construidas, sino también la asequibilidad de estas, pues la dificultad en el acceso de la vivienda constituye, como se puede pensar, uno de los principales problemas que está enfrentando la población española en la actualidad.

En un primer momento, la apuesta de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA), aprobada por la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, la sostenibilidad de la política de vivienda podría alcanzarse también desde la política de vivienda, y ello por cuanto se ordenaba «la obtención del suelo necesario en el que poder materializar la vivienda protegida se consigue, esencialmente, a través de la ejecución de las actuaciones de transformación urbanística previstas en los instrumentos de ordenación». Pero en la práctica dicha agilización administrativa se ha visto afectada por la propia tramitación de los instrumentos de ordenación urbana y territorial, sino por la necesidad de coordinar la necesidad social con la atención a los intereses económicos del sector.

Es precisamente este delicado equilibrio el que a la postre puede permitir alcanzar la sostenibilidad, que no debe ser única y exclusivamente orientada a los que tienen dificultades para el acceso, sino también para los que hacen posible que dicho parque inmobiliario cuente con las garantías de sostenibilidad prevista en disposiciones vinculadas la eficiencia energética o ambiental, a la par que económica.

En este orden de ideas y pensando en colectivo afectados por la carencia de recursos económicos para alquilar o acceder a una vivienda en régimen de propiedad, la apuesta de la Administración autonómica se orienta en la actualidad al plan de vivienda VIVE Andalucía, aprobado para el período 2020-2030.[17] La oportunidad del Plan y su proyección por una década motiva que su vigencia deba servir de marco para el desarrollo de actuaciones en la materia en la comunidad autónoma, con independencia de los ajustes

15. El objetivo de la apuesta del ejecutivo andaluz es proporcionar una base para la elaboración de la Ley de Vivienda, con el fin de que esta se tramitara antes de la finalización de la legislatura del autonómico que se espera para 2026.
16. Exposición de Motivos del Decreto Ley 1/2025, de 24 de febrero.
17. El Plan vive fue aprobado por el Decreto 91/2020, de 30 de junio.

que deban producirse en el marco regulatorio. El Plan VIVE Andalucía ha contemplado además una revisión intermedia en su ejecución pasados los primeros cinco años de vigencia de este, lo que resulta especialmente interesante, pues su contenido está en la línea de la intervención que la comunidad autónoma plantea en materia de vivienda.

La valoración de la ejecución de las medidas adoptadas requiere contar con instrumentos eficientes para poner en valor su eficiencia. Además, el Plan VIVE se complementó en Andalucía con el Plan ECO Vivienda, que se orientó a la mejora de la eficiencia energética de las edificaciones y a las ayudas a la mejora de la rehabilitación a nivel de barrio. Pues bien, las medidas del Plan Eco Vivienda a su vez se vinculan con las actividades desarrolladas para la mejora de la rehabilitación de vivienda.

Piénsese, por ejemplo, que en Andalucía había sido aprobada ya a principios de 2024 el Plan de Inspección de Vivienda Protegida 2024, por Orden del 11 de enero de 2024. El plan de inspección se instrumentó como desarrollo de la Ley 1/2010 de 8 de marzo del derecho a la vivienda de la comunidad autónoma.[18] Resulta interesante el examen del plan de inspección de vivienda protegida porque su orientación va encaminada a evitar la desocupación de vivienda protegida, a garantizar el acceso al alquiler por quien cumpla los requisitos legales para ello y el control respecto de aquellas actividades que suponen vulnerar la finalidad para las que han sido edificadas las viviendas con alguna suerte de protección pública.[19]

Tras la revisión de la normativa vigente en materia de vivienda, pudiera pensarse que quizás no era precisa la elaboración de una nueva regulación en la materia en la comunidad autónoma, lo que fue objeto de atención en la memoria del análisis del impacto normativo del anteproyecto de ley que se aprobó el 31 de julio de 2025, en un documento de más de 572 páginas, y que señala que la nueva ley de vivienda venía a revisar, actualizar y unificar el marco legislativo de la comunidad autónoma en materia de vivienda por considerarlo «disperso, complejo y obsoleto». Esto significa que el anteproyecto de ley, posteriormente, en septiembre, proyecto de ley, aspiraba a convertirse en la única norma que permita regular el régimen jurídico de la vivienda en la comunidad autónoma, derogando las disposiciones que la precedían.

Tiene por ello especial importancia constatar que el Plan VIVE 2020-2030, así como el Decreto Ley 1/2025, van a marcar la pauta y el marco regulatorio de la actuación administrativa en la materia. Al menos hasta la aprobación de la norma, porque la ley viene a derogar expresamente el artículo 3 del Decreto Ley 1/2025, y ello por cuanto viene a eliminar el marco actual en aras de la simplificación administrativa que se pretende conseguir.[20]

18. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 51.1 de la Ley 1/2010.

19. Cuando estas líneas se redactan no hemos podido consultar el texto del Plan de Inspección de Vivienda protegida, pues el boja que lo aprobó solo dio información sobre este sin incluir sus anexos ni contenido adicional en la página web de la Consejería el propio texto. Esto dificulta poder valorar cómo se está ejecutando, qué medios utiliza y con qué medios dispone, ni siquiera conocer qué tipo de actuaciones se han venido ejecutando, si hay o no informe de evaluación o seguimiento de este, y los aportes que puedan derivarse de este que sean relevantes para futuras propuestas normativas en la materia.

20. Se salvaguarda la aplicación del actual Reglamento de Viviendas de Protección Oficial aprobado por el Decreto 149/2006, de 25 de julio, por la disposición final 6 de la Ley que señala: «Mientras no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario, seguirá aplicándose en la Comunidad Autónoma de Andalucía el Decreto 149/2006, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de

A ello hay que sumar el texto de la Sentencia 79/2024, de 21 de mayo, que vino a declarar la constitucionalidad de la Ley Estatal de Vivienda impugnada por la Comunidad Autónoma de Andalucía. La apuesta de la nueva ley de vivienda o proyecto de ley, por simplificar el marco legislativo en sus 117 artículos,[21]

Así las cosas, la norma aspira a convertirse en el marco regulatorio que incentive el mercado de la vivienda protegida, y para ello permite una amplia descripción regulatoria de la casuística que la vivienda puede experimentar una vez haya sido calificada como tal. Además, se señala que «corresponde a los ayuntamientos la calificación de la vivienda como protegida», en virtud de lo dispuesto en el artículo 9.2 d) de la Ley 5/2010 11 de junio, y deja abierta la cláusula «de acuerdo con los criterios que establezca la Comunidad Autónoma». Esta previsión normativa merma la seguridad jurídica porque deja al albur de criterios que aún no han sido definidos cómo debe proceder la Administración local a la calificación de vivienda protegida. Esta merma no se produciría si no se deroga la regulación actual sobre vivienda protegida, pero al derogarse por la propuesta de disposición derogatoria la Ley por el Derecho a la Vivienda, tras la aprobación de la norma, y sin perjuicio de que dicho vacío pudiera completarse con la elaboración de disposiciones adicionales y desarrollo reglamentario de la ley, siendo la competencia autonómica en la materia, se opera una suerte de deslegalización que podría vulnerar garantías estatutarias.

Si revisamos con detalle la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, publicada el 31 de julio de 2025, el texto del anteproyecto de ley, hasta su entrada en el Parlamento andaluz, fue objeto de hasta siete versiones distintas, en las que se ha tenido en cuenta, por un lado, las alegaciones sugerencias y consideraciones realizadas tras el trámite de audiencia y exposición pública con la recepción de los informes preceptivos;[22] y, por

---

Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se desarrollan determinadas Disposiciones de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas en materia de Vivienda Protegida y el Suelo, habilitándose al Consejo de Gobierno para aprobar cualesquiera disposiciones que fuesen necesarias para la adaptación y modificación del mismo». No se entiende bien cómo se harán esas adaptaciones que suponen de nuevo generar un escenario de difícil armonización legislativa al prever la ley cuestiones que no han sido desarrolladas aún y esperar que supletoriamente la norma vigente sea capaz de abordarlas, cuando esta obedece a otro contexto económico y de gestión diferenciada.

21. La propuesta normativa se ordena de la siguiente forma: ocho títulos, destinando el título VIII al régimen sancionador en materia de vivienda y el título VII a la función inspectora en materia de vivienda. El capítulo IV solamente dedica dos artículos al parque público de titularidad autonómica. El capítulo III aborda la constitución de derechos de usufructo, cesión o uso sobre suelos públicos. En el mismo contexto, el capítulo II se va a ocupar el examen del parque público de vivienda de Andalucía. El título VI de la Ley presta atención a la infraestructura residencial para la función social de la vivienda. El capítulo V se destina a la rica casuística de la transmisión, cesión en alquiler de la vivienda protegida tras la primera adjudicación, lo que da idea de la orientación de la norma a buscar y permitir que las viviendas protegidas puedan cederse, venderse y operar con ellas en el tráfico jurídico, siempre que se cumplan las condiciones que señala la Ley. También es relevante en este punto el artículo 65 de la Ley que describe el procedimiento para la calificación de vivienda como protegida. El capítulo III se refiere a la promoción y calificación de vivienda y alojamientos protegidos.

En suma, en el proyecto de Ley de Vivienda el anteproyecto de esta se estructura en un título preliminar y 8 títulos. Contiene 117 artículos, 7 disposiciones adicionales, 3 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria y 8 disposiciones finales.

22. Versión segunda de 28 de marzo de 2025.

otro, los informes de valoración de la Secretaría General Técnica de Vivienda, al integrar las consideraciones realizadas por el Consejo General del Poder Judicial;[23] informes facultativos solicitados para evaluar la adecuación de la norma;[24] informe que incluye las consideraciones realizadas por el Consejo Económico y Social;[25] y, finalmente, las consideraciones realizadas por el Consejo Consultivo de Andalucía.[26]

Así las cosas, el último borrador de proyecto de ley recogía los siguientes aspectos clave:

a) Revisión del régimen jurídico de la calificación de vivienda y alojamientos protegida en Andalucía, cuya finalidad es aumentar el parque de vivienda protegida accesible

Una de las primeras novedades que integra la norma, en relación con la calificación de las viviendas protegidas, es la introducción de las viviendas de colaboración público-privada, no como un *tercium genus* sino como una técnica que supone integrar viviendas promovidas por persona física o jurídica, pero en el marco de una subvención para, según señala la norma, «garantizar la accesibilidad a la ciudadana», o en suelo público que haya sido cedido para tal fin.[27] La inclusión de esta categorización en la atención a la vivienda con alguna suerte de protección pública supondrá no solo la inclusión de las correspondientes disponibilidades presupuestarias, que señala el artículo 63.4, sino también la vinculación de estas a la planificación de vivienda. Siendo por tanto la planificación de vivienda autonómica el instrumento que permita definir la cuantía de las ayudas, la periodicidad y las características de acceso a estas.

Un dato importante relevante en la materia es la calificación de las viviendas en régimen de alquiler, en lugar de promoción de vivienda para la compraventa.

Piénsese que el parque público de vivienda en alquiler en Andalucía no llega ni al 3 %, de ahí que se desee aumentar el porcentaje para llegar al 9 % en un plazo de veinte años. Una cuestión relevante para la norma que motivó cambios en el borrador de la norma fue la duración del régimen de protección de la vivienda calificada como tal.

Como quiera que sea, la cuestión es que el proyecto de Ley de Vivienda puso especial énfasis en la calificación de vivienda protegida, estableciendo un régimen jurídico que afectaba a aspectos como: 1. Cuánta vivienda protegida debe promoverse en Andalucía. En primer lugar, la Ley 7/2021, que venía a establecer la obligación de destinar suelo para la reserva de vivienda protegida en el artículo 61.4, viene a modificarse para señalarse que:

Los instrumentos de ordenación urbanística o territorial establecerán una reserva de vivienda protegida atendiendo a los siguientes criterios:

23. Que dio lugar a la versión tercera de 28 de abril de 2025.
24. Que dio lugar a la versión cuarta de 6 de junio de 2025.
25. Que dio lugar a la versión quinta de 2 de julio de 2025.
26. Que dio lugar a la versión séptima de 30 de julio de 2025. Parece ausente en la Memoria de Impacto de Análisis Normativo los datos de la versión sexta del texto del anteproyecto.
27. No es este el caso de los patrimonios municipales de suelo, o al menos parece la norma no referirse a este caso particular.

a) En las actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización y de reforma interior se reservará el suelo necesario para atender la demanda de vivienda protegida que se identifique en los planes municipales de vivienda y suelo, sin contravenir lo dispuesto en la legislación básica de suelo.
b) El Plan General de Ordenación Municipal, el Plan Básico de Ordenación Municipal, el Plan de Ordenación de Territorio de Andalucía o el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional podrán prever una redistribución de dichos porcentajes en sus respectivos ámbitos de ordenación. En este último caso, podrá establecerse excepcionalmente una reserva inferior o eximirla para determinados municipios, siempre que se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.
c) Conforme a los criterios que se establezcan reglamentariamente, podrá eximirse de la reserva, total o parcialmente, a las siguientes actuaciones de transformación urbanística:
   1.ª Actuaciones que tengan una densidad inferior a quince viviendas por hectárea y que, además, por su tipología no se consideren aptas para la construcción de este tipo de viviendas.
   2.ª Actuaciones que se desarrollen en municipios en proceso de regresión poblacional o en aquellos donde la diferencia entre el precio medio de la vivienda libre y el de la vivienda protegida no sea superior al diez por ciento de este.

Esta flexibilización en la determinación de cuánta vivienda protegida debe construirse supone un cambio de paradigma que cambia la filosofía sobre la necesidad o no de promover este tipo de vivienda. ¿Supondrá esto que en la práctica se desincentiva la reserva de suelo para la promoción de vivienda protegida? Los efectos de esta disposición dependerán de la necesidad contenida en los instrumentos de planificación de vivienda y suelo.

b) Las políticas de rehabilitación y la atención a la eficiencia energética en el proyecto de Ley de Vivienda

Uno de los temas clave que la norma aborda es la necesidad de poner en marcha una política de rehabilitación que tome en consideración las premisas europeas que demandan la exigencia de viviendas de consumo nulo. La norma dedica especial atención a la política de rehabilitación de vivienda. En este punto es donde la ley brilla más, en cuanto que extrapola cuestiones y obligaciones ya incorporadas en el ámbito comunitario y que nuestra normativa de vivienda precisaba incorporar de manera integrada.

Así, la Ley integra las denominadas ARRU, áreas de regeneración y renovación urbana. En estas áreas, se prevé la constitución de una mesa técnica, una mesa técnica pluridisciplinar para elaborar un diagnóstico y proponer un plan de intervención social.

c) La intervención administrativa en las áreas del mercado tensionado: las áreas prioritarias para vivienda

El artículo 20 del proyecto de ley define las denominadas áreas prioritarias de vivienda. La inexistente remisión de la norma a las arcas del mercado residencial tensionado hace pensar que las áreas prioritarias de vivienda no tienen vinculación alguna con estas, pero la definición de las áreas como aquellos ámbitos territoriales, «en los que se detecte una alta demanda de vivienda y dificultades para el acceso a la misma», hacen pensar que en realidad las áreas prioritarias han sido la alternativa andaluza a la declaración de áreas del mercado tensionado de vivienda. Eso sí, la calificación de las áreas no se contempla en la norma, sino que vuelve –como sucedía recurrentemente en el proyecto de ley– a remitir en su concreción y desarrollo a otro instrumento normativo, en este caso según señala el artículo 20.3 a los planes autonómicos de vivienda. Se trata, pues, de áreas que deben ser calificadas por la propia Administración autónoma, y que si han sido declaradas a propuesta de los ayuntamientos suponen un incentivo para la construcción de vivienda sujeta a protección pública. La previsión que la norma contempla es la de aumentar el número de vivienda en un 20 % y la edificabilidad en un 10 %, sin necesidad de «modificar los instrumentos de planeamiento urbanístico». Estas previsiones buscan incentivar la promoción de vivienda protegida, pero olvidan los criterios de cohesión territorial que permiten la definición del modelo de ciudad contemplada en el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico. Se nos antoja que la medida así, sin más, no resulta sostenible; puede que permita mejorar la promoción de vivienda protegida, pero a costa de generar otros problemas ambientales, de movilidad o de generar colmatación en zonas que deben obedecer, por ejemplo, a la introducción de estándares ambientales, o de mejora de la integración territorial en una proyección e intervención quirúrgica en vivienda que parece estar descoordinada de la actuación urbanística relacionada. Hubiera sido deseable que se repensara la medida sobre la base de los condicionantes urbanísticos y territoriales, pues quizás aumentar sin más la edificabilidad puede no ser la solución al problema de la escasez de vivienda, si finalmente dicha edificabilidad lo es en espacios degradados o que no reúnen condiciones para la generación de mayor ocupación residencial. En este punto, creemos que la sostenibilidad pasa por una coordinación sectorial que permita asegurar que el objetivo de la mejora del parque de vivienda pública se compadece bien por las infraestructuras y servicios que la ciudad habitable precisa.

No obstante, si se quiere avanzar en la coordinación con la regulación urbanística en el capítulo V de la norma, al incorporar la necesidad de coordinación, y generando un trámite de informe que, según señala el artículo 22.3 de la Ley en un párrafo cuya redacción resulta farragosa, señala:

> La Delegación Territorial competente en materia de vivienda emitirá informe preceptivo sobre los instrumentos de ordenación urbanística y sus revisiones cuando ordenen suelos de uso residencial, así como sus modificaciones cuando contengan determinaciones sobre vivienda protegida o supongan una alteración de la edificabilidad residencial o del número de viviendas en relación con la adecuación de sus determinaciones al Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, y a las necesidades de vivienda establecidas en el Plan Municipal de Vivienda y Suelo, tras la aprobación inicial y durante el trámite de información pública.

En otro orden de ideas, la intervención y mediación en el ámbito de la política de vivienda resulta clave, para garantizar la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos sin tener que acudir a la sustanciación de procesos ante los órganos jurisdiccionales.

d) Igualdad, diversidad y vulnerabilidad social en la ley de vivienda de Andalucía

La atención social a la vivienda en su calificación y función social fue una de las señas distintivas de la Ley estatal de Vivienda de 2023. El giro que la regulación presenta en el caso andaluz hace plantear si esta percepción hacia la vulnerabilidad social está presente en la ley.

e) Los nuevos retos de la digitalización, indicadores y medición de la pobreza y vulnerabilidad social, viviendas vacías y afección en el marco del alquiler de vivienda

La ley de Vivienda no incluye más que tangencialmente referencias a la digitalización, y no hace referencia a la domótica. No obstante, la norma sí que menciona dos sistemas nuevos: primero en el proyecto y finalmente en el texto de la Ley Registro de Agentes Inmobiliarios Especializados del Sector Residencial de Andalucía, entre otros. Resulta de interés destacar en este punto que la Agencia Digital de Andalucía habría puesto de manifiesto que «el sistema de información actual se encuentra en una situación de obsolescencia tecnológica que presenta vulnerabilidades de seguridad». Además, la Agencia Digital de Andalucía advirtió de que «no dispone de la capacidad suficiente ni se puede garantizar presupuestariamente la cantidad económica necesaria para el desarrollo y la evolución de los nuevos sistemas de información requeridos».

Por esta razón la disposición final séptima de la Ley estableció un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley para adoptar las medidas necesarias para su creación, regulación y puesta en funcionamiento.

Ley de Vivienda de Andalucía se ha diseñado para ser un marco legal integral que aborde la dispersión normativa y la escasez de oferta. A continuación, se presenta un cuadro resumen detallado de los aspectos positivos, las críticas, las propuestas de mejora y su relación con la normativa estatal.

f) La necesidad de concretar los mecanismos y afecciones vinculadas al incentivo de la colaboración público-privado en la vivienda

Uno de los aspectos en los que la norma presta especial atención es en la calificación de mecanismos de colaboración público-privada a los que el proyecto de ley dedica el capítulo II del título I, dedicado a las competencias y planificación. En un primer momento, el artículo 11 de la norma alude a la necesidad de esta colaboración de forma

genérica,[28] lo que en la medida en la que el sector precisa cauces concretos para instrumentar dicha colaboración ha dado lugar a algunas críticas recogida en los informes recibidos durante la tramitación parlamentaria de la norma. Es preciso destacar que la norma, si regula los principios en que debe basarse dicha colaboración público-privada, supone la salvaguarda de los principios de transparencia, igualdad, y concurrencia, y garantizando la eficiencia en la ejecución de los proyectos.[29] La cuestión además se complementa en el título con la atención tanto a la bolsa de suelo para vivienda asequible como a su contenido. Si se tiene en cuenta que, como promotor privado, la relación con la Administración en este punto se cifra en la autorización que se debe solicitar al ayuntamiento para la inclusión del particular privado de parcelas de titularidad privada en la bolsa, y la integración de los datos en un portal de datos abiertos.[30] A esto hay que añadir la integración de medidas como el otorgamiento de subvenciones o ayudas públicas para la promoción de vivienda protegida. Además, esta medida de fomento clásico se ha encontrado en previos instrumentos de planificación de vivienda. Ahora, la ley la enumera entre las medidas incluidas en la colaboración público y privado, lo cual no deja de ser acertado. La medida que, en cambio, sí resulta relevante, en cuanto que permite integrar en la política de suelo, es la puesta en marcha de concesiones administrativas o cesiones de suelo que siguen manteniendo la titularidad pública, con el fin de que el promotor privado pueda llevar a cabo la construcción de vivienda sujeta a algún régimen de protección.[31] La principal característica de las concesiones administrativas es que, finalizado el periodo por el que fue otorgada la concesión las viviendas, revierten a la Administración pública. Se utiliza una terminología a nuestro entender llamativa, porque se incluye –estas viviendas– en la infraestructura residencial para la función social de la vivienda, y del parque público de vivienda.

No obstante las fórmulas previstas, se opera la propuesta de poner en marcha un órgano colegiado, como la Comisión Andaluza de colaboración público-privada (artículo 15 de la Ley), que operará como órgano consultivo y para el impulso y la coordinación de las actuaciones de colaboración, pudiendo, en el decir de la norma, emitir informes. La norma habría ya creado como órgano colegiado con relación a la participación social y la coordinación de la política de vivienda el Consejo Andaluz de vivienda. Es un tanto difusa la norma, en tanto que falta alguna vinculación entre ambos órganos, ni siquiera en el ámbito procedimental, y parece quererse dejar toda esta definición al ámbito reglamentario amen de las previsiones del artículo 10 y 15 de la Ley. Remisiones reglamentarias que no solo son recurrentes, sino que dejan en el desarrollo de la norma el entendimiento de muchas cuestiones clave para su propia eficacia normativa.

28. Se señala en el artículo 10 que «La Consejería competente en materia de vivienda establecerá cauces de cooperación y colaboración con los agentes privados relacionados con la materia de vivienda, con el objeto de satisfacer las necesidades de vivienda a precio asequible de los demandantes de vivienda en Andalucía».

29 Así lo señalaba el artículo 10.3 del proyecto de ley.

30. Esto implica una inversión económica relevante para mantenimiento y actualización del seguimiento de la bolsa de suelo, y especialmente permitirá anticipar el conocimiento de la posibilidad de que se pueda destinar a vivienda con algún tipo de protección.

31. Así se recogía en el artículo 35 del proyecto de ley.

5. CONSTATANDO UNA SOSTENIBILIDAD INCONCLUSA EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

El breve esbozo de cuestiones enmarcadas en la casuística, que plantea la aprobación del nuevo texto que venga a simplificar y ordenar la normativa de vivienda en la Comunidad Autónoma andaluza, permite, a poco que nos aventuremos en la combinatoria que ofrecen las variables ambientales, sociales y económicas, y las distintas proyecciones en las técnicas e instrumentos ordenador en la legislación sectorial, constatar que el desiderátum de la proyección del principio de sostenibilidad en la política de vivienda encuentra limitaciones, técnicas y jurídicas, que obligan a los operadores públicos a generar propuestas normativas de relevancia que, sin embargo, en su examen, revelan una suerte de inacabada proyección que debe integrar no solo el objetivo de la sostenibilidad, sino también una técnica jurídica que no empiece en esta, buscando la integración y coordinación interadministrativa, que permita la confluencia de los intereses públicos y privados, siempre bajo la premisa de la salvaguarda del interés general.

La norma examinada –como caso– atiende no obstante importantes retos y lo hace con la finalidad de resolver los problemas que acucian a la política autonómica escenificados no solo en la asequibilidad, sino en la rehabilitación, integración de la emergencia climática y la relevante coordinación con las actuaciones de gestión urbanística y territorial, o la potenciación de los mecanismos de cooperación público-privada. Cierto es que es preciso revisar el marco regulatorio, para integrar respuestas que atiendan a la necesidad social, y que el reto se replica a lo largo de la geografía española, la difícil tarea para los operadores públicos será, a nuestro juicio, la de aproximar respuestas integradoras que permitan superar la constatable sostenibilidad inconclusa.

REFERENCIAS

Agudo González, J. (2025): «Una evolución en el paradigma sobre la ordenación del territorio: de los planes a la gestión territorial. O cómo adaptarse a los requerimientos del paisaje, del patrimonio cultural, de las infraestructuras verdes y del territorio circular». *Revista General de Derecho Administrativo*, (68), pp. 1-30.

Aguirre Font, J. (2019): «La resiliencia del territorio al cambio climático: Retos y herramientas jurídicas desde el planeamiento urbanístico», *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, (2), pp. 1-46.

Canals Ametlier, Dolors (2022): «Por la confianza en el Derecho: Técnicas de Contención de la inflación normativa y de actualización y reducción del ordenamiento jurídico», *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 64, Junio 2022. Barcelona.

Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (2020): *Plan VIVE Andalucía 2020-2030*, Junta de Andalucía.

Consejo Superior de Arquitectos de España (s. f.): *Claves de sostenibilidad para acelerar el proceso de rehabilitación de viviendas en España*, Observatorio 2030.

De Diego Aguado, J. A. (2018): *Los complejos inmobiliarios un instrumento para avanzar en el uranismo sostenible*, RDU, Ediciones.

De Waal, M. (2024): *The city as interface: How new media are changing the city*, Nai010 publishers.

Gómez Jiménez, M. L. (ed.) (2026): *From the one health approach to the search of dignity by the means of climate change and housing policy, Human and Social Rights*, Tirant lo Blanch, págs. 153-178.

Gómez Jiménez, M. L. (ed.) (2025): *Vivienda y cambio climático: Desafíos regulatorios*, Tirant lo Blanch.

Gómez Jiménez, M. L. (ed.) (2025): *Estrategias para la calificación de viviendas resilientes: Una mirada desde los ODS*, Colex.

Junta de Andalucía (2025): *Plan Eco Vivienda 2025-2027*.

López de Castro García-Morato, L. (2024): «Vivienda y eficiencia energética: Neutralidad climática y acceso a la energía», en J. A. Chinchilla Peinado y L. López de Castro García-Morato (coords.): *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU, pp. 291-349.

Martinez Echevarría, A. (2025): «La Sostenibilidad como concepto y el Derecho Sostenible», en: *El código electrónico de derecho de la sostenibilidad*, BOE.

Ministerio de la Vivienda (2025): *Plan Estatal de Vivienda y Suelo 2026-2030*.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021.): *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030*.

PERTE de industrialización de la vivienda (2025): Gobierno de España.

Proyecto de Ley de Vivienda de Andalucía (2025): *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, 19 de septiembre.

Ramon Fernández, F. (2025): *La vivienda sostenible: Acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible*, Tirant lo Blanch.

Serrano Rodríguez, A. (ed.) (2020): *Planificación y gestión integrada como respuesta*, Cultura Territorial.

World Bank Group (2025): *Desarrollo Urbano*.

Zamorano Wisnes, J. (2023): «El derecho a la Vivienda: Algunos elementos para su regulación en la legislación autonómica y estatal», en E. López Barba (ed.): *Estudios jurídicos sobre el bienestar social para una Andalucía más inclusiva*, Dykinson.

9 Planning in turmoil: Is its end approaching?

Louis C. Wassenhoven[a]

> To suppose that a city has to be 'post-agrarian' is worse than a mistake, it is a sin: the sin of pride in the sort of cities we have nowadays in the industrialized world, the crime of insisting that our own standards are universal.
>
> Felipe Fernández-Armesto (2002: 29).

> Il faut oser inventer l'avenir. Dans le discours que j'ai prononcé pour le lancement du plan quinquennal, j'ai dit : 'Tout ce qui sort de l'imagination de l'homme est réalisable pour l'homme'. Et j'en suis convaincu.
>
> Thomas Sankara, former president of Burkina Faso, murdered in 1987.

> [Jean Valjean] examine la situation et la trouve inouïe ; tellement inouïe qu'au milieu de sa rêverie, par je ne sais quelle impulsion d'anxiété presque inexplicable, il se leve de sa chaise et ferme sa porte au verrou. Il craignait qu'il n'entrât encore quelque chose. Il se barricadait contre le possible… Pour la première fois depuis plusieurs années, le malheureux homme venait de sentir la saveur amère d'une mauvaise pensée et d'une mauvaise action.
>
> Tempête sous un crâne. In: Victor Hugo, Les Misérables

ABSTRACT

This paper is based on interviews with Greek professional planners – university teachers, civil servants, private consultants. The questions concerned the effectiveness of urban planning in Greece, the role of local government, the centralization of powers, citizen participation, the understanding of the planning process, the connection of planning with building regulations, the granting of building permissions, the state-citizen interaction, the influence of sectoral government policies, the current process of preparing a new generation of Local Urban Plans, and the prospects for the future. The responses are presented and commented upon by the author. A personal statement follows on the future of urban planning in Greece.

KEYWORDS

Greece, urban planning, research interviews, future directions.

[a] Professor Emeritus, National Technical University of Athens

1. SOME OPENING THOUGHTS AND REMARKS

Was Jean Valjean an urbaniste, an urban planner with a dreadful presentiment of the imminent death of his science and profession? Certainly not, but his anxiety is not far from what a conscious planner feels in present-day Greece, i.e., a storm in his head. Where planning is heading, he wonders? And why? Because of a long illness, a set of circumstances inherited from the past, recently emerging tendencies, or the blindness of decision-makers? What are the symptoms of this syndrome of decline? Do his colleagues share his pessimism? Or do they join the crowd that a modern Pied Piper leads to a precipice?

It was with these dark thoughts in mind, and after a thorough study of the Greek planning system and its proclaimed objectives, that I decided to approach the planning community through an e-mail-based questionnaire, addressed to a sample of planners, and seek their response to a set of questions. I was cautious to assure them of their anonymity and to select them in a way that would maximize the representativeness of the sample. One third were professional planning consultants, a third were academics, and a final third were civil servants. All-in-all, fifteen very experienced planners responded with a surprising enthusiasm and diligence. Their answers were precise and well-argued, in spite of the range of pessimism or optimism. Their positions depended naturally on the questions which I formulated with a great deal of care.

This is not the first time that the Greek planning system is reviewed or criticized in international publications in English (e.g., Aravantinos, 1985; Asprogerakas & Melissas, 2023; Getimis & Giannakourou, 2014; Grammaticaki-Alexiou, 1993; Karadimitriou & Pagonis, 2019; Lagopoulos, 1984; Papageorgiou, 2017; Vezyriannidou & Portokalidis, 2019; Vitopoulou & Yiannakou, 2018; Wassenhoven, 2000, 2022, 2024a and 2024b). But, to my knowledge, the approach of the present paper has never been adopted before. Here, urban planning is viewed through the lens of the planners themselves by using an original method. The planners to whom I addressed my questions are a specific case of the «human factor» of the world of spatial planning. I could have included other recipients of my research, with no professional interest. I do not harbour illusions that the «professional planner» has the monopoly of all knowledge concerning his field of activity, but, on the other hand, he has an experience «from the inside» of this activity and is well-suited to express this awareness if he is liberated from the bonds of his professional obligations.

The profile of the planner has been the object of extensive writings, theoretical or focussed on the praxis of planning (e.g., Beckman, 1973; Bolan, 2017; Forester, 2000; Haselsberger, ed., 2017; Hoch, 1996; Low, 2020; Sager, 2020; Throgmorton, 1996). He is sometimes considered almost a hero, sometimes as the servant of the establishment. He is not necessarily a free- lancer, as he is very often employed in the public sector, in private agencies, or as a university teacher. He can be an architect, a civil engineer, a surveyor, a lawyer, an environmentalist, very frequently with a postgraduate degree in planning, or a «pure» planner. He may be active at a variety of planning levels, national, regional, or local. If employed in the public sector, he may be working in a central government ministry, or in a regional or local authority. All planners, the university

teachers included, are influenced by the government and/or party-political system, and hold political views which may influence their views on planning. There are cases when they benefit or suffer for their political – or even their professional – views. When this happens, they can be promoted or demoted, if they are civil servants, or they can be blacklisted, if they are professional consultants. Analogies can be found even in the idealized university world.

I had all these realities in mind when drafting my questionnaire. The context of my questions was of course the present situation in Greece, which is marked by the major effort of producing hundreds of Local Urban Plans (LUPs) for all municipalities, to cover the entire national territory. They are to replace an older generation of so-called General Town Plans (GTPs), the implementation of which dragged for decades and left a lot to be desired. Although in both cases reference is made in Greek to poleodomika plans, I deliberately use the term 'urban' in the case of the LUPs and 'town' in that of GTPs, to imply a more strategic orientation, which is imperceptibly taking the place of the old physical town plan. The word *poleodomia* literally means town building and in the everyday jargon of the average Greek citizen means the local bureau which grants building permits.

2. THE QUESTIONNAIRE

In a sense, the whole exercise was a case of consultation or participation, although not intended to lead to a decision. However, it brought to memory the difficulties of a participatory exercise, especially one carried out through a digital platform. The interviewer asking the questions was not addressing the interviewee face-to-face, not even through Skype. The respondents could not seek clarifications, and the interviewer could not request that a vague answer be further explained. The choice and wording of questions was critical. In a particular case I received a complaint that one of my questions was vague. Nevertheless, I was very pleased with the outcome. I deliberately avoided a request that the answers be rated on a scale, e.g., 1 to 10. I did not intend to engage in a statistical analysis, and I also feared that the respondents would be ill-disposed to give a numerical answer.

Questionnaire to planners

Please give short and sincere answers, based on your personal opinion. It goes without saying that your anonymity will be respected. Naturally, you can decline to reply.

1. What determines the effectiveness of urban planning?
2. What is the role of local government in urban planning?
3. Is the centralized character of the state a critical parameter (or problem) of urban planning?
4. Are citizen participation and consultation processes adequate in the field of urban planning?
5. What is the level of citizen understanding in the process of urban planning?
6. What is the relationship between urban planning and the national Building Regulation?
7. What are the determining factors in the process of granting a building permit?
8. How would you describe the relationship of the state with the body of citizens, always with reference to spatial planning?
9. Is urban planning coordinated with sectoral planning for economic development, tourism, the environment, natural disasters, public infrastructures, transport etc.?
10. Will the process of preparation and institutional approval of Local Urban Plans be effective?
11. What are the prospects of urban planning in Greece?

The aim of my questions was to unearth views with a double temporal perspective. On one hand they sought to revive experiences accumulated in the last decades, after the planning legislation reforms of the end of the previous century. On the other hand, they were intended to steer the interviewees towards a vision of the future and invite them to express their expectations for planning. I was hoping to receive sincere *de profundis* answers, well-founded, but also very personal. In the event, the response was spontaneous and illuminating. I had a feeling that the respondents were relieving themselves of a burden. Their answers were sometimes institutionally restrained, but often heretical! In some cases, strict and sharp, but in most cases analytical. Most interviewees refrained from expanding beyond the scope of the question, but some engaged in an almost philosophical enquiry, to the point of making me wonder whether my question ought to be stricter. However, all answers helped me to form a comprehensive picture, which I will attempt to summarize in the following sections, each corresponding to the relevant question.

3. WHAT DETERMINES THE EFFECTIVENESS OF URBAN PLANNING?

My opinion was that this was a necessary introduction so as to tackle first the problem in its entirety. I knew from the start that the interviewees would have read all the questions before answering the first and that they would make certain that their answer would be consistent with subsequent replies.

The respondents invoked a broad variety of determinants, like the prevailing value system, the compatibility with the system of laws, the quality and rationality of plans, the adequacy of governance, the level of comprehension by the stakeholders, the consent of society, the existence of a clear vision, the technical competence of planners, the successful plan implementation, and the flexibility and adaptability of planning. Those bent on doubting the real aims of the authorities tended to raise questions of hidden social conflicts and private interests. The distance separating Greece from countries with an advanced planning system was bitterly described.

The lack of a genuine democratic nature of the planning process was often blamed, with respect to the attitudes of both the administration and society. Public consultation is a pretext and does not enhance the effectiveness of planning. The authorities care only for the political cost of decisions and the public is anxious to protect private interests. Public space is neglected and seen as a necessary evil. Public amenities are taken care of, only after all private demands have been satisfied. In practice, the effectiveness of planning is not judged in terms of the goals of the «good city», of the «public interest» or of «sustainable development», but rather of the support to business interests and the accommodation of private investment.

Many of these reactions could find a place as answers to the following questions. The respondents seemed in a hurry to voice long-suppressed views. They thus touched on concepts and parameters which would take volumes to explain in detail. However, I am tempted to classify the answers into two broad categories: On one hand the weaknesses of planning in terms of methodology, knowledge and implementation capacity, and, on the other, the socio-political framework in which planning is embedded.

4. WHAT IS THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN URBAN PLANNING?

I had every reason to explore the role of municipal authorities, having in the past studied the experience of other European countries, but also the restrictive conditions of the relevant clauses of the Greek Constitution with regard to the character of «local affairs». The interviewees were overwhelmingly in favour of an enhanced municipal role but were divided with regard to the actual situation. Local authorities are in better position to assess local problems, to suggest improvements, to mediate between the state and the citizenry in order to reach a better understanding, to implement urban plans, and to monitor the implementation process. The fear was expressed that the attitude of local authorities is influenced by the awareness that planning is unpopular and its role poorly understood.

Although the respondents were ready to agree on the primacy of the role of local government, to offer positive comments, and to submit ideas on the necessary initiatives, their judgements on the current situation were mixed. The role of municipalities is simply advisory, without decisive powers, and in the long run negative. Public spaces have been lost because municipalities failed to protect them and implement the necessary actions of land adjustment and compulsory purchase. Plan implementation, of which they have full responsibility, never takes place and procrastination rules. Local politicians care more for exceptions from the dictates of planning to please their constituents. In many cases, central administration, proves to be more progressive than local municipalities. This may be due to the fact that when the local political leadership pursues a progressive policy it is not rewarded by the local electorate in municipal elections. Petty political interests tend to dominate.

Anyone espousing the firm conviction that urban planning should be the responsibility of municipal government is surely left with a bitter taste. The interviewees touched on the full range of problems arising out of the exclusion in practice of local authorities from the urban planning process. The question is whether the responsibility for this reality lies with the constitutional legislator who considered that urban planning is not a «local affair», with the policy of the central state, or with those who still doubt that local governments are ready to shoulder the task. Is it a matter of national culture inherited from the past, when the innovators of the new Greek state distrusted local primates? A legitimate argument, in favour of the present central state attitude, is that as urban planning ceased to be simply a matter of producing street-layout plans and entered a more strategic phase, the demands for its management could only be shouldered by the central state. Yet, the cynical reply to this claim, is that precisely because planning is now in the service of national economic development priorities, local patronage has evolved into a network of national-level clientelism. This remark leads me, quite naturally, to the next question which belongs to the same wavelength.

5. IS THE CENTRALIZED CHARACTER OF THE STATE A CRITICAL PARAMETER (OR PROBLEM) OF URBAN PLANNING?

In my initial question I was referring to centralization as a critical parameter, not as a problem. The very first respondent argued that this was a vague question and I hastened to add the word «problem». Soon answers reached me that the problem was not concentration but the necessities which require planning, and that the state is obliged to protect the public interest and impose restrictions on all agencies and citizens. The dissonant views were that although central management was self-evident, centralization does not help local planning, has caused almost insoluble problems, and failed to encourage citizen participation. Centralized management should not impose horizontal regulations on the entire national territory, manage all projects wrongly considered as «strategic», and deprive local authorities of the necessary personnel and money resources, although, admittedly, they are insufficiently resistant to clientelist pressures.

I received blunt answers, of which the authors did not hesitate to touch very sensitive issues, sometimes implying symptoms of underdevelopment. Central guidance can be beneficial, but not when certain projects are lauded as examples of national prestige or they are initiated simply to absorb EU funding, of which the absorption remains pitifully low. Centralism is indeed a critical parameter, but decentralization presupposes a mature system of administration which needs time to develop. To reach such an ideal remains a desirable goal, but the international conditions of a deified neoliberalism and the fetishes of investment attraction do not permit optimism. It is a Catch 22 situation. A more down-to-earth assessment was that the central state relies on law-making for the realization of its policies, but is incompetent to act at the stage of plan implementation.

These wavering assessments lead to a confirmation that centralization of decision-making and -taking is of course a critical parameter and a component of spatial planning. In plain language, it is unreasonable to accept that a local plan is approved by Presidential Decree, i.e., by central government decision, regardless of the area affected, be it in the centre of Athens, on a remote mountain range, or a tiny island. This is an international originality, at least among democratic states. The question is whether it is a problem or it can be explained differently. It is true that the 1975 Constitution and the subsequent resolutions of the Council of State interpret a local urban plan as being not a local affair, but a matter of national interest. It is also true that the 2010 economic crisis produced conditions in which the attraction of investments became an utmost priority. However, conditions have changed since 1975, and there is rarely a suggestion that the Constitution be amended. Besides, it is always possible to legislate that the final approval of a plan of genuine national importance should be transferred to the centre.

Resorting to the argument that local decisions are made under the spectre of local patronage relations is misleading, because clientelism is a disease spreading to all manifestations of public life, from a mayoral office to the inner circles of a central ministry. Besides, local pressures for an urban planning initiative are urgently satisfied by *ad hoc* law amendments. Locally elected members of parliament are mobilized for this purpose. As to the argument that local municipal services are understaffed, first, this is also true in central government departments, second, understaffing is again a central responsibility. The only valid explanation of the situation is, at the end, the subordination of local planning decisions to the policy of attracting investment at all cost, and the breathless chase of EU funding of centrally determined projects.

6. ARE CITIZEN PARTICIPATION AND CONSULTATION PROCESSES ADEQUATE IN THE FIELD OF URBAN PLANNING?

There was an impressively unanimous response to this question. Participation was on the whole considered a mere pretext, formal and self-interested. What is necessary is citizen education, meaningful involvement, information about the values and goals of planning, recognition of public interest, and integration of participation in the early stages of planning. Participation should not be a mere pretence and its preconditions should not be violated.

Participatory processes should abide to a known time schedule and accompanied by clear feedback loops. Unfortunately, there is a vacuum of social and collective consciousness, personal benefits dominate all discussion, and a social long-term vision is absent. Consultation processes are often obscured by short deadlines and insufficient dissemination of results. Of the three components of participation – information, joint planning, co-decision – only the first one is present, and even that is mostly a one-way affair. The majority of participants are persons with a narrow self-interest. Spontaneity and concern for community interests are usually absent.

The interviewees did not dispute the current consultation efforts which accompany the production of new Local Urban Plans (LUPs), although they did not make direct comments. They also failed to stress the importance of regular consultation, independently of the drafting of plans. Planning literature is full of references to the difference between «invited» participation processes and processes «invented» by the citizens involved. The first are guided, if not manipulated, by the authorities, and convened for particular reasons. It should not be forgotten however that they can be initiated by political opposition parties for opportunistic reasons. The comments made by participants in consultation processes related to LUP studies tend to be concentrated on town plan extensions, legalization of out-of-plan constructions, and lenient building rules. The participation of social groups demanding the respect of social rights and the protection of heritage is rare. The majority of participants care only for immediate personal benefits. This conclusion leads easily to the next question.

7. WHAT IS THE LEVEL OF CITIZEN UNDERSTANDING IN THE PROCESS OF URBAN PLANNING?

A short reply to this question was: «Nil».

In general, all the answers were full of condemnation, disappointment and pessimism. Understanding is based on what the next-door neighbour says or, at best, what is claimed by local potentates, themselves possibly inadequately informed. Understanding is limited to what is of immediate family interest, viewed only in terms of the landed property of family members, and not in terms of the living environment and of the use of public space. It is not correct, one respondent emphasized, that the citizen does not comprehend the consultation process. The problem lies in the precedence of the personal interest at the expense of the collective one. Civil and environmental values are either absent or take second place in comparison with narrow interests. *Poleodomia* (literally «town building») is equated to a building permission or to the name of the bureau granting it. The planner, answered a respondent, is the person sitting behind a desk in this bureau, who issues a permit or legalizes an illegal construction.

This deplorable situation is of course closely related the conception of the State in the mind of the average citizen. The land owner cares to reap the potential betterment value generated through land-use planning, but self-interest motivations affect not only the lay-citizen. They also affect professionals who benefit from their relation with the state apparatus, whether they work in it, or depend on the consultancy services they offer to government departments.

Those respondents with a more optimistic outlook pointed out that there is a noticeable improvement as there is now a rise in the number of active citizens. Still, one cannot be but amused by the identification of *poleodomia* with the office issuing permits. This reality is sufficient to underscore the limits of understanding of the majority of citizens. The language we use betrays the ideas we espouse. Semiotics specialists would agree that in this case the signifier (building permission) and the signified (town planning) coincide!

The inevitable conclusion is that in general terms the understanding of the planning process is bound with the notion of real property and the generation of betterment value. The state has been accused for all sorts or reasons, but it is true to say that the obsessive mistrust of the citizens does not allow them to appreciate even praiseworthy innovations, like the generalized planning of space. The suspicious citizen seems to say «let the state issue building permissions and we can do without town planning. At the end of the day, plan implementation does not concern me, but rather by grandchildren. Who cares?»

In spite of pessimism, there are some bright lights on the horizon. More citizens join environmental movements, perhaps because of climate change, environmental threats, and higher levels of education. It is hoped that the *homo economicus* will not defeat the *homo prudens*! In the meantime. The reference to building permits is a bridge to the next question.

8. WHAT IS THE RELATIONSHIP BETWEEN URBAN PLANNING AND THE NATIONAL BUILDING REGULATION?

In most answers a clear dividing line is drawn between urban planning and the Building Regulation, although no reference is made to the fact that in virtually all European countries the supremacy of planning laws and plans is precisely defined. In some of them a planning permission is required in advance, before the building permission. In others there is only one planning permission. I quote one of the answers: Urban planning's position is superior to that of the building regulation. The provisions of the latter are applied horizontally over the whole of the national territory, but they must abide by the guidelines and land uses of the Local Urban Plans. In no case is it acceptable to produce the urban environment through the uncritical application of the building regulation. Another comment was that all the building regulations of the past were a field of antagonism with urban planning, because they aimed at a more advantageous exploitation of land properties, for the benefit of the owners. They encouraged constant deviations from land use coefficients and the granting of special bonuses, as in a recent notorious case which reached the Council of State.

The reasons for the worship of the building regulations by a variety of vested interests are clear. The debate around their preferential application conceals the conflicts between private and public interest. The citizen thinks and acts in an environment in which his existence is determined by buildings in which he lives or works, or from which he receives rent payment and benefits from the value created by favourable building conditions. For the citizen, urban planning remains a vague notion, as long as construction continues and benefits are derived from the application of generous building regulations. What is needed is a realization that town planning is not simply about the buildability of land plots and the

extraction of value, but primarily about quality of living, open common spaces, hygienic environment, accessibility, amenities and working conditions.

9. WHAT ARE THE DETERMINING FACTORS IN THE PROCESS OF GRANTING A BUILDING PERMIT?

This question was an extension of the previous one. Some respondents hastened to state the obvious, i.e., that the law must be respected. Others returned to the matter of balancing between urban planning and building regulations. However, one respondent more-or-less stressed – in free translation – that «money makes the world go round». In this sense, most applications for building permissions for blocks of flats, the dominant building activity in cities, are submitted on the basis of the expectation that money invested in these buildings, to be used for housing or work premises, will generate a satisfactory profit for the construction firm. Such buildings are not erected to solve the housing crisis or to improve the country's competitiveness. These are matters left to the government. The first priority of building activity is profit, with a side-effect being the achievement of goals fixed by the State. The unanswered question then is to what extent the State takes the initiative, e.g., to solve the shelter crisis, and to what extent it lies back, hoping that the private sector will assist the achievement of the goals of the State.

Unfortunately, not even urban planning is in position to solve such policy problems. Its contribution to housing policy is limited. What prevails is that urban planning exists to facilitate construction, within the limits of law. Building construction, and the growth of the construction sector in general, are usually seen as goals in themselves. Urban planning is there to help achieve such goals, and if it fails to do so it should not exist.

10. HOW WOULD YOU DESCRIBE THE RELATIONSHIP OF THE STATE WITH THE BODY OF CITIZENS, ALWAYS WITH REFERENCE TO SPATIAL PLANNING?

In most cases, the answers to this question were not surprising, given the message of prior replies. The relationship is one of remoteness, shortsighted, unidimensional, conflictual, antagonistic, mistrustful, and hostile. State and citizen are trying to deceive each other. What unites them is the bond of clientelism and a «give-and-take» syndrome. Party-political criteria predominate, with the result that planning initiatives, when they do not touch the private interests of the citizen, are faced either with uncritical acceptance, or with outright rejection or indifference.

I have often referred to the love-hate relationship that links state and citizen. The individual expects everything from the state, but is ready to blame it even when the private actions of the citizenry have caused problems, even disasters. He expects not only the creation of the necessary public infrastructures, but also the tolerance of the authorities when he builds an illegal structure on the balcony of his apartment or when an ancient tomb is discovered during the digging for the foundation of his private villa. The roots of the lack of mutual trust can be found in the remote historical past. However, it would

be unfair to deny that a realization is growing that some public actions are beneficial for the average citizen and that proper planning can make a vital contribution. Perhaps the obvious problems of ageing or handicapped persons, or even of mothers pushing their baby prams on dangerous urban pedestrian side- walks, are creating a new awareness. Whether the response of the authorities is satisfactory is a different matter.

11. IS URBAN PLANNING COORDINATED WITH SECTORAL PLANNING FOR ECONOMIC DEVELOPMENT, TOURISM, THE ENVIRONMENT, NATURAL DISASTERS, PUBLIC INFRASTRUCTURES, TRANSPORT ETC.?

Some respondents limited their answers to what the official specifications for the production of urban plans require. Others drew attention to the compartmentalization of the administration, where one hand ignores what the other one is doing. Sectoral planning is frequently ignoring what spatial planning is striving to achieve. According to one view, the rule is that there is poor coordination. Different forms of planning remain autonomous, and if there is a conflict the type of planning that prevails depends on the political power and stature of the minister or decision-taker.

I have repeatedly warned in the past that spatial planning is in fact carried out by government sectoral agencies with inadequate coordination, or none at all, with the services of the Ministry of the Environment and Energy (YPEN in Greek) charged with urban and regional spatial planning. The main example is the departments of tourism, industry and transport. It is significant that the recent Code of Spatial and Urban Planning Legislation does not include laws and decrees issued by such departments, not even environmental legislation. It is superfluous to stress the importance of coordination, when land use is ultimately affected. Spatial planning departments are frequently treated with contempt, naturally not openly. It is fortunate that in the context of the «information society» the incidents of poor coordination mobilize the active citizens and non-governmental organizations. Yet, secrecy is still dominant, the argument being that investment attraction and fiscal stability are the top priorities.

12. WILL THE PROCESS OF PREPARATION AND INSTITUTIONAL APPROVAL OF LOCAL URBAN PLANS BE EFFECTIVE?

The preparation of Local Urban Plans has of course to take into account sectoral policies and this is an additional reason for their statutory approval. The above question was answered in a couple of cases with a definite «yes». There were, however, reservations related to the over- ambitious character of the operation, the extent to which the plans will be binding for the administration, the tight time schedule, and the shortage of scientific personnel. A suspicion was voiced that once the operation was decided with EU funding support, the deadlines imposed were impossible to be maintained. Finally,

the competition between LUPs and ad hoc Special Urban Plans, which are initiated by private entrepreneurs, was also underlined.

No one in his right mind would deny the need of LUPs all over the national territory to put an end to out-of-plan building activity and combat illegal construction. There are however legitimate doubts regarding plan implementation, time schedules, unfinished cadastral maps, the possibility that plans will be quickly outdated, and the ensuing hasty revisions. Government guidelines are being revised while the operation is in progress. Past experience with the previous generation of General Town Plans is a bad precedent. Were the lessons of the past adequately studied? Why is it that pilot projects were not produced? There is at the moment unanimous support for the operation by government, opposition, the Technical Chamber of Greece and of course consultancy firms, which were deprived of assignments after the economic crisis. In addition, there is no doubt that scores of professionals are doing their best to bring the operation to a happy end.

13. WHAT ARE THE PROSPECTS OF URBAN PLANNING IN GREECE?

The success of the LUP operation, or «Konstantinos Doxiadis programme» as it has been called, is possibly a precondition for a better future of Greek urban planning. The answers to the above question were divided. A respondent replied without hesitation that he has a «positive view» of the future. Others spoke of dark or ominous prospects, and of decline and dystopia. Some referred to a chaotic situation in the short run and later improvements, depending on the political conditions and the maturity of the government system. Yet others tried to give a detailed account of the preconditions for a successful future, like new technologies, the end of illegality, improvements in citizen participation, more accurate information, updating of legislation, and more efficient governance. A respondent tried to be more specific and listed the desirable elements of planning: protection of natural and cultural heritage, renewal and regeneration of urban space, revitalization of the countryside, and wise delimitation of tourism developments.

Although my conviction is that the «invention of the future» is a crucial element of planning, when what is at stake is the future of planning itself, predictions are difficult. Yet, the planner is educated to project current trends to the future and speculate about future developments.

Besides, even the specifications of urban plans demand the formulation of alternative scenarios, of which one is usually the do nothing alternative. But what are the current trends when we refer to urban planning? The answers to my questions were often extremely pessimistic. If we are going through a phase of withering of the state then the government interventions in space are likely to subside. The state will never cease to have foreign, defence, fiscal and taxation policies, but where it can cede its privileged position to the private sector it will do so, as it is already doing. Urban planning will then enter a phase of shrinkage. If the State does not rescue whatever is left of planning's original conception, i.e., that surplus values created through urban planning, are publicly owned, then the planning initiative will escape from its jurisdiction. If it limits the praxis of planning to a

mere regulation of building activity, at the expense of the social role of planning, then it will end up to care only for building coefficients and the terms of plot development. For spatial planning the future will be indeed gloomy. The planner will have a storm in his head, like Jean Valjean.

14. CONCLUSION

It is unnecessary to repeat my comments which have been interpolated in previous sections. In spite of the scant positive responses, sometimes evading the hard core of the question by simply stressing the respect of the laws, it was easy to detect a lingering fear that planning is bogued down or treading towards an impasse. There is a concern that public planning is now in almost invisible hands, thus helping priorities totally divorced from the public interest. The reason might be a historically embedded culture which was always hostile to public planning. The next stage is hard to predict but planners may be not the protagonists, but rather supporting cast extras.

It all depends on what kind of future the citizens would like to have and therefore they would expect the planners to «invent» or «re-invent». What sort of city they would like to live in. Is urban planning in a direction of their liking? Will they have the opportunity to express their hopes and desires? What kind of trajectory is Greek urban planning following? The answers can be only hypothetical. One possibility is that it will continue ruining traditional environments as it is insistently doing at present. An alternative is that pressures from below will force it to show clemency and respect the cultural inheritance of the past and the memories that are still surviving. However, respect for past practices may be simply a recycling of client relationships and servile repetition of the model of protecting narrow land interests. A possible path is that future urban planning will imitate foreign models, as it has done before but sadly in a very selective manner. A final alternative is to make a U-turn in the face of climate change and environmental threats. A return to forgotten social values may then become inevitable.

The future is ours to see, but whatever happens, urban planning can no longer remain imprisoned in the trivial practices of urban expansion, surrender of all land to building construction, surplus value privatization, centrally-sanctioned deviations from the rule, and theatrical gestures of spectacular projects. It cannot do so for the simple reason that the margins of agricultural land conversion, of the rape of the countryside and of urbanized land extension are being rapidly exhausted. Urban planning must turn to innovative forms of intervention, for which the right tools are already available. Such a form of action requires organized forms of planning, not plot-by-plot favours to builders. On a wider scale, urbanization can be harnessed in the context of a long-term policy of re-structuring the form of the urban network, which will take the place of present-day scattered development. Nuclei of planned development can replace the anarchic construction on rural land with the help of instruments such as land readjustment, surface rights, pre-emption rights, and socialization of windfall profits. This approach will take time, patience, consultation, consensus, and persuasion, but it can replace effectively the current plot-by-plot deci-

sion-making process imposed by the Building Regulation. It could be named Settlement Restructuring Operation,

Today, spatial planning is lost in trivial preoccupations and condemned to endless legal battles. The long horizon, the invention of the future, is imprisoned in petty debates. Governments are immersed in a quandary of short-term priorities of investment attraction, trade-union pressures, and behind-the-scenes arrangements. They lack a convincing vision and hide behind the Building Regulation, building permissions, and the production of a new generation of plans, with uncertain implementation horizons. Therefore, to paraphrase an old song, although the future is supposed ours to see, whatever will, be will be; the future is not really ours to see, que será, será.

REFERENCES

Aravantinos, A. (1985) Town and land use planning in Greece: Actual state, problems and trends. In Malusardi F (ed) Urbanistica, Territorio e Crisi dei Processi di Sviluppo. Officina Edizioni, Roma.

Asprogerakas, E. & Melissas, D. (2023). Reflections on the hierarchy of the spatial planning system in Greece (1999–2020). *International Planning Studies*. DOI: 10.1080/13563475.2023.2251692.

Beckman, N. (1973). The planner as a bureaucrat. In: Faludi, A. (ed.) (1973). *A reader in planning theory*. Oxford: Pergamon Press, pp. 251-263 (first published 1964).

Bolan, R.S. (2017). Urban planning's philosophical entanglements: The rugged, dialectical path from knowledge to action. London: Routledge.

Fernández-Armesto, F. (2002), *Civilizations: Culture, ambition, and the transformation of nature*. New York: Touchstone Books / Simon & Schuster.

Forester, J. (2000). *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*. Cambridge (Mass): The MIT Press.

Getimis, P. & Giannakourou, G. (2014). The evolution of spatial planning in Greece after the 1990s. In: Reimer, M., Getimis, P., & Blotevogel, H.H. (eds) (2014). *Spatial planning systems and practices in Europe*. London: Routledge, pp. 149-168.

Grammaticaki-Alexiou, A. (1993). Regional and urban planning and zoning. In: Kerameus, K.D., & Kozyris, P.J. (eds) (1993). *Introduction to Greek law*. Revised edition. Deventer: Kluwer, pp. 135-142.

Haselsberger, B. (ed.) (2017). *Encounters in planning thought: 16 autobiographical essays from key thinkers in spatial planning*. New York: Routledge.

Hoch, C. (1996). What do planners do in the United States? In: Mandelbaum. S.J., Mazza, L., & Burchell, R.W. (eds) (1996). *Explorations in planning theory*. New Brunswick N.J.: Center for Urban Policy Research / Rutgers, pp. 225-240.

Karadimitriou, N., & Pagonis, Th. (2019). Planning reform and development rights in Greece: institutional persistence and elite rule in the face of the crisis. *European Planning Studies*, 27(6), 1217-1234.

Lagopoulos, A.Ph. (1984). Greece. In: Williams, R.H. (ed) (1984). *Planning in Europe: Urban and regional planning in the EEC*. London: Allen & Unwin, pp. 128-143.

Low, N. (2020). *Being a planner in society: For people, planet, place*. Cheltenham UK: Edward Elgar.

Papageorgiou, M. (2017). Spatial planning in transition in Greece: A critical overview. *European Planning Studies*, 25(10), 1818-1833.

Sager, T. (2020). Populists and planners: 'We are the people. Who are you?' *Planning Theory*, 19(1): 80–103.

Throgmorton, J.A. (1996). 'Impeaching' research: Planning as persuasive and constitutive discourse. In: Mandelbaum. S.J., Mazza, L., & Burchell, R.W. (eds) (1996). *Explorations in planning theory*. New Brunswick N.J.: Center for Urban Policy Research / Rutgers, pp 345-364.

Vezyriannidou, S., & Portokalidis, K. (2019). Special Spatial Plans vs instead Local Spatial Plans: Towards a new vision of planning system at the local level in Greece, during the period of economic crisis. *International Journal of Real Estate and Land Planning*, *1*, 2623-4807.

Vitopoulou, A., & Yiannakou (2018). Public land policy and urban planning in Greece: Diachronic continuities and abrupt reversals in a context of crisis. *European Urban & Regional Studies*, 27(3).

Wassenhoven, L. (2000). *The EU compendium of spatial planning systems and policies: Greece*. European Commission Regional Development Studies, Luxembourg.

Wassenhoven, L. (2022). *Compromise planning: A theoretical approach from a distant corner of Europe*. Cham (Switzerland): Springer.

Wassenhoven, L. (2024a). *Spatial planning as institutional design: European countries amid economic crisis and austerity*. Cheltenham (UK): Edward Elgar.

Wassenhoven, L. (2024b). Drafting spatial planning legislation in the wake of bankruptcy: A painful experience. In: Fundicot (Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio) (2024*). Cuadernos de Ordenación del Territorio*, Sexta época. Junio 2024 (40 aniversario Carta Europea de Ordenación del Territorio: De efeméride a cuestión de futuro), pp. 187-204.

10 Territorial Intelligence. When citizenships become project in the planning

Maria Prezioso[a]

ABSTRACT

The objective of the paper is to make a critical contribution to the expanding presence of Communities of Practice (CoPs) in the development of territorial and local sustainable plans. This can be attributed to the increasing reference in planning to SDG11 (sustainable cities and communities) and the Urban Agenda/Leipzig Charter (emphasis on economic and social balances, territorial cooperation, and policy coordination).

New participatory solutions are therefore required to improve quality of life, demographic and social balance, and adequate employment. The CoPs presence in the plan's elaboration is reorienting the role of citizens, professionals, stakeholders, and politicians involved in «community-based planning», as a methodology that prioritises a «people-centred approach».

Concurrently, the diminished relationship of subsidiarity in multilevel governance between the territorial and urban levels has engendered a blackout between political and operational decision-making systems. This disconnect has been observed as a result of decision makers' refusal to take responsibility for planning, leaving it to be transferred to citizens.

The ambiguity of role regarding of public commitment is becoming evident in recent European and Italian urban experiences of regeneration, large infrastructure works, improvements, and structural interventions in public spaces and goods. These have emphasised European key concepts such as cohesion, equity, intelligence, and inclusion, as well as tools such as CLLD and LAP, which have taken root even in the absence of common regulations. The challenges associated with these experiences are analysed in Italy and across Europe to overcome ideological boundaries often connected with the action of CoPs based primarily on a geographical interpretation.

KEYWORDS

Community of Practice, Sustainable Planning, Territorial Cohesion, Economic Geography.

[a] Full Professor of Economic and Political Geography, Facultad de Económicas de la Universidad Roma 'Tor Vergata'. maria.prezioso@uniroma2.it

1. INTRODUCTION

A sentence can introduce this contribution: *the knowledge allows to react against the automatism of practice* (remember the story of Chrysippus' dog) *and the inability to communicate* (Lacan in Wilden 1973) *when words and projects are not connected*. This was not the initial objective of the Community of Practice (Castel, 1997; Wenger-Trayner, 1998), but it has become so over time. Several European capital cities (London, Paris, Vienna, Berlin, Rome) have formulated prospective plans for the period 2030-2040 with the help of citizens in choosing the allocation of European funds through Integrated Territorial Investments (ITI). The idea was to bring about significant changes in how issues such as inclusion, poverty, and social housing are planned, moving from top-down sectoral planning to bottom-up local one (CLLD) utilising an integrated strategy.

During the initial period of this transformation (2011-2016), Communities of Practice (CoPs) functioned as Local Action Groups and constituted a socio-political response to the predominance of economic stakeholders/investors within the planning and projects framework. These groups revived the ethical approach to knowledge prior to decision-making, rooted in critical and creative sensitivity (Montalto et al., 2019) towards urban and territorial planning. Initiatives such as LEADER projects in rural areas (Zang et al., 2023; Farinos-Dasí, 2024) and the cooperative experiences of URBACT have had significant impacts in terms of both scope and function of CoPs.

According to Cattaneo (2020), Communities of Practices are defined as groups of individuals who share comparable challenges, interact on a regular basis, and facilitate mutual learning. The Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC-UNESCO) toolkit (2018) and several European institutional reports have emphasised this aspect, highlighting the role of relationships both intra and infra-sectorial, as well as of specific CoPs. They function as real learning and innovation networks, creating synergistic contamination between local and non-local resources and skills (Bock, 2016).

As posited by Uhodnikova et al. (2024), a systematic analysis of the socio-economic potential of territorial communities' needs is required. This is due to the necessity of identifying the strengths and weaknesses, as well as the opportunities and threats, so that the methodological approaches adopted by CoPs are effective and efficient:

- *The area-based approach* (e.g. the Municipality of Södertälje – SE in the Ronna neighbourhood, or the Tor Sapienza Blooks in Rome-IT) where CoP uses the plan to redevelop critical areas by means of the creation of employment opportunities, the enhancement of health and education, and the renovation of buildings. This approach entails collaboration with a range of local institutional and non-institutional actors.
- *The target group approach* (e.g. the City of Budapest-HU) where CoPs have developed a comprensive strategy for the whole municipal area. This strategy is designed to enhance the economic, employment, housing, and other aspects of the integration of the Roma population. The implementation of this strategy is facilitated by the support of various local Non-Governmental Organisations (NGOs).
- *Theme-based approaches* (e.g. the City of Aveiro-PT) have been identified as a potential solution to the issue of the lack of relationship between education and

employment opportunities. In these approaches, CoPs have identified themes such as enterprise and have been involved in the development of strategies to improve relationships between education and employment opportunities. Examples of such strategies include professional courses for start-ups and incubators.

As demonstrated by Evrard and Engl (2018) and Medeiros et al. (2023), further CoP practices have been identified within the European Group of Territorial Cooperation (EGTC) and the cross-border cohesive cooperation. In both cases, horizontal policies integration has been proven to possess the institutional capacity to formulate and execute a comprehensive and effective action plan (cross-sectoral strategic plan) that encompasses interactions across distinct sectoral policies, including business (Dotti et al. 2024:18). The establishment of cross-regional Communities of Practice is therefore a relatively recent positive concept.

In general, if the plan becomes more flexible and integrates several sectoral issues, such as digitalisation, sustainable services, urban mobility, the use of common goods for social inclusion (as in Italy), social housing, education and employment, it follows the addresses of the Territorial and Urban Agendas. Consequently, the CoP would begin to function as a tool for both community planning and planning of the community.

The IOM document (2022) supports the development of 'Community-Based Planning' plans that adopt a people-centred methodology and recognise communities as capable, autonomous and motivated to drive positive change. These plans are firmly rooted in the principles of participation and accountability. Participation is generally defined as approaches that empower affected populations to influence decisions that affect them (ALNAP, 2014). These approaches are inherently associated with the concept of responsibility, entailing «considering, accounting for, and being accountable to the affected populations» (IASC, 2012:6).

It is evident that the social responsibility of the plan's governance as a public corporate is clearly delineated, as evidenced by the Italian Industrial Districts Plans during the past century. In this experience, the concept of a Community of Practice emerges from the sharing of common working practices, shared objectives, and a uniform language (Wenger-Trayner, 1998). This character can be conceptualised as a «social learning system», whereby learning is intricately intertwined with the context of action in which the individual and the family operate and is inextricably linked to the identities of the involved individuals.

Consequently, it can be posited that the CoP has also been demonstrated to be a cohesive instrument for economic development).

2. FROM THEORY TO PRACTICE: HOW THE CoP IMPLEMENTS THE PLAN

The role of CoPs is defined by multiple concepts, in both theory and practice. For instance, they have the capacity to engage with all 14 themes of the New Urban Agenda, which calls for the implementation of «long-term urban and territorial planning processes and spatial development practices with integrated management and planning, with the involvement of communities and relevant stakeholders» (Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning, 2016; UN-Habitat, 2023).

Within the CoP, these two aspects are held in equal esteem, integrating knowledge and competence in a cohesive manner. In Italy, the presence of these initiatives is pervasive, manifesting in various sectors. Within educational institutions, there has been a notable emphasis on innovation. The healthcare and housing sectors have also witnessed notable initiatives, such as the Housing First programme for social housing in Rome, spearheaded by the Community of Sant'Egidio and Cisco Finance, and the Turin Social Impact initiative by the Chamber of Commerce and San Paolo Bank. Furthermore, several regions have witnessed the establishment of Energy Communities, underscoring the commitment to sustainable development. Public administration has also been instrumental in fostering civic participation, as testified by the commitment of the National School of Administration. Finally, business environments have emerged as a significant platform for professional development, showcasing the entrepreneurial spirit and innovation present in Italian society. These initiatives are particularly promoted within the Italian Network of Sustainable Municipalities, which is working to implement the Local Agenda 2030.

The H2020 research initiative (for example, by the ROBUST project in 2018) explores the synergies between rural and urban areas in five CoP's experiences and the ways in which these can be applied in practice to strengthen regional collaboration, interdependence and interconnectivity. Consequently, novel geographies are emerging from the consolidation of local identities, network governance and smart development.

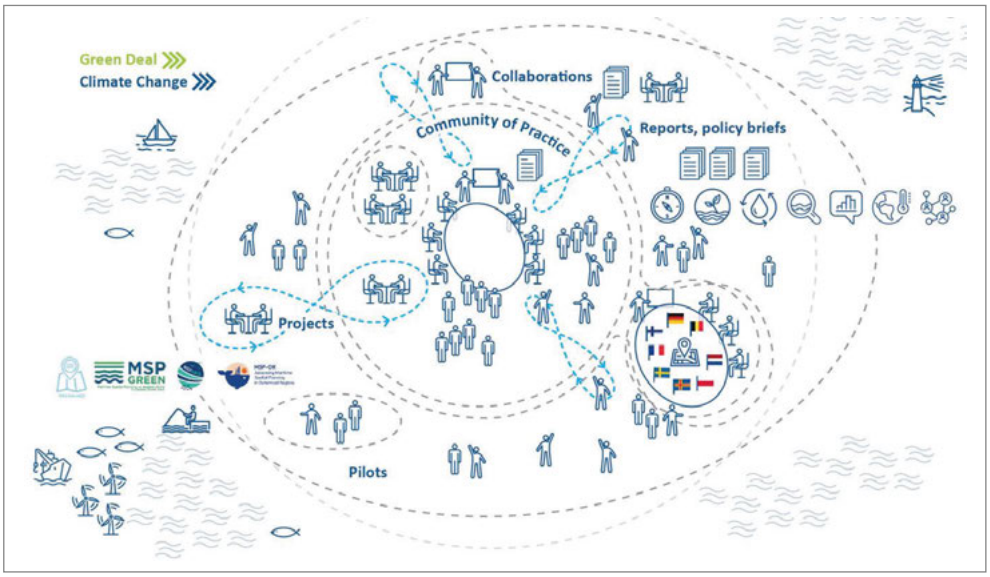
The involvement of Communities in all types of plans at all levels appears to be substantiated by the recommendations of Tactical Urbanism (UN-Habitat, 2023). This approach delineates the correlation between CoP and territorial/urban planning as «a collaborative process to reclaim public space and maximizes its shared value. Should the interventions prove beneficial and engender positive change for the population, they may be considered for permanent implementation».

The establishment of collaborative relationships (CoPs) within the Eastern Mediterranean region has been facilitated by the experiences of Maritime Spatial Planning (MSP), as evidenced by the REGINA project (2022-2024). The objective of the programme has been accomplished through the organisation of consultation workshops, which have facilitated constructive dialogue between local government entities, scientific experts, and relevant stakeholders (Kyvelou & Smanis, 2023). The findings of the study demonstrated that individuals within Communities of Practice are engaged in a process of collective learning and a shared domain of human endeavour (Wenger-Trayner, 1998). CoPs operate within the domain of sectoral operations, with the objective of facilitating the training for administrative officers involved in the design and implementation. These communities function as conduits, engendering a sense of identity among members and practitioners who are aligned within the CLLD framework, characterised by a shared domain of interest.

The MSP has played a pivotal role in the facilitation of CoP establishment, thereby enabling their functionality across diverse levels of planning scale (see Figure 10.1).

In the Spanish case, almost half of the municipalities propose urban regeneration by Integrated Sustainable Urban Development Strategy (EDUSIS) in the framework of Cohesion Policy. This finding emphasises the significance of integrating cities within Communities of Practices, thereby facilitating shared learning and fostering the development of administrative and local capacity (De Gregorio Hurtado, 2024).

Figure 10.1. Communities of Practice in MSP



Source: Regina project, 2024, p. 2

The CoP is the primary social actor of the planning, yet it is frequently overlooked or regarded as a niche within the discourse on cohesion policy (e.g. in Italy), despite the urgent calls for a more inclusive and citizen-focused Europe.

It is evident that the contributors to this discourse hail from a variety of professional backgrounds (Næss, 2023), including in Italy the cultural heritage management and local mediators, with a focus on Turin, Venice, and the sphere of parks and protected areas, particularly within the context of the Alpine space. The integration of local identity within the development of UNESCO management plans is indicative of the principles of participation and resilience that underpin these endeavours. In accordance with the 2030 vision, a URBACT 2024 project (Human Smart City 3.0) has been formulated with respect to the participatory city strategy in Lublin (Poland). The decision-making process has involved city stakeholders, but it should be noted that this is not a novel concept or a full example of Community of Practice.

The question of how to ensure the involvement of the Community has a considerable impact on the plan, but it remains unresolved. This can be attributed to the open nature of the question, which is characterised by the absence of a definitive set of tools and contents. As Elisei (2014) argued, small and medium-sized cities have functioned as a laboratory for the trial of innovative practices related to the way decisions are made in the planning process. Indeed, it is evident that cities have been the sites of the development of instruments and methodologies that seek to enhance the utilisation of cohesion policy funds.

3. ACCEPTATION OF CoP IN THE PLANNING IMPLEMENTATION

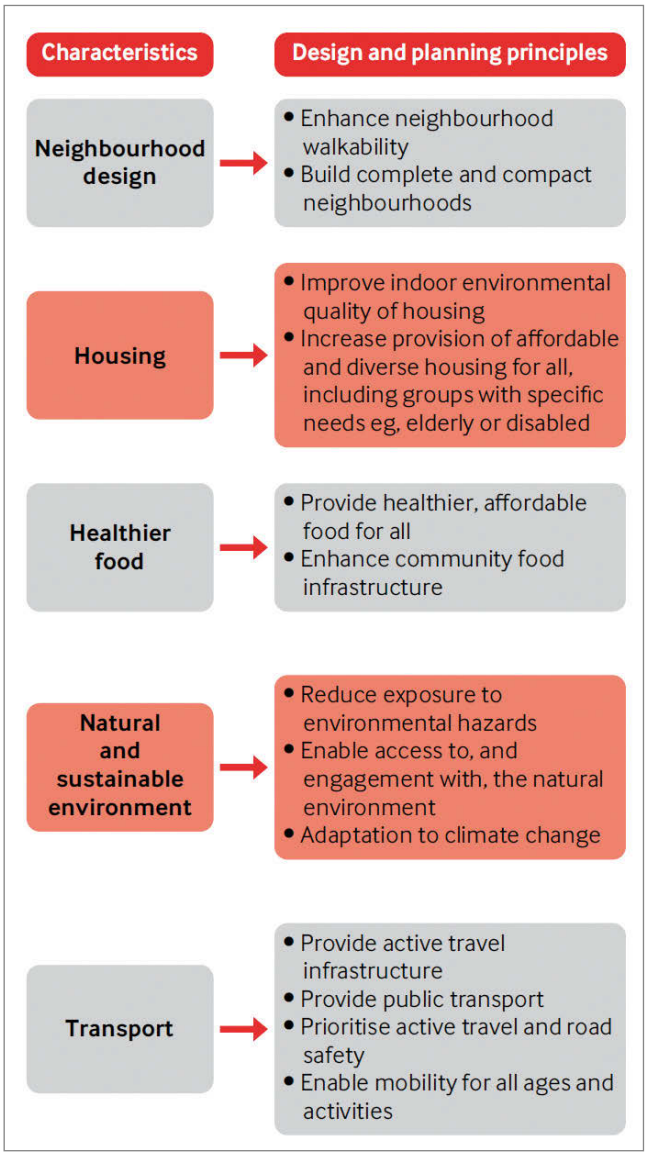
It is also evident that the implementation of territorial and urban planning instruments is essential, particularly in instances where the plan is legally binding, as is the case in Italy. The strategic approach and the enhancement of subsidiarity between spatial and urban plans through intermunicipal cooperation in metropolitan areas are crucial mechanisms for overcoming this challenge. The European Smart Specialisation Community of Practice (S3 CoP) and related Observatory (European Commission, 2025) could be considered a potentially useful instrument in this scope, with the potential to support innovation, industrial transition, interregional cooperation, green planning and mobility at regional scale. Nevertheless, this goes on to explain that the EU's growing focus on the CoP is driven by the necessity to engage with as many relevant stakeholders as possible, while concurrently maintaining a neutral stance on the planning front. In this framework, the practice of smart consultation is becoming increasingly prevalent.

In 2022 McKinnon proposed that the starting point for CoPs future activity should be neighbourhood design, with a focus on walkability and compact fabrics. The aim of this approach is to reduce exclusion and enhance the quality of life for specific groups (Figure 10.2). But it is important to note that this is not a novel concept, too.

So, another approach might be hypothesised for strengthening the territorial/urban participative presence of CoPs in the plan.

Firstly, it is important to consider the mesoscale level, which is characterised by indistinctness. At this level, Tinker Bell – the fairy from Peter Pan – asserted that dreams were possible. Furthermore, the plan returned to considering the present as a preview of the future for all. It is evident that at the geographical mesoscale, there is a greater propensity for the discernment of organised systems, such as the CoPs, which assume responsibility for the financial implications and advantages inherent in addressing sustainability challenges with a view to effecting change.

Figure 10.2. Planning Principles of the neighbourhood design



Source: McKinnon et al, 2022.

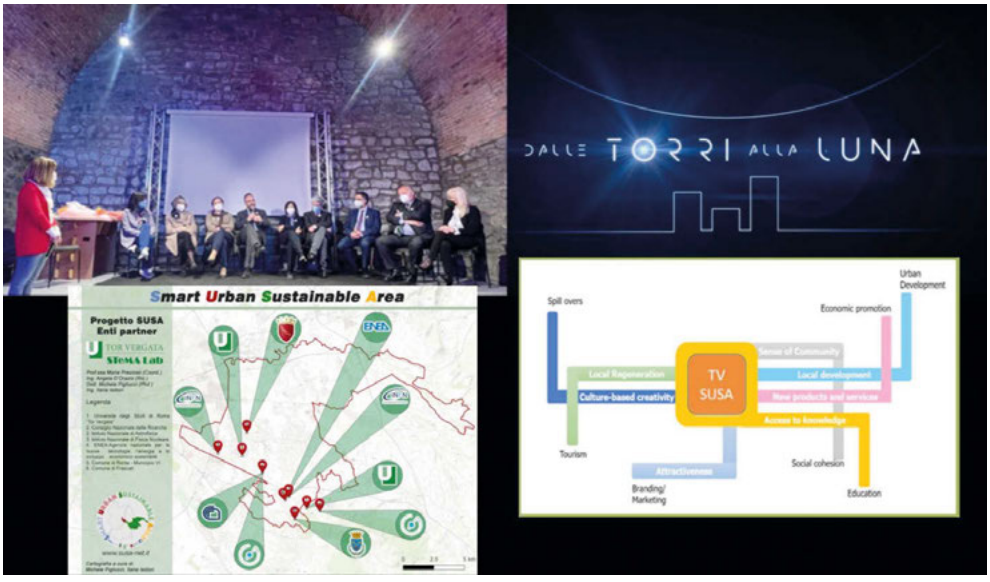
Secondly, the concept of 'administrative thought' must be eschewed in favour of a plan that is based on the binary concepts of 'yes' and 'no', and the rigid opposition between conservation and revolution. The plan is initiated with a «reactive» solution that is facilitated by CoPs.

Thirdly, to accomplish this, it is necessary to disrupt the sequence of signifiers of the plan. This can be defined as the continuous series of words and symbols, slogans and banners. This concept signifies the act of attentively attending to the demands expressed by the population regarding policy requirements.

About the role of CoPs in the plan, the focus is double:

i) mediate the relationship between knowledge and power as characteristic of Epistemic Communities (Adler & Faubert, 2022), which discuss the plan by transforming themselves into epistemic communities of practice (e.g. by 2022 Smart Urban Sustainable Area of 10 km of science in Rome. Figure 10.1) and serving the plan with their good practices (e.g. by 2014 ReBloK project in Rome. Figure 10.3);
ii) mediate internal/external conflicts. The EU's role and suggestions are not clearly defined but it is crucial for this topic, but they are fundamental to this issue in the actions of Epistemic Communities.

Figure 10.3. SUSA images and docufilm of a large area project to make citizens, researchers and students closer to sustainability



Source: Prezioso, 2022.

Conflict mediation has the capacity to impact a wide range of aspects of the plan, but the complexity of the process is increased in low-income and peripheral areas.

Figure 10.4. Raise awareness and Educate Decision-Makers to the planning giving an urban design perspective

Source: Elisei, D'Orazio, Prezioso, 2014.

The Rome experiences teach that perfection is not just harmony, but resilience of community, too. To this end, there are developers and socio-economic mediators who manage the culture of Community and can bring out the so-called «tacit knowledge» of places (Elisei, D'Orazio, Prezioso, 2014; Prezioso, 2022).

In the ReBlock paradigm, the mediation process was executed by a Local Support Group (LSG), thereby operationalising a plan of a strategic nature. In the SUSA, the responsibility was assumed by the scientific community. It is a commonly held view that the action's sphere of mediation constitutes an Area Based Initiative. The prioritisation of issues within this sphere has been demonstrated to facilitate the economic revitalisation of the area. In both cases, the emphasis was placed on the analysis of local micro-economies and the identification of operational solutions for significant social problems. The outcome of this collaborative effort has been the formulation of a Local Action Plan, which has been developed through a series of workshops and meetings organised by the LGSs.

It is evident that those involved in the mediation of conflicts, such as planners, architects, economists, and anthropologists, among other professionals entrusted with the responsibility of urban and regional planning, consistently report a set of categories of problems that are pervasive throughout Europe. In this regard, the following aspects must be given full consideration:

- The type, configuration, construction methods and layout of the plan (problems of the architectural design).

- The paramount importance of measurement, layout and conceptualisation of public spaces and services.
- The inhabitants marked the absence of social diversity, a circumstance that results in the social polarisation of areas in several plans.

The administration and management of living spaces is rendered ineffective by a combination of factors, including the complexity of property rights, the absence of designated management bodies, and a lack of effective governance. It is imperative to acknowledge the intricate nature of forms of public-private partnership.

3.1. The MESOSCALE and the learning methodology in the plan

It is also important to note that the CoP is a tool for the renewal of education, for example through innovative teaching in universities, and that it also produces audio, video and multimedia products. This is demonstrated by the contests proposed in the workshops for group training, as illustrated by the Regina project (2024). Moreover, it is imperative to acknowledge that the CoP is a voluntary aggregation, akin to European macro-regions, for which the metaphor of relational networks is applicable: less rigid nodes and connections, more permeable to contributions from actors, constructs, research, and external influences that may be occasional or peripheral (Wellman, Applegate, Harlow, & Johnston, 2020). The creation and aggregation of multidisciplinary Communities of Practice are integral components of the plan.

The CoP also possesses a localised character, but this could result in its exclusion from a broader process of adoption and approval of the plan, given its position outside yet parallel to the decision-making hierarchy.

The National Research Programme in Italy (PNR 2021-27) has also promoted CoPs made up of researchers, teachers, professionals, students, citizens and stakeholders. The prevailing trend in research demand, characterised by societal participation, is typified by the keywords of ‘open science’, ‘open innovation’ and ‘citizen engagement’. CoPs have been demonstrated to serve as a catalyst for knowledge and societal innovation.

In any event, the implementation of CoPs in social participation plans challenges traditional models and necessitates revisions to national and regional guidelines based on territorial capital[1]. The utilisation of Geographic Information Systems (GIS) and satellite data has been demonstrated to facilitate effective communication of spatial planning information, thereby underscoring the significance of territory and accentuating the ne-

1. A first significant definition of ‘territorial capital’ appears in the Territorial Outlook drawn up in 2001 by the OECD. In the document, economic growth processes are considered dependent not only on traditional national scale factors (size of markets, political stability, quality of the workforce, etc.) but also on local/regional scale factors that, spatially differentiated, constitute territorial capital: geographic/physical qualities, quality of life and production systems, social capital and institutions, propensity to innovation, and factors reducing transaction costs.

cessity of conducting a social impact assessment of public services within the context of spatial planning[2].

This approach – which is substantially geographic in nature – draws attention to the persistent underutilisation of potential territorial capital in comparison to the objective of reducing economic and social exclusion. In contrast to the sectoral or 'neutral' vision espoused by economists and certain planners, a more holistic perspective is prioritised, thereby opposing the sectoral vision. This paradigm shift has been further influenced by the European Commission Communication on Sustainable Social Development (2016).

The 9th Cohesion Report (EC & DG Regio, 2024) on economic, social, and territorial cohesion has reaffirmed the importance of societal planning, emphasising elements such as equity, efficiency, participation, quality, social well-being, democracy, and gender. The Report points out an increasingly pronounced emphasis on the subsidiary cooperative role of planning in ensuring the political and administrative viability of sustainable development. It operates within national and regional coordination programmes and large (infrastructural) projects, providing technical and political solutions for phenomena of exclusion in peripheralised contexts. The proposed solutions encompass a range of areas, including employment opportunities for young people and women, social housing, neighbourhoods and villages, eco-services, and enhanced accessibility.

3.2. There is a need for information and data

It is essential to recognise that efforts to promote CoPs participation in the planning process necessitate the availability of accurate information and effective communication tools to identify individuals involved in CoPs.

Information gathered via social networks such as Twitter, Facebook, and X on cultural issues in Italy, and processed using social network analysis (SNA), confirms the existence of CoPs and the sharing of information by interested users, as well as brokers or creators of content of interest (influencers and opinion leaders) capable of driving discussion within the network (Diana, 2020). In any case, the reliability of the related data is insufficient to provide useful support for the plan's outreach strategy, despite the efforts to collect and make available integrated local information. These efforts have been facilitated by the increased visibility and speed of social media action. They have become the foundation for updating poorly regulated processes with the objective of reinforcing the concept of cohesive territorial planning (Prezioso, 2018) in the context of Europeanisation. The ESDP and CEMAT working method[3] is regarded as a significant factor in the cultural transformation of participatory planning. This transformation has resulted in the emergence of a strongly territorialised socio-economy.

2. Which is itself a public service.

3. Both the workspace brings together representatives of Member States in pursuit of a shared objective in matters of spatial planning. Preparatory working papers, surveys, and meetings produce final addresses and resolutions adopted as contributions to achieving the Council of Europe's goals. CEMAT also elaborates European regional/spatial planning charters such as the Torremolinos or Rural ones.

Since 2017, CoPs have also been part of the Digital Agenda of the Lazio Region (IT), composed of representatives from within the Regional Administration (from Directorates, Bodies, regional structures, Health and Hospital Authorities, and in-house companies) and representatives from local administrations. However, it should be noted that these tools offer static data without the capacity to predict or analyse user behaviour in specific contexts. CoPs operating within seismic areas (e.g. L'Aquila in the Abruzzo Region; Rieti-Amatrice in the Latium Region) demonstrated a greater degree of efficacy in Italy, as evidenced by the proposal of a Smart City plan for the town's recovery. In this particular instance, link young people from the community groups have more readily gained the confidence of local people during the reconstruction phases. Local observatories, focal points, proximity services and one-stop shops serve as instruments of information and monitoring, providing data on property prices, planning permissions and destinations, services, and more.

4. HOW INVESTING IN BEST PRACTICES

At this stage, questions are multiple: can cities/territories having developed strong CoPs be more competitive? Can they attract investments by their attitude to social sustainability? How realising a real implementation of Spatial/Urban planning instruments to improve social acceptation of planning reducing conflicts?

The European Commission (2020) has reconsidered economic and financial instruments, including new environmental internalities in the cost-benefit analysis, the 'do no significant harm' principle, and social financial taxonomy, in the light of the more inclusive growth pillar. It is evident that these instruments do not directly facilitate the discourse of CoPs on various subjects pertaining to the plan. A case in point is the Conference of Service in Italy, which serves as a prime example. Recent analysis (IFD, 2025) also supports this possibility by examining Foreign Direct Investments (FDI) in greentech, favouring second-tier cities, as:

- Mazovia, Wroclaw, Katowice and Krákov in Poland operating by the people's high skill level using Human Capital and Life style as attractors.
- Braga in Portugal having developed an innovative vision by a Strategic Economic Plan involving Local communities.
- Limerick and Galway in Ireland, Debrecen in Hungary, Panévežis in Lithuania which can count on the support of a large number of universities, that connect with local people and stakeholders/decision systems, offering inclusive services (education, healthcare, …).
- Rome South-Est area by the SUSA-10 km of science project to make citizens, researchers and students closer to sustainability.

This does not imply that large cities (e.g. London, Paris) have experienced a decline in economic power due to population participation. Rather, it suggests that small and medium-sized cities, as well as cross-border regions, offer a more conducive environment for implementing strategies focused on enhancing job quality, lifestyle and expectancy,

accessibility and connectivity, innovation, and social progress through strategic planning (Coletti, Chilla, Salerno, 2024).

In Italy, the «Fondazione Symbola» is promoting the Soft Economy of communities engaged in producing common goods in 2025. These communities have the capacity to generate both material assets, such as land and housing, and immaterial assets, including a 'consciousness of place'. It is evident that they constitute an evolutionary exemplar of land, agricultural and forestry associations. It is asserted that these actors have the capacity to transform the numerous underutilised and abandoned private goods that constitute a discernible factor of diseconomy, vulnerability and territorial danger into common assets. These assets have the potential to generate and distribute new wealth, revive and re-motivate local communities, and offer contemporary conditions of attractiveness that encourage repopulation in inner regions (mountain zones, protected areas, peripheral places, industrial archaeology's sites).

Their expectations are met through plans that provide long-term strategic guidance. Such guidance must enable the definition of goals, objectives and specific strategies for the coherent and sustainable integration.

With regard to the practical implementation of spatial and urban planning instruments, the European Union's role in enhancing the value of Communities of Practice is limited to promoting knowledge sharing and collaboration across institutions and Member States. Specific initiatives, such as the European Community of Practice on Partnership (ECoPP, EC, 2022), concentrate on dimensions including social innovation, gender equality in research, and migrants integration. In the most optimistic scenario, these CoPs are regarded as influencers' target demographics and are advocating for the enhancement of policy implementation, the development of novel guidelines, and the consolidation of coordination across diverse sectors. The ramifications of their endeavours on the European Code of Conduct on Partnership have the potential to exert influence on a variety of domains, including programme management, spatial planning, organisational consultation, and developmental initiatives. It has been observed that National Contact Points of the ESF+ CoP on Social Innovation, or of Interreg programmes (ESPON, URBACT, UIA, etc.), often act as instruments of targeted outreach under the coordination of the monitoring committees and managing authorities (ECoPP cluster V). This phenomenon occurs unconsciously, and it is necessary to understand its full implications.

The most prevalent methods and platforms for gathering assessments and interests in European programming have also been transferred to several countries (ECoPP cluster III) through increasingly digital planning. This approach would not be problematic if consultation were not intermittent throughout the planning process. Rather, consultation is sporadic, superficial, expeditious, and occurs at the end of the process.

The EC Playbook's Methodology on CoPs (2021) has already drawn attention to the fact that inner and outer governance represent the weakest aspects of participation. The design, rather than the plan, determines what should be. The notion that the urban/spatial plan functions as both a predictive instrument and a catalyst for interest persists at the level of the Local Action Plan. Co-design should be the solution for transferring the experiences of professionals, but the CoP needs an internal organisational plan to be able to plan externally, as well as a socioeconomic vision.

It is interesting to note that the most effective CoPs presence in the plan is through the geospatial activity (e.g. ESRI or QGIS) that shares knowledge, or the MPS Hackathon (including UNESCO and EUSAIR) supported by CINEA and DG MARE (Figure 10.5). It is evident that the aforementioned subjects are not illustrations of territorial and urban planning; rather, they are exemplifications of science and policy dialogue.

Figure 10.5. Advisory role of CoP in Maritime Spatial Planning

Source: West Med, 2024.

CoPs' activities necessitate the establishment of robust data ecosystems, encompassing GIS, social network analysis, and multimedia tools for the effective communication of spatial knowledge in the planning process. Digital platforms must support – rather than replace – relational governance and local identity-building.

5. DISCUSSION AND KEY MESSAGES

From a geographical perspective, it can therefore be said that the urban/territorial dimension of the plan constitutes a significant social offering through the CoPs. This aspect has historically been considered less relevant than others. However, partly due to the concept of cohesion, reference to social values in political and decision-making processes is now widely recognised as a significant resource for achieving sustainable and integrated development.

The proposals set forth by the CoPs advocate for a unified strategy to achieve social sustainability through the implementation of territorialised spatial planning. This approach is founded on the insights gleaned from the Territorial and Urban Agendas, the innovations instigated by the Sustainable Development Goals (SDGs), and the experiences garnered from the Recovery and Resilience Facility Plan. To this end:

- Social benefits should be strengthened as internal factors in the new economic and financial instruments concomitant with planning, in conjunction with territorial and environmental impact assessment tools.
- The importance of geographical diversity in the territorial models adopted by regions and countries should be an objective emphasised by the presence of CoPs in the plan.
- The social aspect of CoPs in planning—often overlooked or considered a niche—should be formalised in cohesion policy, in line with the EU pillar of «a more inclusive and citizen-centred Europe».

The primary rationale behind policymakers' initiation of dialogue with CoPs was to mitigate potential conflicts during the plan's drafting phase. However, recent experiences have led to the establishment of shared approaches concerning the strategic vision for a sustainable economic and social plan, thereby fostering greater cohesion within Europe.

The European Union has adopted Targeted Initiatives to support specific Communities of Practice through the implementation of specific approaches, with the aim of advancing its key cohesion policy goals. These include promoting gender equality in research (ACT CoP), fostering social innovation, and facilitating the integration of individuals at risk of being marginalised (NEETs) into society, and adapting to the challenges posed by climate change. Europe has specified many planning fields as useful for the inclusion of voluntary CoPs in the decision system. The following areas are to be considered in this study: the blue and green economies; safety and security; green harbours and green shipping; transport; coastal protection; tourism; ports; urban settlements; residential issues; natural protected areas; and risks.

The incorporation of Green Infrastructures and Just Transition policies has resulted in the integration of both social objectives and CoPs within the plan. It is evident that related goals are consistently more aligned with the objective of territorial equity. This has served to reinforce the notion of intergenerational equity, a concept which is of paramount importance for the maintenance of social well-being. Following a protracted period of experimentation, sustainable local and regional planning can be rendered more

inclusive and participatory by the addition of coherent and functional territorial contents to the territorial capital (skills, living spaces in cross-border areas, thematic areas such as ecology, migration, accessibility, settlement, inner peripheries, and so on).

This is of pivotal importance in ensuring that the initiatives of Community-Based Organisations (CoPs) are endowed with a long-term vision and are aligned with territorial development. To facilitate coordination among the various stakeholders and sectors involved in the process of territorial integration, it is essential to make the planning instruments more widely known. This, in turn, allows for the more efficient allocation of resources based on need.

It is evident that, in addition to the necessity for multi-level information, there is an opportunity to identify planning and development tools and means to understand the priorities of CoPS in relation to municipal administrations. They are already operative in the domains of the economy, education[4], governance, social participation, gender equality, heritage, and communication. These fields demonstrate the process of appealing to individuals or groups in territorial contexts from an economic and cultural perspective, with a focus on achieving decent standards of living. Operative standards encompass a range of policy options, including active labour, access to services, educational provision, housing, active citizenship, and participation in political life, impacting on governance (Andringa & Reyn, 2014). In accordance with the principle of equity, planning should ensure that all areas are afforded equal access to development opportunities. The social dimension of the plan is predicated on the notion of 'human capability' and a holistic vision of development, as elucidated by Sen (1993) and Nussbaum (2011).

In a previous study, Kokh and Mont (2016) examined the question of welfare in the context of sustainability as a political economy, linking it to the eco-social novelties introduced by the Just Transition Economy. In the period between 2017 and 2023, novel terms have emerged in the language of applied research on planning, including social vulnerability (Papadakis and Kyvelou, 2017), a more social Europe (ESPON, 2019), and social impact assessment. These developments signify the emergence of a novel social and sustainable paradigm in the domains of urban and territorial planning. Subsequently, in the event of the generation of social sentiment analysis and mapping being accomplished through the utilisation of social media and artificial intelligence, this technique can also be applied to spatial planning, thereby repositioning the role of CoPs as groups of persons able to decide on:

- The provision of public goods and social services in the contemporary welfare state
- Governance as the process of mediating between knowledge, administration and political power, with the objective of bridging the gap with urban and territorial subsidiarity.
- Awareness of place and sociality as pivotal factors in the concept of territorial attractiveness.

4. The Journal European Planning Studies, e.g., has published several articles on priorities young planning scholars have to take in mind when they design a plan.

What can the EU still do? Connecting words and projects:

- Recognising CoPs as implementing entities and mediators between citizens and power
- Recognising CoPs as permanent social infrastructures of the planning
- Integrating CoPs into co-design and evaluation processes (social territorial impacts)
- Financing the CoPs participation in the European Programmes, also for activities of capacity building and networking
- Including CoPs in the mechanism of Social Financial Taxonomy, CBA (social internality), and in the DNSH principle (as seventh point)
- Implementing the replicability of good practices. E.g. in urban regeneration, sustainable mobility, social affordable housing.

So, the CoPs' contribution can be described as an increase in territorial capital, inherent in social relationships (e.g. the nature and number of inter-institutional cooperation relationships and participation in a multi-level governance process). It can be conceptualised as a resource in which investment generates or implements a new «cohesive window» of benefits. This is a reaction against the automatism of practice.

REFERENCES

Adler, E., Faubert, M. (2022). Epistemic Communities of Practice. In: Drieschova, A., Bueger, C., Hopf, T. (Eds). *Conceptualizing international practices* (47-76). Cambridge University Press.

Andringa, J. & Reyn, L. (2014). Ten steps for a successful Community of Practice. Netherlands Enterprise Agency. https://www.duurzaamdoor.nl/sites/default/files/2022-05/CoP-ten-steps.pdf.

Amin, A., Roberts, J. (2008). Knowing in action: Beyond communities of practice. *Research Policy*, 37, 353-369. https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.11.003.

Barnard, S., Hassan, T., Dainty, A., Polo, L., & Arrizabalaga, E. (2016). Using communities of practice to support the implementation of gender equality plans: lessons from a cross-national action research project. In *GenderTime International Conference,* Paris 29-30 September. https://hdl.handle.net/2134/23681.

Bock, B.B. (2016). Rural marginalisation and the role of social innovation. *Journal of European Society for Rural Sociology*, 56(4), 552-573. https://doi.org/10.1111/soru.12119.

Castells, M. (1997). *The Power of Identity, The Information Age: Economy, Society and Culture*. Cambridge (MA), Oxford (UK): Blackwell.

Cattaneo, C. (2020). Community of Practices. In: Idowu, S., Schmidpeter, R., Capaldi, N., Zu, L., Del Baldo, M., Abreu, R. (Eds), *Encyclopedia of Sustainable Management*. Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-02006-4_921-1.

Coletti, R., Chilla, T., Salerno, G.M. (2024). Cross-border living areas as popularisation of cross-border integration? *J. of Spatial Development*, 21 (4), 24-36. https://doi.org/10.5281/zenodo.13836891.

De Gregorio Hurtado, S. (2024). The regeneration of urban vulnerable neighbourhoods. Replies from the Spanish case. In: Altrock, U., Kurth, D. (Eds), *Urban Regeneration in Europe* (pp. 267-292). Springer.

Diana, G. (2020). *Distretti Culturali e coinvolgimento del territorio: effetti su opinione e partecipazione alle attività sociali attraverso la Agent Based Modeling*. In Latium Technological District of Cultural Heritage Conference. Rome.

Dotti, N.F., Musiałkowska, I., De Gregorio Hurtado, S., Walczyk, J. (Eds). (2024). *EU Cohesion Policy. A Multidisciplinary Approach*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Elisei, P. (Ed) (2014). *Strategic Territorial Agendas for Small and Middle-Sized Towns and Urban Systems*. Ljubljana: UIRS.

Elisei, P., D'Orazio, A, Prezioso, M. (2014). Smart governance answers to metropolitan peripheries: Regenerating the deprived area of the Morandi block in the Tor Sapienza neighbourhood (Rome). In *19th International Conference of Urban Planning, regional Development and Information Society*. (pp. 1-17). Vien: CORP. (CD).

European Commission (2016). *Next steps for a sustainable European future: European action for sustainability*. COM(2016) 739 final.

European Commission (2020). *Sustainable finance taxonomy* - Regulation (EU) 2020/852. Bruxelles: EC. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/852/oj.

European Commission (2021). *The Communities of Practice Playbook. Methodology*. EC. https://op.europa.eu/webpub/jrc/communities-of-practice-playbook/en/methodology.html.

European Commission (2022). *European Community of Practice on Partnership – EcoPP 2021-2027*. EC. https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/communities-and-networks/ecopp_en.

European Commission. (2025). *Urban Focus*. https://territorial.ec.europa.eu/urban?lng=en&ctx=urban.

European Commission (2025). *Smart Specialisation Community of Practice (S3 CoP).* https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/communities-and-networks/s3-community-of-practice_en.

European Commission, and Directorate-General for Regional and Urban Policy. (2024). *Ninth report on economic, social and territorial cohesion*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Evrard, E., and Engl, A. (2018). Taking stock of the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): From policy formulation to policy implementation. In Medeiros, E. (Ed.), *European Territorial Cooperation: Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe* (pp. 209–227). Cham: Springer.

Farinós-Dasí, J. (2023). Spatial Planning for Territorial Cohesion. In: Medeiros, E. (Ed), *Public Policies for Territorial Cohesion* (pp 145–166). Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-26228-9_8.

Farinós-Dasí, J. (2024). Rur-Urban Partnerships for Ecological Transition in Europe Beyond Second Tier Cities. In ARL Conference, *The European space between consolidation and new challenges. Spatial planning and research from 1975 to the present*. Rome 10-11 Oct.

FID Intelligence. (2025). *European Cities and Regions of the Future. Local ambitions, global successful*. Dublin.ie. https://heyzine.com/flip-book/ECRF2025.html.

Fondazione Symbola. (2025). *Giornate della Soft Economy*: «*Comunità presenti e beni comuni. Le radici del Futuro».* XIII edizione, nov. Treia (IT).

Horizon2o2o (2023). *Spring: The role of communities of practice in facilitating cooperation and knowledge exchange in the integration sphere. Commentary*. https://integrationpractices.eu/wp-content/uploads/2023/03/SPRING-Commentary_CoPs_final.pdf.

Intergovernmental Oceanographic Commission – IOC & UNESCO. (2018). *Ocean Literacy for All. A toolkit*. UNESCO.

IOM .(2022). *Participation in Practice: Community-Based Planning Manual for Partnerships*. Participation in Practice: The Community-based Planning Manual for Partners | Migrant Protection Platform.

Kyvelou, S., Smanis, T. (2023). MSP going regional and local: initiatives from the Crete region. Regions to boost National Maritime Spatial Planning. In: *Regina project*. Brest, 03 Jan.

Medeiros, E., Scott, J., Ferreira, R., Boijmans, P., Verschelde, N., Guillermo-Ramírez, M., Gyula, O., Peyrony, J., & Soare, A. (2023). European territorial cooperation towards territorial cohesion? *Regional Studies*, 58(8), 1518–1529. DOI:10.1080/00343404.2023.2226698.

Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning. (2016). *Urban Agenda for the EU - Pact of Amsterdam*. Netherlands.

Informal Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development and/or Territorial Cohesion. (2020). *Territorial Agenda 2030. A future for all places,* 1 December, Germany. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2021/territorial-agenda-2030-a-future-for-all-places.

Montalto, V., Tacao Moura, C.J., Langedijk S., Saisan M. (2019). Culture counts: An empirical approach to measure the cultural and creative vitality of European cities. *Cities*, 89, 167-185.

Næss, P. (2023). Urban sustainability responsibilities of the European planning profession in the next decades. *European Planning Studies*, 31(11), 2342–2353. https://doi.org/10.1080/09654313.2023.2217857.

Nunes Silva, C. (2025). *Recent advances in Urban e-Planning.* IGI Global Sc. Pub.

Prezioso, M. (2020-2022). *SUSA. Una Smart Urban Sustainable Area e 10 km di Scienza per una città policentrica sostenibile e coesiva della conoscenza*. Rome: University of Tor Vergata. https://www.youtube.com/watch?v=mt8ntxXjPqk.

Prezioso, M. (2024). Sustainability and Spatial/Regional Planning; from past to future by reinforcing sustainability's social dimension and planning, in Cuadernos de Ordenación del Territorio, *Fundicot J*., special Issue, June, 205-226.

Regina project. (2024). *Communities of Practice in marine spatial planning across sea basins - making it work*. Policy Brief. eMSP NBSR. https://www.emspproject.eu.

Uhodnikova, O., Rudachenko , O., Troian , V., Bogdan, N., & Kravtsova, S. (2024). Evaluation and analysis of the socio-economic potential of territorial communities. *Multidisciplinary Science Journal*, *7*(1), 2025006. https://doi.org/10.31893/multiscience.2025006.

UN Habitat. (2023). *Rescuing SDG 11 for a Resilient Urban Planet*. https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/11/sdg_11_synthesis_report_2023_executive_summary_2023.pdf.

Wellman, N., Applegate, J. M., Harlow, J., & Johnston, E. W. (2020). Beyond the Pyramid: Alternative Formal Hierarchical Structures and Team Performance. *Academy of Management Journal*, 63(4), 997-1027. https://doi.org/10.5465/AMJ.2017.1475.

Wenger-Trayner, E. (1998). *Communities of practice: learning, meaning, and identity*. Cambridge University Press.

West Med (2024). *Community of Practice on Maritime Spatial Planning: Key summary points*. Blue Economy Initiative. CINEA/EMFAF/2022-3.5.1/SI2.881692

Wigren, C. (1998). Going native: to understand social relationships in industrial districts. In Conference on *SMEs and Districts: Hybrid Governance Forms, Knowledge Creation & Technology Transfer*, LIUC, Castellanza (IT), 5-7 Nov..

Wilden, A. (1973). On Lacan: Psychoanalysis, language, and communication. *Contemporary psychoanalysis*, *9*(4), 445-470.

Woods, M., Heley, J., and Goodwin-Hawkins, B. (2018). *The ROBUST Conceptual Framework: A Guide for Practitioners*. https://rural-urban.eu/sites/default/files/D1.5%20ROBUST%20Conceptual%20 Framework%20-%20Guide%20for%20Practitioners.pdf.

Zang, D., Yumei X., Silvia B., and Amina P. (2023). How Does Systemic Design Facilitate the Sustainability Transition of Rural Communities? A Comparative Case Study between China and Italy. *Sustainability*, 15 (13), 10202. https://doi.org/10.3390/su151310202.

11 La planificación territorial y urbana y su relación con la enseñanza universitaria: el caso de la Escuela de Arquitectura de A Coruña

Miguel Abelleira Doldán[a]

RESUMEN

La relación entre la planificación territorial y urbana y la formación en las escuelas de Arquitectura ha venido jugando un papel cada vez más importante y que, debido la complejidad alcanzada por aquellas en la contemporaneidad, ha culminado en la aparición de nuevas titulaciones complementarias que se han vuelto imprescindibles para poder dar respuesta a todas las exigencias planteadas y conseguir asentamientos humanos acordes a las demandas de la sociedad actual y a los objetivos de desarrollo sostenible. La docencia, la investigación y la transferencia deben ayudar a profundizar en ámbitos de conocimiento precisos para plantear modelos de planificación que, una vez probados, puedan ser llevados a la realidad y así mejorar notablemente la relación entre las comunidades epistémicas y las de práctica. Se expone con detalle cómo se concreta lo anterior en la ETSA de A Coruña.

ABSTRACT

The relationship between territorial and urban planning and the education provided in schools of architecture has played an increasingly significant role. Given the complexity that these fields have attained in the contemporary era, this has led to the emergence of new, complementary academic programs. These programs have become essential for addressing the full range of current requirements and for creating human settlements that align with the demands of today's s society and the goals of sustainable development. Teaching, research, and knowledge transfer must help deepen understanding in specific areas, enabling the development of planning models that–once tested—can be implemented in practice, thereby significantly improving the connection between epistemic communities and communities of practice. This text details how this is put into practice at the ETSA (School of Architecture) in A Coruña.

[a] Doctor arquitecto, director de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de A Coruña

PALABRAS CLAVE
Planificación territorial, planificación urbana, ETSA de A Coruña, comunidades epistémicas, ciudadanía.

KEYWORDS
Territorial planning, urban planning, ETSA A Coruña, epistemic communities, citizenship.

1. INTRODUCCIÓN

En este texto se va a analizar la relación existente entre la planificación territorial y urbana y la enseñanza reglada en el ámbito universitario vinculado a las escuelas de Arquitectura de España. Inicialmente, se expondrá la evolución que ha habido en los diferentes planes de estudio de las asignaturas cuyo contenido trata de la planificación, desde su práctica inexistencia al principio, pasando por la creación de una especialidad de urbanismo cuando la mayoría de las escuelas eran un centro que impartía un solo título, habilitante para ejercer la profesión regulada de Arquitecto, hasta la actualidad, con diferentes titulaciones que abordan la relación expuesta desde diversas disciplinas. Esto último se desarrolla con detalle exponiendo cómo se plantea en la actualidad en la Escuela de Arquitectura de A Coruña.

Aunque en 1844 se creó en Madrid la primera Escuela de Arquitectura de España, hubo que esperar setenta años hasta que en el Plan de Estudios de 1914 se introdujera una asignatura que tuviese que ver con la Planificación Territorial y Urbana: *Trazado, urbanización y saneamiento de poblaciones* formaba parte del cuarto grupo superior,[1] que completaba los dos años preparatorios de las dos escuelas ya existentes, puesto que la de Barcelona ya impartía clases desde 1875. En la siguiente modificación de planes de estudios, en 1932 ya eran dos las asignaturas: *Salubridad e higiene de edificios y de poblaciones* y *Urbanología*,[2] para dar cabida a la cada vez mayor presencia de congresos y seminarios, formación de asociaciones, concursos, exposiciones, publicaciones de manuales y revistas, cursos en diferentes universidades europeas y a una legislación cada vez más completa y específica, que se ocupaban del análisis, entendimiento y posterior planificación e intervención en las ciudades y el territorio. Ambas asignaturas se mantuvieron en cuarto y quinto cursos respectivamente del Plan de 1956.[3]

Solo un año más tarde, el nuevo plan de 1957 supuso un cambio fundamental, al eliminar el curso selectivo de acceso y al estructurar la carrera hacia un perfil más técnico, evidenciado en las cinco secciones en las que se organizó el quinto y último curso, siendo una de ellas, la de Urbanismo, en las que las asignaturas *Urbanística 3*, *Sociología*

1. «Reglamento de la Escuela Superior de Arquitectura de Madrid», en: *Gaceta de Madrid* 197, 24 de octubre de 1914, pp. 197-202.
2. «Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Decretos», en: *Gaceta de Madrid* 320, 15 de noviembre de 1932, pp. 1090-1092.
3. «Orden de 30 de julio de 1956 por la que se reorganiza el plan de estudios de la Carrera de Arquitecto», en: *Boletín Oficial del Estado* 217, 4 de agosto de 1956, pp. 5119-5120.

y Vivienda y *Jardinería y Paisaje* completaban las de *Urbanística 1* y *Urbanística 2* de tercer y cuarto cursos, respectivamente.[4] Todo ello después de que la legislación urbanística nacional diese un vuelco completo con la promulgación de la «Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana»,[5] que modificó completamente el modo de acometer las actuaciones sobre el suelo.

La siguiente modificación, de 1964, incidió en la especificidad de la planificación territorial y urbana, al incluir en segundo curso *Introducción a la Urbanística*, *Urbanística 1* en tercero y ampliar la Especialidad de Urbanismo a dos cursos, con *Urbanística 2* en cuarto y *Prácticas de Urbanismo*, *Jardinería y Paisaje*, *Instalaciones Urbanas* y *Urbanística 3* en quinto curso.[6] En 1975, el nuevo plan amplió la formación a seis cursos, lo que introdujo pequeños ajustes en las materias de Urbanismo. La primera asignatura se impartía en tercer curso: *Introducción a la Urbanística*, que se continuaba en cuarto con *Urbanística 1* y ya en quinto, como especialidad, en *Urbanística 2*. La especialidad de Urbanismo en sexto estaba constituida por *Jardinería y Paisaje*, *Planeamiento Urbanístico*, *Prácticas de Urbanismo* e *Instalaciones Urbanas*.[7] Este era el plan de estudios vigente cuando se decidió, dentro del plan de incremento de las escuelas de Arquitectura y su reparto por toda la geografía nacional, la instalación en A Coruña de la que correspondía al Noroeste español.[8]

2. LA ESCUELA DE ARQUITECTURA DE A CORUÑA

La Escuela Técnica Superior de Arquitectura de A Coruña (ETSAC) fue creada mediante el «Decreto 2219/1973 de 17 de agosto».[9] La primera clase se impartió el 4 de noviembre de 1975 en el edificio de la Escuela de Arquitectura Técnica, hasta que en el curso 1980-1981 se trasladó a su actual sede. La construcción y el equipamiento de ambos edificios fue financiada por la Fundación Barrié.[10] Inicialmente adscrita a la Universidad de Santiago (USC), forma parte de la Universidad de A Coruña (UDC), desde la creación de esta mediante la «Ley 11/1989, de 20 de julio, de Ordenación del Sistema Universitario de Galicia».[11]

La ETSAC es un centro del sistema universitario público gallego cuyo objetivo inicial es el de formar personas que contribuyen a hacer una sociedad mejor a través de la arquitectura en todas sus escalas. Aunque inicialmente solo se impartía el título de Ar-

4. <https://etsam.aq.upm.es/historiaetsam/ETSAM/Planes%20estudio/Plan1957.html> (consulta: 26/04/26).
5. «Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana», en: *Boletín Oficial del Estado* 135, 14 de mayo de 1956, pp. 3106-3134.
6. <https://etsam.aq.upm.es/historiaetsam/ETSAM/Planes%20estudio/Plan1964.html> (consulta: 26/04/26).
7. <https://etsam.aq.upm.es/historiaetsam/ETSAM/Planes%20estudio/Plan1975.html> (consulta: 26/04/26).
8. Tras las escuelas de Arquitectura de Madrid (1844) y Barcelona (1875), se abrieron las de Sevilla en 1958, Valencia en 1966, Valladolid en 1968 y A Coruña, Las Palmas y el Vallés en 1973. Posteriormente, en 1977, en San Sebastián, se abrió la última escuela de esa década.
9. «Decreto 2219/1973 de 17 de agosto, por el que se crea en La Coruña una Escuela Técnica Superior de Arquitectura», en: *Boletín Oficial del Estado* 226, 29 de septiembre de 1973, p. 18317.
10. Los arquitectos de ambas escuelas fueron José María Laguna Martínez y Juan Castañón Fariña, quienes anteriormente habían proyectado la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense.
11. «Ley 11/1989, de 20 de julio, de Ordenación del Sistema Universitario de Galicia», en: Boletín Oficial del Estado 258, 27 de octubre de 1989, pp. 33892 a 33894.

quitecto, conforme al citado plan de estudios de 1975, tras diferentes cambios de planes y la obligada adaptación a las directrices del Espacio Europeo de Educación Superior, en la actualidad se imparten de modo único en Galicia las siguientes titulaciones:

- *Grado en Estudios de Arquitectura* (cinco cursos y 300 créditos ECTS).
- *Máster Universitario en Arquitectura* (un curso y 60 créditos ECTS).
- *Máster Universitario en Rehabilitación Arquitectónica* (un curso y 60 créditos ECTS).
- *Grado en Paisaje* (cuatro cursos y 240 créditos ECTS; interuniversitario, impartido junto con la Universidad de Santiago).
- *Máster Universitario en Desafío de las Ciudades* (tres cuatrimestres, con 90 créditos ECTS); internacional, impartido con las universidades de Santiago y Vigo y las portuguesas de Porto, Minho y Tras-os-Montes e Alto Douro).

En un centro de enseñanza superior es esencial diferenciar entre educación, instrucción y formación. Consideramos que la educación es un valor que nuestros estudiantes ya traen inculcado por su entorno familiar. Por otro lado, es evidente que el papel de la escuela es garantizar al estudiantado una muy buena instrucción, exigencia que se ha venido cumpliendo desde su creación. No obstante, si nos conformásemos con eso cometeríamos una primera equivocación. Aunando la capacidad, el talento, el compromiso y la voluntad de la totalidad de sus integrantes, la escuela quiere y debe ser igualitaria, comprometida, participativa e ilusionante, y procurar conseguir que quienes pasen por ella tengan una magnífica formación, que va más allá de su capacitación profesional, puesto que incorpora valores como, entre otros, respeto, diversidad, inclusión, honestidad, trabajo y colaboración. El resultado de todo ello es la excelencia, objetivo que consideramos como irrenunciable y cuya consecución debe guiar todas nuestras actuaciones.

En la escuela tenemos que construir un espacio de libertad individual, de espíritu crítico, de tolerancia, de diálogo, de debate, de afirmación de valores éticos y humanistas, de aprendizaje, de respeto al medioambiente y de preservación y creación cultural, abierto a la diversidad de expresiones del espíritu humano. Debe ser fuente de conocimiento, de bienestar material, de justicia social, de inclusión, de oportunidades y de libertad cultural. Todo lo anterior no es, ni debe ser, negociable.

3. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANA EN LA DOCENCIA Y LA INVESTIGACIÓN

3.1. La docencia

En la ETSAC imparten docencia diez departamentos de la Universidad de A Coruña, de los que tres tienen su sede en ella y su profesorado se encarga de la mayoría de las asignaturas de las cinco titulaciones impartidas: Expresión Gráfica Arquitectónica; Construcciones y Estructuras Arquitectónicas, Civiles y Aeronáuticas; y Proyectos Arquitectónicos, Urbanismo y Composición. Las materias vinculadas a la planificación territorial y urbana pertenecen al último de los departamentos citados, en concreto al Área de Urbanística y Ordenación del Territorio.

3.3.1. Grado en Estudios de Arquitectura[12]

La docencia específica en lo que a planificación territorial y urbana se refiere, en el *Grado en Estudios de Arquitectura* corresponde a la materia de Urbanismo que se engloba dentro del módulo Proyectual y se desarrolla a lo largo de cinco asignaturas obligatorias: *Urbanística 1* a *Urbanística 5*, que se imparten desde el segundo hasta el quinto curso del grado, que se completa con tres asignaturas optativas: *Paisaje y Hábitat Sostenible*, *Actuaciones Urbanísticas Contemporáneas* y *Ordenación del Territorio*. Seguidamente se describen con detalle las asignaturas obligatorias, que son cursadas por la totalidad del alumnado, a lo largo de los cinco cursos del grado. Todas ellas tienen una carga lectiva de 6 créditos ECTS, lo que implica una dedicación de 150 horas, divididas entre 60 horas de trabajo presencial, lo que supone 4 por semana, y 90 de trabajo no presencial. Además, todas ellas conforman con otras asignaturas de sus respectivos cursos el *Taller de Arquitectura*, con el objetivo de entrenar la integración de las diferentes materias en el proyecto arquitectónico, cuya escala y complejidad irá aumentando según avanza el grado.

Urbanística 1 se imparte en el segundo cuatrimestre de segundo curso y en ella se desarrolla un corpus teórico tanto de conocimientos de teoría e historia de los trazados urbanos como de útiles metodológicos de análisis. Esto permite al estudiantado percibir el Proyecto Arquitectónico y el Proyecto Urbano como parte de un contexto más amplio, y desarrollar un posicionamiento crítico ante la ciudad contemporánea. Asimismo, se enfrenta con la especificidad de la ciudad europea con el objetivo de comprender el porqué de su existencia como un sistema de conceptos, signos y formas.

En tercer curso se imparten *Urbanística 2* y *Urbanística 3*, una por cada cuatrimestre. La primera se plantea como una introducción general a los diversos temas que se desarrollarán más adelante en sucesivas asignaturas del área de urbanismo. Se tratará de introducir al alumnado en la disciplina urbanística, familiarizándole con conocimientos de carácter instrumental y básico que faciliten, en niveles superiores, su enfrentamiento con el proyecto de escala territorial y urbana. Por su parte, en *Urbanística 3*, el curso se concibe como una introducción al proyecto urbano de espacio libre público, mediante el acercamiento al medio ambiente y la sostenibilidad como referencias clave para su diseño, la importancia del trazado de los servicios urbanísticos, el conocimiento de las condiciones normativas, de accesibilidad y movilidad, así como una aproximación a su construcción. Ambas asignaturas se estructuran en dos partes: teoría y práctica, estrechamente relacionadas y que se desarrollan paralelamente a lo largo del curso.

Ya en el penúltimo curso, *Urbanística 4* es un acercamiento a la comprensión del espacio construido por el ser humano y de la forma como expresión de su organización reflexionando sobre las causas que las generan. Presupone la importancia del análisis, desarrollando aproximaciones a una metodología de su estudio, inculcando la exigencia del rigor y de la busca de creatividad a lo largo de este proceso. La expresión gráfica, el dibujo, como forma de conocimiento, de expresión y como intento de romper con la

12. «Resolución de 20 de noviembre de 2015, de la Universidad de A Coruña, por la que se publica el plan de estudios de Graduado en Estudios de Arquitectura», en: *Boletín Oficial del Estado* 294, 9 de diciembre de 2015, pp. 116477-116481.

dicotomía entre clases expositivas e interactivas. En el estudio de la forma del territorio, se incide en la comprensión de su dinámica a través del análisis de sus transformaciones entendiendo la construcción del espacio como un proceso. El enfoque es a partir del espacio contemporáneo: desde una aproximación a la comprensión del paisaje actual; desde el presente de la ciudad de hoy, de los procesos de construcción del territorio actual y de sus respuestas, desde donde procedemos a la reflexión sobre los cambios que se producen, valorando su pasado inmediato.

En el último curso del grado, *Urbanística 5* está enfocada en el desarrollo de competencias propias de la planificación y diseño urbanos. Por ello tiene una orientación eminentemente práctica, abordando algunos de los temas más relevantes de la práctica urbanística contemporánea, entre los que se incluyen aspectos de sostenibilidad, igualdad, gestión, economía o el marco legal y los procesos de tramitación. El aprendizaje se articula en torno a una serie de ejercicios prácticos y proyectos de curso, en los que se ponen en práctica los conceptos y herramientas introducidos en las sesiones expositivas. El proyecto de curso de la materia incidirá sobre un ámbito inconcluso de la ciudad, normalmente asimilable a un suelo urbano no consolidado, en el que sea pertinente una operación de regeneración urbana adaptada a las condiciones actuales y futuras. La figura urbanística de referencia será el Plan Especial de Reforma Interior (PERI), que tratará de dotar a ese ámbito de la necesaria infraestructura, integración de usos y tipos edificatorios, apoyándose en la formalización del espacio colectivo público y privado, en la mejora de la urbanización, y en la adecuada respuesta a las condiciones existentes, mediante respuestas rehabilitadoras en su vertiente ambiental y edificatoria.

3.3.2. Máster Universitario en Arquitectura[13]

Aquellas personas que continúen su formación en el *Máster Universitario en Arquitectura* cursarán *Instrumentos de Intervención Urbanística*, que se desarrolla en régimen de taller, y trata de fijar los conceptos y conocimientos adquiridos por el alumnado en asignaturas anteriores del grado y entender los mecanismos necesarios para llevar a cabo las operaciones de intervención urbana a través de los instrumentos de planeamiento adecuados.

Se plantea la premisa del análisis del contexto, del entendimiento del tejido urbano, del territorio y del paisaje, como punto de partida fundamental en el proceso proyectual. Es por esto por lo que la materia se propone como eminentemente práctica enfrentando al alumnado con la resolución de casos concretos. La práctica de la asignatura se vincula fundamentalmente al proyecto que los alumnos desarrollan en el *Trabajo Fin de Máster* (TFM), y previamente en taller vinculado a la asignatura *Proyectos Avanzados*, de manera que sirva de apoyo a la realización de aquellos aspectos urbanísticos relacionados con proyecto que el alumno este realizando. La teoría hace hincapié sobre los instrumentos y métodos de intervención urbanística, se trata de enfrentar al estudiantado con los procesos

13. «Resolución de 5 de febrero de 2016, de la Universidad de A Coruña, por la que se publica el plan de estudios de Máster Universitario en Arquitectura», en: *Boletín Oficial del Estado* 63, 14 de marzo de 2016, pp. 19867-19868.

de diseño, redacción y tramitación urbanística directamente vinculados con la práctica habitual de la arquitectura. En este sentido, la asignatura supone un apoyo al TFM al enfrentar al alumnado con las implicaciones urbanas –tanto analíticas y proyectuales como instrumentales– que cualquier proyecto de arquitectura conlleva, independientemente de su escala de actuación.

3.3.3. Máster Universitario en Rehabilitación Arquitectónica[14]

En un tiempo en el que en las ciudades hay un patrimonio construido muy numeroso y en desuso, este título se oferta para conseguir la especialización en rehabilitación de los edificios y en la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, en sintonía con el objeto del texto refundido de la «Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana».[15] Tiene un claro carácter estratégico por alinearse con las tendencias europeas en cuanto a la recuperación del patrimonio, la reforma, la restauración, la habitabilidad, la sostenibilidad o la eficiencia energética.

El alumnado, que presenta diversos orígenes formativo, cultural y geográfico, recibe formación para el trabajo en el ámbito del patrimonio construido, con un soporte teórico y práctico que garantiza la adquisición de capacidades para el análisis y la intervención, con un enfoque altamente especializado e interdisciplinar a través de tres módulos temáticos: *Intervención en el Patrimonio: teoría-proyecto*; *Inspección y técnicas constructivas*; y *Patología y tecnología en la rehabilitación*.

Una vez finalizada su formación, el estudiantado alcanza las competencias necesarias para integrarse en un mercado laboral en constante evolución, que demanda, cada vez en mayor número y tanto en el ámbito público como en el privado, profesionales capaces de intervenir de modo específico en proyectos de recuperación de edificaciones que han conformado la memoria de las ciudades y los territorios.

3.3.4. Grado en Paisaje[16]

Concebido como grado interuniversitario entre la USC y la UDC, aunando materias de la Escuela Politécnica Superior de Ingeniería de Lugo, del Departamento de Geografía de la USC y de la ETSAC, el *Grado en Paisaje* nació tras la constatación de que en Europa en particular y en los países desarrollados en general, existía y existe una preocupación creciente por el paisaje, entendido como un patrimonio propio que es preciso preservar, ya que es un elemento fundamental de la calidad de vida. El «Convenio del

14. «Resolución de 16 de marzo de 2023, de la Universidad de A Coruña, por la que se publica la modificación del plan de estudios de Máster Universitario en Rehabilitación Arquitectónica», en: *Boletín Oficial del Estado* 82, 6 de abril de 2023, pp. 50895-50897.
15. «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», en: Boletín Oficial del Estado 261, 31 de octubre de 2015, pp. 103232-103290.
16. «Resolución de 12 de diciembre de 2018, de la Universidad de A Coruña, por la que se publica el plan de estudios de Graduado en Paisaje (Grado conjunto de las universidades de Santiago de Compostela y A Coruña», en: *Boletín Oficial del Estado* 4, 4 de enero de 2019, pp. 1247-1251.

Paisaje» tiene por objeto animar a las autoridades públicas a adoptar políticas y medidas a escalas local, regional, nacional e internacional para proteger, planificar y gestionar los paisajes europeos con vistas a conservar y mejorar su calidad, y llevar al público las instituciones y las autoridades locales y regionales a reconocer el valor y la importancia del paisaje y a tomar parte en las decisiones públicas relativas a este.

Lo que se hace evidente es la necesidad de que la sociedad forme a profesionales especializados en esta temática para trabajar en las empresas y administraciones que tendrán que seguir desarrollando estos trabajos en los próximos años, y que además se incorporen a otros equipos multidisciplinares para desarrollar los instrumentos de planes urbanísticos y de ordenación del territorio que, cada vez, con más intensidad, demandan mayor atención y sensibilidad hacia el paisaje.

El estudiantado egresado tras los cuatro cursos del *Grado en Paisaje* podrá participar en el diseño, restauración, gestión, mantenimiento y administración de espacios abiertos privados y públicos, como jardines, parques, viarios o plazas ajardinados, entornos de complejos turísticos, industriales, comerciales, deportivos o educativos etc., así como el entorno de infraestructuras públicas como carreteras, presas, minas, vertederos, etc. Tendrá competencias para el desarrollo y la aplicación de estrategias y procesos de diseño, gestión y plan paisajístico a todas las escalas del territorio, así como para la restauración de espacios alterados con la aplicación de las oportunas medidas de corrección ambiental, la realización de evaluaciones de impacto ambiental, por un lado, y de estudios sobre clima, suelo, flora, fauna, aguas superficiales y subterráneas y drenajes para proyectos relacionados con el paisajismo y el entorno construido, por otro. También podrá realizar estudios económicos y proyectos de paisajismo, asesoramiento, consultoría, investigación y dictámenes técnicos.

Este perfil profesional está relacionado con diversos sectores de Galicia, tales como el urbanismo, la planificación, la agricultura, la ganadería, la pesca, la piscicultura, el turismo, los servicios públicos, la cultura, la sostenibilidad, la industria, las infraestructuras, el transporte… Algunos de ellos, además de estratégicos, en la actualidad son sectores emergentes dentro de la demanda social y económica.

3.3.5. Máster en Desafío de las Ciudades[17]

Como ejemplo de la dimensión internacional que tienen los problemas vinculados a la planificación territorial y urbana, y teniendo en cuenta que la población mundial alcanzó los 8.000 millones de personas en 2022, de las cuales más de la mitad viven en zonas urbanas y que se prevé que esta cifra aumente (en el 2050 el 70 % de la población vivirá en ciudades que deberían ser inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, conforme a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU),[18] tras un acuerdo entre seis univer-

17. «Resolución de 28 de marzo de 2023, de la Universidad de A Coruña, por la que se publica el plan de estudios de Máster Universitario en Desafíos de las Ciudades», en: *Boletín Oficial del Estado* 89, 14 de abril de 2023, pp. 53365-53373.

18. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ods) son una iniciativa de la onu, diseñada para erradicar la pobreza, proteger el planeta y garantizar la prosperidad para todas las personas hacia el año 2020. El

sidades, las tres gallegas y tres del norte de Portugal, se puso en marcha el *Máster Universitario en Desafío de las ciudades*. Este se imparte conjuntamente en la Escuela de Ciencias y Tecnología de la Universidade de Tras-os-Montes e Alto Douro, en la Escuela de Ingeniería de la Universidade do Minho, en la Escuela de Letras de la Universidade do Porto, en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Vigo, la Facultad de Geografía e Historia de la USC y en la ETSAC de la UDC. Esta iniciativa innovadora no es ajena a los objetivos de conseguir reforzar y consolidar una red eurorregional integrada por Galicia y el norte de Portugal

La variedad de centros y saberes permite un análisis multidisciplinar que implica la existencia de seis módulos de docencia: la *Dimensión Física*, con énfasis en la formalización de las estructuras urbanas; la *Dimensión Social y Educativa*, atendiendo principalmente a los desafíos sociales y educacionales de las ciudades; la *Dimensión Ambiental*, haciendo hincapié en los desafíos ambientales de las ciudades; la *Dimensión Tecnológica*, para hacer frente a los desafíos tecnológicos de las ciudades; la *Dimensión Política*, centrada en la gobernanza y política urbanas; y, por último, la *Dimensión Económica*, profundizando en el estudio de la economía urbana. El perfil del estudiantado es diverso, conformándose, entre otros, con personas egresadas de Arquitectura, Sociología, Antropología o Periodismo.

3.2. La investigación

En el catálogo de investigación de la UDC, figuran vinculados a la ETSAC nueve grupos de investigación, dos unidades de investigación y ocho investigadores individuales.[19] Siete de los nueve grupos y una de las dos unidades centran sus líneas de investigación en la planificación territorial y urbana, desde enfoques diversos.

El *Grupo de Investigación Persona-Ambiente* (GRIPA) centra su investigación en Modelos de predicción de comportamiento ambiental; Análisis de espacios colectivos - Agrupaciones alternativas de viviendas, evaluación de impacto social; Educación ambiental y desarrollo sostenible; Espacios cotidianos: la casa familiar y el lugar; Sostenibilidad ambiental; Innovación social: Aspectos teóricos; Transición Energética: Aspectos sociales, Cooperación; y Paisaje.

Galicia Ciudad y Territorio (CGeT) dedica su atención a la investigación de la Realidad territorial y urbana de Galicia; Proyecto urbano y proyecto urbanístico. Proyecto residencial; Espacio público. Espacio urbano contemporáneo; Historia del urbanismo y de las transformaciones urbanas; Ordenación del territorio en Galicia; Paisaje y Hábitat Sostenible; Planeamiento general y de desarrollo; Sistemas de Información Geográfica y Ordenación Territorial; La ciudad que nos interesa. La Ciudad que ellos narran; Mecánica urbana en la cultura popular; y Estrategias de planificación vegetal.

El *Grupo de Arquitectura y Urbanismo Sostenible* (GAUS) investiga sobre La construcción de la Galicia urbana; Los espacios cotidianos: la casa y el lugar; La ordenación

ods 11 es «Ciudades y comunidades sostenibles».

19. <https://www.udc.es/es/centros_departamentos_servizos/centros/centro/?codigo=630> (consulta: 26/04/26).

y planificación territorial y espacial a través del análisis de equipamientos deportivos; La perspectiva de género en los estudios y en el ejercicio de la Arquitectura; y Restitución gráfica del patrimonio construido.

Las líneas de investigación del *Grupo de Investigación en Composición Arquitectónica y Patrimonio* (GICAP) son procesos de relación entre Arquitectura y Artes desde la modernidad; Patrimonio arquitectónico de Galicia; Tesaurus de Historia del Arte; Arquitectura y Patrimonio popular.

Por su parte, el *Grupo de Investigación en Historia de la Arquitectura* (IALA) se dedica a investigar en Historia de la arquitectura; Historia del urbanismo; Historia del diseño industrial; Modernidad y contemporaneidad; Aplicación de las TIC a la enseñanza de historia del urbanismo, arquitectura y diseño industrial; y Patrimonio industrial y paisaje cultural.

Para finalizar, la *Unidad de Investigación Paisaje, Arquitectura y Ciudad* (pARQc) propone investigar sobre el Espacio Público Urbano; Turismo y Patrimonio; Espacio, arte y arquitectura; La forma de la arquitectura; Estrategias urbanas en las periferias; y Teoría del proyecto arquitectónico.

4. RELACIONES CON INSTITUCIONES Y EMPRESAS

4.1. Relaciones con instituciones públicas

Si anteriormente definíamos como error el entender que la escuela solo tiene que preocuparse de la instrucción, también afirmamos que sería una segunda equivocación el limitarnos a esa labor de formación citada. Una escuela debe devolver a la sociedad lo que esta ha invertido en ella y, por tanto, tiene que jugar un papel activo, sobre todo en su entorno próximo, y convertirse en una interlocutora necesaria para las diversas administraciones y para las instituciones, tanto públicas como privadas, cuando se trate de pensar y reflexionar, como paso previo a cualquier actuación que se pueda llevar a cabo en los ámbitos de conocimiento vinculados a las titulaciones que se imparten en ella. Tenemos tanto los mimbres como la calma necesaria para ello, ya que los nuestros no son objetivos políticos vinculados a períodos electorales, ni económicos con exigencia de rentabilidad, sino académicos, buscando una mejor formación de nuestro estudiantado.

Es por ello por lo que se han establecido contactos con instituciones públicas, desde locales a autonómicas. Algunos ayuntamientos se han puesto en contacto con nosotros para que desde la escuela se haga una primera labor de reflexión y análisis sobre algunos problemas concretos que tienen, sobre todo, en zonas sensibles desde un punto de vista paisajístico y territorial. Las diferentes propuestas realizadas en cursos diversos, desde segundo de Grado en Sada, Gondomar o Valdoviño, hasta el Máster en Pontevedra, constituyen un banco de ideas a partir de las cuales se pueden plantear concursos o encargos ya de ámbito profesional.

Otro modo de colaboración que también se ha iniciado es el solicitar a la escuela un representante que forme parte de los jurados de los diversos concursos que promueven, como han hecho la Diputación de A Coruña y el Instituto Gallego de Vivienda y Suelo.

O la petición de redacción de diferentes informes de apoyo a diversas iniciativas de la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Conselleria de Cultura, Lengua y Juventud de la Xunta de Galicia

Se está en negociaciones con otras instituciones para ir un paso más allá, mediante la firma de convenios en los que la escuela aporte lo que aquellas no tienen, que es tiempo para pensar, puesto que la gestión pública tiene unos ritmos y unos plazos que no puede parar: planteamientos alternativos, nuevos enfoques, puntos de vista diferentes son parte esencial del mundo docente e investigador.

4.2. Relaciones con empresas

No debemos dejar de lado la vinculación con el sistema empresarial y productivo relativo a la construcción y a la tecnología. En una comunidad autónoma en la que hay referentes mundiales en diferentes elementos y sistemas constructivos, sería una tercera equivocación no buscar la cooperación con ellos, tanto en la docencia como en la investigación, entendiendo que a través de esa interlocución mejoraremos la formación del estudiantado, por un lado, y contribuiremos al progreso tecnológico, por otro.

Además de con empresas concretas, hay diversos acuerdos de colaboración con el Clúster del Granito, el Clúster de la Pizarra, el Clúster de la Madera y el Diseño de Galicia y el Clúster de la Construcción de Galicia. Las visitas especializadas y las jornadas técnicas tienen que formar parte de la oferta complementaria que la escuela ofrece, en lo que a docencia se refiere. Para ello se ha dispuesto un calendario semanal de cuatro días, dejando el viernes libre para posibilitar que se puedan realizar sin ningún tipo de problemas por coincidencia con otras materias.

Pero también en el ámbito investigador se puede aunar la labor de los grupos de investigación con la de los departamentos de innovación de las empresas para plantear nuevos modos de hacer, que, por qué no, podrían concluir en la elaboración de diferentes patentes, y cuyos resultados revertirían en la mejora de la formación docente del estudiantado de la ETSAC.

5. FORMACIÓN CONTINUA E INTERNACIONALIZACIÓN

5.1. Formación continua

La rscuela no debe caer en la autocomplacencia ni, mucho menos, en el ensimismamiento. El permanecer cerrados en nuestro mundo y ajenos a otro, caracterizado por ser volátil, incierto, complejo y ambiguo, no sería una cuarta equivocación, sino un error de consecuencias irreversibles. Debemos estar atentos a lo que está pasando, pero no como meros espectadores, sino como actores que ayudan a tomar decisiones en circunstancias como las presentes, para intentar dar respuesta a los problemas y desafíos actuales que tiene la sociedad, tanto los específicos de Galicia, motivados principalmente por su idiosincrasia cultural y por su dispersión poblacional consecuencia de su geografía, como los comunes a otros lugares: vivienda, planificación y conservación del medio natural y del

construido, sostenibilidad, creación de entornos amigables…, y el entendimiento del paisaje como un valioso integrante del bienestar y la calidad de vida de la ciudadanía, a la vez que expresión del patrimonio natural y cultural de la sociedad que lo ha conformado.

Lo anterior implica una revisión constante de los contenidos de las materias de las diversas titulaciones que conlleva su actualización, por un lado, como el poder plantear, al amparo de las opciones que permite la legislación universitaria, mediante la implantación de títulos propios, que van de las microcredenciales, potenciadas por la Unión Europea en los últimos años, hasta los másteres de formación permanente, por otro, para, ante las necesidades reales de formación, poder dar una respuesta adecuada en tiempo y forma. Esto es posible gracias a la cooperación institucional de quienes dirigen los departamentos radicados en la escuela, citados en el punto 3.1 de este texto.

5.2. Internacionalización

El hecho de ser la única escuela del noroeste español no implica que nos centremos en lo local y olvidemos lo global, que no deben ser términos antinómicos, sino que deben confluir en una síntesis en la que creemos. Defensores sin duda de la movilidad a través de programas nacionales e internacionales, enviamos y recibimos a estudiantes en un intercambio continuo que ayuda a mejorar la formación referida anteriormente, a la vez que estamos constantemente buscando nuevas alianzas con diferentes universidades extranjeras. Además, nuestra determinación queda avalada al ofertar una línea docente denominada *Etsac in English*, con ciento sesenta y ocho de los trescientos créditos del Grado en Estudios de Arquitectura impartidos en inglés.

La internacionalización se complementa con dos experiencias de colaboración altamente satisfactorias, como son el programa *Iacobus*, que ha cumplido treinta años, con las universidades de Clermont-Ferrand en Francia, Ratisbona en Alemania, Lieja en Bélgica y Erevan en Armenia. Los estudiantes de las cinco universidades comparten experiencias a la hora de realizar un proyecto, imbricado en nuestro caso en el Máster Universitario en Arquitectura.

Por otro lado, y con una historia continua desde el dos mil catorce, el *Joint Graduate Design Project* relaciona, también con la realización de un ejercicio común, al alumnado del último curso del Grado en Estudios de Arquitectura con sus homólogos de las escuelas de Arquitectura de las universidades chinas de Harbin y de Hohhot. En ambos programas la localización de los proyectos se cambia cada curso de modo rotario entre las escuelas participantes, lo que implica la realización de visitas mutuas en los que la convivencia entre el estudiantado demuestra lo acertado del planteamiento. Catorce estudiantes de la Escuela viajaron a China en el curso 2024-2025 y veinte en el actual 2025-2026, conformándose como una experiencia formativa, en todos los ámbitos, de primer nivel, al conocer de primera mano una realidad territorial y urbana completamente diferente a la que están acostumbrados, al pasar de una pequeña ciudad de un cuarto de millón de habitantes a otras tres de más de veinte millones de personas cada una de ellas.[20] Los ejercicios planteados trascienden la escala edificatoria, hasta alcanzar la dimensión territorial.

20. Nos referimos a las ciudades chinas de Pekín, Chengdú y Shanghái.

Como complemento, hemos modificado el calendario de pruebas docentes, con el fin de dejar una semana libre antes del comienzo del segundo cuatrimestre, para que, como nos consta, algunas asignaturas organicen viajes académicos para incrementar la formación mediante el conocimiento directo y la experimentación personal de la arquitectura que, para poder entenderse en su totalidad, debe ser estudiada y vivida en su entorno real, sin deslindar la escala edificatoria de la urbana, y no a través de imágenes proyectadas en un aula.

6. DIFUSIÓN

La difusión cultural de la arquitectura, destinada al estudiantado en primer lugar, y a la sociedad en general, en segundo lugar, es un asunto central para la escuela. La organización del calendario semanal, con un día y una hora fijos en los que no hay actividad docente, para que se puedan impartir conferencias y realizar otras actividades de igual índole, como inauguración de exposiciones o presentación de libros, posibilita la asistencia a estas.

A mayores, el acuerdo con las diferentes delegaciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia y con los ayuntamientos de las principales ciudades gallegas, ha propiciado la celebración de diversos actos vinculados a la Semana de la Arquitectura, extensión del Día Mundial de la Arquitectura instaurado en su momento por la UNESCO, con el objetivo claro de que la ciudadanía conozca y aprecie la buena arquitectura que hay en su ciudad, por medio de visitas guiadas, conferencias, exposiciones y publicaciones.[21] De ese modo, intentamos convencerla de que tiene derecho a un entorno de calidad al que no debe renunciar. La numerosa asistencia de público a los diferentes eventos de cada semana refrenda la tesis de que las personas no relacionadas directamente con la arquitectura quieren entender y disfrutar de ella. El hecho de conseguir que la opinión pública esté formada e informada es un objetivo que, aunque no forme parte inicialmente de los de una escuela, consideramos que es esencial y debe constituir parte del retorno a la sociedad de la inversión que esta hace en educación pública.

Acuerdos también con instituciones como la Fundación Luis Seoane, la Fundación Barrié, el Consello da Cultura Galega o el Museo do Pobo Galego evidencian el compromiso que la escuela tiene con su entorno cultural más próximo. O con el ámbito estatal, como nuestra pertenencia al Patronato de la Fundación DOCOMOMO Ibérico, culminada con la organización en la ETSAC entre el 22 y el 25 de octubre de 2025 del XIII Congreso de dicha fundación, con el título «La modernidad marítima. Arquitecturas e infraestructuras del paisaje litoral, 1925-1975», donde de nuevo lo urbano y lo territorial jugaron un papel esencial en los contenidos del congreso.

21. Como consecuencia de la Semana de la Arquitectura de A Coruña, se han publicado siete libros: *Andrés Fernández-Albalat arquitecto. Materiales de archivo: obra coruñesa (1959-1999); La Ciudad Jardín coruñesa. Textos para un centenario; A. Tenreiro Brochón. Obra arquitectónica y pictórica reunidas; Ramón Vázquez Molezún inédito. Obras y proyectos en A Coruña; Las torres coruñesas: construcción vertical de la ciudad en el siglo xx; Paisajes Públicos. Plazas y parques de A Coruña 1975-2025*; y, este mismo año, *Coruña brutalista. Una década de arquitecturas radicales (1965-1975)*. Por su parte, de la de Ferrol, uno: *Alfredo Alcalá Navarro. Vivendas na rúa Breogán. Ferrol, 1974-1976*.

A lo anterior hay que sumar diversos proyectos editoriales, entre los que se incluyen la revista científica *BAC. Boletín Académico. Revista de Investigación y Arquitectura Contemporánea*, y la serie de monografías *Papeis ETSAC*, ambas de periodicidad anual. A mayores, diferentes publicaciones con orígenes diversos, vinculados a la cooperación antes señalada, complementan el papel de dinamizador cultural que la escuela quiere jugar en su entorno geográfico y social.

7. CONCLUSIONES

La relación entre los temas de planificación territorial y urbana y la formación en las escuelas de Arquitectura pasó de no existir durante los primeros setenta años, desde la fundación de la primera escuela, a jugar un papel cada vez más importante, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX, con la aparición de la Especialidad de Urbanismo, que figuraba en los títulos expedidos.

En la actualidad, con todos los planes de estudios adaptados a las exigencias del Espacio Europeo de Educación Superior, la formación arquitectónica sigue siendo importante para el desempeño profesional de la planificación territorial y urbana. Sin embargo, la complejidad alcanzada por estas en la contemporaneidad ha demandado la aparición de nuevas titulaciones complementarias que se han vuelto imprescindibles para poder dar respuesta a todas las exigencias planteadas y conseguir asentamientos humanos acordes a los ODS.

La investigación debe ayudar a profundizar en ámbitos específicos del conocimiento preciso para plantear modelos de planificación que, una vez probados, puedan ser llevados a la realidad, mejorando notablemente la relación entre las comunidades epistémicas y las de práctica.

Las escuelas de Arquitectura deben jugar en la sociedad un papel que vaya más allá de la formación de personas competentes, que podrán desempeñar cargos técnicos o incluso políticos en las diferentes instituciones, transformándose en actores activos. Para ayudar a estas a abordar los problemas de planificación desde diferentes ópticas, por un lado, y para formar e informar a la ciudadanía para que acepte un rol responsable y con conocimiento en la toma de decisiones que afectan directamente a su relación con su ciudad y su territorio, por otro.

Todo ello en un tiempo en el que la inteligencia artificial ya no es un futuro, sino un presente, y que debemos entenderla como una herramienta más de formación, y no como un fin en sí misma. Nos gustaría finalizar creyendo que, tras salir de la escuela, las personas que han pasado por ella mantienen una actitud inconformista y no van a aceptar jamás la mediocridad, puesto que considerarán sagrada su labor y la abordarán con honestidad, con amor y, sobre todo, con pasión, con el objetivo claro de mejorar el entorno territorial y urbano en el que se desarrolla la vida de las personas para las que van a trabajar.

12 Revisión de los instrumentos de planeamiento en España: retos de la regulación jurídica

María Rosario Alonso-Ibáñez[a]

RESUMEN

El mayor desafío ante el que se encuentra el planeamiento en España consiste en la consideración de la naturaleza cada vez más compleja que conlleva gestionar el desarrollo urbanístico y territorial sostenible y sus mutuas interdependencias. La gestión de las interdependencias asociadas a la sostenibilidad supera definitivamente las posibilidades de la planificación urbanística y territorial, poniendo en jaque los viejos modelos para la planificación del territorio. Hay que dar paso a nuevas y más potentes regulaciones jurídicas de planificación estratégica como herramientas de gobernanza, en respuesta a la urgencia de contar con instrumentos capaces de afrontar los desafíos desde nuevos enfoques. Se abordan también en este trabajo los debates existentes sobre el modelo clásico de planeamiento que regula la legislación española, su complejidad técnica y procedimental, los términos en que se aborda su simplificación, su flexibilización, o como garantizar la seguridad jurídica.

ABSTRACT

The greatest challenge facing planning in Spain lies in addressing the increasingly complex nature of managing sustainable urban and spatial development and its interdependencies. Managing the interdependencies involved in sustainability clearly exceeds the capabilities of urban and spatial planning. It seems evident that the old models for spatial planning must now give way to new and more robust legal frameworks for strategic planning methodologies as tools of governance, in response to the urgent need for instruments capable of addressing these challenges through new approaches. This paper also addresses the ongoing debates regarding the classical planning model governed by Spanish legislation, its technical and procedural complexity, the terms under which its simplification and flexibilization are being addressed, and how to ensure legal certainty.

[a] Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo. mralonso@uniovi.es

PALABRAS CLAVE
planeamiento urbanístico, planificación territorial, planificación estratégica, derecho, desarrollo sostenible.

KEYWORDS
urban planning, spatial planning, strategic planning, law, sustainable development.

1. INTRODUCCIÓN

Reflexionar sobre qué ha pasado con el desarrollo urbano en España, poner de manifiesto sus necesidades, abordar los elementos que han llevado a que vengamos planteándonos hace ya más de una década la necesidad de una nueva intervención pública en la ciudad y el territorio, cómo reenfocar su marco jurídico, identificar sus requerimientos, sus principios, sus reglas, viene ocupándome hace tiempo. Pero esa generalizada sensación de encontrarnos ante un fin de época que no tiene definido su modelo político e institucional para adecuarse a las nuevas, o no tan nuevas, demandas sociales, ya no es tal. Ha dado paso a certezas, a nuevos paradigmas, a nuevos marcos de referencia compartidos que determinan el escenario actual en el que se desarrollan unas y otras políticas públicas.[1] Desde hace décadas abundan en la ciencia política las referencias a la crisis de los modos tradicionales de ejercer el poder público. Una serie de procesos de transformación de las estructuras socioeconómicas, de orden global, habría sometido «a fuertes presiones de cambio las formas tradicionales de regulación del conflicto social, y con ello, favoreciendo la emergencia de paradigmas alternativos» (Blanco y Subirats, 2012:17).

Para el Derecho, estas transformaciones han acarreado la interdependencia de los sistemas jurídicos, la internacionalización de las fuentes, la homologación y armonización de reglas y estándares, la pérdida de seguridad jurídica, la precariedad y desestructuración de las construcciones dogmáticas tradicionales, que han pasado a ser frecuentemente deficientes. Y una aparentemente imparable sensación de degeneración, al pretender reducirlo a normas escritas, cuando el Derecho es principialista en esencia.

El Derecho disciplina siempre una realidad subjetiva de un determinado sistema político, en nuestro caso de un sistema político constitucionalizado como «democrático y social de Derecho», y construye un relato que permite tomar decisiones; esa es su potencialidad. Y siempre que no acabe dominado, por ejemplo, por grupos de presión, esa realidad subjetiva no debería estar muy alejada de las necesidades de la sociedad, de la realidad del día a día de la ciudadanía, que es ciertamente compleja. Y es en este orden

1. A este escenario de cambios que caracterizan las nuevas realidades y que desencadenan un profundo impacto en los más preciados bienes de las sociedades actuales, como la vida, la salud, la estabilidad económica y el soporte laboral de las personas, y su impacto en las administraciones públicas, tan acostumbradas a factores como la previsibilidad, la estabilidad y la disponibilidad de contextos estratégicos permanentes en el marco de su actividad ordinaria, me he referido a propósito del el fortalecimiento de la capacidad institucional y de la capacidad de autogobierno de la autonomía local destacando cómo las instituciones deben mostrarse dinámicas y adaptarse al cambiante entorno político, económico y social, en permanente evolución (Alonso-Ibáñez, 2020*a*: 49-68)

de preocupaciones que la necesidad de impulsar reformas administrativas, tema cíclico y recurrente entre los *iusadministrativistas*, resulta claramente insuficiente para enfrentar ya no un escenario de cambios, sino las certezas que han dado paso a nuevos paradigmas, también regulatorios, referidos al desarrollo urbano.

Nos detendremos en esta ocasión en algunas consideraciones que están afectando a la ordenación urbanística y a su modelo de planeamiento, donde no puede sostenerse que la reconsideración de nuestros viejos modos de intervenir en la ciudad sea una cuestión que le sea ajena al legislador estatal o autonómico, ya que está en la base de las exposiciones de motivos de las leyes urbanísticas que hemos producido en las dos últimas décadas en España. Lo paradójico es que las reglas e instrumentos jurídicos que la ordenación urbanística predispone en la actualidad no terminan de acompasarse a esa reconsideración, y difícilmente sirven de sustrato jurídico al desarrollo de políticas públicas de nuevo cuño para enfrentar las demandas de la población que vive en los entornos urbanizados.

En realidad, la legislación urbanística que aún permanece vigente y no adaptada a los requerimientos de la sostenibilidad, en todas su dimensiones –también culturales, climáticas, energéticas, o demográficas–,[2] apenas hace perceptible que el urbanismo en su conjunto está inmerso en una profunda crisis, y ha terminado haciendo del planeamiento en general, y de manera particular el Plan General, con sus diferentes nombres en la legislación de las comunidades autónomas, un instrumento excesivamente complejo, en sus contenidos, en su tramitación y en su gestión. Normas escritas que permanecen ancladas en la reglamentación para facilitar eso que se ha dado en llamar el «proceso urbanístico y edificatorio», en la asignación de derechos edificatorios, en la ordenación pormenorizada de la edificabilidad en un ámbito concreto, es decir, en la regulación del uso detallado del suelo y la edificación, y que podrán referirse a una clase de suelo, un barrio, un núcleo urbano concreto o una actuación de transformación urbanística determinada. Ahí no puede seguir condensado el entero Derecho urbanístico en España.

2. LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y SU MODELO DE PLANEAMIENTO: ENTRE LA NECESIDAD DE ESTABILIDAD Y LA URGENCIA DE LA ADAPTACIÓN

Prácticamente está todo dicho sobre las debilidades del planeamiento urbanístico de carácter general en el Derecho español, «que se ha convertido en un documento espeso, pesado, interminable, con una pretensión de abordarlo todo, de forma que este mismo valor de pretensión de control y ordenación casi absoluta se ha convertido al mismo tiempo en su propia debilidad y a la vez el motivo de su mayor causa de fragilidad» (Jornet, 2023: 742). Algunas de las características más negativas de nuestro planeamiento,

> que inciden en su debilidad para afrontar los ambiciosos y amplios retos que tiene encomendados de conformidad con la legislación urbanística, saltan a la vista: falta de flexibi-

2. No solo sociales, económicas o ambientales; por cierto, los enfoques conservacionistas, positivos para evitar la pérdida de valores, son claramente insuficientes por sí solos.

> lidad para adaptarse a una realidad que cambia vertiginosamente, formalización excesiva, plazos muy dilatados para su revisión (no menos de 7 años) e incluso para su mera modificación puntual (entre 1 y 3 años), procedimientos de elaboración y aprobación, irracionales desde el punto de vista de la planificación global u horizontal, que se traducen en un sumatorio inconexo y heterogéneo de intereses sectoriales, una participación pública mucho más formal que real, imposibilidad de incorporación de potentes instrumentos tecnológicos de última generación por la propia configuración y características de estos instrumentos y su proceso de tramitación y, por último, y no menos importante, atribución de una naturaleza jurídica inadecuada por parte de la jurisprudencia, que conlleva efectos de nulidad absoluta de todos sus contenidos en el caso de que se cometa algún vicio formal, con independencia de su relevancia para el modelo de ordenación integral establecido y del impacto territorial y ambiental que pueda producir (De la Cruz, 2023: 650).

Hay también coincidencia en destacar, como uno de sus mayores problemas, el hecho de tener que asignarse derechos edificatorios a los propietarios de suelo, al menos en los suelos que sean objeto de transformación urbanística, fundamentalmente los urbanos no consolidados y los urbanizables sectorizados o delimitados, de acuerdo con su clasificación y categorización urbanística. En dichos suelos, la mera aprobación del planeamiento anticipa aprovechamientos urbanísticos.[3] Así sigue recogiéndose en algunas leyes urbanísticas de las comunidades autónomas, aunque la legislación estatal haya abandonado desde 2007 el desiderátum del reparto equitativo de los beneficios y las cargas, salvo en el seno de las actuaciones de nueva urbanización o de reforma o renovación de la urbanización,[4] y expresamente señale que no corresponde a los propietarios de suelo la edificabilidad prevista, sino que corresponde a quien la trabaja.[5]

3. De «relación tóxica» del planeamiento con el derecho de propiedad se ha calificado esta situación: «Pese a las sucesivas limitaciones introducidas por el legislador estatal "aún hoy la clasificación de un suelo que lo hace susceptible de ser transformado urbanísticamente lleva implícito el reconocimiento para el propietario de un porcentaje de aprovechamiento urbanístico que oscila entre el 85 % y el 90 % (excepcionalmente entre el 80 % y el 100 %)", dependiendo de lo dispuesto por cada Ley urbanística, en desarrollo y como complemento de la regla básica estatal contenida en el art. 18.1.b) del trlsru. Está condicionado al cumplimiento de variados deberes y al levantamiento de múltiples cargas, pero lo cierto es que dicho aprovechamiento pertenece al propietario. Lo mismo ocurre con los suelos urbanos en los que una modificación o revisión del planeamiento diseña nuevas operaciones urbanísticas. La legislación, tanto estatal, como autonómica, establece de manera clara a través de qué mecanismos participará la comunidad en unas plusvalías que, de facto, también son del propietario. La legislación urbanística ha ido añadiendo más y más cargas para tratar de compensar aquellos aprovechamientos, en un esquema diabólico que termina acumulándolas al precio del producto inmobiliario final, que es la vivienda» (De la Cruz, 2023: 654).

4. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural: «El derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de nueva urbanización, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación» (art. 13.2.c trlsr).
Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación de urbanizado: «Participar en la ejecución de actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, o de dotación en un régimen de justa distribución de beneficios y cargas, cuando proceda, o de distribución, entre todos los afectados, de los costes derivados de la ejecución y de los beneficios imputables a la misma, incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación» (art. 14.c trlsr).

5. De conformidad con el art. 11.2 TRLSRU, «La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patri-

Por tanto, ¿nuestro modelo de planeamiento urbanístico tiene que definirse necesariamente a partir de la asignación de derechos edificatorios a los propietarios de suelo?

El requisito de viabilidad económica del planeamiento, aun con los diferentes nombres que le da la legislación,[6] obliga a que las condiciones que inciden en su viabilidad se concreten con proximidad temporal al desarrollo de la actuación: edificabilidad, dotaciones adscritas, porcentajes de vivienda pública, etc.

Conocemos anulaciones de planeamiento donde se denuncia la inviabilidad económica de un ámbito, directamente imputable a las determinaciones de ordenación previstas por un plan general. Las cargas consistentes en la adscripción de sistemas generales a ámbitos de suelo urbano no consolidado son perfectamente posibles a la luz de la legislación vigente. Dicha cesión del suelo solo resultará disconforme a derecho si es determinante de la inviabilidad económica de la gestión del ámbito. Que la cuestión es esta y no el hecho de la adscripción en sí determina que el perjuicio económico que las determinaciones del planeamiento general puedan causar al propietario del suelo no son comparables. Como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 10 de noviembre de 2005 (ECLI:ES: TSJPV: 2005:5102),

> los únicos perjuicios relevantes son los asociados a la falta de rentabilidad económica del ámbito, pero no aquellos otros de subjetiva apreciación, y que se fundan en la comparación de elementos heterogéneos. La recurrente no tiene derecho alguno al mantenimiento de la edificabilidad de la que dispone, ni ha de concluirse que se vea perjudicada por el cambio de ordenación, si, tal como alegan las codemandadas, el fruto de la nueva ordenación es un ámbito de la máxima calidad urbanística que nada tiene que ver con las condiciones de degradación y obsolescencia de la actual situación urbanística del ámbito.

Dicha sentencia viene a poner de manifiesto que, conforme a la legislación aplicable, la conformidad a derecho de un determinado planeamiento vendrá determinada por la viabilidad económica del ámbito en función de la relación existente entre los aprovechamientos y las cargas urbanísticas asignadas. Es decir, que entre la documentación de los planes han de incluirse estudios y memorias económicas que garanticen su viabilidad, documentos a los que desde un punto de vista meramente formal se dispensa de un rigor excesivo, pero que en cualquier caso han de garantizar la viabilidad económica, porque

monialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística».

6. Un análisis de los distintos ámbitos espaciales donde deba quedar garantizada la viabilidad económica a corto y largo plazo de las actuaciones urbanísticas, a qué documentos se lleva el análisis de las variables económicas correspondientes, y el alcance que en términos de sostenibilidad urbana tiene la regulación que deja establecida el trlsr (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido estatal de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; en Alonso-Ibáñez (2020*b*: 264-272)). Clarificadora al respecto es la sts de 16 de febrero de 2021, FJ 3, en la que se da respuesta a la cuestión de interés casacional en relación a memoria de viabilidad económica, aclarando que esta viene referida al suelo urbanizado, art. 7 trlsru referida a todas las actuaciones de transformación urbanística (renovación o reforma de dicho suelo urbanizado, o de dotación) y no así las actuaciones de nueva urbanización propias del suelo en situación de rural, a las que se circunscribe el informe de sostenibilidad económica, art. 22.4 TRLSRU.

es precisamente una condición necesaria de su legalidad de la ordenación que deja establecida el propio planeamiento.

¿Se puede garantizar que las actuaciones previstas en el planeamiento sean realmente viables cuando llegue el momento de la ejecución del plan? «No nos debería extrañar que los estudios de viabilidad sean tan livianos ni que haya tantas actuaciones en la bandeja de salida a la espera de que se alineen los astros» (Cerezo, 2025). De ahí las iniciativas legislativas que incipientemente están produciéndose, proponiendo que el planeamiento de carácter general fije las condiciones de cada actuación de forma indicativa, al objeto de que se pudieran concretar en el momento de la ejecución para garantizar la viabilidad de la actuación.

Como hemos destacado ya, nuestro modelo de planeamiento, basado en la asignación de edificabilidad, convierten en totalmente ineficaz el pretendido reparto equitativo de beneficios y cargas, siendo necesario que las determinaciones del planeamiento general puedan reajustarse a lo que demande su viabilidad en el momento en que vaya a ejecutarse cada actuación. El legislador puede y debe enfrentar este problema, y algunos textos se están ya conociendo. Se trataría de abordar esta problemática sobre la base en la división del mismo plan general como instrumento único en dos, donde quedara diferenciada la ordenación de carácter estratégico y la ordenación detallada.

En este sentido, la Ley de Illes Balears 4/2025, de 18 de julio, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención de suelo mediante proyectos residenciales estratégicos. Se concentrarían en estos proyectos estratégicos residenciales, un único instrumento, el contenido del plan de ordenación y los proyectos de reparcelación y de urbanización, a fin de obtener suelo urbanizado con uso residencial en el menor tiempo posible mediante una única tramitación urbanística y ambiental. Permitirían incrementar edificabilidad, o reducir la adscripción de sistemas generales a las actuaciones. Es decir, podrán modificar las condiciones establecidas para el desarrollo del sector de suelo urbanizable o del suelo urbano por el planeamiento general municipal vigente, y establecerán la ordenación detallada del suelo con el nivel propio de un plan urbanístico derivado. Esta ley ha sido objeto del recurso de inconstitucionalidad número 7410-2025, contra diversos artículos de esta ley.

En el País Vasco, el plenario del Foro de Urbanismo y Vivienda, órgano consultivo previsto en su Ley de Suelo y Urbanismo, aprobó el 13 de octubre de 2025 unas recomendaciones al Gobierno como modificaciones normativas y simplificaciones administrativas a abordar a medio plazo, entre ellas

> explorar marcos más flexibles y resilientes del planeamiento y desarrollo urbanístico. Una posibilidad que analizar sería reconfigurar el modelo a través de 3 instrumentos: Un plan municipal estratégico, de carácter no normativo, que recoja los objetivos a alcanzar y la hoja de ruta a desarrollar para lograrlos. Este plan se centraría en los nuevos ámbitos a desarrollar y/o modificar e incluiría dentro de su modelo de gobernanza ventanas temporales para revisar y actualizar la planificación. Ordenanzas que recojan los elementos obligatorios generales a aplicar en el urbanismo municipal. Estas ordenanzas serían actualizadas cuando la situación así lo exigiese. Y Proyectos de actuación para su despliegue en ámbitos geográficos concretos de lo definido en el plan estratégico, desde la ordenación a la urbanización. Estas recomendaciones se han incorporado ya en parte a la Ley del País Vasco 6/2025, de 11 de diciembre, de Medidas Urgentes en materia de Vivienda, Suelo y

> Urbanismo y está tramitándose un Anteproyecto de Decreto de modificación urgente de disposiciones reglamentarias en materia de vivienda.[7]

La Ley de Madrid 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio, y sobre todo el anteproyecto de ley de Madrid de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región, o el anteproyecto de ley del Principado de Asturias de Ordenación Integral del Territorio, irían en el mismo sentido, de configurar un nuevo sistema de planeamiento, que vaya sustituyendo el modelo clásico por una nueva lógica más simple, más flexible y más estratégica. En el anteproyecto madrileño sería un plan estratégico municipal que reemplaza al PGO como plan general. Define la estrategia y la ordenación general del municipio, combinando visión territorial y urbanística, y un plan ejecutivo de actuación, de iniciativa pública o privada, como nuevo plan operativo para desarrollar zonas concretas. Sustituye parcialmente a los planes parciales y proyectos de urbanización, integrándolos en un solo trámite. Se establece como modelo general que cada municipio cuente con un plan estratégico municipal con determinaciones estructurales muy simplificado. Este plan será desarrollado mediante planes ejecutivos, que incluirán únicamente información esencial como la edificabilidad, la calificación del suelo o el aprovechamiento. Todo el contenido relativo a los parámetros de edificación que actualmente figura en los planes generales de ordenación urbana –como condiciones de edificación, normas zonales o claves de ordenanza– se trasladará a ordenanzas municipales, que serán mucho más ágiles en su modificación y adaptación a la realidad cambiante de los municipios.

En el Principado de Asturias, el anteproyecto de Ley de Ordenación Integral del Territorio de Asturias (LOITA) pretende una ordenación similar, persiguiendo sustituir el plan general como instrumento único en dos, diferenciando la ordenación de carácter estratégico y la ordenación detallada.[8]

Ciertamente, la legislación urbanística no tiene porqué definir el modelo de planeamiento general a partir de la asignación en un único instrumento de derechos edificatorios a los propietarios de suelo cualesquiera que sean las actuaciones urbanísticas. Este modelo aporta rigidez. La elaboración de los planes puede ser más fácil. Y aquí entramos en el debate de la flexibilización y la simplificación.

7. De lo que viene dando cuenta puntualmente Cerezo en su blog, ya citado.

8. La renovación de la legislación urbanística y territorial asturiana está teniendo una larga gestación en el tiempo, que se remonta a la anterior legislatura. En la actual, iniciada en el año 2023, recientemente se ha hecho público un anteproyecto de ley que se ha sometido a información pública, habiendo vencido dicho período el pasado 13 de marzo.
Acerca de la anómala situación en que se encuentra la ordenación asturiana del urbanismo puede verse «El nuevo reglamento de ordenación del territorio y urbanismo del principado de Asturias. A propósito del desarrollo reglamentario autonómico de legislación estatal» (Alonso, 2023b: *in totum*).

3. SUPERAR LAS RIGIDECES DEL PLANEAMIENTO CLÁSICO: MÁS ALLÁ DEL DEBATE DE LA FLEXIBILIZACIÓN O SIMPLIFICACIÓN

Es innegable que el ritmo al que se libera suelo y la demanda están desacompasados, que existe una escasez de disponibilidad de suelo urbanizado por motivos de lentitud en la tramitación necesaria para su transformación, que los procedimientos urbanísticos son excesivamente complejos, dilatando en el tiempo los trámites, a veces de forma innecesaria, como consecuencia, se dice, de que tanto la legislación urbanística como las afecciones al urbanismo de la legislación sectorial diversa, tanto estatal como autonómica, imponen un número elevado y creciente de informes sectoriales durante la elaboración de planes urbanísticos. El modelo clásico de planeamiento descansa, ya se ha señalado, sobre una ordenación urbanística omnicomprensiva y determinista, que sitúa en la cúspide al Plan General, y que, bajo la rigidez del principio de jerarquía normativa, es desarrollado pormenorizadamente por los planes de desarrollo, aunque caben excepciones.

A ello debemos sumar un complejo y dilatado procedimiento de aprobación de dichos planes, lo que provoca, no en pocas ocasiones, que la ordenación, al entrar en vigor, nazca caducada por no responder a la realidad y necesidades del momento; sin olvidar la inseguridad que provocan los múltiples pronunciamientos judiciales declarando la nulidad de pleno derecho de los planes urbanísticos cuando en su tramitación se produzca cualquier infracción del ordenamiento jurídico. Y sin desconocer que nuestro derecho urbanístico está plagado de ambigüedades y contradicciones. La dirección del desarrollo urbano está subordinada a la iniciativa privada, y el crecimiento y transformación de la ciudad está sujeta a las dinámicas de los poderes económicos, del mercado. Y en estas condiciones, instituciones con finalidad reguladora, como los patrimonios públicos de suelo o figuras de adquisición preferente de suelo, no han podido desplegar su función.

Una cultura para hacer viable económicamente las actuaciones urbanísticas, con preferencia por el propietario de suelo, y sin modificar las condiciones del mercado inmobiliario. Una cultura especulativa, prohibida por la Constitución (art. 47 CE). Hacer frente a la especulación viene siendo el objetivo reiterado de la legislación urbanística española. Legislación que dice expresamente querer intervenir para evitar la especulación, y para ello predispone las más depuradas y sofisticadas técnicas urbanísticas. Lo que ocurre es que la intervención se ha canalizado para incidir sobre el precio del producto inmobiliario, el suelo urbanizado, a base de ampliar la oferta, a la par que haciendo viable económicamente la urbanización a través de la equidistribución. En esta manera de intervenir el legislador ha sido tenaz, cualquiera que fuere el signo político del gobierno de turno.

> Hay mucho que podar en la espesa fronda del Derecho urbanístico, que ha ido acumulando demasiada maleza. Y todo esto no puede irse tapando con el aburrido juego de acudir un día sí y otro también al Tribunal Constitucional, no para plantear problemas de fondo, que eso sí tendría interés y utilidad, sino para destruir esta o aquella competencia, aunque luego, una vez obtenida, no se sepa qué hacer con ella (Fernández, 2007: 70).

¿Son suficientes las apelaciones a la simplificación para superar las contradicciones y rigideces de nuestro modelo?

Si por «simplificar» entendiéramos ir al fondo del problema, no iríamos desencaminados. ¿A qué me refiero con ir al fondo del problema? Ya me he referido a la necesidad de garantizar la viabilidad económica del planeamiento en el momento de la ejecución, y a cómo el reparto equitativo de beneficios y cargas se abandonó con carácter general por el legislador estatal en 2007. De conformidad con la legislación estatal vigente, básica, la patrimonialización de la edificabilidad por los propietarios de suelo está condicionada al cumplimiento de deberes, y a la eventualidad de las cargas urbanísticas.

Se puede hacer planeamiento urbanístico sin tener que definir en todo caso áreas de reparto, aprovechamientos tipo, coeficientes de techo, etc. El ordenamiento estatal vigente posibilita planeamiento urbanístico de nueva generación sin tener que asignar derechos edificatorios a los propietarios, según las distintas situaciones de suelo (rural o urbanizado) y de las concretas actuaciones urbanísticas, según sean actuaciones básicas ordinarias de régimen general (de transformación –nueva urbanización, reforma o renovación de la urbanización, dotación, edificatorias–) o actuaciones sobre el medio urbano (rehabilitación edificatoria, regeneración y renovación urbanas, regeneración urbana integrada).[9]

Pero no parece ir por ahí la necesidad de adoptar medidas legales cuando en el debate se está apelando a la simplificación o la flexibilización, y a la postre a la seguridad jurídica. Al respecto, no parecen haberse interiorizado suficientemente en las legislaciones urbanísticas autonómicas las bases de la nueva regulación que ha introducido el legislador estatal, hoy recogidas en el TRLSRU,[10] que condicionan, desplazando a las regulaciones autonómicas contradictorias, y necesitadas en todo caso de incorporación a la ordenación urbanística

9. El PGOU de Getxo aprobado en noviembre de 2025 sería uno de esos planes generales de nueva generación. Las ideas claves que lo caracterizan y que definen las ordenaciones y regulaciones que contiene, siguiendo a Cerezo, desde el punto de vista técnico incorpora las siguientes determinaciones: aúna el régimen jurídico de la regulación básica del TRLSRU y de la Ley de Vivienda del Estado con el de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo y la Ley 3/2015 de Vivienda de Euskadi. Las ordenaciones se definen en función de las situaciones de suelo y actuaciones básicas (de nueva urbanización, de reforma o renovación de la urbanización y de dotación). Se acaba con las áreas de reparto, el aprovechamiento tipo, el coeficiente de techo… Es el primer pgou de Euskadi que incorpora la calificación de suelo de vivienda de protección social en alquiler en las actuaciones de urbanización y lo hace de una manera económicamente sostenible para la hacienda local. Pone las bases para afrontar el problema de la obsolescencia urbana. En previsión de la aprobación de la nueva Ley de Medidas Urgentes pone tres actuaciones de nueva urbanización y once actuaciones de reforma o renovación en condiciones de iniciar la tramitación de su ejecución al haber finalizado la labor de planeamiento desde el pgou. Las actuaciones no se definen ni definirán por la existencia de un incremento de la edificabilidad, sino por los deberes asociados a cada actuación. Incorpora la nueva documentación exigida en el trlsr y que contribuye a la formulación de las nuevas ordenaciones. Asume la integralidad más allá de su justificación, incorporando las determinaciones transversales, físicas, sociales, económicas, ambientales, de infraestructuras y de otras administraciones, que todas inciden en la definición de un nuevo marco urbanístico (2025, cit.).

10. Las claves de la nueva regulación, en síntesis, serían:

– Los tres estatutos subjetivos, el del ciudadano, el del propietario y el de la iniciativa (frente al estatuto único del propietario), por los cuales, entre otros aspectos, se separa la condición de propietario de la condición de empresario urbanizador.
– Las dos situaciones básicas de suelo, rural y urbanizado (frente a la clasificación) que agotan y desplazan el régimen precedente de derechos y obligaciones de la propiedad.

y territorial que competencialmente corresponde a las comunidades autónomas. Por el contrario, cuando se apela a la necesidad de simplificar y reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la planificación, y al respecto existe un amplio consenso, no se está pensando adaptar el planeamiento al cambio de paradigma de intervención en la ciudad que se ha producido, que es ya una certeza legal, sino que se está pensando en la elaboración y la vigencia de los planes, que serían los «dos indicadores de la obsolescencia del Plan General» (Jornet, 2023: 743). Por esa senda caminan las regulaciones autonómicas de nuevo cuño que estarían introduciendo instrumentos planificadores sobre la base de la división del propio Plan General como instrumento único en dos, donde quedara diferenciada la ordenación de carácter estratégico y la ordenación detallada. Por su parte el propio legislador estatal apela solo a las cuestiones formales o de procedimientos de elaboración para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito del planeamiento.[11]

Y mientras tanto sigue pendiente la necesidad de rediseñar el contenido de los planes de ordenación para adaptarlos al nuevo paradigma regulatorio, que es realmente cuestión sustantiva, de fondo, no de forma. La necesidad de rediseñar el contenido de los planes generales se está enfrentando solo porque han adquirido tal complejidad en su elaboración y aplicación que resulta fácil incurrir en errores que a la postre determinan pronunciamientos judiciales de nulidad. Las soluciones se están encontrando en el aligeramiento

– El régimen de las actuaciones básicas (otra vez frente a la clasificación) que se definen por su objeto y por sus deberes, y no en función de que se produzca un incremento de aprovechamiento o edificabilidad.
– El régimen estatutario pleno de la propiedad, con un alcance del deber propio del medio urbano en el que se inserta y con un límite del deber creciente en el tiempo y al margen del estado real de la propiedad (frente a un régimen estatutario nominal, limitado a la mera propiedad y progresivamente decreciente que impedía su exigibilidad) que se puede vincular, por primera vez en nuestra historia, a las actuaciones sobre el medio urbano que la rodea y la dota de valor.
– Las actuaciones de nueva y de preservación de ciudad, de transformación, edificatorias y sobre el medio urbano (frente a un único urbanismo de mero crecimiento horizontal o vertical) que permiten abordar los problemas de la ciudad de una manera sostenible e integrada, con cargo a todos los propietarios y no de la colectividad.
– La facultad de participar y la sostenibilidad económica (frente a la obligación de transformar y mera viabilidad económica), donde no es posible obligar a participar en la actuación de transformación ni en la actuación edificatoria (sí en la actuación sobre el medio urbano), siendo exigible garantizar la sostenibilidad económica, y distinguiendo dos viabilidades económicas de acuerdo con el régimen jurídico diferenciado de las actuaciones de transformación y sobre el medio urbano.
– La posibilidad de poder considerar todos los beneficios, ingresos, cargas y costes integradas en las actuaciones urbanísticas (frente a los beneficios y cargas tasados de mera condición física), de tal manera que la edificabilidad no tiene por qué ser el único beneficio, ni la urbanización y la edificación los únicos deberes de una actuación.

11. Tal como se afirma en la exposición de motivos del anteproyecto de ley por el que se modifica la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobada por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la Planificación Territorial y Urbanística: «La gran complejidad técnica y jurídica, tanto sustantiva, como procedimental, de dichos planes, agravada, si cabe, por la existencia no sólo de una nutrida legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística sino, sobre todo, por las heterogéneas, dispersas y cada vez más numerosas afecciones procedentes de la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica, unidas al largo periodo de tiempo que transcurre entre la entrada en vigor de dichos Planes y las sentencias que los anulan, hacen que los efectos de las mismas sean cada vez más perniciosos y supongan una amenaza grave y constante para la seguridad jurídica, además de una clara paralización de la potestad planificadora de las Administraciones públicas competentes».

de su contenido, por un lado, y en la clarificación de la propia naturaleza jurídica del planeamiento y caracterización de los vicios de legalidad que le afecten, por otro.

3.1. El aligeramiento del contenido de los planes urbanísticos generales

«Rediseñar el contenido de los planes generales, desdoblándolo en dos niveles de ordenación básico y detallado, sería una de las cuestiones a afrontar a medio plazo para mejorar la seguridad jurídica» (Menéndez-Rexach, 2023, 723). Con este nuevo enfoque, continúa,

> el contenido de los planes generales podría aligerarse considerablemente. Constarían de una estrategia, que no tiene que ser normativa, un programa de actuaciones (de transformación y edificatorias de gran entidad) y unas ordenanzas, que pueden ceñirse a las normas zonales si están aprobadas las ordenanzas municipales de urbanización y edificación. La estrategia y las actuaciones de urbanización estarían en el plan de ordenación estructural. Las de dotación podrían encuadrarse en el plan de ordenación pormenorizada, en planes especiales o en delimitaciones específicas de unidades de ejecución. Para justificar las decisiones que se adopten debe mantenerse la exigencia de la memoria y los estudios económicos y ambientales.

Este planteamiento parece estar asumido por una gran parte de la ciencia urbana española.[12] El contenido de plan urbanístico general tendría que ser –al respecto existe, como decimos, consenso– más de estrategia. Pero habría que aclarar cuándo se está apelando a estos documentos de carácter estratégicos como solución de los males del actual modelo de planeamiento urbanístico, si fueran un nuevo tipo de planificación urbanística, de naturaleza normativa, o no. Es decir, si se trata verdaderamente de instrumentos de ordenación urbanística. Y es en este punto donde es necesario clarificar qué naturaleza jurídica tendrían este tipo de estrategias a las que se está apelando.[13] Para Menéndez-Rexach habría que

12. «Se trataría de introducir en nuestro urbanismo una cierta metodología anglosajona en el sentido de diferenciar radicalmente en la planificación dos documentos totalmente diferentes: 1) por una parte lo que podríamos llamar el "*masterplan*" y 2) por la otra el "*action plan*"» (Jornet, 2023: 744). La planificación general municipal, más que producto cerrado de edificabilidades, estándares, sectores, aprovechamientos y valores económicos, se debería convertir en una semilla del producto que será después y que se irá concretando en base a acciones proyectuales específicas (Baño León, 2020: 15). El documento de planificación general debe ser una pauta, una plantilla, un pentagrama, un esquema que establezca precisamente esta estructura general y orgánica del territorio, con determinaciones que más bien deberían ser orientativas, indicativas, y que definiera las magnitudes de lo que se pretende o se desea obtener, pero de forma que estos objetivos generales se concreten posteriormente, en diferentes planes que definirán las acciones detalladas y específicas e identificarán los actores que ejecutarán los diferentes proyectos (Esteban Noguera, 2011). La ciudad debe ser el resultado de este dialogo entre procesos generales y acciones concretas, de forma que las segundas deben estar contempladas en el instrumento de estrategia general de ordenación, que servirá para definir el marco de referencia en el que concretar los diferentes planes de desarrollo que se ejecutaran posteriormente (Jornet, 2023: 746).

13. «Un modelo, de directrices, de orientaciones y de alguna forma debería como un avance dignificado, un avance con contenido e intención de proyecto, como un borrador de planeamiento, tal como se recogía en el antiguo artículo 125 de la Ley de Suelo de 1976, que establecía los criterios objetivos y soluciones generales de planeamiento. Un documento que después deberá ser concretado en los diferentes planes-proyecto que se desarrollen a continuación» (Jornet, 2023: 746).

separar claramente «la estrategia territorial, la normativa y las decisiones que son actos de aplicación», pudiendo la estrategia ser o no normativa (2023: 723).

Lo que está claro es que se trataría de documentos distintos a los instrumentos de ordenación urbanística supramunicipal y que exceden de la simple ordenación territorial. Como ha señalado Baño, al socaire de la competencia general sobre ordenación del territorio y urbanismo, las comunidades autónomas se han lanzado a establecer medidas de ordenación, incluso de planificación, por dos vías: 1) a través de planes supramunicipales de muy variado tipo; 2) mediante la previsión de instrumentos excepcionales que corresponden aprobar a las comunidades autónomas, pensados, en general, para grandes proyectos que dejan en entredicho la propia existencia de una planificación general, y que claramente condicionan el campo propio del urbanismo municipal y del Plan General (Baño, 2020: 15).

Parece claro también que estos documentos urbanísticos de carácter estratégico en que se desdoblaría el Plan General simplificarían procedimentalmente, sin duda, el modelo clásico de la ordenación urbanística municipal, pero en la normativa autonómica que empezamos a conocer no se contempla que a ellos se quieran llevar ni las exigencias del art. 3 TRLSRU,[14] ni el enfoque estratégico integrado al que apela la reglamentación comunitaria europea de la política de cohesión –cuando de cofinanciar actuaciones de desarrollo urbano sostenible con fondos comunitarios se trata–,[15] ni los planes de acción de las distintas agendas urbanas.[16] La naturaleza de los documentos a los que se lleva este enfoque estratégico integrado (llámense estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado –EDUSI–, estrategias territoriales integradas –ETI– planes de actuación integrada –PAI–, o planes de acción local de la Agenda Urbana Española) es clara, son documentos no normativos con vocación de acción transformadora, aunque entre nosotros se estén más bien elaborando como documentos de mero diagnóstico.

14. El art. 3 TRLSRU introduce una doble exigencia, con alcance que va más allá de normativa básica, como bases de obligado cumplimiento que garantizan la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de derechos y deberes (art. 1.1 ce), que es título competencial que tiene en exclusividad el legislador estatal: por un lado, el principio de desarrollo urbanístico y territorial sostenible, en los términos del apartado 2 y 3 de dicho precepto. Por otro, el principio de integración del propio principio de desarrollo sostenible en todo tipo de políticas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo.

15. Al respecto, Alonso-Ibáñez (2023a: 61-79).

16. A lo largo de los años 2021 y, fundamentalmente, 2022, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana ha colaborado con más de un centenar de entidades locales (municipios, diputaciones provinciales y agrupaciones de municipios) en los llamados «Proyectos piloto de Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española». Con estos planes estratégicos, siguiendo la metodología propuesta por la Agenda, se han identificado y ordenado, de manera coherente e integrada, un buen catálogo de políticas públicas, proyectos, programas y actuaciones que cada entidad local va a poner en marcha en el corto, medio y largo plazo, para lograr un compendio de objetivos que afectan al modelo de ordenación global de la ciudad. El análisis de estos 117 proyectos piloto de planes de acción local de la Agenda Urbana Española, según destaca De La Cruz (2023: 655), muestra un dato sumamente interesante «y es que un porcentaje muy alto de los proyectos y de las actuaciones identificadas en los mismos son posibles sin necesidad de alterar el planeamiento vigente. Es decir, son compatibles con el mismo y no tienen que esperar a que un nuevo Plan General se revise o simplemente se modifique para establecer una nueva estructura general y orgánica del territorio, que, en la mayoría de ellos, es la que ya existe».

Urge la clarificación jurídica de esta incipiente planificación urbanística estratégica, determinar si es planeamiento urbanístico *strictu sensu*, o no. No tiene las mismas consecuencias jurídicas, de todo tipo, atribuirles uno u otro carácter. Carácter normativo, vinculante por tanto, solo lo tendría en el primer caso. Y esta sí que es también una cuestión sustancial o de fondo del verdadero problema.

La reforma, la reordenación, el rediseño de los planes urbanísticos es competencia en materia de urbanismo, por tanto, de las comunidades autónomas, pero esta cuestión no le debería ser ajena al legislador estatal, no solo por razones de seguridad jurídica, que también.[17] El legislador estatal dispone de títulos competenciales para poner orden al respecto, pero no lo está haciendo, y está teniendo ocasión para ello en los intentos, fallidos por el momento, de modificación del TRLSRU, sobre los que diremos a continuación.

3.2. La naturaleza jurídica de los planes urbanísticos

El legislador estatal viene trabajando desde hace unos años en la elaboración de un texto para modificar la legislación vigente. Se han sucedido diversas propuestas legislativas encaminadas a afrontar, fundamentalmente, la problemática derivada de la nulidad de los instrumentos de planeamiento, tanto territoriales como urbanísticos, abordando una serie de aspectos comunes: casi todas ellas pretendieron delimitar los supuestos específicos que determinan la nulidad por vicios de procedimiento de un instrumento de planeamiento, evitar la nulidad en cascada de los planes jerárquicamente inferiores al planeamiento anulado, modificar el régimen de la acción pública urbanística, o incidir en aspectos procesales como la limitación temporal del recurso indirecto contra los planes.

El tratamiento de estas cuestiones en esas iniciativas legislativas nos indica ya la ambición de las modificaciones que se proponen, abarcando temas no ya de relevancia en el ámbito de la planificación territorial y urbanística, sino de gran trascendencia en el ámbito del derecho administrativo al afectar a instituciones jurídicas clásicas de nuestro ordenamiento, como son la nulidad o anulabilidad o la configuración del recurso indirecto contra reglamentos, como ha destacado Valenzuela (2025: 77).

El debate sobre la necesidad de superar las rigideces del planeamiento apelando a la simplificación meramente formal de dicho planeamiento nos lleva también a tener que traer a colación que nuestro modelo clásico se asiente en la atribución jurisprudencial de naturaleza normativa reglamentaria a los planes urbanísticos.

Así, a la indefinición de la naturaleza de los documentos estratégicos a los que se apela en la incipiente normativa autonómica para sustituir al planeamiento general actualmente existente, se suma la problemática de la propia naturaleza jurídica del planeamiento urbanístico en el modelo clásico, y la trascendencia de los vicios de legalidad en que pueda incurrirse en la elaboración de dichos planes, qué caracterización formal debieran tener esos vicios, y qué efectos tendría que tener la anulación judicial.

17. El refuerzo de la seguridad jurídica de estos instrumentos de ordenación incumbe al legislador estatal, sostiene Menéndez-Rexach (2023: 723).

Es por todos conocido que los vicios de legalidad de los instrumentos de ordenación urbanística conllevan la nulidad de pleno derecho, como consecuencia de la previsión establecida en el art. 47.2 Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común (LPAC), dada la atribución al planeamiento urbanístico de naturaleza reglamentaria, atribución que viene reconocida de manera insistente por la doctrina de los tribunales de lo contencioso-administrativo desde hace más de cincuenta años. Esto ha determinado una suerte de «pandemia» de nulidades de los planes generales en las últimas décadas, por todo tipo de razones. Ciertamente, con gran impacto allá donde el Plan General se anule cuanto mayor sea la ciudad afectada.

En todo este tiempo, que ha movido una reacción en los distintos Gobiernos, se está tergiversando, o confundiendo, la naturaleza del planeamiento, la trascendencia de los vicios, la incidencia de los vicios en el fondo o en la forma, si las infracciones del ordenamiento jurídico aplicable sean en todo caso cuestiones sustantivas o meramente formales. Da igual que los vicios sean de fondo o de forma, en la inmensa mayoría de los casos se están considerando como vicios de procedimiento, con clara minusvaloración de lo que el derecho urbanístico proyecta sobre el contenido del planeamiento, que ha pasado a estar presidido tanto por el principio de desarrollo urbanístico y territorial sostenible (art. 3 TRLSRU), como por enfoques y metodologías de gobernanza urbana que suponen un antes y un después del urbanismo regulado en la legislación urbanística autonómica. Este cambio de paradigma no se está tomando en consideración a la hora de analizar los efectos que pueda tener un vicio de legalidad que provoca una declaración de anulación.

Por otro lado, en el debate jurídico de estas cuestiones, se han contrapuesto dos principios constitucionales: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica, ambos en el art. 9.3 CE. Las apelaciones a la seguridad jurídica que se están produciendo para enfrentar este problema, y limitar las consecuencias anulatorias de los pronunciamientos de nulidad de los planes, lo son a una seguridad jurídica adulterada, puesto que se apela a ella más como garantía de las operaciones económicas con respecto a expectativas de negocio, que impregnan el urbanismo clásico, que como garantía del respeto y sujeción al ordenamiento jurídico (principio de legalidad).

Intentos de reforma o modificación del TRLSRU vienen sucediéndose desde el año 2018, con iniciativas legislativas para paliar los efectos de la nulidad del planeamiento. En verdad, no hay muchas diferencias entre las consecuencias, reales, de los vicios de nulidad absoluta y de los vicios de mera anulabilidad. El ordenamiento jurídico no asigna un distinto grado de eficacia a unos y otros. El momento en el que se desencadena la anulación es el mismo en ambos casos: desde el momento en que se produce la infracción del ordenamiento jurídico.[18] Las diferencias se encuentran en otro orden de consideraciones,

18. La STS de 8 de febrero de 2024 (ecli:es:ts: 2024:736) aborda esta importante cuestión de interés casacional: la de los efectos de la nulidad de una norma reglamentaria sobre los actos amparados en ella que se han realizado antes de ser declarada nula y haya ganado firmeza. A la nulidad de pleno derecho con carácter general se le atribuyen efectos ex tunc, lo que supone su carácter retroactivo. Cuando se trata de normas jurídicas, dicha invalidez existe desde su origen, desde que ha sido aprobada, aunque lógicamente la declaración de nulidad sea posterior. Cuando es una sentencia la que declara la nulidad de una norma reglamentaria es evidente que despliega sus efectos respecto de cualquier acto o actividad posterior. La norma pierde toda vigencia y los efectos hacia el futuro son los mismos que si se hubiera

entre otras: en la posibilidad o no de convalidaciones, en conservar o no actos y trámites previos, o en subsanarlos o no.

¿Cabría abrir la puerta a pronunciamientos de mera anulabilidad de los planes? Esto es a lo que se quiere dar respuesta en los intentos de modificación del TRLSRU. Tendría la consecuencia de permitir la conservación y subsanación de actos y trámites previos al pronunciamiento de anulación, siempre que sean subsanables. Vendría a poner cierto orden en la distinta trascendencia de los distintos vicios de legalidad en que pueden incurrir la elaboración de los planes. Señaladamente, en los que se ven afectados informes sectoriales.[19] Los informes sectoriales deben posibilitar el desarrollo de las distintas políticas sectoriales afectadas en el planeamiento. Ahora bien, ¿todo lo que trae causa de informes sectoriales que no se recogen en el plan, o que se tramitan de forma viciada, son siempre cuestiones formales, «vicios de procedimiento»?, ¿o las infracciones que se estuvieran cometiendo podrían ser cuestiones sustantivas, de fondo? En los pronunciamientos judi-

---

producido su derogación. Ningún acto administrativo puede ya tener amparo en ella. De dictarse sería nulo por falta de cobertura normativa.

La duda surge en relación con aquellas situaciones o actos nacidos al amparo de esa norma antes de ser formalmente declarada nula. En principio esos actos o situaciones nacidos bajo la cobertura de la norma estarían también contaminados por la misma ilegalidad. La coherencia de este planteamiento nos debe llevar, por tanto, a considerar que tales actos de aplicación también deben ser anulados, todos ellos. Sin embargo, esta posición maximalista es matizada por el Tribunal Supremo: «Hay razones y principios superiores, como la seguridad jurídica y la garantía de las relaciones establecidas, que pueden obligar a introducir limitaciones. La ley de nuestra Jurisdicción señala en su artículo 73 un límite que atiende a la firmeza del acto. Así es, las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales [...] La solución tradicional de nuestro ordenamiento jurídico y que consiste en que la declaración de nulidad de un reglamento solo proyecta sus efectos sobre los actos que no hayan ganado firmeza. Los actos firmes, en consecuencia, permanecen, subsisten, a pesar de la nulidad de la norma reglamentaria de cobertura [...] Es por tanto un principio general de nuestro Derecho, fundado en el principio constitucional de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), limitar los efectos *ex tunc* de las declaraciones de nulidad de las normas jurídicas, aunque esa nulidad lo sea de pleno derecho. Otra consecuencia, también derivada del principio de seguridad jurídica, es que la producción de efectos solo se produce cuando la sentencia que declara la nulidad de disposición general es firme» (F.J. 6.º).

19. Como ha señalado Menéndez-Rexach (2023, 722), la proliferación de informes sectoriales es uno de los factores que más contribuyen a la vulnerabilidad del planeamiento. Son tantos y tan distintos (unos preceptivos, otros vinculantes, otros *determinantes*), que es muy difícil tener la certeza de que se han emitido todos los preceptivos y que se han respetado todas las observaciones *vinculantes*. Hemos pasado de una situación en que las administraciones *sectoriales* tenían que comparecer en el trámite de información pública de los planes, como cualquier particular, para formular sus observaciones, al escenario actual en que los órganos urbanísticos se ven absolutamente desbordados por la avalancha de estos informes, que nadie se toma la molestia de armonizar previamente, ni siquiera cuando proceden del mismo departamento. Todo ello con la amenaza de que, si el informe es desfavorable, el plan territorial o urbanístico no podrá ser aprobado, cuando lo correcto sería decir que, si se aprueba el plan en contra del informe vinculante, adolecerá de un vicio invalidante, que, por otra parte, solo afectará al ámbito del informe (la costa, las carreteras, etc.). Sirva de ejemplo de esta caótica situación las nuevas exigencias para el planeamiento urbanístico introducidas en el Real Decreto 899/2025, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras, en cuyos artículos 52 y 53 se introducen nuevos condicionantes para los documentos de planeamiento y de ejecución urbanística que afecten a la Red de Carreteras del Estado, sus elementos funcionales y la zona contigua.

ciales no se entra a debatir este carácter, todos los vicios caen en el mismo saco, vicios de procedimiento, sin tomar en consideración que sobre los planes se proyectan reglas, principios y valores nuevos que bajo el art. 3 TRLSRU alguna trascendencia deben tener a la hora de analizar los efectos que pueda tener el concreto vicio de legalidad cometido con ocasión de la elaboración del plan.

Cabe preguntarse si es en el TRLSRU a donde deba llevarse la regulación de los vicios de legalidad y sus efectos, o si debiera por el contrario llevarse a una reforma de la LPAC. Esto último sería lo más ortodoxo desde el punto de vista de la mejor técnica jurídica.

4. LA RECUALIFICACIÓN DEL PLANEAMIENTO AL SERVICIO DE LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL DE LA SOSTENIBILIDAD

Por lo que llevamos dicho, más allá de la reordenación o el rediseño de los planes urbanísticos, debemos enfrentarnos a la recualificación del planeamiento, urbanístico y territorial también, como instrumentos al servicio de, en los términos del art. 3.1 TRLSRU, «las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo». El planeamiento es una pieza más al respecto de la integración de la sostenibilidad en el suelo y el territorio.

En España, y desde que el art. 107 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, lo positivizó por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, este principio de integración del desarrollo sostenible se desgrana en una serie de exigencias vinculantes, recogidas en la actualidad en el apartado 3 del art. 3 TRLSRU.[20]

20. En estos términos: «Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional. En particular:

a) Posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.
b) Favorecerán y fomentarán la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.
c) Mejorarán la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos y fomentarán unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente.
d) Favorecerán, con las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios que sean precisos, la localización de actividades económicas generadoras de empleo estable, especialmente aquellas que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías, mejorando los tejidos productivos, por medio de una gestión inteligente.
e) Garantizarán el acceso universal de los ciudadanos, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, a los edificios de uso privado y público y a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos, transportes y servicios.

Por otro lado, previsiones de incorporación al planeamiento urbanístico y territorial de objetivos de sostenibilidad climática y energética las encontramos en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (LCCTE), cuyo art. 21 nos dice que: «En la planificación y gestión territorial y urbanística, así como en las intervenciones en el medio urbano en general, en la edificación y en las infraestructuras del transporte, a efectos de su adaptación a las repercusiones del cambio climático, se perseguirán principalmente una serie de objetivos».

No nos dice cómo han de convivir los planes de movilidad urbana sostenible, que no es planeamiento ni urbanístico ni territorial, con estos. Solo que será necesario que los instrumentos de planificación clásicos incorporen una serie de objetivos, pasando a ser de esta manera el planeamiento, además de instrumentos para el desarrollo urbanístico y territorial sostenible, en los términos del art. 3 TRLSRU, instrumentos para la sostenibilidad climática.[21]

La LCCTE no solo considera al planeamiento urbanístico y territorial como instrumentos para la sostenibilidad climática, igualmente para la sostenibilidad energética. El art. 21.2 impone que en la planificación y gestión territorial y urbanística, para garantizar que las nuevas instalaciones de producción energética a partir de las fuentes de energía

---

f) Garantizarán la movilidad en coste y tiempo razonable, la cual se basará en un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta.

g) Integrarán en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social.

h) Fomentarán la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero del sector de la construcción, así como de materiales reutilizados y reciclados que contribuyan a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. También prevendrán y, en todo caso, minimizarán en la mayor medida posible, por aplicación de todos los sistemas y procedimientos legalmente previstos, los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica.

i) Priorizarán las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatirán la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia.

j) Valorarán, en su caso, la perspectiva turística, y permitirán y mejorarán el uso turístico responsable.

k) Favorecerán la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural.

l) Contribuirán a un uso racional del agua, fomentando una cultura de eficiencia en el uso de los recursos hídricos, basada en el ahorro y en la reutilización.

21. «a) La consideración, en su elaboración, de los riesgos derivados del cambio climático, en coherencia con las demás políticas relacionadas.

b) La integración de las medidas necesarias para propiciar la adaptación progresiva y resiliencia frente al cambio climático.

c) La adecuación de las nuevas instrucciones de cálculo y diseño de la edificación y las infraestructuras de transporte a los efectos derivados del cambio climático, así como la adaptación progresiva de las ya aprobadas, todo ello con el objetivo de disminuir las emisiones.

d) La consideración, en el diseño, remodelación y gestión de la mitigación del denominado efecto «isla de calor», evitando la dispersión a la atmósfera de las energías residuales generadas en las infraestructuras urbanas y su aprovechamiento en las mismas y en edificaciones en superficie como fuentes de energía renovable».

renovable no produzca un impacto severo sobre la biodiversidad y otros valores naturales, se impone forzosamente que el planeamiento urbano –plan urbanístico o plan territorial– «una zonificación que identifique zonas de sensibilidad y exclusión por su importancia para la biodiversidad, conectividad y provisión de servicios ecosistémicos, así como sobre otros valores ambientales».

En realidad, con estas determinaciones, y con la identificación de objetivos climáticos y energéticos, lo que el legislador está haciendo es dar mayor contenido sustantivo a la sostenibilidad urbana. O lo que es lo mismo, haciendo más operativos los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible y de integración de la sostenibilidad en todo tipo de políticas públicas ex art. 3 TRLSRU.

Estos son solo ejemplo de toda una batería de determinaciones con repercusiones jurídicas evidentes contenidas en regulaciones en materia de transición energética, que deben incorporarse al planeamiento. No puede por tanto desconocerse que los extraordinarios avances técnicos que se están llevando a la regulación jurídica de las dimensiones energética y climática de la sostenibilidad están implicando, con carácter vinculante, al entero sistema de planeamiento, que conoce el ordenamiento jurídico del urbanismo y de la ordenación del territorio en España. Todas las dimensiones de la sostenibilidad van a tener que territorializarse, en última instancia, en los instrumentos de planeamiento que nuestro ordenamiento interno conoce.

El planeamiento, urbanístico y territorial, siguen siendo en el derecho vigente, con carácter general, herramientas imprescindibles para la acción formal de la Administración pública que conlleva transformaciones urbanísticas, en el nivel que competencialmente corresponda y en el ámbito espacial que proceda.

Sin embargo, ya no es suficiente con la regulación que de estos instrumentos tenemos. Tampoco es suficiente con enfrentar la sostenibilidad solo desde la perspectiva de hacer eficaces unas u otras políticas de ordenación del territorio. En este sentido, ciertamente, la ordenación del territorio es el marco jurídico para desarrollar objetivos de política territorial, objetivos de desarrollo y equilibrio económico-territorial, modelos territoriales y de organización territorial, de distribución y división territorial del poder administrativo. Permite introducir mecanismos que mejoren la coordinación y cooperación entre administraciones con distintas competencias para intervenir en un mismo espacio desde títulos sectoriales distintos pero concurrentes (transporte, infraestructuras, grandes equipamientos comerciales y de ocio, etc.), permitiendo la prestación de servicios supramunicipales con mayor eficacia, agilidad y menor coste. Ciertamente, todo esto es imprescindible activarlo, ponerlo en práctica. El ordenamiento jurídico lo posibilita, porque está en su esencia que la planificación territorial sea instrumento de ordenación para la cohesión territorial, para la coordinación de políticas sectoriales, y para la prestación de servicios de interés supramunicipal.

Cierto también que el planeamiento territorial puede ordenar el desarrollo urbano. Incluso puede formularse con carácter estratégico (establecer vínculos territoriales, actuaciones administrativas y compromisos económicos), y venir acompañado de una organización administrativa propia, y disponer un modelo territorial de referencia en cuanto a los grandes elementos de su estructura (espacios abiertos, asentamientos, infraestructuras). Todo esto ya existe en algunas experiencias de planificación territorial en las

grandes áreas metropolitanas españolas. Incluso puede hacerse bien, en lo que le cabe a la ordenación del territorio, que no es todo. Y asegurar con ello eficacia y coordinación entre planificaciones espaciales en distintas escalas.

El planeamiento territorial permite encontrar soluciones a los retos colectivos en la escala supramunicipal, subregional y metropolitana. Pero solo las soluciones que competencial y materialmente le caben a la ordenación del territorio. Y siempre con la adopción de acciones que no entren en conflicto con los principios del art. 3 TRLSRU, que jurídicamente condicionan al ordenamiento urbanístico y territorial. Y más allá, sin olvidar que a dichos principios deben incorporarse forzosamente los contenidos que le impone la reglamentación comunitaria de la sostenibilidad climática y energética, aunque no así lo que contemplen las estrategias territoriales de desarrollo urbano y los planes de acción urbana que cuenten con financiación comunitaria.

Ahora bien. El mayor desafío ante el que se encuentra la territorialización del desarrollo sostenible en los instrumentos de planeamiento no está solo, como se vienen sosteniendo, en la simplificación del planeamiento urbanístico, ni en el fortalecimiento de la planificación territorial, o en el fortalecimiento institucional de la cooperación intermunicipal, o en el fortalecimiento de la coordinación vertical interadministrativa, que también. Sino ante la consideración de la naturaleza cada vez más compleja que conlleva gestionar la sostenibilidad y sus mutuas interdependencias en el espacio transformado por la urbanización.

Y no tenemos reglas jurídicas claras. El planeamiento y su ejecución necesita urgentemente referencias normativas claras y regulación jurídica específica. La gestión de las interdependencias que conlleva la sostenibilidad en el espacio urbanizado supera definitivamente las posibilidades de la planificación urbanística y territorial que conoce el ordenamiento jurídico vigente. Parece evidente que los viejos modelos para la planificación deben ya dar paso a nuevas y más potentes regulaciones jurídicas de metodologías de planificación estratégicas, como herramientas de gobernanza sostenible, en respuesta a la urgencia de contar con instrumentos capaces de afrontar los desafíos territoriales desde nuevos enfoques.

5. RECAPITULACIÓN

El actual escenario jurídico en el que las políticas públicas deben desenvolverse está presidido por nuevos paradigmas y reglas de referencia que condicionan las formas y modos tradicionales de ordenación de los usos del suelo y el territorio. Es más, enfrentan una cultura especulativa para hacer viable económicamente las actuaciones urbanísticas, con preferencia por el propietario de suelo, y sin modificar las condiciones del mercado inmobiliario. Los requerimientos de la sostenibilidad –en todas sus dimensiones sociales, económicas, ambientales, y también culturales, climáticas, energéticas, o demográficas– y su integración en todo tipo de políticas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso al suelo, ponen en jaque a un modelo de ordenación que ha hecho del planeamiento, en particular del Plan General de Ordenación Urbanística, un instrumento excesivamente rígido y complejo, en sus contenidos, en su tramitación, y en su gestión, y que ya no tiene que definirse necesariamente a partir de la asignación de

derechos edificatorios a los propietarios de suelo cualesquiera que sean las actuaciones urbanísticas.

Conforme a la legislación vigente, la conformidad a derecho de un determinado planeamiento tendrá que venir determinada por la viabilidad económica del ámbito de actuación, que pasa así a ser condición necesaria de la legalidad de la ordenación que deja establecida el propio planeamiento. El momento de la ejecución del planeamiento es el verdaderamente determinante de la viabilidad de la actuación que se pretenda, y donde debieran concretarse las condiciones que correspondan, no antes.

Los incipientes intentos de modificar el actual modelo de planeamiento que están desarrollando algunas comunidades autónomas se están centrando en la división del Plan General como instrumento único en dos, de manera que quede diferenciada la ordenación urbanística de carácter estratégico y la ordenación urbanística detallada. Con estas previsiones se pretende simplificar y flexibilizar el modelo, pero no parece sin embargo que con ello se vayan a superar las mayores contradicciones y rigideces existentes, porque el fondo del problema de nuestro modelo de planeamiento es otro. Cuando se apela en dichas normativas autonómicas a la necesidad de simplificar y reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la planificación no se está pensando en adaptar el planeamiento al cambio de paradigma jurídico de intervención en la ciudad, y que está necesitado de desarrollarse con un planeamiento distinto, que puede y debe hacerse.

Lo cual no quiere decir que no sea necesario regular el aligeramiento del contenido del Plan General, que lo es, o que no deba clarificarse la naturaleza jurídica del planeamiento y la caracterización de los vicios de legalidad que le afecten, que es imprescindible. Lo que sostengo es que, más allá de la reordenación o el rediseño normativo de los planes urbanísticos, debemos enfrentarnos a su propia recualificación del planeamiento por mor de la necesaria y exigible integración de la sostenibilidad en la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo. Todas las dimensiones de la sostenibilidad van a tener que territorializarse, en última instancia, en los instrumentos de planeamiento que nuestro ordenamiento interno conoce.

Los planeamientos urbanístico y territorial siguen siendo en el derecho vigente herramientas imprescindibles, en el nivel que competencialmente corresponda y en el ámbito espacial que proceda. Un derecho urbanístico finalista como el español, obligado a hacer operativos los requerimientos y principios jurídicos que hemos ido desgranando en este trabajo, está necesitando dotarse de un régimen jurídico claro y riguroso al respecto de su principal instrumento, el planeamiento, para enfrentar el fondo del problema, su recualificación en clave de sostenibilidad integrada, y de una metodología específica a su servicio, hoy inexistente en este marco. El mayor desafío ante el que se encuentra la territorialización del desarrollo sostenible en los instrumentos de planeamiento no está solo en la simplificación del planeamiento urbanístico, ni en el fortalecimiento de la planificación territorial, o en el fortalecimiento institucional de la cooperación intermunicipal, o en el fortalecimiento de la coordinación vertical interadministrativa, que también, sino ante la consideración de la naturaleza cada vez más compleja que conlleva integrar en el planeamiento la sostenibilidad y gestionar sus mutuas interdependencias.

REFERENCIAS

Alonso-Ibáñez, M. R. (2020*a*): «Repensar la acción pública local desde nuevos modelos de gestión administrativa», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 14, pp. 49-68.

Alonso-Ibáñez, M. R. (2020 b): «El espacio de las variables económicas en las actuaciones urbanísticas», en C. Barrero Rodríguez y J. Socias Camacho (coords.): *La ciudad del siglo XXI. Transformaciones y retos. Actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Madrid, INAP, pp. 261-273.

Alonso-Ibáñez, M. R. (2023*a*): «La planificación estratégica y el espacio metropolitano: más allá del dimensionamiento y la eficacia en la gestión territorial», *Anuario del Gobierno Local*, pp. 61-92

Alonso-Ibáñez, M. R. (2023*b*): «El nuevo reglamento de ordenación del territorio y urbanismo del principado de Asturias. A propósito del desarrollo reglamentario autonómico de legislación estatal», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* 50.

Baño León, J. M. (2020): «La obsolescencia de la idea del plan general», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 13, pp. 6-21.

Blanco, I y J. Subirats (2012): «Políticas urbanas en España: Dinámicas en transformación y retos urbanos ante la crisis», *Geopolitica(s)* 1(3), pp. 15-33.

Cerezo Ibarrondo, A. (2025): «Simplificación del planeamiento urbanístico: [1] La viabilidad económica», en línea: <https://www.orbenismo.es/2025/06/simplificacion-del-planeamiento.html> (consulta: 26/09/2025).

De la Cruz Mera, A. (2023): «Debilidades del planeamiento urbanístico en el Derecho español», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* 217, pp. 649-666.

Esteban Noguera, (2011): *La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas*, Barcelona, Iniciativa Digital Politécnica.

Fernandez Rodriguez, T. R. (2007): «La nueva ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo», *Revista de Administración Pública* 174, pp. 61-74.

Jornet, S. (2023): «La necesidad de repensar el planeamiento urbanístico y territorial», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 217, pp. 741-756.

Menéndez-Rexach, A. (2023): «Reforzando la seguridad jurídica de los planes de ordenación», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* 217, pp. 713-724.

Valenzuela Rodriguez, M. J. (2025): «El camino hacia la seguridad jurídica en el ámbito de la planificación territorial y urbanística: la necesidad de un consenso», en J. Farinós Dasí; M. L. Gómez Jiménez; M. González Medina; M. Borobio Sanchiz y J. S. Palencia Jiménez (eds.): *12 CIOT. Cultura territorial. El futuro no se improvisa. Libro de Actas*, pp. 73-85

13 El imprescindible pacto para salvar la crisis de la planificación territorial y urbanística[1]

María José Valenzuela Rodríguez[a]

RESUMEN

La inseguridad jurídica se ha convertido en la característica definitoria de nuestro sistema de planificación territorial y urbanística. Asistimos en las últimas décadas a la anulación de numerosos planes territoriales y urbanísticos, lo que provoca un cuestionamiento mayor del sistema de planeamiento. En este contexto, cobran más fuerza si cabe las voces que claman por una planificación estratégica.

Además de estas cuestiones, en el presente trabajo abordaremos, por un lado, las distintas iniciativas legislativas de ámbito estatal y autonómico cuyo fin es paliar esta situación y, por otro, las últimas resoluciones judiciales en esta materia, que nos permiten atisbar una tímida flexibilización de la jurisprudencia.

ABSTRACT

Legal uncertainty has become the defining feature of our spatial and urban planning system. In recent decades, we have witnessed the annulment of numerous spatial and urban plans, leading to increased scrutiny of the planning system. In this context, the calls for strategic planning have grown even louder.

In addition to these issues, this paper will address, on the one hand, the various legislative initiatives at national and regional level aimed at alleviating this situation, and, on the other hand, the latest court rulings on this matter, which suggest a tentative shift towards greater flexibility in case law.

PALABRAS CLAVE

Planificación territorial y urbanística, seguridad jurídica, planificación estratégica, agendas urbanas, modificaciones legislativas.

[a] Doctora en Derecho. mvamj@yahoo.es

1. Este capítulo toma como base la comunicación presentada en el XII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio celebrado en Santiago de Compostela los días 12, 13 y 14 de noviembre de 2025.

KEYWORDS
Land use and urban planning, legal certainty, strategic planning, urban agendas, legislative amendments.

1. INTRODUCCIÓN: LA CRISIS DEL SISTEMA DE PLANEAMIENTO

En el año 2010, el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico apelaba a la necesidad de cambiar las características del plan de urbanismo. Para ello proponía la adopción de cambios profundos, entre los que mencionaba la necesidad de introducir la planificación estratégica para la definición de las grandes líneas de construcción de la ciudad, la búsqueda de consensos para fijar unos objetivos de sostenibilidad global, dotarse de sistemas de participación ciudadana más adecuados o una verdadera integración de la evaluación ambiental.[2] Hoy, dieciséis años más tarde, estas cuestiones siguen centrando el debate respecto de la dirección que debe seguir la planificación territorial y urbanística, sin que se vislumbre de forma clara la incorporación de estos aspectos a nuestro tradicional sistema de planeamiento.

Un elemento que en las últimas décadas ha contribuido de forma decisiva a la percepción de inseguridad jurídica del planeamiento territorial y urbanístico ha sido el crecimiento exponencial de los planes que en vía judicial han sido declarados nulos de pleno derecho y, en consecuencia, expulsados del ordenamiento jurídico.

La naturaleza reglamentaria de los planes implica que la consecuencia jurídica derivada de la apreciación de vicios en estos, ya sean sustantivos o formales, supone su nulidad radical y, en consecuencia, la necesidad de iniciar desde el origen la tramitación del procedimiento de aprobación del plan, esto es, «volver a la casilla de salida». Precisamente, esta nulidad *ab initio* y las consecuencias que de ello se desprenden es lo que ha reavivado el debate sobre la naturaleza jurídica de los instrumentos de planeamiento, de tal suerte que los análisis efectuados, en vez de atender a las características y determinaciones de estos, parten de los efectos que se derivan de su consideración como actos administrativos o normas ante su declaración de nulidad.[3] Hemos llegado así a un punto en el que la controversia no radica en cuál es el contenido de los planes, y atendiendo a las características definitorias y distintivas de los actos administrativos y de los reglamentos en cuál de las instituciones tienen un encaje más adecuado, sino en destacar las consecuencias menos nocivas que se desprenderían de su categorización como actos administrativos.

2. J. Fariña Tojo y J. M Naredo. (2010): *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*, Ministerio de Vivienda, Gobierno de España.

3. Nos encontramos en un momento en el que, a pesar de la consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo que mantiene ese carácter de disposición general de los planes, a nivel doctrinal esa naturaleza reglamentaria se pone en tela de juicio por gran parte de la doctrina. Con todo, el Tribunal Supremo, conocedor de esas nuevas tendencias doctrinales, en su sentencia de 27 de mayo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1300), ha calificado el carácter reglamentario de los planes urbanísticos como un «axioma incuestionable». Sobre las distintas posiciones doctrinales, véanse J. Gifreu i Font (2018); M. J. Valenzuela Rodríguez (2019: 39), A. Cerezo Ibarrondo (2023) y J. A. Chinchilla Peinado (2025).

Sin duda, los instrumentos que más se han visto afectados por una declaración judicial de nulidad de pleno derecho han sido los planes urbanísticos. No obstante, aunque en menor medida, también encontramos numerosos ejemplos de instrumentos de planificación territorial que han sido expulsado del ordenamiento jurídico una vez declarada su nulidad por concurrencia de vicios de distinta índole.

Dos han sido los motivos del relevante porcentaje de anulación de instrumentos de planificación urbanística sobre los de planificación territorial: el primero, la ausencia durante décadas de una real planificación territorial, siendo reducido el número de planes territoriales aprobados y, por tanto, una simple cuestión matemática; el segundo, también vinculado a ese menor número de planes territoriales, la existencia de un procedimiento de aprobación para los instrumentos de planificación territorial mucho menos pormenorizado y menos regulado.

Aun así, como señalamos, son también muchos los ejemplos de anulación de planes territoriales a lo largo de todo el territorio nacional. Sin ánimo de exhaustividad, podemos traer a colación la anulación del Plan Territorial Especial Supramunicipal «Parque Periurbano del Naranco»,[4] la anulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental,[5] la anulación del Plan Territorial Especial del Litoral de Tauro (PTE-29) en Gran Canaria,[6] la anulación del Plan Territorial Especial de Ordenación del Paisaje de la Isla de Tenerife[7] o, más recientemente, la judicialización del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana (PATIVEL) y el Catálogo de Playas de la Comunitat Valenciana.[8] Cabe destacar este último pronunciamiento judicial del Tribunal Supremo, entre otros motivos, porque aprovecha esta ocasión para incidir en las diferencias entre los planes de ordenación territorial, dotados necesariamente de una mayor generalidad en sus determinaciones, en cuanto que se limitan a establecer un marco de referencia, unas líneas maestras o directrices generales, respecto de los planes urbanísticos. En palabras de Vaquer Caballería (2023: 669), la del territorio es ordenación estratégica y la urbanística es ordenación operativa.

En este contexto, en las últimas décadas hemos asistido a una clara confrontación entre gran parte de la doctrina administrativista[9] y la Sala Tercera del Tribunal Supremo, pues mientras que los primeros demandan una mayor flexibilización en la doctrina jurisprudencial, desde instancias judiciales se estima necesaria una reforma legislativa del marco jurídico para abandonar los postulados mantenidos en los últimos pronunciamientos en

4. Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:6478).
5. Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:4382).
6. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 26 de marzo de 2019 (ECLI:ES:TSJICAN:2019:837). Mediante Auto del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:2740A), se inadmitieron a trámite los recursos de casación presentados contra esta sentencia.
7. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 14 de abril de 2016 (ECLI:ES:TSJICAN:2016:1078).
8. Este plan fue anulado mediante sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana de 22 de febrero de 2021, sentencia recurrida en casación y, a raíz de ese recurso, revocada por el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 27 de abril de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:1754), que ordenó retrotraer las actuaciones para que la sala de instancia dicte nueva sentencia.
9. A. Santamaría Pastor (2016), J. M. Baño León (2017), M. Bassols Coma (2017), F. Iglesias González (2015) y A. Menéndez Rexach (2023), entre otros.

esta materia. No obstante, si en algo están de acuerdo doctrina y jurisprudencia es en la necesidad de adoptar medidas legislativas que otorguen seguridad jurídica al sistema de planificación actual.

No han faltado tampoco los autores que se han cuestionado la figura del propio plan, principalmente la de los planes generales de ordenación urbana, y que ponen en entredicho la necesidad de este instrumento holístico, falto de flexibilidad y que no ofrece respuesta a las exigencias de una sociedad cada vez más cambiante. Frente a esta posición, cabe recordar las recientes palabras de Fernández Maroto, De las Rivas Sanz y Luis Santos y Ganges (2025:613), que nos recuerdan que el planeamiento general ha sido un instrumento de referencia, clave para entender la historia urbana y urbanística de España en los últimos cincuenta años, y todo apunta a que lo seguirá siendo, al menos a corto y medio plazo. En la misma línea, Hernández-Aja y González-García (2023: 639) inciden en que la planificación aparece como la única manera de enfocar un modelo espacial que necesita de la gestión de lo común sobre el espacio físico, con el objetivo de poder cumplir la aspiración legítima de mejorar las condiciones de vida actuales y futuras de la ciudadanía.

2. LA DESIDIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA ELABORACIÓN DEL PLANEAMIENTO

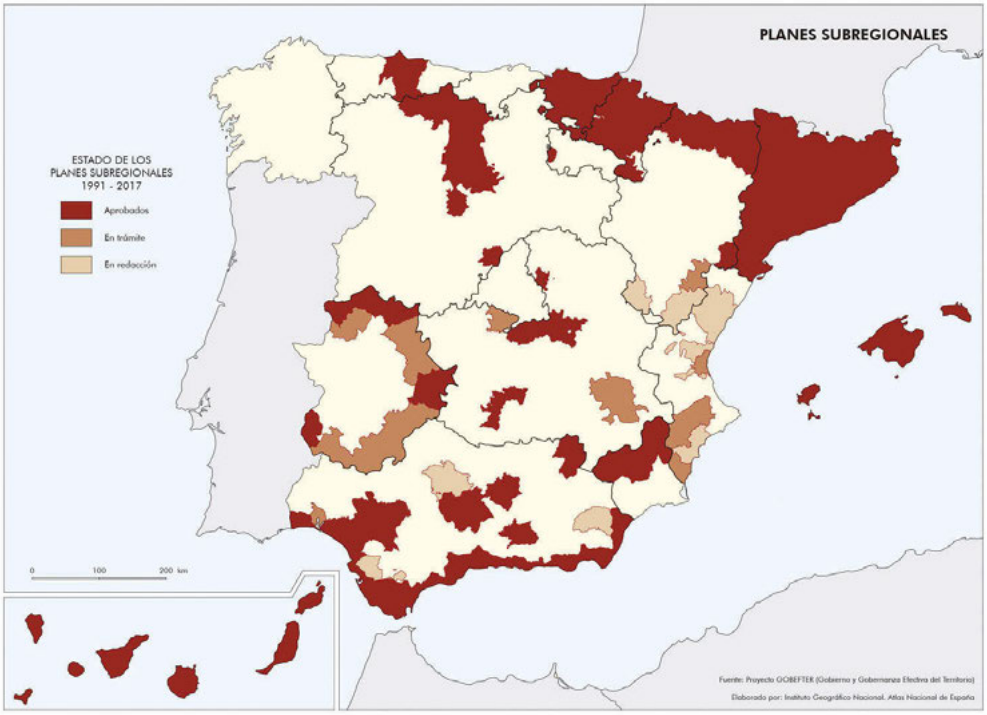
2.1. La falta de impulso de la planificación territorial

Un análisis de la evolución de la planificación territorial en España requiere un examen de los instrumentos aprobados en cada comunidad autónoma, dado que no hay marco jurídico ni elementos pertenecientes a la ordenación del territorio que procedan del ámbito estatal (De La Cruz Mera y Madruga Chornet, 2019: 199). Son las comunidades autónomas las que han asumido las competencias en ordenación del territorio y la han desarrollado de un modo desigual, encontrándonos con comunidades autónomas con un importante arraigo en la elaboración y aprobación de estos instrumentos de planificación territorial –País Vasco, Navarra, Andalucía o Cataluña– a otras que carecen prácticamente de desarrollo en este ámbito –como la Comunidad de Madrid– (Peiró y Farinós, 2019: 252, Vaquer Caballería, 2023: 673). No es este el lugar en el que realizar un análisis pormenorizado de los instrumentos vigentes en las distintas comunidades autónomas,[10] pero sí, de forma global, podemos incidir en la opinión casi unánime de la doctrina en que la planificación territorial sigue siendo una asignatura pendiente (Agudo González, 2025), con excepciones puntuales en alguna comunidad autónoma. Hay que señalar además que la planificación territorial se ha vinculado de forma notable a una planificación sectorial y, no en pocas ocasiones, se ha aprovechado su supremacía jerárquica respecto del planeamiento urbanístico para legitimar actuaciones singulares de dudosa incidencia supramunicipal.[11]

10. A estos efectos, puede consultarse Farinós y Garrido (2021).
11. A modo de ejemplo, véase Jiménez Barrado y Campesino Fernández (2016).

Como señalábamos anteriormente, el ejercicio de la competencia autonómica en ordenación del territorio y su desarrollo desigual en las distintas comunidades autónomas hace difícil visualizar el estado en el que se encuentra la planificación territorial a escala nacional, teniendo en cuenta además la diferente nomenclatura de los instrumentos acuñada por los distintos legisladores autonómicos. Si acudimos a la información publicada por el Instituto Geográfico Nacional,[12] partiendo del hecho de que casi todas las comunidades han diseñado instrumentos de ordenación territorial de ámbito regional y subregional, nos encontramos en el año 2017 con la situación que se recoge en las imágenes extraídas del capítulo 22 del propio *Atlas Nacional de España*, actualmente en revisión:

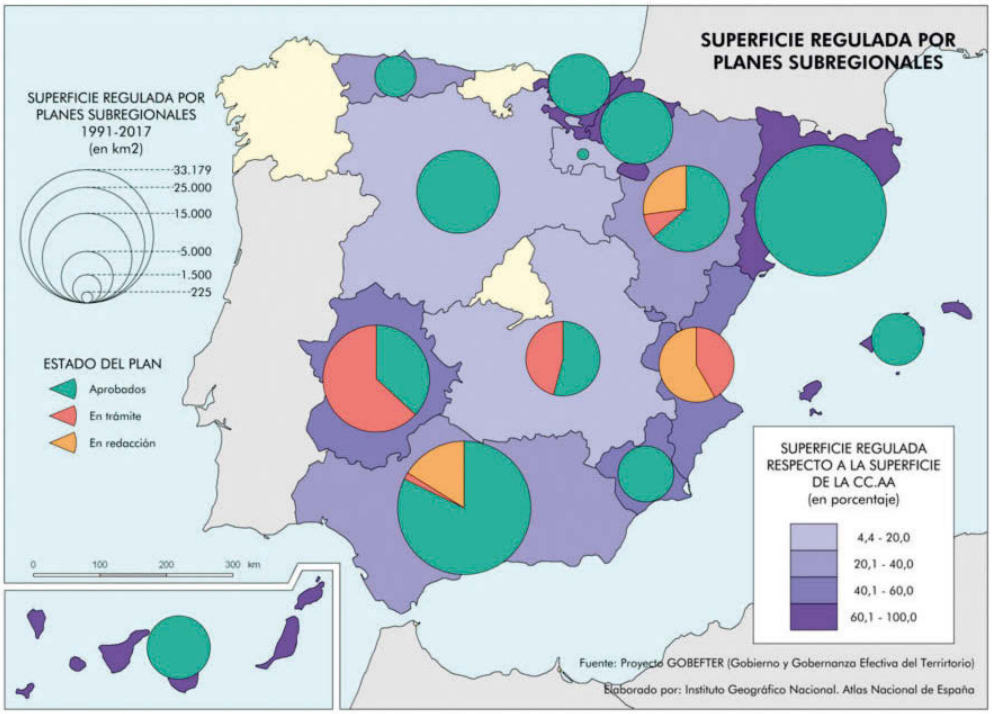
Figura 13.1. Mapa de planes subregionales 1991-2017, España



Fuente: Instituto Geográfico Nacional (2019). Cap. 22 Articulación Territorial, p. 529.

12. <https://www.ign.es/web/resources/docs/IGNCnig/ANE/Capitulos/22_Articulacionterritorial.pdf> (consulta: 20/04/2026).

Figura 13.2. Mapa de superficie regulada por planes subregionales. 1991-2017, España

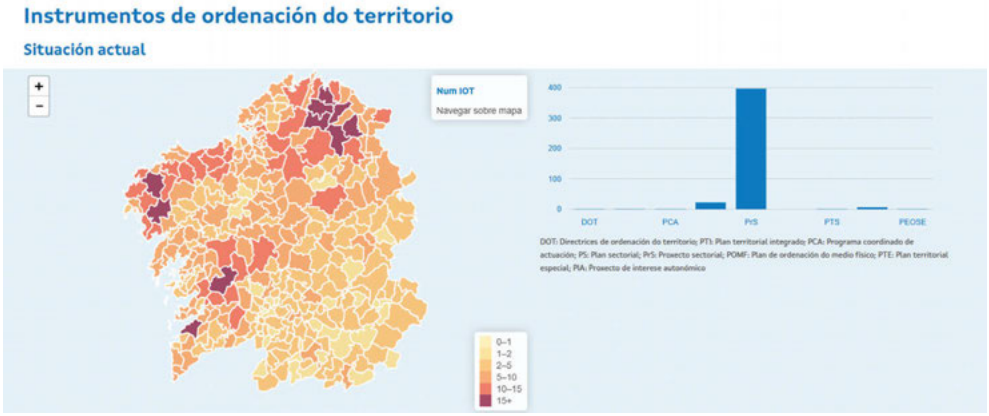


Fuente: Instituto Geográfico Nacional (2019). Cap. 22. Articulación Territorial, p. 530.

Si descendemos a la escala regional, nos encontramos con algunas comunidades autónomas que, a través de sus páginas web o visores, publicitan el estado en el que se encuentra su planificación territorial. A modo ilustrativo, incorporamos la información extraída de Galicia[13] y Cantabria:[14]

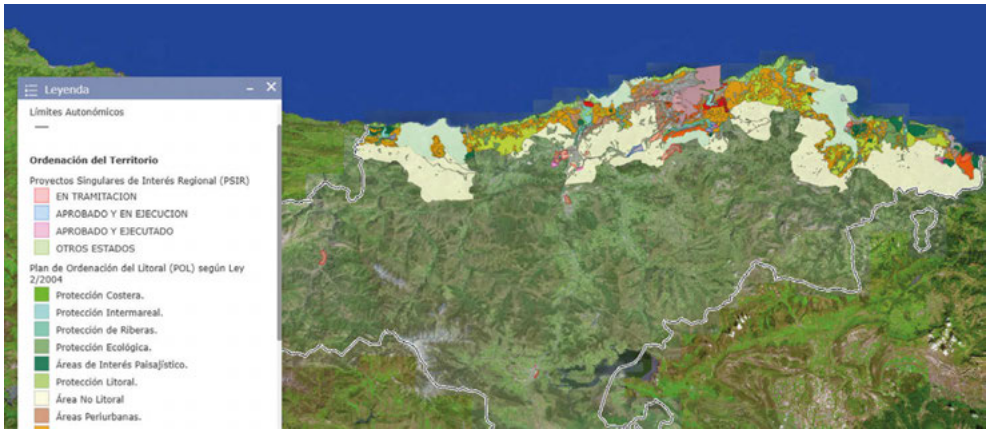
13. <https://siotuga.xunta.gal/siotuga/inicio>.
14. <https://mapas.cantabria.es/>.

Figura 13.3. Instrumentos de Ordenación del Territorio de Galicia



Fuente: Sistema de Información de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Galicia. Xunta de Galicia.

Figura 13.4. Imagen extraída del Visualizador de Información Geográfica del Gobierno de Cantabria

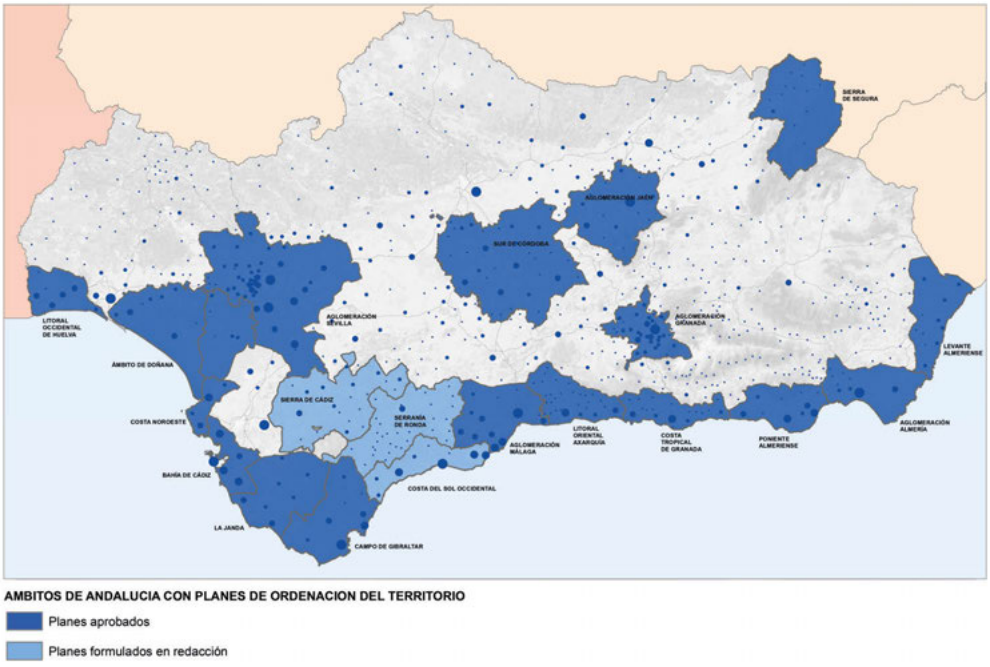


Fuente: Gobierno de Cantabria.

Otras comunidades autónomas ofrecen esa información distinguiendo los instrumentos de ordenación del territorio. Así, por ejemplo, en la siguiente imagen se muestra el estado de los planes de ordenación subregionales de la comunidad autónoma andaluza:[15]

15 <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoarticulaciondelterritorioyvivienda/areas/ordenacion/planes-subregionales.html>.

Figura 13.5. Ámbitos de Andalucía con planes de ordenación del territorio



Fuente: Junta de Andalucía.

En definitiva, podemos concluir que la planificación territorial se desarrolla de forma desigual y fragmentada a lo largo del territorio nacional. Por ello, no resulta plausible ni se puede observar de forma clara un abandono de la voluntad planificadora atendiendo a la complejidad de los procedimientos de elaboración[16] o a las declaraciones de nulidad de estos instrumentos.

2.2. El mantenimiento del viejo planeamiento urbanístico se impone sobre el empuje de su revisión

No sucede lo mismo en el ámbito de la planificación urbanística, donde la evolución está claramente más definida. Frente a la escasa implantación de la planificación territorial, sí ha habido durante décadas una voluntad municipal bastante generalizada de dotarse de instrumentos de planeamiento urbanístico. Se puede constatar así en el análisis efectuado por Eduardo de Santiago Rodríguez, en el que se indica que el problema de la ausencia de planeamiento se concentra en los ayuntamientos de pequeño tamaño de determinadas provincias de la España rural interior. Ofrece como evidencia de esta información

16. Para un mayor detalle sobre esta cuestión, véase Farinós (coord.) (2020).

el dato de que, si bien en 2023 casi un tercio de los municipios sigue careciendo de un instrumento de planeamiento propio o solo tiene un simple Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano, el 98,6 % de la población reside en municipios con alguna figura de planeamiento (De Santiago Rodríguez, 2023: 967).

Ahora bien, la complejidad exacerbada del procedimiento de elaboración de estos planes, incrementada por el peso de la legislación sectorial que incide sobre ellos, así como la creciente litigiosidad, ha producido un claro abandono de ese interés por contar con un plan urbanístico o revisar el existente.

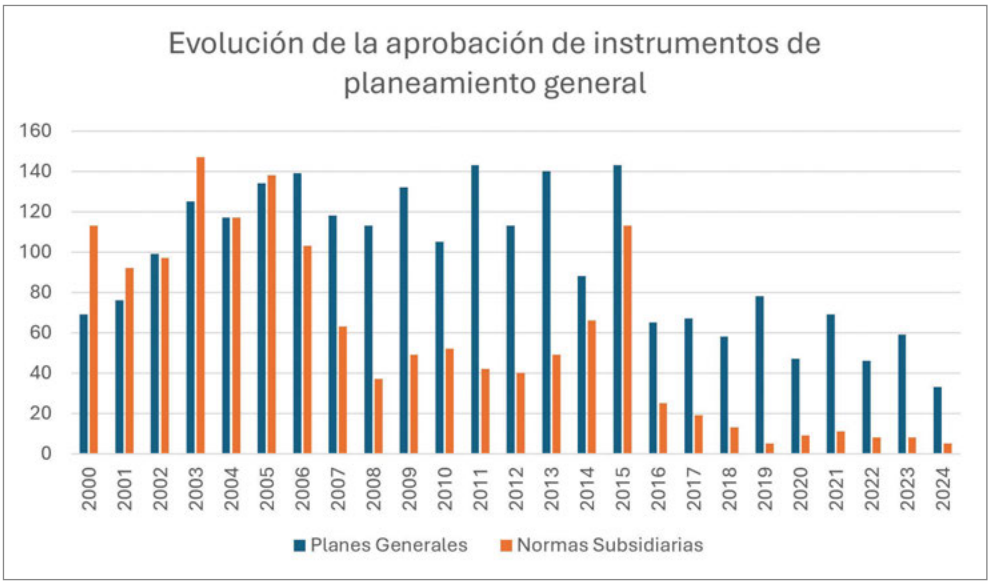
Un simple análisis del número de resoluciones judiciales recaídas en relación con los instrumentos de planificación territorial y urbanística nos permite observar que cuantitativamente estas han disminuido en los últimos años, si las ponemos en relación con las dictadas en la década o décadas anteriores. Ahora bien, lejos de pensar que este descenso obedezca a una menor judicialización de los instrumentos de planeamiento, todo indica que lo que realmente está sucediendo es que, por los factores señalados anteriormente, el número de planes urbanísticos aprobados es claramente inferior. Muchas administraciones, principalmente entidades locales, dada la gran complejidad y el desmedido esfuerzo que supone la elaboración de un plan –principalmente en el supuesto de planes generales de ordenación urbana–, con un futuro incierto incluso después de alcanzar su aprobación, han optado por renunciar a la elaboración de este documento. Muchas otras se encuentran inmersas en un interminable proceso de elaboración o revisión de su planeamiento sin que ese procedimiento llegue a buen término.

De esta forma, nos encontramos en un punto en el que el planeamiento urbanístico se caracteriza principalmente por su obsolescencia, destacadamente la de los planes generales, como ha sido puesto de manifiesto por numerosos autores (Górgolas, 2021: 311; Baño León, 2020), que demandan la necesidad de una reformulación de este instrumento. Hernández-Partal, en un interesante análisis, concluía en 2020 que la antigüedad media de los planes generales de los municipios con más de 20.000 habitantes se elevaba a 20,25 años. En consonancia con ese dato, afirma esta autora que la mayor parte de los instrumentos de planeamiento general vigentes en los municipios de más de 20.000 habitantes se aprobaron en el período de vigencia de la Ley de Suelo estatal de 1998 (Hernández Partal, 2020: 641).

Los datos publicados por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, en relación con el planeamiento urbanístico de los municipios españoles,[17] permiten constatar ese descenso en la aprobación de instrumentos de planeamiento general. Si tomamos en consideración la evolución en la aprobación de los planes generales y las normas subsidiarias de planeamiento municipal, podemos observar claramente cómo desde el año 2016 hay una clara tendencia a la baja, como se puede advertir en el siguiente gráfico.

17. <https://www.mivau.gob.es/urbanismo-y-suelo/sistema-de-informacion-urbana/planeamiento-urbanistico> (consulta: 17/04/2026).

Figura 13.6. Evolución de la aprobación de instrumentos de planeamiento general. Años 2000-2024

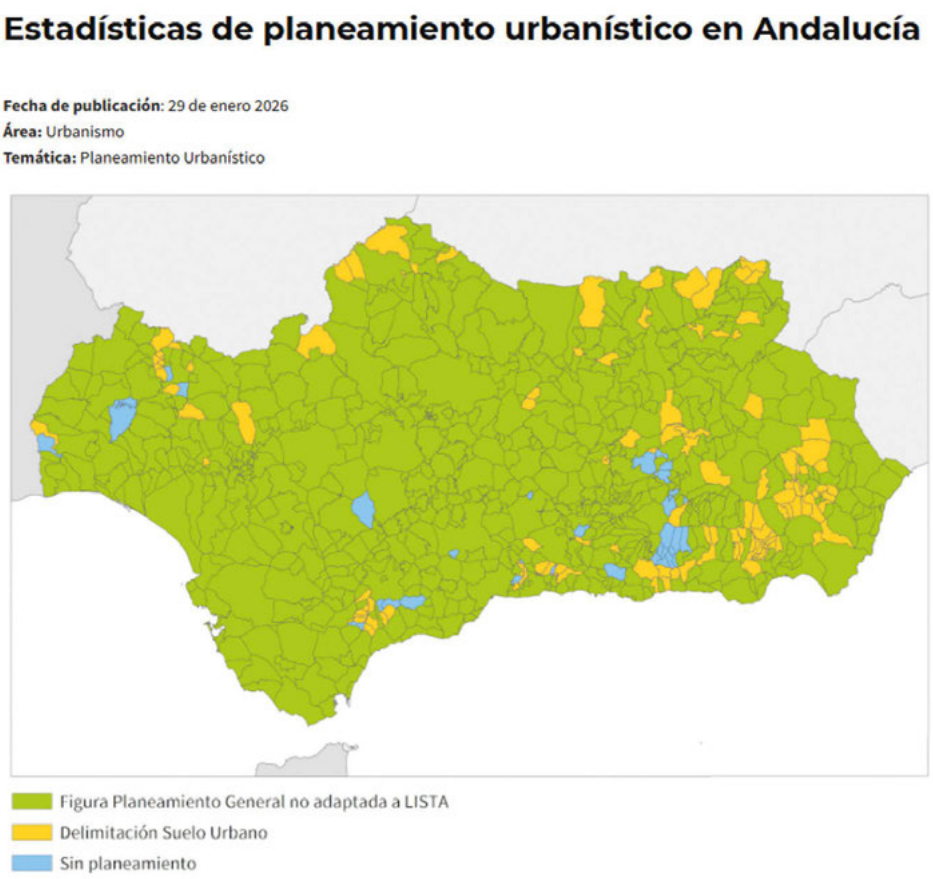


Fuente: elaboración propia. Datos extraídos del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, en línea: https://www.mivau.gob.es/urbanismo-y-suelo/sistema-de-informacion-urbana/planeamiento-urbanistico, donde se muestra la información disponible por ese departamento hasta el 31 de mayo de 2025.

Si descendemos a la esfera autonómica, podemos observar cómo en algunos casos esta tendencia a la falta de elaboración y tramitación de planeamiento es aún más acusada en algunas comunidades autónomas. Así, por ejemplo, esos datos del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana reflejan que en la Comunidad Autónoma de Madrid no se aprueba un Plan General desde el año 2016.

Otro ejemplo lo encontramos en la Comunidad Autónoma de Andalucía que, como puede observarse en la siguiente imagen, en enero de 2026, no dispone de ningún plan general adaptado a su Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA).

Figura 13.7. Estadísticas de planeamiento urbanístico en Andalucía



Fuente: Junta de Andalucía, en línea: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoarticulaciondelterritorioyvivienda/areas/urbanismo/planeamiento/paginas/estadistica-planificacion-urbanistica.html>.

3. ALGUNAS MEDIDAS PARA PALIAR LA CRISIS DEL SISTEMA Y LOS EFECTOS DE LAS ANULACIONES JUDICIALES

3.1. El frustrado intento de modificación de la legislación estatal

Las consecuencias derivadas de la masiva nulidad de instrumentos de planeamiento han motivado un intenso debate entre los distintos operadores urbanísticos. Como ya se ha apuntado al inicio de este trabajo, hemos asistido en los últimos años a una polémica abierta entre la jurisprudencia y la doctrina en torno a posibles alternativas, demandando

desde instancias judiciales modificaciones legislativas que ofrezcan un marco normativo que otorgue mayor flexibilidad al sistema y que lo dote de seguridad jurídica. En ese punto –y casi podríamos decir que solo en ese punto– coinciden la jurisprudencia y la doctrina, al considerar apremiante impulsar reformas legislativas que permitan poner coto a la incertidumbre que envuelve cada día cualquier instrumento de planificación territorial o urbanística.

Atendiendo a esas demandas, desde el año 2017 se ha venido anunciando la elaboración de un texto legislativo que incidiese directamente en esta materia; y así se han ido sucediendo distintas propuestas, sin que ninguna de ellas, hasta la fecha, haya cuajado.

Una de las primeras cuestiones que se planteó fue el alcance de esa modificación legislativa, en el sentido de concretar a qué normas debería afectar directamente: desde la propuesta de modificación del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, hasta voces que llegaron a plantear alguna modificación en la legislación básica de procedimiento administrativo común, pasando por la modificación solo de la legislación básica en materia de suelo, o también la inclusión de modificaciones en la legislación de vivienda. Y ni siquiera en la determinación de este extremo se llegó a un consenso.

Las distintas iniciativas conocidas pretendieron atajar la problemática derivada de la nulidad de los instrumentos de planificación territorial y urbanística regulando, aunque de forma diferente, múltiples aspectos. Entre ellos cabe destacar la delimitación de los supuestos específicos que determinan la nulidad por vicios de procedimiento de un instrumento de planeamiento, evitar la nulidad en cascada de los planes jerárquicamente inferiores al planeamiento anulado, modificar el régimen de la acción pública urbanística o incidir en aspectos procesales como la limitación temporal del recurso indirecto contra los planes. Como puede observarse, no se trata en absoluto de cuestiones menores, sino al contrario, se plantean modificaciones de calado que alterarían la configuración de instituciones clásicas no solo del ámbito de la planificación territorial y urbanística, sino del conjunto de nuestro ordenamiento jurídico.

No es objeto de este trabajo el análisis de los distintos textos que se han sucedido a lo largo de estos años, pero sí creemos necesario relacionar la cronología de aquellos textos que se han difundido a través de su publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, para trasladar la dificultad de alcanzar un consenso en esta materia, a pesar de la aparente intención de todos los grupos políticos de impulsar la tramitación de una modificación legislativa.

El primero de ellos ha sido el texto de la proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, publicado en octubre de 2018, y que pretendía la modificación del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, así como de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.[18] Pese a las expectativas generadas con este texto, el final de la XII Legislatura supuso su declaración de caducidad sin que llegase a tramitarse.

18. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie B, Núm. 319-1, de 15 de octubre de 2018. Esta proposición, presentada por el grupo parlamentario del Partido Popular, fue la primera iniciativa oficial que propuso una reforma legislativa en esta materia.

Posteriormente, en abril de 2024, el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* publicó el contenido de un proyecto de ley por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.[19] La falta de apoyos parlamentarios llevó al gobierno a retirar ese proyecto de ley con anterioridad a su votación en el Pleno del Congreso de los Diputados.

Poco después el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) y el Grupo Parlamentario Socialista presentaron una nueva proposición de ley para modificar el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana el 13 de junio de 2024. Esta proposición de ley fue rechazada en el Congreso de los Diputados el 25 de febrero de 2025.[20]

El último texto publicado ha sido el contenido en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 1 de abril de 2025, la denominada proposición de ley de medidas administrativas y procesales para la seguridad jurídica de la ordenación territorial y urbanística, el impulso de desarrollo urbano y la vivienda.[21] Esta proposición, como su propio nombre indica, incide sobre cuestiones urbanísticas, pero también se centra en medidas en materia de vivienda. Este texto, que todavía se mantiene en fase de tramitación, tras un largo período de enmiendas, será sometido a debate en el pleno del Congreso para decidir sobre su toma en consideración.[22]

Pocas esperanzas cabe albergar respecto a que una iniciativa legislativa de esta envergadura alcance su aprobación, pese a que de las actuaciones de los distintos grupos políticos y del impulso de los distintos textos que sobre esta materia se han conocido, parece desprenderse un cierto consenso sobre la necesidad de abordar una modificación legislativa cuya finalidad primordial sea la de otorgar seguridad jurídica al planeamiento. No obstante, como señala De la Cruz Mera (2025:503), está muy lejos de convertirse en realidad ese gran pacto en materia de suelo y vivienda que, en tantos momentos y desde tantos sectores, se ha reivindicado. Y es que más allá de alcanzar la mayoría necesaria para la aprobación de una concreta modificación legislativa, precisamente lo que urge es lograr un acuerdo, ese gran pacto, para sentar las bases de nuestro sistema territorial y urbanístico que nos permita avanzar hacia un desarrollo urbano sostenible, haciendo frente a las adversidades de la sociedad actual y, particularmente, a la acuciante emergencia climática.

3.2. Los avances legislativos en el seno de las comunidades autónomas: ¿caminamos hacia un planeamiento estratégico?

Ante el escenario descrito en los epígrafes precedentes, las administraciones locales y las comunidades autónomas se muestran expectantes ante una eventual reforma de la

19. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, núm. 19-1, de 5 de abril de 2024.
20. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie B, núm. 128-3, de 3 de marzo de 2025. El texto de esta proposición puede consultarse en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie B, núm. 128-1, de 21 de junio de 2024.
21. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie B, Núm. 199-1, de 1 de abril de 2025.
22. Así lo ha anunciado el propio Congreso de los Diputados, en línea: <https://www.congreso.es/es/notas-de-prensa?p_p_id=notasprensa&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_notasprensa_mvcPath=detalle&_notasprensa_notaId=51332>.

legislación básica estatal, apelando a las instituciones de la Administración central para que esa modificación se haga realidad.[23]

Ahora bien, no hay que olvidar el amplio margen regulatorio del que disponen los legisladores autonómicos tras la asunción por todos ellos de las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Al amparo de esa competencia autonómica se dictan cada año una ingente cantidad de normas sobre este ámbito, muchas veces acudiendo a técnicas «proscritas en cualquier manual de técnica normativa», como señala Marinero Peral (2023: 697), debiendo destacar particularmente las leyes de medidas que acompañan a la aprobación de los presupuestos y que cada año, de forma regular y generalizada, introducen modificaciones normativas en este sector del ordenamiento jurídico.

Entre todas esas modificaciones legislativas autonómicas, es de resaltar el hecho de que, ante el fallido intento del legislador estatal de aprobar un texto legislativo que incida sobre la problemática derivada de la nulidad de los instrumentos del planeamiento, algunas comunidades autónomas han introducido, aunque sea tímidamente, ciertas medidas para paliar las consecuencias derivadas de esa nulidad.

No vamos a detenernos en este punto en el análisis de las modificaciones llevadas a cabo por las distintas comunidades,[24] pero sí relacionar someramente en qué aspectos han incidido estas normas.

Algunas de ellas han pretendido limitar los efectos de esa declaración de nulidad de los planes que se producen como consecuencia del sistema de planeamiento jerárquico, estableciendo expresamente que la nulidad de los planes jerárquicamente superiores no afectará por sí sola a los planes de desarrollo o a instrumentos de gestión que mantengan una independencia funcional (es el caso de la Comunidad Canaria o Andalucía).

Otras comunidades autónomas, como Aragón o Andalucía, han introducido en su legislación la posible nulidad parcial de los instrumentos de planeamiento.

Y no han sido pocas las comunidades que a través de la modificación de su legislación territorial y urbanística han intentado incidir en la dificultad generada por la exigencia de multitud de informes sectoriales, unificando plazos de emisión dentro del ámbito autonómico, en el sentido de establecer el silencio administrativo positivo en caso de su no emisión en plazo, han determinado la centralización de la solicitud de informes en la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, o incluso han ido más allá, al crear un órgano intersectorial para gestionar esa emisión de informes.[25]

23. Un ejemplo de estas demandas se recoge en el «Manifiesto por la seguridad jurídica del planeamiento territorial y urbanístico» acordado por gran parte de las comunidades autónomas en el «Encuentro autonómico Xacobeo 21-22 por un urbanismo responsable», celebrado en Santiago de Compostela en marzo de 2022.

24. Un análisis de esas modificaciones de la legislación autonómica se encuentra en Valenzuela Rodríguez (2025: 130).

25. Es el caso de Extremadura, que, a través de la Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura, ha creado la Comisión de Coordinación Intersectorial, con el objeto de coordinar la emisión de informes sectoriales en los procedimientos para la aprobación de los instrumentos de ordenación, cuando su aprobación definitiva corresponda a los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio de la Junta de Extremadura. El funcionamiento de esta comisión se establece en el Decreto 128/2018,

Un debate permanente en el seno de la planificación territorial y urbanística es el relativo a la falta de flexibilización de estos instrumentos para adaptarse a la denominada por Zigmunt Bauman como sociedad líquida, a un contexto cada vez más cambiante e incierto. Precisamente, esto ha motivado la propuesta desde hace ya tiempo de abandonar la idea del plan general de ordenación urbana como un instrumento de ordenación integral y omnicomprensivo, que en determinados suelos desciende a un nivel de detalle de ordenación pormenorizada, estableciendo el conjunto de determinaciones aplicables a cada metro cuadrado. En este escenario muchas han sido las voces que demandan la sustitución del plan general tradicional, rígido y determinista, por la conjunción de un plan general estructural o estratégico, que defina las directrices y objetivos generales de planificación, con un plan operativo o ejecutivo, que establezca el desarrollo para las distintas zonas del término municipal.

Esta nueva propuesta, no exenta tampoco de inconvenientes,[26] se ha intentado trasladar al marco normativo de algunas comunidades autónomas. Así lo ha hecho la Comunidad Valenciana, que en su artículo 19 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2021, contempla que la ordenación territorial y urbanística de un municipio se efectuará, en atención al rango y escala de sus determinaciones, en dos niveles: ordenación estructural y ordenación pormenorizada, correspondiendo a la segunda concretar la ordenación estructural y regular el uso detallado del suelo y la edificación.

Por su parte, la comunidad extremeña, en su Ley 11/2018, de ordenación territorial y urbanística sostenible, establece que el Plan General Municipal estará compuesto por el Plan General Estructural, que establecerá las determinaciones estructurales que definen el modelo territorial y urbano del municipio y la justificación de su adecuación a los planes de ordenación territorial, y el Plan General Detallado, que define la ordenación detallada y pormenoriza las medidas adoptadas para la consecución de los criterios de ordenación sostenible (artículo 46).

En la actualidad se encuentra en tramitación el anteproyecto de Ley de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región de la Comunidad Autónoma de Madrid, sometido a trámite de audiencia e información pública el pasado 6 de marzo de 2026. Este texto, que aspira a sustituir la vigente Ley 9/2001, presenta como una novedad estructural los planes estratégicos municipales, como instrumentos de ordenación territorial y urbanística que definen la estructura, objetivos y elementos básicos de la organización del municipio. Estos instrumentos, que se presentan como una novedad en la legislación urbanística

---

de 1 de agosto, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Coordinación Intersectorial y el procedimiento de coordinación intersectorial.

Más recientemente la comunidad madrileña ha aprobado el Decreto 92/2025, de 10 de diciembre, por el que se crea y regula la Aceleradora Urbanística de la Comunidad de Madrid. A través de esta norma se crea la Aceleradora Urbanística como un órgano colegiado interdepartamental, adscrito a la consejería competente en materia de urbanismo, con una doble finalidad: por un lado, la tramitación centralizada de los informes sectoriales preceptivos para la aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos, y, por otro, la declaración de especial relevancia de los determinados instrumentos de planificación territorial o urbanística, lo que supondrá su agilización procedimental.

26. Górgolas Martín (2021).

española, al integrar la dimensión estratégica en la ordenación municipal, se configuran como marco de referencia para los planes ejecutivos y demás instrumentos urbanísticos vigentes. El esquema de planeamiento se basa en la articulación entre el Plan Estratégico Municipal, el Plan Ejecutivo y las ordenanzas urbanísticas municipales.

Otra de las novedades contenidas en este anteproyecto de ley, relevante para las cuestiones que estamos abordando en este trabajo, es la ruptura con el sistema de planeamiento jerárquico, pues establece que los instrumentos de ordenación urbanística son autónomos entre sí y no existe relación jerárquica entre ellos, de tal suerte que la relación entre los planes se basa en la competencia y la materia, evitando subordinaciones y preservando la autonomía funcional de cada instrumento.

Habrá que aguardar a la aprobación definitiva de la ley y, sobre todo, a su aplicabilidad práctica para poder realizar una valoración de esta, pero el texto conocido hasta el momento revela la intención del legislador madrileño de dar un paso al frente e implementar algunas medidas pioneras para definir un nuevo sistema de planeamiento.

3.3. El auge de las agendas urbanas como instrumento alternativo

El punto de partida de las agendas urbanas se sitúa en 2015, con la aprobación de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, que insta a los países firmantes a que se aborde, desde los Estados miembros, la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también busca fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia, proponiendo para ello 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que se materializan en metas e indicadores específicos. La Agenda 2030 marcó las pautas de las políticas urbanas en los países miembros de la ONU, recogiendo los hitos a lograr en el marco del ODS 11, Ciudades y Comunidades Sostenibles, para conseguir el desarrollo sostenible de las ciudades y los asentamientos.

En el año 2016, mediante el Pacto de Ámsterdam, se puso en marcha la Agenda Urbana de la Unión Europea, con el objetivo fundamental de fortalecer la dimensión urbana tanto de las políticas nacionales como de las de la Unión Europea. Esta agenda pretende ser un conjunto coherente de acciones impulsadas por parte de los actores europeos clave, destinadas a desarrollar el potencial pleno de las zonas urbanas e impulsar su contribución a la consecución de los objetivos comunes a escala nacional y de la Unión Europea. Entre sus objetivos, la Agenda Urbana Europea aspira a mejorar la regulación comunitaria en el ámbito urbano y mejorar la financiación y la base de conocimiento sobre temas urbanos y el intercambio de buenas prácticas y conocimiento.

En esa misma línea, en 2019 en España, el Consejo de Ministros aprobó la Agenda Urbana Española, documento estratégico sin carácter normativo que, de conformidad con los criterios establecidos por la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea, persigue el logro de la sostenibilidad en las políticas de desarrollo urbano. Este documento transversal reconoce el papel que tienen las entidades locales para alcanzar un desarrollo urbano sostenible medioambientalmente, cohesionado socialmente, y económicamente competitivo, con independencia

de su tamaño y de su población. Si nos aproximamos a los objetivos estratégicos de esta Agenda Urbana, observamos que, dada su amplitud y generalidad, difícilmente se puede estar en desacuerdo con ellos (ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo; prevenir y reducir los impactos del cambio climático y mejorar la resiliencia; fomentar la cohesión social y buscar la equidad; etc.).

En este contexto, y en un escenario en el que cada vez se cuestiona más la figura de los planes urbanísticos, precisamente por su vulnerabilidad y la litigiosidad en la que se encuentran inmersos, emerge este nuevo instrumento, las agendas urbanas, en particular las agendas urbanas locales, como documentos estratégicos, que pretenden diseñar las políticas públicas a implementar sobre ese municipio, partiendo de una amplia participación ciudadana y buscando la coordinación entre las diferentes administraciones públicas.

Son numerosos los ayuntamientos que han elaborado y aprobado sus agendas urbanas.[27] Ahora bien, hay que tener presente que detrás del impulso para la elaboración de los denominados planes de acción local de la Agenda Urbana Española se encuentran las ayudas recibidas para la elaboración de estos planes en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.[28] No puede negarse que también en el ámbito de la planificación urbanística las distintas administraciones han contribuido con medidas de fomento a la elaboración de planes urbanísticos. Ahora bien, no es comparable el esfuerzo económico y burocrático que suponen estos últimos en relación con la elaboración de las agendas urbanas.

Ahora bien, el problema de las agendas urbanas es la ausencia de ese carácter normativo, que hoy en día sí se predica de los instrumentos de planeamiento. Como hemos indicado en el epígrafe anterior, hace ya tiempo que se viene demandando la necesidad de incorporar mayor flexibilidad y un carácter más estratégico al planeamiento. Sin embargo, la complejidad de ejecutar políticas que carecen de esa vinculatoriedad ha impedido su desarrollo. Como ha apuntado Pérez Igualada (2022: 141), lo que hace de los planes generales un instrumento fiable, además de su carácter integral, es su carácter normativo, vinculante. En todo caso, y pese al consenso existente en torno a la bondad de las agendas urbanas, estas no pueden ni están llamadas a sustituir al planeamiento, sino que deben ser instrumentos que se complementen.

Como ha señalado el profesor Menéndez Rexach (2021: 51), es función de la planificación territorial y urbana adaptar los principios y las bases de actuación recogidos en la Agenda Urbana a cada realidad y contexto. De ahí que, con carácter general, las propuestas de las agendas urbanas para garantizar muchos de sus objetivos pasan por una revisión o actualización de su planeamiento.

27. El Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana mantiene actualizados en su página web los datos de las Agendas y los Planes de Acción Local que han sido elaborados por las Entidades Locales en el siguiente enlace: https://www.aue.gob.es/otras-agendas-y-planes-de-accion#Entidades_locales (última visita: 19/04/2026).

28. Respecto de los proyectos piloto que recibieron ayudas para la elaboración de su Plan de Acción en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia puede consultarse su análisis en Hernández-Partal (2023).

Con todo, resulta innegable el valor de las agendas urbanas y su contribución a una mejor planificación a través de los instrumentos previstos en el ordenamiento jurídico para ello. El diagnóstico realizado por estos documentos, así como su aportación en relación con la difusión entre la ciudadanía para garantizar la participación pública, permite a los planes territoriales y urbanísticos futuros encontrar en las agendas urbanas un buen punto de partida.

4. LA PERMEABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA A LAS DEMANDAS DOCTRINALES

En las últimas décadas se ha cuestionado abiertamente la doctrina jurisprudencial emanada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por considerar que esta era demasiado rígida.

Si bien no podemos decir que el Tribunal Supremo haya abandonado sus postulados en cuanto a su doctrina de la nulidad de los planes urbanísticos –es más, algunos de ellos los ha recalcado en pronunciamientos no tan lejanos, como el carácter reglamentario de los planes que ha calificado de «axioma incuestionable»–, lo cierto es que en los últimos años se observa una tímida flexibilización en sus resoluciones judiciales. Sin ánimo de exhaustividad, vamos a intentar en el presente epígrafe analizar algunos de los aspectos que permiten analizar esta afirmación.

En primer lugar, uno de los aspectos que ha supuesto un importante giro en la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido la admisión de la posibilidad de declaración de nulidad parcial de los planes; esto es, admitir la declaración de la nulidad respecto de concretas determinaciones o de un ámbito territorial cuando sea posible su individualización respecto de la totalidad del plan. Así lo afirmó el Tribunal Supremo en su Sentencia de 27 de mayo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1300), en relación con el Plan General de Ordenación Sustitutorio de Yaiza. Esto supuso en aquel momento una ruptura con la doctrina mantenida hasta entonces de que un plan general debía considerarse como un todo que se veía afectado en su totalidad por la nulidad absoluta derivada de cualquier vicio en el que incurriese. Esta nueva postura ha sido mantenida por el Tribunal en posteriores pronunciamientos. Una de las más recientes, también dictada respecto del Plan General de Ordenación Sustitutorio de Yaiza, ha sido la de 2 de junio de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:2528), en la que recalca nuevamente que si el vicio apreciado para declarar la nulidad de un plan urbanístico puede individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan o concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto de ese ámbito territorial, puede declararse la nulidad del plan respecto de esas concretas determinaciones, sin que ello autorice a considerar la nulidad de pleno derecho subsanable con la retroacción del procedimiento. Afirma el Tribunal que, partiendo de que la regla general es la declaración de nulidad del Plan, habrá de estarse a cada caso concreto para determinar si en el vicio apreciado concurre el grado de individualización exigido por dicha doctrina.

En segundo lugar, otra de las puertas que ha abierto el Tribunal Supremo ha sido la relativa a la consideración de los efectos ambientales negativos que se producirían como consecuencia de la nulidad de los planes, de tal suerte que esos efectos ambientales pu-

diesen justificar una ponderación de las consecuencias de la nulidad. Esta posibilidad la ha contemplado con objeto del enjuiciamiento del Plan General de Ordenación Urbana de Torremolinos, en sus sentencias de 17 de enero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:168), de 29 de febrero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:1180), 17 de julio de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:3996) y, más recientemente, de 4 de junio de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:2531). En estos recursos contencioso-administrativos el Ayuntamiento de Torremolinos planteaba que la reviviscencia del Plan General de Ordenación Urbana anterior de 1996 conducía a consecuencias de menor protección para el medio ambiente, instando a que el órgano jurisdiccional modulase los efectos *ex tunc* de la nulidad del plan.

Es de destacar como uno de los fundamentos de mayor trascendencia de estas sentencias la admisión por el Tribunal Supremo de la posibilidad de que el principio de no regresión pueda, atendiendo a las circunstancias del caso, verse afectado y ser tenido en cuenta y ponderado al tiempo de declararse la nulidad de un plan urbanístico, dando lugar a una limitación o matización del alcance de esa declaración de nulidad. Esta posibilidad de limitar o modular el alcance de la declaración de nulidad de un plan urbanístico supone una innovación en la ya tradicional posición jurisprudencial respecto de esta materia. No obstante, indica el Tribunal que para ello será en todo caso necesario realizar un análisis material comparativo desde la perspectiva ambiental de las respectivas previsiones de ambos instrumentos de ordenación, rechazando la posibilidad de sostener la lesión del principio de no regresión sin ese análisis material comparativo, razón por la que no admite la argumentación del Ayuntamiento de Torremolinos en relación con su documento de planeamiento.

En tercer lugar, una relevante sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:1481), dictada en el recurso de casación interpuesto contra el Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del puerto de Valencia, abre la vía de tomar en consideración la realidad fáctica fruto de una transformación urbanística en ejecución de un planeamiento con anterioridad a su declaración de nulidad.

En este pronunciamiento, el Tribunal Supremo admite la matización del alcance de la declaración de nulidad de los planes de urbanismo, en particular en relación con aquellas situaciones o actos nacidos al amparo de un plan antes de ser formalmente declarado nulo. En principio, esos actos o situaciones surgidos bajo la cobertura del plan estarían también contaminados por la misma ilegalidad y, por tanto, no podrían proyectar efectos jurídicos en relación con actos o disposiciones posteriores. No obstante, el Tribunal admite la matización de esa posición que él mismo califica de maximalista, en atención a razones y principios superiores, como la seguridad jurídica, la intangibilidad de determinadas situaciones fácticas que por el transcurso del tiempo producen efectos jurídicos o la garantía de las relaciones establecidos al amparo de una norma aparentemente legal, que pueden obligar a introducir limitaciones.

Sin lugar a duda, la jurisprudencia del Tribunal Supremo dictada en los casos reseñados anteriormente muestra que nos encontramos en un punto en el que parece observarse una cierta evolución de la consolidada doctrina jurisprudencial, permitiendo introducir matices para atender a las circunstancias de cada caso, admitiendo una cierta modulación de los efectos derivados de la nulidad de los instrumentos de planeamiento.

5. CONCLUSIONES

Un simple vistazo a las hemerotecas y bibliotecas de nuestro país es suficiente para darse cuenta de la vorágine de estudios y publicaciones que se han ocupado de la falta de seguridad jurídica que corroe nuestro sistema de planificación territorial y urbanística. Existe prácticamente unanimidad entre todos los operadores urbanísticos en cuanto a la necesidad de simplificar el procedimiento de tramitación de los planes, establecer mecanismos para garantizar una participación pública real y sentar las bases necesarias para que el ordenamiento urbanístico tenga una cierta pervivencia en el tiempo sin que sea alterado por cada ley de medidas o renovado con cada cambio de gobierno.

No obstante, invito al lector a reflexionar sobre si realmente hemos avanzado en la consecución de esa tan demandada simplificación administrativa, en la gobernanza y participación pública de la que se enorgullecen las agendas urbanas, o en la estabilidad de las normas.

Hay un cierto consenso entre la academia, las administraciones públicas, operadores urbanísticos e incluso de los órganos jurisdiccionales en la necesidad de revisar la legislación en materia de suelo. No obstante, como se ha analizado a lo largo de este trabajo, las distintas iniciativas que se han impulsado proponen incidir sobre aspectos que van mucho más allá de la esfera territorial y urbanística, afectando a la configuración de instituciones jurídicas clásicas, sin que se haya llegado, ni se vislumbre a corto plazo, un pacto básico y necesario sobre qué modelo de planeamiento queremos.

A lo largo de los años hemos asistido a la evolución de aquellos primeros planes urbanísticos que preveía la Ley del Suelo de 1956 hacia un instrumento omnicomprensivo de todo lo que sucede sobre el término municipal, aglutinando documentación de la más variada índole (estudios, memorias, informes, etc.) para justificar el cumplimiento de todas las políticas públicas sobre un concreto territorio, políticas que muchas veces no han sido suficientemente desarrolladas o impulsadas por los legisladores o las administraciones públicas competentes y que hacen descansar esta responsabilidad sobre el planeamiento.

Se insiste cada vez más en dotarnos de documentos de carácter estratégico, e incluso se propone caminar hacia la configuración de los planes generales de ordenación urbana como planes estratégicos. No obstante, quizás ese salto debería venir acompañado del desarrollo adecuado de una estrategia a un nivel más amplio, la que debe diseñarse a través de la configuración de los instrumentos de ordenación territorial, de escaso desarrollo hasta el momento en nuestro país.

6. REFERENCIAS

Agudo González, J. (2025): «Una evolución en el paradigma sobre la ordenación del territorio: de los planes a la gestión territorial. O cómo adaptarse a los requerimientos del paisaje, del patrimonio cultural, de las «infraestructuras verdes» y del «territorio circular», *Revista General de Derecho Administrativo*.

Bassols Coma, M. (2017): «La asimilación de los planes de urbanismo a normas reglamentarias y problemática jurídica de su anulación judicial», en Soria Martínez y

Bassols Coma (coord.): *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp. 27-102.

Baño León, J. M. (2017): «El plan urbanístico en ruina (un esbozo de reconstrucción)», *Práctica Urbanística* 144.

Baño León, J. M. (2020): «La obsolescencia de la idea de plan general», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 13, pp. 6-21.

Cerezo Ibarrondo, A. (2023): «El refuerzo de la naturaleza reglamentaria de los instrumentos de ordenación urbanística bajo la perspectiva del Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 19, pp. 197-213.

Chinchilla Peinado, J. A. (2025): «A contracorriente: una defensa del carácter normativo de los planes urbanísticos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 375, pp. 39-80.

De La Cruz Mera, A. y Madurga Chornet, M.I. (2019): «Los instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* 199, 2019, pp. 175-200.

De La Cruz Mera, A. (2025): «De la Ley de Suelo de 1975 a la última Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015: un repaso a cincuenta años de producción normativa estatal ininterrumpida», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, pp. 485-504.

De Santiago Rodríguez, E. (2023): «La situación actual del planeamiento municipal en España: un complejo panorama con luces y sombras», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* 217, pp. 953-968.

Farinós, J. (coord.) (2020): *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España diagnóstico y balance*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor.

Farinós, J. y J. Garrido (eds.) (2021): *Guía para una gobernanza efectiva del territorio. Un decálogo para la buena práctica de la ordenación del territorio en España*, Universitat de València, en línea: <https://hdl.handle.net/10550/80482> (consulta: 20/04/2026).

Fariña Tojo, J. y Naredo, J.M. (2010): *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*, Ministerio de Vivienda, Gobierno de España.

Fernández Maroto, M.; J. L. De Las Rivas Sanz y L. Santos y Ganges (2025): «Modelos de ciudad versus generaciones de planes: 50 años de planeamiento municipal en España (1975-2025)», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* 224, pp. 599-616.

Gifreu i Font, J. (2018): «La reconsideración de la naturaleza normativa de los instrumentos de planeamiento ¿una panacea para modular el alcance y efectos del dogma de la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales?», en J. Agudo González (coord.): *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias*, J. M. Bosch, pp. 21-65.

Górgolas Martín, P. (2021): «Urbanismo transformacional y Plan General Estructural: reflexiones para un debate disciplinar», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* 208, pp. 311-330.

Hernández-Aja, A. e I. González-García (2023): «En defensa del planeamiento como proyecto colectivo frente a los retos actuales de transición eco-social», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* 217, 2023, pp. 635-648.

Hernández-Partal, S. (2020): «Los instrumentos de planeamiento urbanístico en España. Estudio comparado (I)», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* 205, pp. 613-642.

Hernández-Partal, S. (2023): «Los Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española: su papel en el urbanismo del siglo XXI», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* 217, pp. 829-858.

Iglesias González, F. (2015): «Siete medidas urgentes para salvar el urbanismo», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 301, pp. 77-150.

Jiménez Barrado, V. y A. J. Campesino Fernández (2016): «Proyectos de (dudoso) interés regional. Intromisión en la política municipal de vivienda en Extremadura», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 72, pp. 327-347.

Marinero Peral, A. M. (2023): «El derecho urbanístico español a través de la pandemia: crónica de la producción normativa de 2018 a 2022», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* 217, pp. 679-698.

Menéndez Rexach, A. (2021): «Los objetivos del desarrollo urbano sostenible en la Agenda 2030 y en las agendas urbanas europea y española», *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata* 51.

Menéndez Rexach, A. (2023): «Propuestas para reforzar la seguridad jurídica de los planes de ordenación», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* 217, pp. 713-724.

Peiró Sánchez-Manjavacas, E. y J. Farinós-Dasí (2019): «La planificación territorial de carácter sectorial en España: diagnóstico y propuesta de clasificación regional», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* 200, pp. 249-264.

Pérez Igualada, J. (2022): «La planificación espacial en el marco de la Agenda Urbana Española», *Cuadernos de Ordenación del Territorio* 4, pp. 137-143.

Santamaría Pastor, J.A. (2016): «Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes», *Práctica Urbanística* 141.

Valenzuela Rodríguez, M.J. (2019): *La anulación de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, RDU Ediciones.

Valenzuela Rodríguez, M. J. (2025): «¿Hacia dónde nos dirigimos en materia de nulidad de planes urbanísticos? Últimos pronunciamientos jurisprudenciales y algunas medidas legislativas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 375, pp. 81-140.

Vaquer Caballería, M. (2023): «Planes territoriales y planes urbanísticos: una extraña pareja», *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, pp. 667-678.

14 El sistema de planificación territorial en Portugal: Entre institucionalización y flexibilización

Cristina Cavaco[a]

RESUMEN

En las últimas décadas, los sistemas europeos de planificación territorial han experimentado transformaciones significativas. El modelo clásico de planificación estatutaria, basado en instrumentos jerárquicos, normas regulatorias y una fuerte centralidad de la acción pública, ha sido progresivamente complementado por nuevas formas de coordinación territorial que operan fuera de los marcos institucionales tradicionales. El caso portugués resulta particularmente relevante para analizar estas transformaciones, ya que combina un sistema de planificación fuertemente institucionalizado, de matriz racionalista y reglamentaria, con la emergencia de prácticas más flexibles de gobernanza territorial impulsadas, en gran medida, por la política de cohesión de la Unión Europea. A partir de una breve genealogía del sistema de planificación en Portugal, este artículo presenta la arquitectura del sistema contemporáneo, sus principales limitaciones estructurales y la progresiva emergencia de *soft planning* como forma complementaria de coordinación territorial. Se sostiene que, más que una sustitución del sistema formal, se está configurando un campo híbrido de gobernanza territorial en el que coexisten instrumentos jurídicamente vinculantes y procesos más flexibles de articulación estratégica y cooperación multinivel.

ABSTRACT

In recent decades, European spatial planning systems have undergone significant transformations. The classical model of statutory planning, based on hierarchical instruments, regulatory norms and a strong centrality of public action, has been progressively complemented by new forms of territorial coordination operating outside traditional institutional frameworks. The Portuguese case is particularly relevant for analysing these transformations, as it combines a strongly institutionalised planning system, grounded in a rationalist and regulatory tradition, with the emergence of more flexible territorial governance practices largely driven by European Union cohesion policy. Drawing on a

[a] Arquitecta, CIAUD, Research Centre for Architecture, Urbanism and Design, Lisbon School of Architecture, Universidade de Lisboa. ccavaco@fa.ulisboa.pt

brief genealogy of the Portuguese planning system, this article presents the architecture of the contemporary system, its main structural constraints, and the progressive emergence of soft planning as a complementary form of territorial coordination. It argues that, rather than replacing the formal system, these developments point to the emergence of a hybrid field of territorial governance in which legally binding instruments coexist with more flexible processes of strategic articulation and multi-level cooperation.

PALABRAS CLAVE
Planificación territorial, *soft planning*, gobernanza territorial, política de cohesión, Portugal.

KEYWORDS
Spatial planning, soft planning, territorial governance, cohesion policy, Portugal.

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, los sistemas europeos de planificación territorial han experimentado transformaciones significativas. El modelo clásico de planificación estatutaria, basado en instrumentos jerárquicos, normas regulatorias y una fuerte centralidad de la acción pública, ha sido progresivamente complementado por nuevas formas de coordinación territorial que operan fuera de los marcos institucionales tradicionales. Este fenómeno ha sido ampliamente descrito en la literatura internacional como la emergencia de prácticas de *soft planning*, caracterizadas por formas más flexibles de gobernanza territorial, basadas en la cooperación entre actores, la construcción de visiones estratégicas y la articulación de políticas públicas más allá de los instrumentos formales de regulación territorial (Cavaco et al., 2023; Faludi, 2010, 2013; Haughton et al., 2010; Purkarthofer, 2016).

Estas transformaciones están asociadas a cambios profundos en la naturaleza de los procesos territoriales contemporáneos. La creciente complejidad de las dinámicas urbanas y regionales, la multiplicación de actores con capacidad de intervención territorial y la intensificación de las interdependencias espaciales han puesto en cuestión la capacidad de los sistemas tradicionales de planificación para orientar eficazmente los procesos de transformación territorial. Diseñados en gran medida para regular procesos relativamente estables de urbanización, muchos de estos sistemas enfrentan hoy dificultades para adaptarse a contextos marcados por una elevada incertidumbre y por la necesidad de coordinación entre múltiples niveles de gobierno.

El caso portugués constituye un ejemplo particularmente relevante para analizar estas transformaciones. A lo largo del siglo XX y comienzos del XXI, Portugal desarrolló un sistema de planificación territorial progresivamente institucionalizado, basado en una arquitectura relativamente compleja de políticas públicas, instrumentos de planificación y procedimientos regulatorios. Este sistema alcanzó un elevado grado de consolidación institucional tras las reformas legislativas introducidas en las últimas décadas, en particular con la aprobación, en 2014-2015, de la Ley de Bases de la Política Pública de Suelo, Ordenación del Territorio y Urbanismo y la revisión del régimen jurídico de los instrumentos de gestión territorial (Cavaco et al., 2021).

Sin embargo, esta consolidación institucional ha puesto también de manifiesto algunas limitaciones del sistema. La creciente densidad normativa, el desajuste entre la organización administrativa del territorio y la escala a la que se manifiestan muchos procesos territoriales, así como la creciente complejidad de las dinámicas contemporáneas, plantean desafíos significativos a la capacidad del sistema para orientar eficazmente las transformaciones territoriales (Reis y Drago, 2024). En este contexto, diversas prácticas emergentes de gobernanza territorial han comenzado a operar en paralelo con los instrumentos formales de planificación, abriendo espacio a nuevas formas de coordinación territorial, en gran medida impulsadas por la influencia europea, incluso en un ámbito en el que la Unión Europea no dispone de competencias formales en materia de ordenación del territorio (Cavaco y Costa, 2019).

A partir de este contexto, el presente artículo tiene como objetivo analizar la evolución del sistema portugués de planificación territorial y discutir el papel que las prácticas de *soft planning* pueden desempeñar en su adaptación a los desafíos contemporáneos. En primer lugar, se presenta una breve genealogía institucional del sistema de planificación en Portugal, destacando su relación con los procesos de modernización socioterritorial. A continuación, se presenta la arquitectura del sistema contemporáneo y sus principales limitaciones. Finalmente, se discute la emergencia del *soft planning* como vía complementaria para adaptar los instrumentos tradicionales de planificación territorial a contextos de gobernanza más complejos.

2. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN PORTUGAL

La institucionalización del sistema de planificación territorial en Portugal (Cavaco et al., 2021) no puede entenderse como el resultado de una construcción técnica autónoma, sino como parte de un proceso más amplio de modernización del Estado y de transformación de la sociedad a lo largo del siglo XX. La progresiva consolidación de instrumentos de planificación territorial respondió, en distintos momentos, a desafíos específicos asociados a la urbanización, al desarrollo económico y a la creciente complejidad de la organización territorial. En este sentido, la evolución del sistema puede interpretarse como una respuesta institucional a los problemas territoriales generados por las sucesivas fases del proceso de modernización.

2.1. Los orígenes del marco jurídico del urbanismo

Las bases doctrinales y jurídicas del urbanismo en Portugal comenzaron a consolidarse a partir de la década de 1930, en el contexto del Estado Novo y en paralelo con procesos similares en otros países europeos. En este período, el urbanismo se afirmó fundamentalmente como planificación urbana, orientada a la organización física de las ciudades y a la regulación de su crecimiento. La aprobación del *Decreto-Lei n.º 24.802*, de 1934, introdujo por primera vez instrumentos jurídicos para la elaboración de planes de urbanización y de expansión urbana, institucionalizando la intervención pública en la regulación

del desarrollo urbano (Souza Lobo, 1995). Esta legislación se inscribía en un movimiento más amplio de institucionalización del urbanismo en Europa, iniciado a comienzos del siglo XX, que reflejaba la creciente preocupación de los Estados por organizar el crecimiento urbano mediante instrumentos técnicos y administrativos de regulación (Cavaco, 2018).

La introducción de estos instrumentos respondía a los principales desafíos territoriales asociados al proceso de modernización. El aumento de la población urbana, impulsado por las primeras dinámicas de éxodo rural y por la transformación de las economías urbanas, generó nuevas presiones sobre las ciudades, particularmente en materia de vivienda, infraestructuras y condiciones sanitarias. En este contexto, la planificación urbana fue concebida como un instrumento capaz de organizar la expansión urbana, mejorar las condiciones de habitabilidad y garantizar la provisión de infraestructuras básicas. Las preocupaciones higienistas, la necesidad de infraestructuración del territorio urbano y la creciente demanda de vivienda constituyeron así los principales motores de la institucionalización del urbanismo en este período (Cavaco, 2009).

A pesar de estos avances, la planificación urbana se mantuvo relativamente limitada en su alcance. Los instrumentos existentes estaban centrados esencialmente en la organización física del espacio urbano y no configuraban todavía un sistema de planificación territorial integrado. Muchos de los planes elaborados tuvieron una implementación parcial o limitada, reflejando tanto las debilidades institucionales del aparato administrativo como las dificultades de control efectivo del proceso de urbanización (Souza Lobo, 1995). En este sentido, el urbanismo de este período puede entenderse como una primera respuesta institucional a los desafíos urbanos de la modernidad, aún lejos de la configuración de un sistema plenamente estructurado de planificación territorial (Cavaco, 2009).

2.2. La privatización del proceso de urbanización

Hasta la década de 1960, el proceso de urbanización en Portugal era fundamentalmente una prerrogativa del Estado y de la Administración pública, a quienes correspondía planificar el territorio, definir la expansión de las áreas urbanas y ejecutar las principales infraestructuras. A la iniciativa privada quedaba reservado, en general, el proceso de edificación, una vez realizadas las operaciones básicas de urbanización. Sin embargo, el acelerado crecimiento urbano registrado a partir de las décadas de 1950 y 1960 –impulsado por la industrialización, el aumento de las migraciones internas asociadas al éxodo rural y la expansión de las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto– generó una presión creciente sobre las ciudades y una demanda de suelo urbanizado y de vivienda que la Administración pública ya no conseguía satisfacer.

En este contexto, el proceso de urbanización se abrió progresivamente a la intervención de promotores privados. Este cambio quedó institucionalizado con la introducción de la figura del loteamiento urbano (*Decreto-Lei n.º 46.673*, de 29 de diciembre), que regulaba las operaciones de parcelación y urbanización promovidas por propietarios y promotores privados. Estas operaciones desempeñaron un papel central en la expansión de las periferias urbanas y constituyen una figura particularmente característica del marco jurídico portugués, que continúa vigente en la actualidad. En ausencia de instrumentos

de planificación formal efectivos, los loteamientos pasaron a ser motores del crecimiento urbano y de su propia estructuración, contribuyendo a consolidar un modelo de expansión urbana extensiva, condicionado por la geometría catastral de la propiedad del suelo y caracterizado por una estructura urbana fragmentada, con importantes déficits en infraestructuras, equipamientos y cohesión territorial (Cavaco, 2009).

Como señalan Campos y Ferrão (2015), el urbanismo portugués de este período se caracterizó por una marcada asimetría entre urbanización y planificación: mientras la urbanización avanzaba rápidamente impulsada por la iniciativa privada, el sistema de planificación permanecía institucionalmente frágil y con una capacidad limitada de regulación efectiva.

2.3. La emergencia de la escala regional

Todavía bajo el régimen del Estado Novo, que a partir de finales de la década de 1950 comenzó a mostrar una mayor apertura al exterior –reflejada, entre otros aspectos, en la participación en el Plan Marshall y en la adhesión como miembro fundador de la EFTA en 1960–, empezó a surgir en Portugal una creciente preocupación por la planificación territorial a escala regional. Esta evolución estuvo estrechamente vinculada a las políticas de modernización económica promovidas por el Estado y a la necesidad de coordinar inversiones públicas en infraestructuras, industria, transporte y vivienda en un contexto de aceleración del crecimiento urbano y de progresiva apertura del país a las dinámicas económicas internacionales.

En este marco, los planes de fomento constituyeron el principal instrumento de planificación económica del período, estructurando la inversión pública en diversos sectores estratégicos. En particular, el III Plan de Fomento (1968-1973) introdujo una perspectiva más amplia de organización territorial orientada al desarrollo industrial y a la modernización económica del país. Fue en este contexto cuando comenzaron a desarrollarse los primeros estudios y propuestas de planificación regional, entre los que destaca el *Plano Director da Região de Lisboa* (1964), uno de los primeros intentos de abordar el territorio metropolitano desde una escala supramunicipal. Paralelamente, se crearon regiones de planificación y estructuras administrativas regionales encargadas de coordinar las políticas de desarrollo territorial (Cavaco et al., 2021).

A partir de las décadas de 1970 y 1980, la planificación regional comenzó también a incorporar nuevas preocupaciones asociadas a la protección ambiental y a la gestión sostenible de los recursos naturales, en sintonía con las agendas internacionales emergentes en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. En Portugal, este proceso se tradujo, en la década de 1980, en la aprobación de la Ley de Bases del Ambiente y en la creación de instrumentos como la Reserva Agrícola Nacional (RAN) y la Reserva Ecológica Nacional (REN), que siguen desempeñando un papel central en la regulación del uso del suelo. Sin embargo, como señala Fadigas (2015), estas iniciativas tuvieron aún un alcance limitado, permaneciendo el planeamiento territorial fuertemente condicionado por una lógica sectorial y por una visión urbanística centrada en la regulación del crecimiento urbano.

2.4. La integración europea y la consolidación de un sistema integrado de planificación territorial

La adhesión de Portugal a la Comunidad Económica Europea en 1986 constituyó un momento decisivo en la evolución del sistema de planificación territorial. La necesidad de articular las políticas territoriales con los instrumentos de financiación comunitaria y con las políticas europeas de desarrollo regional impulsó una profunda transformación del marco institucional de la planificación. Como señalan Campos y Ferrão (2015), el llamado «efecto Europa» se convirtió en un factor determinante en la configuración doctrinal, legal y programática de las políticas territoriales portuguesas.

Los primeros efectos de esta transformación se hicieron visibles a finales de la década de 1980 y durante los años noventa, en particular en el contexto del primer Quadro Comunitário de Apoio (1989-1993). En este período se estableció la obligatoriedad de elaborar un *Plano Diretor Municipal* (PDM) para todos los municipios portugueses (*Decreto-Lei n.º 69/90*), lo que contribuyó decisivamente a generalizar la regulación del uso del suelo en el territorio nacional. En apenas una década, Portugal pasó de una situación de planificación fragmentaria a una cobertura casi generalizada por planes municipales. Sin embargo, esta primera generación de PDM se caracterizó principalmente por un enfoque regulatorio, centrado en la zonificación del uso del suelo y en la delimitación de perímetros urbanos, lo que condujo posteriormente a la introducción de instrumentos complementarios orientados a reforzar la dimensión estratégica del planeamiento (Cavaco et al., 2021).

Este proceso culminó a finales de los años noventa con la aprobación de la Ley de Bases de la Política de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Ley n.º 48/98), que estableció por primera vez el ordenamiento del territorio como una política pública autónoma y definió los fundamentos de un sistema integrado y jerárquico de planificación territorial. Inspirado también por los debates europeos sobre *spatial planning* y gobernanza territorial –particularmente tras la European Spatial Development Perspective (1999)–, este marco institucional consolidó una arquitectura multiescalar de planificación basada en la articulación entre instrumentos nacionales, regionales y municipales (Cavaco y Costa, 2019). Con ello se sentaron las bases del sistema contemporáneo de planificación territorial en Portugal.

3. EL SISTEMA CONTEMPORÁNEO DE GESTIÓN Y ORDENACIÓN TERRITORIAL EN PORTUGAL

Tras el proceso de institucionalización desarrollado a lo largo de las últimas décadas del siglo XX, el sistema portugués de ordenación del territorio alcanzó un grado significativo de consolidación institucional. La revisión constitucional de 1997, que consagró el ordenamiento del territorio como una política pública autónoma, y la posterior aprobación de la Ley de Bases de la Política de Ordenación del Territorio y Urbanismo en 1998 marcaron un momento decisivo en este proceso. En los términos de la Constitución, se trata de una ley de valor reforzado, cuya aprobación por la Asamblea de la República exige una mayoría cualificada de dos tercios. Esta ley establece los principios fundamentales de la política pública de ordenación del territorio y define la arquitectura general del

sistema de planificación territorial, en particular el conjunto de instrumentos de gestión territorial (Ferrão, 2016; Pinho et al., 2025).

Desde entonces, el sistema ha sido objeto de diversas revisiones legislativas, en particular la reforma introducida en 2014-2015, que procuró introducir cambios relevantes en el ámbito de la política de suelos, del estatuto jurídico del suelo y de los criterios de clasificación del suelo para fines de urbanización y edificación. Sin embargo, estas reformas no alteraron sustancialmente la naturaleza ni la lógica estructural del sistema nacional de planificación. Más que una transformación del modelo, las sucesivas revisiones pueden interpretarse como un proceso de ajuste a nuevos desafíos e impases emergentes y, en muchos casos, de densificación normativa de un sistema que ya había alcanzado un estadio avanzado de institucionalización.

No obstante, esta madurez institucional, resultado de un largo proceso de evolución y consolidación que se remonta a casi un siglo, refleja un sistema cuya naturaleza se asienta en una matriz de carácter cartesiano y positivista. Se trata, en gran medida, de un modelo racionalista de planificación territorial (cf. Travasso, 2024), basado en una arquitectura institucional fuertemente jerarquizada, en la producción de instrumentos jurídicamente vinculantes y en una concepción del territorio como un objeto susceptible de ser organizado mediante reglas, normas y procedimientos administrativos.

Es a partir de esta matriz que puede comprenderse la configuración del sistema contemporáneo de gestión y ordenación territorial en Portugal.

3.1. Arquitectura institucional del sistema

El sistema portugués de gestión y ordenación territorial se estructura a partir de una arquitectura multinivel de planificación que integra las escalas nacional, regional, intermunicipal y municipal. Este sistema se caracteriza, además, por una clara distinción entre instrumentos estratégicos de desarrollo territorial y planes reglamentarios de uso del suelo, siendo estos últimos competencia exclusiva de los municipios. Sus bases legales se encuentran definidas principalmente en la Ley de Bases de la Política Pública de Suelo, Ordenación del Territorio y Urbanismo (2014) y en el *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial* (2015), que establecen los principios, niveles y tipologías de instrumentos que estructuran la política territorial portuguesa (Cavaco et al., 2021).

Uno de los rasgos estructurales del sistema es precisamente la distinción entre programas y planes territoriales. Los programas tienen una naturaleza estratégica y orientadora, estableciendo directrices para la acción pública y para la coordinación de las políticas sectoriales con incidencia territorial. Los planes territoriales, por su parte, poseen carácter reglamentario y definen directamente el régimen jurídico de uso del suelo, siendo vinculantes tanto para la Administración pública como para los particulares. Esta distinción refleja la lógica dual del sistema portugués de planificación territorial, en el que coexisten instrumentos de orientación estratégica y mecanismos jurídicos de regulación del uso y transformación del suelo.

En el nivel nacional, el principal instrumento estratégico es el *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território* (PNPOT), que define las orientaciones estratégi-

cas para la organización del territorio nacional y establece las directrices generales para las políticas públicas con incidencia territorial. En la escala regional, el sistema prevé la elaboración de *Programas Regionais de Ordenamento do Território* (PROT), destinados a traducir estas orientaciones a contextos territoriales específicos y a promover una visión integrada del desarrollo regional. Estos instrumentos poseen carácter vinculante únicamente para la administración pública.

En la escala municipal se sitúan los principales instrumentos de regulación territorial. Los planes territoriales municipales establecen el régimen de uso y transformación del suelo y son vinculantes para los particulares. Entre ellos, el *Plano Diretor Municipal* (PDM) ocupa una posición central dentro del sistema portugués de planificación territorial, al definir el modelo territorial municipal, establecer las categorías de uso del suelo y constituir el principal instrumento de regulación urbanística del territorio.

3.2. Centralidad del nivel municipal y regulación del uso del suelo

Aunque el sistema portugués de ordenación del territorio se organiza formalmente a partir de una arquitectura multinivel de planificación, su funcionamiento efectivo se caracteriza por una fuerte centralidad del nivel municipal. Es en esta escala donde se concretiza la regulación del uso, ocupación y transformación del suelo y donde las orientaciones estratégicas definidas en los niveles superiores del sistema adquieren traducción normativa directa sobre el territorio. Los planes territoriales municipales –compuestos por el *Plano Diretor Municipal* (PDM), los *Planos de Urbanização* (PU) y los *Planos de Pormenor* (PP)– constituyen así los principales instrumentos de regulación y gestión territorial con efectos jurídicos directos tanto sobre el territorio como sobre los particulares, desempeñando un papel central en la definición del régimen jurídico del suelo.

En el marco de este sistema, el *Plano Diretor Municipal* ocupa una posición particularmente relevante, siendo además de elaboración obligatoria para todos los municipios. Este instrumento establece el modelo territorial municipal y define las categorías de uso del suelo, estructurando la organización del territorio a partir de la distinción fundamental entre suelo urbano y suelo rústico. Esta clasificación constituye uno de los elementos nucleares del sistema portugués de planificación territorial, en la medida en que determina las posibilidades de urbanización, edificación y transformación del suelo, condicionando así de forma directa la evolución de los procesos urbanísticos (Cavaco et al., 2021).

La relevancia de estas decisiones resulta aún más evidente si se considera que en Portugal la mayor parte del suelo es de propiedad privada, un derecho protegido constitucionalmente. En este contexto, la clasificación del suelo y la definición de su estatuto jurídico tienen consecuencias económicas significativas, ya que condicionan los procesos de valorización inmobiliaria y la distribución de beneficios derivados de la urbanización. Al mismo tiempo, la capacidad de intervención directa de las administraciones públicas en el mercado de suelo está fuertemente condicionada por la gestión del territorio a través de los instrumentos y mecanismos administrativamente disponibles en el marco legal, dado que muchos municipios disponen de escasas reservas públicas de suelo para implementar sus políticas urbanas o habitacionales.

Ante este escenario, el sistema de planificación territorial se apoya en un conjunto de instrumentos jurídico-técnicos destinados a regular la actuación de los propietarios privados en cumplimiento de la ley y del interés público. Entre estos instrumentos destacan los mecanismos de perecuación urbanística y redistribución equitativa de cargas y beneficios, que buscan asegurar que las infraestructuras, equipamientos y espacios públicos necesarios para el desarrollo urbano no recaigan exclusivamente sobre la iniciativa pública y garantizar una distribución más equilibrada de los costes y beneficios del proceso de urbanización. La planificación territorial actúa, así, como un dispositivo institucional destinado a mediar entre intereses privados y objetivos colectivos, estructurando el proceso de urbanización a través de un conjunto de reglas jurídicas que orientan la transformación del territorio.

Esta función regulatoria explica también la progresiva densificación normativa del sistema de planificación territorial portugués. A lo largo de las últimas décadas, la necesidad de equilibrar derechos de propiedad, objetivos de desarrollo urbano y salvaguarda del interés público, en una perspectiva de desarrollo sostenible y de respeto por los recursos naturales, incluido el suelo, ha conducido al desarrollo de un aparato jurídico e instrumental cada vez más complejo, apoyado en instrumentos de planificación vinculantes, procedimientos administrativos detallados y múltiples mecanismos de control territorial. De este modo, el sistema portugués se ha consolidado como un modelo de planificación fuertemente apoyado en la regulación jurídica del uso del suelo, en el que la acción pública sobre el territorio se ejerce fundamentalmente mediante la definición normativa de las condiciones de urbanización y edificación.

3.3. Limitaciones y constricciones del sistema

A pesar del elevado grado de institucionalización alcanzado por el sistema portugués de planificación territorial, su funcionamiento se enfrenta a un conjunto de limitaciones estructurales que condicionan su capacidad de respuesta a los desafíos territoriales contemporáneos. Estas limitaciones no derivan necesariamente de transformaciones recientes del sistema, sino que se encuentran en gran medida asociadas a la propia configuración institucional y administrativa del modelo de gobernanza territorial. Sin embargo, crisis recientes –como la actual crisis de la vivienda o los desastres naturales más recientes, tras las tempestades de febrero de 2026– han contribuido a hacer particularmente visibles estas fragilidades estructurales.

Un primer conjunto de constricciones se relaciona con la organización territorial del Estado y con la arquitectura institucional de la gobernanza territorial. Portugal presenta un modelo administrativo caracterizado esencialmente por un sistema de dos niveles –administración central y municipios– sin una institucionalidad política regional plenamente consolidada. Aunque existen instrumentos de planificación regional y estructuras administrativas desconcentradas del Estado, la ausencia de un nivel regional con legitimidad política propia limita la capacidad de articular estrategias territoriales supramunicipales. Como resultado, la planificación regional se ha configurado históricamente como el eslabón más débil del sistema. Esta fragilidad resulta particularmente evidente en contextos donde los procesos territoriales exceden los límites municipales, como ocurre en las áreas

metropolitanas o en los sistemas urbanos policéntricos, dificultando la coordinación de inversiones públicas, la racionalización de infraestructuras y equipamientos colectivos o la implementación de políticas territoriales integradas, como las de vivienda.

Un segundo conjunto de limitaciones se refiere a las dificultades de coordinación vertical y horizontal entre las distintas administraciones públicas y sectores con incidencia territorial. La ordenación del territorio es, por naturaleza, una política pública transversal que pretende articular múltiples sectores –infraestructuras, ambiente, vivienda, transportes, energía o desarrollo económico– en torno a una visión integrada del territorio. Sin embargo, en la práctica, esta ambición de coordinación se enfrenta a importantes obstáculos institucionales. Las diferentes agencias sectoriales de la administración central tienden a operar desde perspectivas relativamente autónomas, consolidadas a lo largo de años de prácticas administrativas especializadas. En este contexto, los procedimientos de consulta y emisión de pareceres por parte de distintas entidades públicas pueden convertirse en espacios de afirmación de intereses sectoriales particulares, en los que el ejercicio de competencias administrativas específicas –a menudo materializado en pareceres vinculantes– dificulta la construcción de soluciones negociadas y consensuadas entre actores institucionales.

Finalmente, un tercer conjunto de constricciones se relaciona con la progresiva burocratización y densificación normativa del sistema de planificación territorial. La necesidad de regular de forma detallada el uso del suelo y de equilibrar derechos de propiedad con objetivos de interés público ha contribuido al desarrollo de un marco jurídico particularmente complejo, fuertemente apoyado en normas, procedimientos administrativos y mecanismos de control. Con el tiempo, esta lógica regulatoria ha tendido a reforzar una cultura institucional marcada por un enfoque predominantemente jurídico-administrativo de la planificación, en el que la dimensión espacial y estratégica del planeamiento puede quedar subordinada a la interpretación normativa de los instrumentos existentes. A esta situación se suma la frecuente insuficiencia de recursos técnicos, humanos y financieros a escala municipal, lo que limita la capacidad efectiva de implementar políticas territoriales y de suelo más proactivas.

En conjunto, estas constricciones revelan algunas de las tensiones inherentes a los sistemas de planificación altamente institucionalizados. A medida que estos sistemas alcanzan un elevado grado de madurez, su propia complejidad institucional y normativa puede dificultar su adaptación a contextos territoriales cada vez más dinámicos y a procesos de gobernanza crecientemente complejos.

Es precisamente en este contexto donde comienzan a adquirir relevancia formas más flexibles de coordinación territorial y de gobernanza multinivel que, sin sustituir los instrumentos formales de planificación, buscan complementarlos. Entre estas nuevas aproximaciones destacan los enfoques de *soft planning*, que han ganado una creciente atención en los debates contemporáneos sobre gobernanza territorial en Europa.

4. *SOFT PLANNING* Y NUEVAS ARENAS DE GOBERNANZA TERRITORIAL

Las limitaciones identificadas en el funcionamiento de los sistemas formales de planificación territorial han sido ampliamente debatidas en la literatura europea sobre planificación territorial (Albrechts, 2004; Faludi, 2001; Nadin, 2006; Nadin et al., 2024). En particular, diversos autores han señalado que los modelos de planificación basados predominantemente en instrumentos normativos de uso del suelo y en arquitecturas institucionales jerárquicas encuentran crecientes dificultades para abordar dinámicas territoriales caracterizadas por una elevada complejidad, por la interdependencia entre escalas y por la multiplicidad de actores involucrados en los procesos de desarrollo territorial.

En este contexto, a lo largo de las últimas décadas han emergido en Europa nuevas formas de coordinación territorial que operan de manera más flexible y que buscan complementar los instrumentos formales de planificación. Estas prácticas han sido frecuentemente agrupadas bajo el concepto de *soft planning* (Cavaco et al., 2023; Haughton et al., 2010; Kaczmarek, 2018; Purkarthofer, 2016), entendido como un conjunto de procesos, arenas de cooperación y marcos estratégicos que, sin poseer necesariamente carácter jurídicamente vinculante, desempeñan un papel relevante en la orientación de las políticas territoriales y en la construcción de visiones compartidas de desarrollo.

Una de las características más significativas de estos procesos es su capacidad para operar problemáticas territoriales en escalas funcionales que no coinciden necesariamente con las fronteras administrativas tradicionales, configurando los denominados *soft spaces* (Allmendinger y Haughton, 2009; Haughton y Allmendinger, 2007). A través de estrategias territoriales, acuerdos de cooperación interinstitucional y programas integrados de inversión, estos procesos han contribuido a la creación de nuevas arenas de gobernanza territorial en las que participan distintos niveles de gobierno, actores institucionales y organizaciones de la sociedad civil.

En el caso portugués, estas prácticas han dado lugar a la aparición de diversas iniciativas y dispositivos de cooperación territorial que operan de forma paralela al sistema formal de planificación. Aunque no sustituyen los instrumentos jurídicos de ordenación del territorio, sí han contribuido a abrir nuevos espacios de coordinación estratégica y de colaboración entre actores territoriales, si bien la articulación entre estas dos esferas de planificación sigue siendo limitada.

4.1. *Soft Planning* y política de cohesión europea

A diferencia de los instrumentos clásicos de gestión y ordenación territorial –basados en planes jurídicamente vinculantes y en la regulación normativa del uso del suelo–, el *soft planning* se desarrolla en marcos institucionales más abiertos, caracterizados por la negociación, coordinación interinstitucional y la construcción de acuerdos estratégicos en torno al desarrollo territorial. Estas transformaciones se inscriben en cambios más amplios en la gobernanza territorial europea, caracterizados por la transición de modelos jerárquicos de gobierno hacia configuraciones más complejas de gobernanza multinivel

y multiactor, a menudo de carácter informal o no estatutario y, por ello, no siempre sustentadas en mecanismos de validación democrática formal.

En este proceso, la Unión Europea ha desempeñado un papel particularmente relevante. Aunque la planificación territorial no constituye una competencia formal de la Unión, diversas iniciativas europeas han contribuido a difundir nuevos enfoques de planificación y de gobernanza territoriales en los Estados miembros (Purkarthofer, 2016, 2018; Stead, 2014).

Este proceso de europeización de la planificación se ha producido a través de distintos mecanismos (Bohme y Waterhout, 2008). Por un lado, mediante la difusión de ideas y orientaciones estratégicas, como la *European Spatial Development Perspective* (1999) y los debates sobre cohesión territorial y agendas urbanas y territoriales posteriores, que han contribuido a configurar una cultura europea de planificación espacial (Faludi y Waterhout, 2002). Por otro lado, mediante recursos financieros, en particular a través de la política de cohesión y de los fondos estructurales, que han incentivado la adopción de enfoques territoriales integrados, estrategias *place-based* y formas de gobernanza multinivel en la implementación de las políticas de desarrollo territorial.

En los ciclos más recientes de programación, estas orientaciones se han concretado en instrumentos como los *Integrated Territorial Investments* (ITI), el *Community-Led Local Development* (CLLD) o el *Sustainable Urban Development* promovidos por el FEDER. Sin embargo, estos instrumentos deben entenderse como manifestaciones recientes de una trayectoria más larga, en la que la política de cohesión europea ha venido promoviendo progresivamente formas más flexibles de coordinación territorial y de articulación entre políticas sectoriales y escalas de gobernanza.

La mayor parte de la literatura sobre *soft planning* se ha centrado en experiencias del norte y centro de Europa, donde estos enfoques han sido ampliamente documentados. No obstante, como señalan investigaciones recientes, estas dinámicas no se limitan a esos contextos. También en países como Portugal han emergido, aunque de forma menos discutida, diversas iniciativas y dispositivos de planificación que pueden interpretarse como expresiones de un *soft turn* (Cavaco et al., 2023) en la planificación territorial.

Es precisamente en este cruce entre el sistema estatutario de planificación territorial portugués y las iniciativas promovidas en el marco de la política de cohesión donde comienzan a configurarse nuevas prácticas de planificación, cuya emergencia y características se analizan a continuación.

4.2. La emergencia del *soft planning* en Portugal

El surgimiento de prácticas de planificación más flexibles en Portugal no puede entenderse como una ruptura con el modelo institucional existente, sino como el resultado de la incorporación progresiva de nuevas lógicas de gobernanza territorial promovidas en gran medida a través de los instrumentos de la política de cohesión. Estas dinámicas no se desarrollan en sustitución del sistema estatutario de planificación, fuertemente estructurado en torno a instrumentos jurídicamente vinculantes, sino a su lado, aunque no siempre en plena articulación con este, y se despliegan principalmente en el marco de las políticas de desarrollo regional (Cavaco et al., 2021).

Desde finales del siglo XX, impulsados en buena medida por la necesidad de crear las condiciones de acceso a los paquetes financieros europeos, diferentes programas y dispositivos de intervención territorial han introducido enfoques estratégicos e integrados que operan paralelamente a los instrumentos reglamentarios de ordenación del territorio.

Uno de los primeros antecedentes de este proceso puede identificarse en el programa PROSIURB, lanzado en la década de 1990 en el contexto del segundo Marco Comunitario de Apoyo. Este programa buscaba promover enfoques estratégicos de desarrollo urbano, en particular a través de la valorización de las ciudades medias y del refuerzo de su papel en la estructuración del sistema urbano nacional, fomentando la articulación en red y la complementariedad entre centros urbanos. Al mismo tiempo, introdujo metodologías de planificación estratégica y visiones territoriales integradas que se alejaban de la lógica predominantemente reglamentaria del planeamiento municipal. Aunque su alcance fue limitado y su impacto desigual, PROSIURB representó una primera experiencia orientada a la articulación entre actores institucionales, a la construcción de estrategias territoriales compartidas y, más ampliamente, a la afirmación de nuevas lógicas de intervención próximas a la política regional (Cavaco et al., 2020; Marques da Costa, 1999).

Durante las décadas siguientes, diversas iniciativas vinculadas a los fondos estructurales europeos contribuyeron a reforzar estas dinámicas, empezando por programas como la Iniciativa Comunitaria URBAN, LEADER o INTERREG. Más allá de su especificidad, estos instrumentos desempeñaron un papel fundamental en la promoción de procesos de aprendizaje institucional, en el refuerzo de capacidades y en la movilización de actores en torno a estrategias territoriales a diferentes escalas. En este contexto, programas de desarrollo urbano integrado y estrategias de cooperación territorial introdujeron progresivamente nuevas formas de coordinación entre actores institucionales y territoriales, basadas en enfoques *place-based*, en la integración de políticas sectoriales y en la articulación entre niveles de gobernanza. De este modo, contribuyeron a la construcción de marcos de acción territorial que venían a tensionar los límites administrativos y modos tradicionales de gobernación, aproximándose así a las lógicas de gobernanza asociadas al *soft planning*, aunque no fueran necesariamente reconocidas como tales.

Estas tendencias se consolidaron de forma más visible en el período de programación 2014-2020, cuando la política de cohesión europea reforzó explícitamente las llamadas *Abordagens Territoriais Integradas*. En Portugal, estas se materializaron principalmente a través de instrumentos como los *Investimentos Territoriais Integrados* (ITI) y el *Desenvolvimento Local de Base Comunitária* (DLBC), concebidos para promover enfoques integrados y *place-based*, así como la cooperación entre diferentes niveles de gobierno, actores institucionales y organizaciones de la sociedad civil (Cavaco y Costa, 2019; Gonçalves et al., 2024). En este contexto, la elaboración de estrategias territoriales integradas se convirtió en un requisito para el acceso a financiación europea, reforzando el papel de las comunidades intermunicipales y las áreas metropolitanas como plataformas de coordinación a escala subregional, responsables, en particular, de la definición e implementación de los ITI (Carvalho et al., 2022; Cavaco, Chaves et al., 2024).

Más allá de su papel como instrumentos de programación y acceso a financiación, estos instrumentos permitieron movilizar recursos financieros significativos que hicieron viable la realización de acciones e inversiones –en su mayoría orientadas al espacio público

(Cavaco, Carvalho et al., 2024)–, para las cuales los municipios no disponían de medios en sus propios presupuestos, en un contexto en el que el sistema estatutario de ordenación y gestión territorial carece de instrumentos financieros propios que permitan materializar las estrategias y orientaciones de planeamiento que establece. Al mismo tiempo, estos instrumentos acabaron operando como espacios de experimentación institucional donde se desarrollaron prácticas de planificación más flexibles, orientadas a la coordinación estratégica y a la implementación de proyectos territoriales integrados.

El actual período de programación 2021-2027 (Portugal 2030) ha mantenido y reforzado estas orientaciones. Los ITI continúan desempeñando un papel central en la implementación de la política de cohesión, estructurando la movilización de fondos europeos en torno a estrategias territoriales coordinadas principalmente a escala subregional. En este contexto, las comunidades intermunicipales y las áreas metropolitanas se han consolidado como plataformas institucionales clave para la articulación de políticas territoriales, promoviendo estrategias de desarrollo territorial integradas y planes de acción que orientan la aplicación de los fondos estructurales.

Desde esta perspectiva, la evolución reciente de las políticas territoriales en Portugal pone de manifiesto la coexistencia de dos lógicas de planificación diferenciadas. Por un lado, un sistema estatutario de planificación territorial fuertemente estructurado en torno a instrumentos reglamentarios de uso del suelo, caracterizado por una arquitectura institucional jerárquica y por procedimientos jurídicos detallados. Por otro lado, un conjunto de prácticas de planificación más flexibles, vinculadas principalmente a las políticas de desarrollo regional e intermunicipal y a la implementación de la política de cohesión europea, que operan a través de estrategias territoriales, procesos de cooperación institucional y mecanismos de gobernanza multinivel.

Lejos de sustituir al sistema estatutario de planificación, estas prácticas se desarrollan en interacción con él, generando nuevos espacios de coordinación territorial y nuevas formas de articulación entre actores públicos y privados.

4.3. Implicaciones para el sistema portugués de planificación territorial

Si bien estas prácticas emergentes no han tenido una traducción directa en el cuerpo jurídico del sistema estatutario de planificación –que ha permanecido en lo esencial inalterado en su estructura institucional, e incluso ha experimentado una creciente densificación normativa, pese a los sucesivos intentos de simplificación administrativa impulsados por distintos gobiernos–, la emergencia del *soft planning* ha tenido, no obstante, repercusiones nada desdeñables, particularmente en los procesos de gobernanza territorial y en las culturas de acción institucional asociadas.

Uno de los efectos más significativos de estas dinámicas ha sido la progresiva sensibilización de los actores institucionales hacia las escalas de acción territorial supramunicipales. En ausencia de un nivel regional de gobierno políticamente institucionalizado, los mecanismos de cooperación intermunicipal han adquirido un papel creciente en la coordinación de políticas públicas con impacto territorial. Las comunidades intermunicipales y las áreas metropolitanas han pasado así a desempeñar funciones de articulación territorial que, en

muchos casos, responden a necesidades de coordinación regional que el actual modelo administrativo del Estado no logra plenamente satisfacer (Cavaco, Chaves et al., 2024).

En este contexto, las *Abordagens Territoriales Integradas*, promovidas por la política de cohesión, han contribuido a reforzar estas dinámicas. Instrumentos como los ITI han incentivado la cooperación entre municipios y la formulación de estrategias territoriales a escalas funcionales más amplias, particularmente en un nivel subregional. Aunque estos instrumentos no crean nuevas entidades políticas ni alteran formalmente la arquitectura institucional del Estado, sí han favorecido la emergencia de nuevos espacios de coordinación territorial y de gobernanza multinivel.

Al mismo tiempo, estos procesos han contribuido a fomentar una mayor conciencia territorial supramunicipal, especialmente en contextos metropolitanos y en territorios donde la fragmentación municipal dificulta la formulación de estrategias territoriales coherentes. A través de procesos de cooperación institucional, elaboración de estrategias territoriales y movilización conjunta de recursos financieros, las prácticas de *soft planning* han permitido articular visiones territoriales que trascienden los límites administrativos tradicionales, configurando espacios de planificación que operan más allá de la escala municipal (Cavaco, Chaves et al., 2024; Gonçalves et al., 2024).

No obstante, la articulación entre el sistema estatutario de ordenación y gestión territorial y estos instrumentos de planificación no vinculantes sigue siendo, en gran medida, débil. Si bien las estrategias y documentos elaborados en el marco del *soft planning* suelen incorporar referencias explícitas a los programas y planes territoriales vigentes en los respectivos territorios de actuación, tales alusiones tienden a asumir un carácter predominantemente formal –respondiendo a una lógica de alineamiento más declarativa que sustantiva–, sin traducirse en una verdadera integración operativa ni en dinámicas de influencia recíproca. En la práctica, estos instrumentos han funcionado principalmente como dispositivos de acceso a financiación y como marcos para la ejecución de proyectos municipales, más que como plataformas capaces de promover, con mayor agilidad, la construcción conjunta de nuevos escenarios e imaginarios espaciales que podrían informar y orientar, de manera más integrada y participativa, la también necesaria regulación del uso del suelo; una potencialidad que permanece en gran medida desaprovechada.

5. CONCLUSIÓN

El análisis desarrollado a lo largo de este artículo permite observar cómo el sistema portugués de planificación territorial se ha construido históricamente en torno a una lógica predominantemente reglamentaria, basada en instrumentos jurídicamente vinculantes de regulación del uso del suelo y en una fuerte centralidad del nivel municipal. Este modelo ha permitido generalizar la regulación urbanística sobre la totalidad del territorio nacional y consolidar un marco institucional relativamente estable para la gestión de los procesos de urbanización y transformación territorial.

Sin embargo, la creciente complejidad de las dinámicas territoriales contemporáneas ha puesto de manifiesto las limitaciones de un sistema fuertemente estructurado en torno a instrumentos normativos y a una organización administrativa del territorio que carece

de un nivel regional de gobierno plenamente institucionalizado. En este contexto, diversas prácticas y dispositivos de coordinación territorial han ido emergiendo progresivamente en los márgenes del sistema estatutario de planificación, introduciendo formas más flexibles de articulación entre actores, políticas públicas y escalas territoriales.

Estas dinámicas se han visto particularmente impulsadas por la política de cohesión de la Unión Europea, que ha promovido enfoques territoriales integrados y mecanismos de cooperación institucional asociados a la movilización de fondos estructurales. A través de estos procesos, han ido surgiendo nuevos espacios de gobernanza territorial –a menudo de carácter voluntario y no estatutario– que operan más allá de los límites administrativos tradicionales y que contribuyen a reforzar la coordinación territorial, especialmente en escalas intermunicipales y metropolitanas.

Desde esta perspectiva, el caso portugués ilustra cómo, incluso en sistemas de planificación caracterizados por una fuerte tradición reglamentaria, pueden emerger progresivamente prácticas de *soft planning* que complementan los instrumentos formales del ordenamiento del territorio. No obstante, todavía queda un camino importante por recorrer. En gran medida, el *soft planning* sigue siendo utilizado como un mecanismo expedito para responder a exigencias formuladas por instancias supranacionales, especialmente la Comisión Europea, y para viabilizar el acceso a financiación. Mucho menos frecuente es su comprensión como un proceso realmente complementario a los instrumentos formales de ordenación, capaz de explorar, de forma más ágil y menos cargada de peso administrativo, soluciones territorialmente más justas, integradas y adaptadas a los problemas concretos de cada territorio y de cada situación.

En este sentido, más que una oposición entre *hard* y *soft planning*, lo que parece configurarse es un campo híbrido de gobernanza territorial, en el que instrumentos jurídicos vinculantes coexisten con procesos más flexibles de coordinación institucional y producción estratégica de territorio. El verdadero desafío consiste, por tanto, en que el sistema formal –de matriz racionalista y reglamentaria– admita con mayor claridad espacios complementarios de pensamiento y acción de carácter estratégico y espacial. Es precisamente en esa apertura, todavía incipiente, donde el *soft planning* puede encontrar su potencial más fecundo: no solo como herramienta de ejecución financiera, sino como mecanismo de coordinación territorial, aprendizaje institucional y construcción compartida de respuestas más integradas y ajustadas a la complejidad contemporánea.

REFERENCIAS

Albrechts, L. (2004): «Strategic (spatial) planning reexamined», *Environment and Planning B: Planning and Design* 31(5), pp. 743-758.

Allmendinger, P. y G. Haughton (2009): «Soft Spaces, Fuzzy Boundaries, and Metagovernance: The New Spatial Planning in the Thames Gateway», *Environment and Planning A: Economy and Space* 41(3), pp. 617-633.

Bohme K. y B. Waterhout (2008): «The Europeanization of Planning», en A. Faludi (ed.): *European Spatial Research and Planning*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, pp. 227-250.

Campos, V. y J. Ferrão (2015): *O Ordenamento do Território em Portugal: uma Perspetiva Genealógica*, *ICS Working Papers*, Lisboa, en línea: <http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/20716/1/ICS_JFerrao_Ordenamento_WPN.pdf>.

Carvalho, L. (coord.); A. Pereira; A. Pagliuso et al. (2022): *Instrumentos de Planeamento Suave na Região de Lisboa. Relatório*, Lisboa, Academia de Escolas de Arquitetura e Urbanismo de Língua Portuguesa.

Cavaco, C. (2009): *Formas de Habitat Suburbano. Tipologias e Modelos Residenciais na Área Metropolitana de Lisboa*, Universidade Técnica de Lisboa, en línea: <http://hdl.handle.net/10400.5/3652>.

Cavaco, C. (2018): «Urbanismo como política pública: que mudanças de azimute?», *Território, Planeamento e Urbanismo. Teoria e Prática* (1), pp. 78-104.

Cavaco, C. y J. P Costa (2019): «Administrative Organisation and Spatial Planning in Portugal: A Push Towards Soft Planning Spaces in Europe?», en *Shaping Regional Futures. Designing and Visioning in Governing Rescaling*, Cham, Springer, pp. 87-101.

Cavaco, C., R. Florentino y A. Pagliuso (2020): «Urban Policies in Portugal», en S. Armondi y S. D. G. Hurtado (eds.): *Foregrounding Urban Agendas. The New Urban Issue in European Experiences of Policy-Making*, Cham, Springer Nature Switzerland AG, pp. 49-74.

Cavaco, C.; J. Mourato; J. P. Costa et al. (2021): *Spatial Planning and Regional Development in Portugal*, Lisboa, Direção-Geral do Território.

Cavaco, C.; J. Mourato; J. P. Costa et al. (2023): «Beyond soft planning: Towards a Soft turn in planning theory and practice?», *Planning Theory* 22(1), pp. 3-26.

Cavaco, C.; S. L. Carvalho y J. R. Santos (2024): «Public space as an urban policy agenda? Policies, funding, and soft planning in Lisbon Metropolitan Area», en Joao Rafael Santos; M. Matos Silva y A. Beja da Costa (eds.): *Towards a Metropolitan Public Space Network*, Londres, Routledge, pp. 14-26, disponible en: <https://www.taylorfrancis.com/books/9781003408611/chapters/10.4324/9781003408611-3>.

Cavaco, C.; I. M. S. Chaves y L. S. Carvalho (2024): «Territorial Governance and Soft Planning in the Region of Lisbon Cristina», en R. Lois-González y J. Rio Fernandes (eds.): *Urban Change in the Iberian Peninsula. A 2000-2023 Perspective*, Cham, Switzerland, Springer Nature, pp. 259-263.

Fadigas, L. (2015): *Urbanismo e Território – As Políticas Públicas*, Lisboa, Edições Sílabo.

Faludi, A. (2001): «The Performance of Spatial Planning», en *Towards a New Role for Spatial Planning*, París, OECD.

Faludi, A. (2010): «Beyond Lisbon : Soft European Spatial Planning», *disP - The Planning Review* 3625.

Faludi, A. (2013): «Territorial cohesion, territorialism, territoriality, and soft planning: A critical review», *Environment and Planning A* 45(6), pp. 1302-1317.

Faludi, A. y B. Waterhout (2002): *The Making of the European Spatial Development Perspective. No Masterplan*, Londres / Nueva York, Routledge.

Ferrão, J. (2016): «O Território na Constituição da República Portuguesa (1976-2005): Dos preceitos fundadores às políticas de território do futuro», *Sociologia, Problemas e Práticas*, pp. 123-134.

Gonçalves, M. de O; J. M. Mourato; A. Pereira et al. (2024): «Examining local action groups as territorial development polities: CLLD in Lisbon Metropolitan Area», *European Planning Studies* 32(12), pp. 2597-2618, Routledge.

Haughton, G. y P. Allmendinger (2007): «'Soft spaces' in planning», *Town and country planning* 76(the quarterly review of the Town and Country Planning Association), pp. 306-308.

Haughton, G.; P. Allmendinger; D. Counsell et al. (2010): *The New Spatial Planning. Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries*, Nueva York, Routledge.

Kaczmarek, T. (2018): «Soft planning for soft spaces. Concept of Poznań metropolitan area development – a case study», *Miscellanea Geographica - Regional Studies on Development* 22(4), pp. 1-6.

Marques da Costa, E. (1999): «Uma nota sobre as políticas das cidades em Portugal nos anos noventa», *Inforgeo* 14, pp. 131-137.

Nadin, V. (2006): *The Role and Scope of Spatial Planning: A Literature Review. Spatial Plans in Practice. Supporting the Reform of Spatial Planning*, Londres, en línea: <https://www.academia.edu/10848965/The_Role_and_Scope_of_Spatial_Planning_A_Literature_Review>.

Nadin, V.; G. Cotella y P. Schmitt. (2024): «Spatial planning systems: A European perspective», en V. Nadin; G. Cotella y P. Schmitt (eds): *Spatial Planning Systems in Europe*, El, pp. 2-27.

Pinho, A.; C. Cavaco, S. L. Carvalho et al. (2025): *Guia Para a Elaboração Das Cartas Municipais de Habitação.Volume I - Quadro Legal e Conceptual*, Lisboa, Área Metropolitana de Lisboa.

Purkarthofer, E. (2016): «When soft planning and hard planning meet: Conceptualising the encounter of european, national and sub-national planning», *European Journal of Spatial Development* 61(61), pp. 1-20.

Purkarthofer, E. (2018): «Diminishing borders and conflating spaces : a storyline to promote soft planning scales», *European Planning Studies* 26(5), pp. 1008-1027, Taylor & Francis.

Reis, J. (coord.) y A. Drago (coord.) (2024): *O Regresso Do Planeamento: Percursos e Perspetivas Sobre Planeamento Público Em Portugal*, Coimbra, Conjuntura Atual Editora.

Souza Lobo, M. (1995): *Planos de Urbanização: A Época de Duarte Pacheco*, 2.ª. Porto, Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto.

Stead, D. (2014): «European Integration and Spatial Rescaling in the Baltic Region: Soft Spaces, Soft Planning and Soft Security», *European Planning Studies* 22(4), pp. 680-693.

Travasso, N. (2024): «Para uma Cultura de Planeamento Urbano Operativa: Contributos da participação e do planeamento suave para a evolução do sistema racionalista», en J. Reis y A. Drago (eds.): *O Regresso Do Planeamento: Percursos e Perspetivas Sobre Planeamento Público Em Portugal*, Coimbra, Conjuntura Atual Editora.

15 Some avenues for counterbalancing the weaknesses of French territorial planning

Frédéric Santamaria[a]

ABSTRACT

Until the end of the 1990s, France belonged to a tradition of spatial planning that was specific to it. In the EU Compendium of spatial planning systems and policies (2000), France, along with Portugal, was considered an example of the Regional Economic Planning type. Gradually, however, its system of spatial planning has evolved towards what is commonly referred to as an integrated approach, aimed at better articulating public policies and spatial organisation on the one hand, and the different levels of public action on the other. Today, the French system of spatial planning appears to be particularly advanced in terms of such an organisation, at least at local and regional scales. Territorial planning in France articulates several levels (municipal, inter-municipal) at the local level and these at the regional level, but there is no national territorial planning. However, beyond a formal organisation that may appear exemplary, territorial planning in France faces several weaknesses. From this perspective, even if these weaknesses are not all specific to the French case, France nevertheless constitutes a relevant example for assessing the current shortcomings of territorial planning, and for proposing avenues to overcome them.

KEYWORDS

France, spatial planning, territorial planning, planning systems.

[a] Full professor Urbanism and spatial planning, Université Grenoble-Alpes, CNRS, Sciences politiques Grenoble, Pacte. frederic.santamaria@univ-grenoble-alpes.fr

1. FRENCH TERRITORIAL PLANNING: A FORMALLY «SATISFACTORY» ORGANISATION

In the face of increasingly complex territorial dynamics, the growing importance of environmental issues and the need to take account of different institutional levels, territorial planning[1] systems are often assessed in the light of their ability to articulate public policies coherently and effectively across the various spatial scales of planning. From this perspective, the so called «comprehensive integrated planning»[2] model appears to be the most capable of producing satisfactory results. In the case of France, whose planning tradition did not historically fall within this model, the last two decades have witnessed profound changes that have brought the French territorial planning system closer to[3] the comprehensive integrated planning model. This model is based on several key characteristics: the existence of strategic documents covering all territorial policies; a hierarchical articulation between territorial levels; a commitment to integrating economic, social and environmental dimensions; and a legal framework guaranteeing the coherence of public decisions between territories and within them.

Today, the French territorial planning system formally appears to correspond to this model. The legal and institutional frameworks make it possible to take account of relations between scales, to identify the respective responsibilities of territorial levels in matters of territorial planning, all justified by a concern for the coherence of spatial planning action achieved through the articulation of scales and levels of action.

1.1. The context in which an integrated planning system emerged in France

Historically, France experienced a marked separation between economic planning, territorial development and regulatory urban planning. Local urban planning documents, centred on zoning and land use regulations, coexisted with centralised territorial development policies led by the State, with little strategic articulation between them.

In a context marked by the strengthening of the action capacities of local and regional authorities following the political decentralisation of the early 1980s, a set of legal instruments gradually emerged from the 1990s onwards, and especially from the 2000s, establishing the current territorial planning system. In addition to a series of laws aimed at strengthening inter municipal cooperation bodies, which were granted new respon-

1. Instead of spatial planning this paper used the expression territorial planning that refers to spatial planning driven by territorial institutions.
2. The EU Compendium of spatial planning systems and policies (European Commission, 2000) distinguished, in addition to Comprehensive Integrated Planning, three main types of planning system (Regional Economic Planning, Land Use Planning, Urbanism) which concerned several countries of the European Union 15 respectively. A post-Compendium study, carried out in 2006, showed the evolution of the planning system of France from Regional Economic Planning to Comprehensive Integrated Planning (ESPON, 2007).
3. This nuance corresponds to the fact that there is no territorial planning on a national scale in France.

sibilities in spatial planning and urban planning at local level, several legislative texts[4] contributed to the emergence of a planning system based on a strategic approach and on its articulation with land use regulations, on coordination between levels from the local to the regional scale, and on sectoral integration.

1.2. From the local to the regional scale: the three levels of territorial planning in France

At local level, territorial planning is embodied by a document setting out political orientations translated into legally binding land use rules: the «Plan local d'urbanisme» (PLU). Drawn up at municipal or inter municipal level, this document forms the foundation of land use regulation.

This type of document is characterised by its direct normative scope: it establishes development rights, authorised uses and the constraints applicable to individual plots. As such, it plays a central role in framing the development of local spaces, with concrete effects on the actions of both public and private actors.

Also at local level, the «Schéma de cohérence territoriale» (SCoT), which covers one or more inter municipal bodies, appears as a strategic territorial planning document at local scale. Its purpose is to define a medium to long term territorial project aimed at spatially articulating the various sectoral policies (housing, mobility, economic development, environment, landscape). It thus provides a reference framework for the coordination of local public policies to ensure the coherence of planning decisions and to overcome municipal fragmentation while remaining at a scale close to territorial realities.

Finally, at regional level, France has a strategic planning document covering the territory of each French region: the «Schémas régionaux de développement durable et d'égalité des territoires» (SRADDET). Both forward looking and spatial planning documents, they are prepared and approved by regional elected representatives and are intended to guide spatial planning choices at local level. In particular, they identify territorial challenges and related strategies, set long term political objectives (with a 20–25 year horizon), and establish general rules (for example, procedures and timeframes for reducing land take) in the field of spatial planning and urban development. Their aim is therefore to articulate local policies with broader objectives, notably in terms of ecological transition, large scale mobility and economic development. Consequently, they constitute a reference framework for the action of sub regional authorities.

4. Between the late 1990s and the early 2020s, several laws contributed to the gradual implementation of the current territorial planning system: «loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire», 1999; «loi Solidarité et Renouvellement Urbain», 2000 ; «loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles», 2014 ; «loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové» ; «loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République», 2015 ; «Loi Climat et Résilience», 2021.

1.3. The legal mechanisms articulating territorial planning documents

The articulation between scales (local and regional) and between different levels (municipality, inter municipality, region) lies in the rules governing relations between the various territorial planning documents (PLU, SCoT, SRADDET). Relations between these levels are organised through legal principles, foremost among which is the principle of «compatibilité».

At local level, «compatibilité» between PLUs and SCoTs means that the provisions of a lower level document (PLU) must not call into question those of the higher level document (SCoT). This is not a requirement of strict conformity, but rather an obligation of non contradiction. This relative flexibility allows local adaptation of strategic orientations while seeking to maintain the overall coherence of higher level territorial planning orientations.

In relations between local territorial planning (SCoT) and regional territorial planning (SRADDET), the legal relationship is organised around the obligation to take into account («prise en compte») of higher level orientations. This notion, more flexible than that of «compatibilité», requires a contextualised appropriation of regional orientations, recognising the diversity of local situations and leaving a margin of discretion to local actors, who must nevertheless be able to justify the reasons leading them to depart from regional orientations.

In all cases, the regulation of articulation between the different levels of territorial planning depends primarily on the negotiating capacity of political actors, provided that they comply with certain national rules that are binding upon them.[5] In the event of disagreement, arbitration is carried out either by the State (for example, through the validation or rejection of planning documents based on legal control, or through requests for specific amendments to ensure compliance with national level provisions, particularly in environmental matters) or through litigation.

The French territorial planning system responds satisfactorily to the requirement of vertical coherence, at least between local and regional scales, which is identified as a central criterion of integrated planning. The hierarchy of documents, combined with differentiated legal relationships, is intended to prevent major contradictions between decision making levels. From a formal perspective, French planning documents are designed as integrative frameworks. This integration is reinforced by the requirement for environmental assessment, by the consideration of sustainable development objectives, and by the explicit inclusion of climate and ecological issues in strategic documents. While the effective implementation of this integration and the results achieved by the territorial planning system may be debated, the formal framework itself appears relatively well developed.

However, behind this apparent institutional sophistication, French territorial planning displays several structural weaknesses that limit its operational scope and its capacity to bring about concrete territorial transformation. These weaknesses concern the procedures for drafting documents, their content, their legal force, and their articulation with public action and concrete projects.

5. For example, since 1986, the Coastal Law (loi Littoral) requires local territorial planning documents not to provide for construction within 100 meters of the high-water mark.

2. THE WEAKNESSES OF TERRITORIAL PLANNING IN FRANCE

Four major weaknesses are examined here: the persistence of sector-based approaches despite the integrative ambition; the gaps between territorial diagnoses and political orientations; the legal weakness of planning documents at the most encompassing scales; and, finally, the disconnection between spatial planning and operational implementation.

2.1. The persistence of sectoral logics

Territorial planning documents are designed as frameworks intended to articulate, through the planning of the spatial organisation of an area, several sectors of public action such as housing, mobility, economic development, and the protection of the environment as well as natural and agricultural spaces. This ambition is particularly characteristic of SCoTs and SRADDETs.

However, during the preparation of these documents, sector-based approaches continue to dominate. Territorial diagnoses are often constructed through the juxtaposition of thematic chapters (housing, transport, economy, environment), produced by specialised departments or consultancy firms. This organisation of work, inherited from administrative structures and institutional competences, makes it difficult for a genuinely cross-cutting territorial vision to emerge.

This sectorisation is reflected in the very content of territorial planning documents. The orientations adopted tend to reproduce the logics specific to each public policy, without always questioning their interactions or contradictions. For example, housing production targets may be defined independently of the actual capacity of public transport provision or of the need to preserve agricultural and natural spaces.

The difficulty in moving beyond sectoral approaches can also be explained by political and institutional factors. Each thematic field mobilises specific actors, carrying their own interests and frames of reference for action. Territorial planning thus becomes a space of compromise, or even of juxtaposition, rather than a genuine arena for constructing an integrated territorial strategy.

As a result, despite their officially integrative character, territorial planning documents retain a sectoral dimension, which limits their capacity to respond coherently to the complex and systemic challenges facing territories.

2.2. Gaps between diagnoses and political orientations

A second major weakness of French territorial planning lies in the frequent divergences between the findings emerging from territorial diagnoses and the politically driven planning orientations set out in the documents. In theory, the planning process is based on a rational logic: an objective diagnosis of territorial dynamics should underpin the identification of issues, followed by the formulation of appropriate orientations and objectives.

In practice, however, this logic is sometimes undermined. For instance, in aeras in decline, even when diagnoses highlight demographic decline, high levels of housing

vacancy, economic fragility or over-provision of facilities, planning documents may nevertheless continue to promote growth-oriented policies, new construction or urban expansion. These orientations are often justified by uncertain assumptions of demographic recovery. Such contradictions (Fol, 2020; Berroir and *al.*, 2019) can be explained by local elected officials' desire to put forward more positive political orientations aimed at restoring local economic and demographic attractiveness, ultimately leaving little room for reflection grounded in current territorial realities and reasonable future projections (Domois and *al.*, 2021).

These discrepancies call into question the internal coherence of planning documents, which then appear as assemblages of sometimes contradictory narratives. Beyond formal inconsistency, it is the coherence of the resulting policies and actions that is at stake, with potentially counter-productive effects, such as an oversupply of housing leading to the devaluation of the existing stock (Fol, 2020).

More generally, such situations highlight the weight of political choices in shaping planning orientations, sometimes at the expense of an objective analysis of territorial dynamics. For documents with a strategic and forward-looking vocation, this also raises the question of their capacity to accompany change through territorial planning.

This situation also reveals a weakness in the articulation between the different phases of document preparation. The diagnostic phase, often entrusted to experts, may be relatively rigorous, whereas the phase of defining the political project is more closely linked to negotiations between elected representatives, shaped by electoral considerations, symbolic issues or competition between territories. The diagnosis itself may also be problematic when, depending on political objectives established *a priori*, assessment elements obscure part of reality (Rolin, 2023). From this perspective, territorial planning appears less as a regulatory tool grounded in knowledge than as a political compromise, which may weaken its credibility and effectiveness.

2.3. The contradiction between the ambitions of regional territorial planning and its legal weakness

A third weakness concerns the relationship between the spatial scale of planning documents and their legal force. In France, the larger the scale of planning, the more limited the legal force of the document. This situation is particularly evident in the case of regional territorial planning documents, the SRADDETs, even though they are intended to play a regulatory role vis-à-vis local-scale documents.

SRADDETs are intended to set out broad orientations in areas such as spatial development, mobility, environmental protection and waste management. They must also translate ambitious national objectives at regional level, notably those aimed at combating land take.[6] However, their legal force remains relatively weak: they are meant to apply

6. The «Loi Climat et Résilience» (2021) plans to achieve a target of zero net land take by 2050 with a prior step of halving by 2031 the rate of artificialization calculated between 2011 and 2021. This national framework must be translated into regional and local territorial planning documents which implies, in

to sub-regional documents through the legal notion of 'taking into account' (*cf. supra* p. 358), a flexible concept that leaves a wide margin of interpretation to local authorities.

This situation creates a strong contradiction between, on the one hand, ambitious and strategic national objectives that regions are required to adapt to their territorial realities and, on the other hand, the legal instrument available to make them effective in more localised planning documents (SCoTs, PLUs). It also opens the way to differing regional stances towards the exercise of regional territorial planning, with more or less directive approaches depending on the posture of regional political leaders and the type of relationships they wish to maintain with sub-regional authorities (Picot, 2020).

From this perspective, another contradiction can be highlighted: while the State has strengthened the role of regions in spatial planning since the mid-2010s,[7] regions struggle, due to these differing postures, to contribute to national spatial development, even though the French system does not provide for national territorial planning. In this regard, Xavier Desjardins, professor of spatial planning and urbanism at Sorbonne University, asserts that the regions «…do not consider themselves contributors to a French national plan. Regions seek to 'be regional' but not so much to 'be French,' and they never present in their plans what their contribution to the transition at the French or European levels could be… French regions have not invested in this national dimension, which does not (yet?) make them a linchpin of spatial planning»[8] (Augias & Desjardins, 2022).

This results in a system in which regional documents express high ambitions but struggle to truly influence local planning practices. This legal weakness contributes to the fragmentation of planning policies and the difficulty of implementing coherent territorial strategies on a large scale.

2.4. The operational weakness of territorial planning documents

A fourth major weakness lies in the fact that territorial planning documents are not action programmes, although this characteristic is not specific to France. These documents define orientations, objectives and sometimes rules, but they do not directly commit to concrete operations or funding. This feature gives territorial planning documents considerable freedom to proclaim ambitious objectives. As they are not directly constrained by budgetary or operational considerations, they can promote projects relating to ecological transition, land-use restraint or urban restructuring without specifying the means of their implementation. This situation fosters a form of disconnection between territorial planning and the concrete actions carried out in the name of spatial planning. Consequently, these documents may display a voluntarist vision for the territory without this vision being effectively translated into development projects, investments or public and private practices; the implementation of territorial planning objectives largely depending on other instruments.

---

particular, thinking about the political orientations of these documents in terms of building densification, reinvestment of vacant land, demolition/reconstruction, vertical extension, etc.

7. «Loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République» (2015).

8. Author's translation

In this respect, there are programme documents intended, over medium-term periods, to enable the operational translation of territorial planning orientations, particularly at the regional level («Contrats de Plan État-Régions»). However, even though the actions set out in these programme documents are supposed to derive from territorial planning documents, this link is in no way binding, once again leaving local authorities with significant leeway in defining their operational programmes. Added to this are ad hoc project-based funding mechanisms, notably within the framework of national policies, which may call into question the very logic of planning, reflecting a classic debate opposing project-based approaches to spatial planning. The weakness highlighted here particularly concerns documents with a strong strategic dimension (SRADETT, SCoT).

As regards regulatory territorial planning, which in France is embodied in land-use allocation documents such as local urban plans (PLU), the relationship between planning objectives and their implementation is not a matter of operational means but rather of coherence between objectives and their legal translation into local planning regulations. In this respect, since only compliance with planning regulations is subject to review, it is not possible to determine whether those rules are consistent with the orientations of local territorial planning (Rolin, 2023). As a result, one may again observe a dichotomy between, on the one hand, ambitious political objectives - for example in terms of environmental protection - and, on the other hand, urban planning regulations. Given the strong legal force of these rules - local planning regulations being used to grant building permits - one might assume that litigation would help to reduce this dichotomy. However, the situation is quite complex. While it is clear that a local rule that derogates from more general provisions (for example, by failing to comply with national environmental protection regulations) or that is in blatant contradiction with territorial planning objectives (such as preserving agricultural land) would be sanctioned by the courts, the absence of an explicit link between territorial planning objectives and local planning regulations gives rise to a spectrum of intermediate situations. This leaves considerable room for interpretation for spatial planning actors and for judges adjudicating disputes in this field.

This weakness raises the question of the real effectiveness of territorial planning as a tool for transforming territories. In the absence of strong binding or incentive-based mechanisms, planning risks remaining a largely normative and discursive exercise, detached from the concrete dynamics of spatial production.

3. SCOPE FOR IMPROVEMENT UNDER CONSTRAINT

The difficulties identified in the previous section make it possible to outline several avenues for improvement, the implementation of which nevertheless depends on several constraints, some of which could, if not removed, at least be mitigated.

3.1. Further strengthening the role of the region in territorial planning

The first avenue for improvement concerns the strengthening of regional planning. Following successive territorial reforms, and in particular the «Loi portant Nouvelle Organ-

isation Territoriale de la République» (2015), regions have been assigned an enhanced role in defining strategic orientations through documents such as the SRADDET. This evolution responds to the need for a level of planning capable of addressing, in an integrated manner, issues that largely exceed the local scale. Energy challenges, economic dynamics, transport infrastructure and major ecological corridors cannot be meaningfully addressed at the municipal or even inter-municipal level. The regional scale therefore appears to be a relevant level at which to consider territorial interdependencies and to arbitrate between objectives that may sometimes be contradictory, such as economic competitiveness, ecological transition and social cohesion.

However, this functional recognition of the regional scale faces a major limitation: the still largely indicative nature of regional planning. In many cases, regional documents set out general orientations in the form of simple policy «recommendations»[9], which do not ensure their effective translation into local planning documents. Strengthening regional planning therefore requires a simultaneous reinforcement of its normative character, so that it may constitute a genuine frame of reference for decisions taken at infra-regional levels. Such an evolution nevertheless raises politically sensitive issues, insofar as it is often perceived as a challenge to local autonomy. In the French context, marked by the principle of the free administration of local authorities, any increase in constraint must therefore be accompanied by governance guarantees.

The acceptability of more binding regional planning thus depends on the involvement of local actors in its formulation. This would not merely involve consulting infra-regional authorities[10], but associating them more substantively with the definition of strategic orientations. Such co-construction would help to strengthen the legitimacy of regional documents and reduce resistance during their implementation. Failing this, the reinforcement of regional planning risks resulting in a form of regional-level centralisation perceived as technocratic, thereby fuelling territorial tensions rather than resolving them.

3.2. Strengthening the normativity of territorial planning documents

The second avenue for improvement, closely linked to the first, consists in strengthening the normative force of territorial planning as a whole. France is characterised by the coexistence of multiple planning documents at different territorial levels, whose hierarchy is sometimes difficult to grasp and whose legal force varies. While local documents regulating land use (PLU) generally contain relatively strict rules, supra-municipal (SCoT) and regional (SRADDET) planning documents often include more fragile provisions, or at least provisions that leave varying degrees of discretion to the different actors involved in spatial planning and urban development. Although reinforcing the normative dimension of territorial planning documents may appear surprising in a context where regu-

9. Two levels of rules are used in sraddets: «prescriptions» which must be considered in sub-regional territorial planning documents (they relate for example to limits on land consumption) and «recommendations» which do not involve legal constraints.
10. There is a requirement to consult all public entities that may be affected by territorial planning, but this consultation is based on documents already prepared and before the final validation.

lation is increasingly criticised as excessive by both private actors and, at times, public decision-makers, stronger normativity would help to avoid case-by-case arbitration that blurs public action and may undermine its effectiveness (Foulquier, 2023; Rolin, 2023).

Nevertheless, strengthening normativity raises the issue of the capacity of local authorities to appropriate and implement such rules. Overly rigid standards, or those disconnected from local realities, risk producing counterproductive effects, by encouraging avoidance strategies or blocking projects that are nonetheless necessary. The challenge is therefore to strike a balance between orientations that are sufficiently binding to ensure coherence, and flexibility that allows adaptation to local contexts. Achieving this balance requires in-depth work on the quality of territorial diagnoses and on the spatial translation of strategic objectives. It also implies regular monitoring of the implementation of planning documents, in order to adjust their provisions in light of observed outcomes (Foulquier, 2023).

3.3. Strengthening the link between territorial planning and action

The third avenue for improvement concerns the relationship between territorial planning and concrete spatial planning and urban development actions. Although this is not specific to France, one of the most frequent criticisms levelled at territorial planning documents is their disconnection from the operational capacities of local actors. Too often, strategic orientations are not explicitly linked to clearly defined action programmes, nor to the identification of the financial resources required for their implementation. This dissociation between planning and action contributes to a perception of inefficiency and undermines the credibility of the planning exercise. To address this situation, planning must be conceived as a process that explicitly integrates the operational dimension.

This requires, on the one hand, articulating planning documents with prioritised action programmes scheduled over time. On the other hand, it entails linking these actions to identified sources of funding, whether public or private. Planning that fails to take account of budgetary constraints and the investment capacities of local authorities is likely to remain a dead letter.

The issue of expertise plays a central role in this regard. Ensuring coherence between planning and operational action requires the careful mobilisation of technical, economic, social and environmental knowledge. In France, however, the relationship between expertise and political decision-making is marked by a certain ambivalence. Historically, the State developed strong internal expertise, supported by major technical corps, which long constituted a major asset for the conduct of spatial planning policies. However, this configuration also contributed to maintaining a distance between the academic sphere and the political sphere, and sometimes even between practitioners and researchers. Today, in a context marked by the weakening of State services and the growing importance of local authorities, this distance increasingly appears as an obstacle. Strengthening communities of practice therefore emerges as a promising avenue for improving the circulation of knowledge between research, practice and political decision-making.

4. CONCLUSION

French territorial planning is characterised by a dense institutional architecture and high ambitions. Yet behind this apparent formal coherence, the system displays several structural weaknesses that limit its effectiveness. The persistence of sectoral logics, contradictions between diagnoses and political orientations, the limited legal force of the most encompassing documents, and the disconnection between planning and action all constitute significant challenges for spatial planning.

These limitations call into question the ability of territorial planning to respond to contemporary challenges, notably ecological transition, the fight against soil artificialisation, and the restructuring of territories experiencing decline. They invite a rethinking of the processes of drafting, hierarchisation and implementation of planning documents, in order to strengthen their coherence, legitimacy and effectiveness.

Ultimately, improving territorial planning in France does not depend on the invention of new tools, but on a transformation of practices and relationships between actors. Strengthening regional planning, increasing the normativity of planning documents, and better articulating planning with operational action are all necessary conditions for restoring planning's capacity to sustainably guide territorial development. These avenues for improvement are inseparable and require a parallel evolution of institutional frameworks, professional cultures and modes of governance. Failing this, planning risks remaining a formal exercise, incapable of addressing the contemporary challenges of ecological transition, social cohesion and territorial transformation.

REFERENCES

Augias, D. & Desjardins, X. 2022. « Métropoles, régions, planification. Entretien avec Xavier Desjardins », *Nonfiction* (https://www.nonfiction.fr/article-11147-metropoles-regions-planification-entretien-avec-xavier-desjardins.htm).

Berroir, S.; Fol, S.; Quéva, C. & Santamaria, F. 2019. « Villes moyennes et dévitalisation des centres : les politiques publiques face aux enjeux d'égalité territoriale », *Belgeo*, Vol. 3

Dormois, R.; Fol, S. & Mondain, M. 2021, « L'impossible mise à l'agenda du problème des villes en décroissance en France ? », in V. Béal; N. Cauch-Duval & M. Rousseau M., (dir.) *Déclin urbain. La France dans une perspective internationale*, Editions du Croquant.

ESPON. 2007, Governance of territorial and urban policy, Final report, Esch-sur-Alzette

EUROPEAN COMMISSION. 1999. *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies, Luxembourg :* Publications Office of the European Union

Fol S. 2020. *Les villes petites et moyennes, territoires émergents de l'action publique*, Les Conférences POPSU, PUCA, 48 p.

Foulquier, N. 2023 « Le contrôle de l'exécution des documents d'urbanisme, la mobilisation de leurs objectifs chiffrés au service de la protection de l'environnement », in A. Montagut. & Y. Montouroy (dir.) *Action publique foncière et protection des milieux naturels*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, pp. 61-68.

Picot, D. 2020, «Aménagement du territoire : que se cachet-il derrière le SRADDET ?», *La Gazette de communes*, January 20.

Rolin, F. 2023. « Les instruments du droit de l'urbanisme permettent-ils une gestion foncière assurant la protection de l'environnement ? », in A. Montagut & Y. Montouroy (dir.) *Action publique foncière et protection des milieux naturels*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, pp. 69-78.

16 Análisis institucional de la ordenación territorial en el País Vasco

Alicia Soto-Robles[a]

RESUMEN

Este capítulo analiza cómo lógicas y mecanismos institucionales configuran la evolución de la ordenación territorial en el País Vasco y su papel en la incorporación de principios de sustentabilidad en las políticas y prácticas territoriales. El estudio se centra en la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV) y combina un análisis del discurso de documentos clave con entrevistas a actores institucionales. Los resultados identifican cinco lógicas que estructuran el campo: desarrollo, relacional, regulación, ecosistémica y cultural. Estas lógicas reflejan distintas prioridades y han evolucionado incorporando objetivos como la regeneración territorial, la movilidad sustentable y la resiliencia ecológica, permitiendo explicar las tensiones y dinámicas de la transición hacia enfoques más sustentables.

ABSTRACT

This chapter examines how institutional logics and mechanisms shape the evolution of spatial planning in the Basque Country and their role in incorporating sustainability principles into territorial policies and practices. Focusing on the Basque Country Spatial Planning Commission (COTPV), the study combines discourse analysis of key planning documents with interviews with institutional actors. The results identify five logics structuring the field: development, relational, regulatory, ecosystemic, and cultural. These logics reflect different priorities and have evolved over time, increasingly integrating objectives such as territorial regeneration, sustainable mobility, and ecological resilience. Their interaction helps explain the tensions and dynamics shaping the transition of spatial planning toward more sustainable approaches.

[a] Doctora en Ingeniería Ambiental, MSc in Engineering, Urban, Energy and Environmental Planning cegist - Center for Management Studies, Instituto Superior Técnico (IST), Universidade de Lisboa
a.soto.rb@gmail.com

PALABRAS CLAVE
Lógicas institucionales, transiciones sustentables; organizaciones del sector público, País Vasco, ordenación territorial.

KEYWORDS
Institutional logics, sustainability transitions, public sector organizations, Basque Country, spatial planning.

1. INTRODUCCIÓN

La ordenación del territorio se enfrenta hoy a una combinación de crisis ecológicas, sociales y económicas que exigen transformaciones profundas en la forma en que se planifica y gestiona el espacio. El cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la presión urbanística, la transición energética o las crecientes desigualdades territoriales plantean desafíos que superan los enfoques tradicionales de planificación. En este contexto, la ordenación territorial se ha convertido en un ámbito clave para articular respuestas integradas que conecten desarrollo económico, cohesión social y protección ambiental.

Diversas agendas internacionales han subrayado esta necesidad de transformación. Iniciativas como los Objetivos de Desarrollo Sostenible o las estrategias europeas en materia de sustentabilidad han destacado el papel de las políticas públicas en la reorientación de los modelos de desarrollo hacia trayectorias más equilibradas desde el punto de vista ambiental y social. Sin embargo, la incorporación efectiva de estos principios en los sistemas de ordenación territorial sigue siendo desigual. En muchos casos, los discursos políticos y normativos integran referencias crecientes a la sustentabilidad, pero su traducción en instrumentos de planificación y prácticas institucionales concretas continúa enfrentándose a limitaciones significativas.

Una de las razones de esta brecha entre ambición política y cambio efectivo reside en la naturaleza institucional de la ordenación territorial. Las administraciones públicas responsables de este ámbito operan dentro de estructuras organizativas complejas, atravesadas por tradiciones administrativas, marcos regulatorios y culturas profesionales consolidadas. Estas configuraciones institucionales tienden a reproducir determinadas formas de entender el desarrollo territorial y de interpretar los problemas públicos, lo que puede dificultar la incorporación de nuevas orientaciones en las políticas territoriales.

En este contexto, la perspectiva de las lógicas institucionales ofrece una herramienta analítica útil para comprender cómo se estructuran los marcos de acción que guían la ordenación territorial en un contexto de transformación hacia la sustentabilidad. Las lógicas institucionales pueden entenderse como patrones históricos de prácticas, valores y creencias que orientan el comportamiento de los actores dentro de un campo organizativo (Thornton y Ocasio, 2008). En un mismo campo pueden coexistir múltiples lógicas –por ejemplo, vinculadas al mercado, la corporación, la comunidad o la profesión–, cuya interacción influye en la forma en que se definen los problemas territoriales y se diseñan las respuestas políticas. Desde esta perspectiva, los procesos de cambio en la ordenación territorial pueden interpretarse como el resultado de dinámicas de interacción, tensión o

hibridación entre distintas lógicas institucionales (Fuenfschilling y Truffer, 2014; Frank et al., 2024).

El estudio empírico de estas dinámicas resulta especialmente relevante en contextos donde la ordenación territorial se organiza a través de sistemas de gobernanza multinivel y de instrumentos normativos complejos. España constituye un ejemplo claro de este tipo de configuraciones institucionales, donde las comunidades autónomas desempeñan un papel central en la definición y aplicación de políticas de ordenación del territorio. En este marco, el País Vasco ofrece un contexto particularmente interesante para analizar cómo se articulan diferentes lógicas institucionales en torno a la ordenación territorial.

El sistema vasco de ordenación territorial se ha desarrollado a partir de un conjunto de instrumentos estratégicos y normativos que buscan coordinar las políticas territoriales en distintos niveles administrativos. Entre ellos destacan las directrices de ordenación del territorio (DOT), aprobadas inicialmente en 1997 y revisadas posteriormente en 2019, que constituyen el principal marco de referencia para la ordenación territorial de la comunidad autónoma (Gobierno Vasco, 1997; Gobierno Vasco, 2019). Estas directrices establecen principios y orientaciones para el desarrollo territorial, incorporando progresivamente preocupaciones relacionadas con la sustentabilidad, la regeneración urbana o la protección del medio natural.

Dentro de este sistema institucional, la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV) desempeña un papel central como órgano de coordinación interinstitucional. A través de este espacio se articulan decisiones y debates entre distintos niveles administrativos y ámbitos sectoriales que intervienen en la ordenación territorial. Analizar este contexto permite observar cómo diferentes lógicas institucionales coexisten y se negocian dentro de la práctica administrativa de la ordenación del territorio en esta comunidad autónoma.

A partir de este marco, el objetivo de este capítulo es identificar y analizar las principales lógicas institucionales que estructuran la ordenación territorial en el País Vasco, así como explorar cómo estas lógicas interactúan y cambian en la práctica de la gobernanza territorial. El análisis se basa en el estudio de documentos estratégicos del sistema de planificación vasco, así como en entrevistas con actores vinculados a la ordenación territorial. A través de este caso, el capítulo busca contribuir a una mejor comprensión de las dinámicas institucionales que configuran la acción pública en la planificación del territorio.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Lógicas Institucionales

La teoría institucional ofrece un marco analítico para comprender cómo las organizaciones tienden a estabilizar sus prácticas y estructuras al ajustarse a marcos regulatorios, normas compartidas y expectativas sociales más amplias (Meyer y Rowan, 1977; DiMaggio y Powell, 1983; Powell y DiMaggio, 1991; Barley y Tolbert, 1997). Desde esta perspectiva, las organizaciones no actúan únicamente en función de criterios de eficiencia técnica, sino también en búsqueda de legitimidad dentro de un campo or-

ganizativo. Los campos organizativos pueden entenderse como comunidades de organizaciones que comparten sistemas de significado, normas y formas de interpretar los problemas públicos (DiMaggio y Powell, 1983; Scott, 2014). Dentro de estos campos, diferentes presiones institucionales –coercitivas, normativas y miméticas– tienden a producir procesos de isomorfismo organizativo, aunque al mismo tiempo dejan espacio para formas de agencia institucional por parte de los actores (DiMaggio y Powell, 1983; Barley y Tolbert, 1997).

Los campos organizativos se caracterizan además por situaciones de pluralismo institucional, en las que múltiples sistemas de creencias, valores y marcos interpretativos coexisten simultáneamente. En este contexto, el concepto de lógicas institucionales se ha consolidado como una herramienta analítica central para comprender cómo se estructuran los comportamientos organizativos. Las lógicas institucionales pueden entenderse como las «reglas del juego» que orientan la forma en que los actores interpretan las situaciones y definen qué tipos de acción se consideran apropiados dentro de un campo institucional (véase Friedland y Alford, 1991; Thornton y Ocasio, 1999; Thornton et al., 2012). Thornton et al. (2012) las definen como patrones históricos socialmente construidos de símbolos culturales y prácticas materiales –incluyendo supuestos, valores y creencias– a través de los cuales individuos y organizaciones otorgan significado a sus actividades, organizan el tiempo y el espacio, y reproducen sus experiencias sociales. La complejidad institucional que emerge en los campos organizativos suele estar asociada a la combinación de diferentes órdenes institucionales, tales como el Estado, el mercado, la comunidad, la profesión o la empresa, entre otros (Friedland y Alford, 1991; Thornton y Ocasio, 2008).

Los estudios sobre transiciones hacia la sustentabilidad han incorporado estos conceptos institucionales para analizar procesos de transformación en sistemas sociotécnicos. En particular, la literatura asociada a la perspectiva multinivel (MLP) conceptualiza los campos organizativos como sistemas sociotécnicos compuestos por configuraciones de actores, tecnologías, reglas y prácticas que reproducen funciones sociales específicas (Geels y Schot, 2007; Fuenfschilling, 2019). Desde este enfoque, los procesos de transición se explican en parte a partir de la interacción entre múltiples lógicas institucionales que operan a través de distintos niveles –regímenes dominantes, innovaciones emergentes y presiones del contexto socioeconómico–, generando dinámicas de estabilidad y cambio institucional (Fuenfschilling, 2019; Köhler et al., 2019). Diversos estudios empíricos han mostrado cómo las transiciones sustentables implican procesos de coexistencia, conflicto o reconfiguración entre prácticas institucionales dominantes y nuevas orientaciones emergentes (Runhaar et al., 2020; Wittmayer et al., 2021; Wainaina et al., 2022; Meelen y Schwanen, 2023; Frank et al., 2024).

En este sentido, la ordenación territorial constituye un campo especialmente relevante para examinar estas dinámicas institucionales. Como ámbito de política pública que articula múltiples sectores –infraestructuras, vivienda, medio ambiente o desarrollo económico– y que opera a través de sistemas de gobernanza multinivel, la ordenación territorial ofrece un contexto privilegiado para analizar la coexistencia e interacción de diferentes lógicas institucionales.

2.2. Mecanismos de cambio institucional

La literatura sobre lógicas institucionales no solo analiza el contenido de estas lógicas, sino también los mecanismos a través de los cuales emergen, se consolidan, compiten o declinan dentro de un campo organizativo (Thornton y Ocasio, 2005, 2008; Thornton et al., 2012). Analizar la variación institucional dentro de un campo permite comprender cómo determinadas prácticas se institucionalizan mientras otras pierden legitimidad o desaparecen con el tiempo (Fuenfschilling, 2019).

Uno de los mecanismos que puede desencadenar cambios institucionales es la aparición de transformaciones en el entorno externo. Cambios en las condiciones económicas, tecnológicas o políticas pueden generar secuencias de eventos que reconfiguran los marcos de significado dominantes dentro de un campo organizativo (Thornton y Ocasio, 2008). Estos procesos pueden incluir la emergencia de nuevos mercados, crisis económicas, desastres naturales, innovaciones tecnológicas o nuevas orientaciones políticas que introducen marcos alternativos de acción (Thornton et al., 2005). Asimismo, influencias internacionales –como acuerdos climáticos o nuevas agendas de política pública– pueden aumentar la diversidad institucional dentro de los debates territoriales y favorecer la emergencia de nuevas orientaciones normativas (Wesseling et al., 2022; Wittmayer et al., 2021; Bauwens et al., 2022).

Otro mecanismo relevante se relaciona con la acción de actores que promueven activamente nuevas interpretaciones o prácticas dentro de un campo institucional. Estos actores –a menudo denominados emprendedores institucionales– movilizan recursos, discursos y redes para introducir lógicas alternativas y construir legitimidad para nuevas prácticas (Greenwood y Suddaby, 2006; Lawrence y Suddaby, 2006). En muchos casos, estos procesos implican la interacción entre actores que operan en distintos contextos organizativos, lo que puede dar lugar a procesos de hibridación institucional en los que se combinan diferentes marcos de acción (Battilana y Dorado, 2010; Smink et al., 2015).

Cuando múltiples lógicas interactúan dentro de un mismo campo, pueden producirse procesos de negociación y solapamiento institucional, en los que se redefinen roles, prácticas o competencias organizativas (Thornton y Ocasio, 2008; Meelen y Schwanen, 2023). Estas dinámicas pueden verse aceleradas por innovaciones políticas o por la incorporación de nuevos conocimientos expertos que cuestionan marcos institucionales previamente establecidos (Frank et al., 2024).

Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, estos procesos de cambio pueden interpretarse como dinámicas de institucionalización y desinstitucionalización. Fuenfschilling y Truffer (2014), retomando trabajos clásicos del institucionalismo organizativo (DiMaggio y Powell, 1983; Tolbert y Zucker, 1999), distinguen tres fases en este proceso: habitualización, cuando nuevas prácticas comienzan a repetirse y a estabilizarse; objetivación, cuando estas prácticas adquieren mayor legitimidad y se formalizan; y sedimentación, cuando pasan a ser ampliamente aceptadas y se integran en las rutinas institucionales. Este marco permite analizar hasta qué punto determinadas orientaciones o prácticas han llegado a institucionalizarse dentro de un campo organizativo específico.

3. METODOLOGÍA

El estudio adopta un diseño cualitativo y abductivo, complementado con un análisis cuantitativo exploratorio, y se centra en el estudio de caso de la COTPV.

En una primera fase, se realizó un análisis léxico con el *software* IRaMuTeQ (método ALCESTE) sobre un corpus compuesto por documentos estratégicos clave: las DOT de 1997 y 2019, PTP (planes territoriales parciales) y PTS (planes territoriales sectoriales) a lo largo de la historia de ordenación territorial vasca, así como artículos manualmente seleccionados por la revista *CyTET. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* que tuvieran aplicación al caso vasco, desde 1969 hasta 2024. El análisis del corpus generó distintos dendrogramas con diferentes configuraciones iniciales de clústeres. Tras comparar varias segmentaciones, se seleccionó una configuración que identificó cinco clases discursivas. Estas fueron posteriormente contrastadas mediante codificación en ATLAS.ti, lo que permitió confirmar su coherencia analítica y diferenciar cinco lógicas institucionales en la ordenación territorial del País Vasco.

En la segunda fase, se llevó a cabo un análisis cualitativo en profundidad, combinando el estudio de la documentación con entrevistas semiestructuradas a diez responsables públicos, técnicos y consultores vinculados a la COTPV. La documentación derivada de las entrevistas y las DOT (1997 y 2019) fue codificada sistemáticamente en ATLAS.ti, lo que permitió mapear y caracterizar las clases léxicas identificadas en la primera fase como lógicas institucionales. Las características codificadas siguieron el marco propuesto por Thornton et al., (2012) al respecto de «tipos ideales». Los «tipos ideales» se utilizan como construcciones analíticas que sintetizan los elementos característicos de cada lógica institucional (valores, actores, prácticas y fuentes de legitimidad) permitiendo representar sus rasgos dominantes sin pretender describir de forma exhaustiva o exacta la realidad empírica en un momento concreto. También se codificaron sus interacciones y los mecanismos de cambio institucional (a saber, secuenciación de eventos, solapamiento institucional, emprendedores institucionales, y las fases de habitualización, objetificación y sedimentación).

La triangulación de ambas fases hizo posible identificar cinco lógicas institucionales (desarrollo, conectividad, reguladora, cultural y ecosistémica) y examinar cómo interactúan entre sí y qué mecanismos de cambio las catalizan, generando dinámicas de transformación parcial en la ordenación territorial vasca.

4. RESULTADOS DEL CASO DE ESTUDIO

El análisis del caso de la COTPV revela la coexistencia de cinco lógicas institucionales que estructuran la ordenación territorial en Euskadi. La figura 16.1 representa los cinco clústeres representativos del análisis por el método ALCESTE del corpus construido. En la tabla 1 se recogen las lógicas sintetizadamente acorde a los tipos ideales de Thornton et al. (2012).

Figura 16.1. Clústeres derivados del método ALCESTE

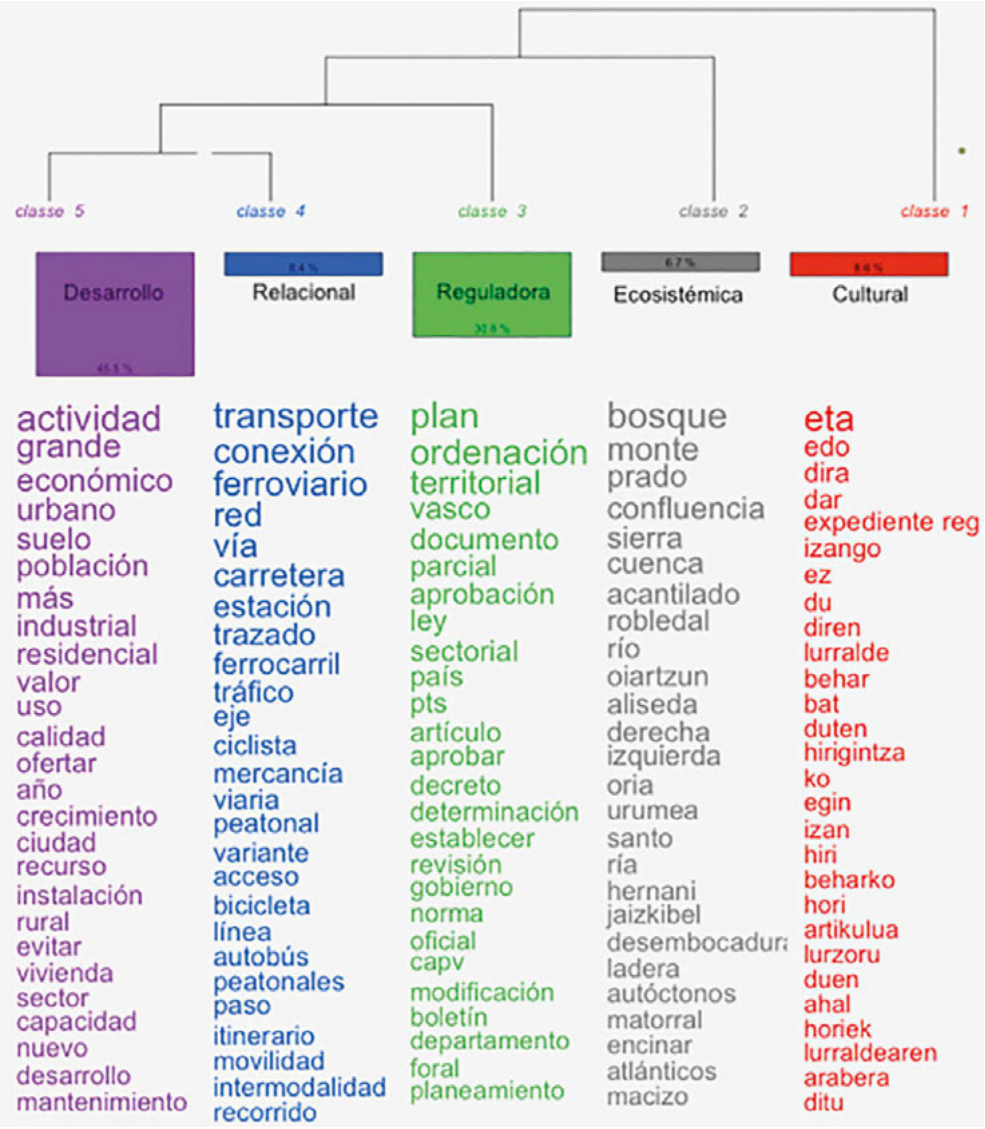


Tabla 16.1. Tipos ideales de lógicas institucionales de la ordenación territorial en País Vasco

Dimensión analítica	*Desarrollo*	*Relacional*	*Reguladora*	*Ecosistémica*	*Cultural*
Metáfora raíz	Crecimiento territorial	Red territorial	Orden normativo	Sistema ecológico	Paisaje patrimonial
Fuente de legitimidad	Desarrollo económico y competitividad regional	Accesibilidad territorial	Coherencia institucional	Sustentabilidad ambiental	Identidad territorial vasca
Fuente de autoridad	Planificación sectorial desarrollo económico	Planificación sectorial de infraestructuras y transporte	Sistema jurídico-administrativo	Conocimiento científico ambiental	Historia territorial y patrimonio cultural
Fuente de identidad	Productivo e industrial	Funcional y conectado	Coordinadora	Protectora del ecosistema	Comunidad cultural vasca
Base de las normas	DOT > PTP > PTS	DOT > PTS	Sistema de ordenación territorial (DOT > PTP > PTS)	Normativa ambiental e infraestructura verde (EIA ; DOT > PTS)	Protección patrimonial y paisajística (DOT)
Base de atención	Expansión urbana suelo industrial logística	Movilidad redes de transporte accesibilidad	Coherencia entre niveles administrativos	Biodiversidad corredores ecológicos resiliencia climática	Patrimonio lengua paisaje cultural
Orientación estratégica	Crecimiento urbano con contención reciente	Accesibilidad con movilidad sustentable	Coordinación interadministrativa	Integración y conexión de infraestructura verde	Valorización cultural del territorio
Mecanismos informales de control	Consenso político sobre desarrollo territorial	Acuerdos institucionales sobre infraestructuras	Cultura administrativa de coordinación en la COTPV	Presión normativa ambiental y conocimiento experto	Legitimidad social de la identidad cultural
Sistema económico asociado	Economía industrial y logística	Economía de redes y servicios	Administración pública territorial	Economía local y resiliencia	Economía cultural y turística

4.1. Lógica de desarrollo

La lógica de desarrollo articula discursos y prácticas orientadas a la gestión del suelo y a la promoción de usos urbanos, industriales y logísticos del territorio. Históricamente, esta lógica ha estado vinculada a la expansión urbana y al crecimiento económico, entendidos como objetivos legítimos de la ordenación territorial. Sin embargo, en el caso vasco esta lógica ha experimentado una transformación progresiva hacia una cultura de

contención del crecimiento, basada en la reutilización de suelo ya urbanizado, la regeneración urbana y la densificación.

Uno de los principales mecanismos que ha contribuido a esta transformación es una secuencia de eventos que ha reconfigurado progresivamente el marco de interpretación del desarrollo territorial. Entre estos factores se encuentran la crisis inmobiliaria posterior a 2008, la creciente conciencia sobre el carácter finito del suelo, los impactos del cambio climático y determinadas características físicas del territorio vasco –como su orografía montañosa o la presencia de zonas inundables– que limitan las posibilidades de expansión urbana. Estos elementos han contribuido a consolidar una cultura de planificación más orientada a la contención territorial.

Asimismo, determinados actores han desempeñado un papel relevante en la difusión de estas nuevas prácticas. En algunos casos, organizaciones públicas y entidades especializadas como la CEA han promovido activamente modelos urbanos más compactos y estrategias de regeneración territorial. Por ejemplo, en la ciudad de Vitoria-Gasteiz la creación del cinturón verde y la promoción de la ciudad compacta han contribuido a reforzar un modelo de contención urbana que limita la expansión del suelo urbanizable.

La evolución de esta lógica también ha implicado procesos de solapamiento estructural entre diferentes lógicas institucionales. En particular, la lógica de desarrollo ha ido incorporando elementos procedentes de la lógica ecosistémica, como la integración de infraestructuras verdes o la consideración de procesos ecológicos en la ordenación territorial. Este proceso de hibridación ha generado tensiones internas, ya que el impulso tradicional al crecimiento urbano se ve parcialmente limitado por instrumentos regulatorios orientados a la contención territorial.

Entre los instrumentos que han contribuido a institucionalizar esta transformación destacan la prohibición de vivienda unifamiliar en suelo no urbanizable introducida en las DOT de 1997, así como el mecanismo de cuantificación residencial incorporado en la revisión de 2019, que establece límites al número de viviendas que pueden desarrollarse en cada municipio. Estos instrumentos han favorecido la consolidación de prácticas de regeneración urbana, reutilización de suelo industrial y densificación del tejido urbano existente.

No obstante, la transformación de esta lógica también ha enfrentado diversos obstáculos. Algunos municipios manifestaron inicialmente resistencia a la introducción de límites al crecimiento residencial, argumentando que estas restricciones podían afectar a sus expectativas de desarrollo económico. Asimismo, determinados intereses económicos han tratado de impedir procesos de reclasificación de suelo urbanizable hacia categorías de mayor protección.

Persisten además tensiones derivadas de la coexistencia de distintos instrumentos de planificación. En algunos casos, planes territoriales aprobados con anterioridad a las DOT de 2019 no se ajustan a los nuevos criterios de crecimiento, lo que genera inconsistencias en la aplicación de los principios de contención. A ello se suma la influencia de políticas sectoriales (especialmente en ámbitos como infraestructuras o energía) que en ocasiones pueden desarrollarse a través de marcos regulatorios propios y con menor integración en la ordenación territorial.

Un ejemplo particularmente controvertido se observa en el desarrollo de proyectos de energías renovables. La ausencia de un plan territorial sectorial definitivo en este ámbito

ha permitido, asimismo, el estancamiento o la aprobación de proyectos mediante procedimientos administrativos acelerados, generando tensiones con los objetivos territoriales establecidos en las DOT y con preocupaciones relacionadas con el paisaje, la biodiversidad o los modos de vida locales.

4.2. Lógica relacional

La lógica relacional en la ordenación territorial vasca se caracteriza por la centralidad de la conectividad y la movilidad como elementos estructuradores del territorio. Tradicionalmente, esta lógica ha estado vinculada al desarrollo de infraestructuras de transporte –carreteras, ferrocarriles o plataformas logísticas– orientadas a reforzar la articulación del sistema urbano y la competitividad económica del territorio. Durante décadas, esta visión se apoyó en la idea de la «ciudad vasca» como un sistema urbano integrado, cuya cohesión debía reforzarse mediante redes de transporte e infraestructuras que facilitaran las relaciones entre los principales núcleos urbanos.

En los últimos años, sin embargo, esta lógica ha experimentado una transformación progresiva hacia modelos de movilidad más sustentables. Entre las nuevas orientaciones destacan la promoción de la movilidad peatonal y ciclista, el desarrollo del transporte público, la incorporación de perspectivas de género en el diseño urbano o la adopción de conceptos como la ciudad de quince minutos, que busca reducir la necesidad de desplazamientos cotidianos. Estas transformaciones responden, en parte, a cambios sociales y demográficos, como el envejecimiento de la población, así como a una creciente preocupación por los impactos ambientales y energéticos de los sistemas de movilidad.

Determinados emprendedores institucionales han desempeñado un papel relevante en la introducción de estas nuevas orientaciones dentro del campo de la ordenación territorial. Expertos en planificación urbana y movilidad sustentable han contribuido a difundir enfoques innovadores en el diseño de políticas urbanas, promoviendo la incorporación de perspectivas como la planificación con enfoque de género (como Inés Sánchez de Madariaga) o la reorganización del espacio público para priorizar modos de transporte activos. En algunos casos, estas iniciativas se han materializado en proyectos urbanos concretos, como la reorganización de la movilidad y del espacio público en ciudades como Vitoria-Gasteiz, en colaboración con el emprendedor institucional Salvador Rueda , donde políticas como las supermanzanas o de largo recorrido han favorecido el desarrollo de sistemas de transporte público, redes ciclistas y estrategias de reducción del uso del automóvil.

La evolución de esta lógica también refleja procesos de solapamiento estructural. Por un lado, la lógica relacional continúa vinculada a prácticas tradicionales de planificación basadas en grandes infraestructuras de transporte y en la mejora de la conectividad regional. Por otro, incorpora progresivamente elementos procedentes de la lógica ecosistémica y de nuevas orientaciones urbanas orientadas a la sustentabilidad, como la creación de corredores ecológicos como conexión entre hábitats naturales, que antes figuraban aisladas. Este proceso ha ampliado el alcance de la lógica relacional, integrando preocupaciones ambientales y sociales en el ámbito de la movilidad.

No obstante, la transformación de esta lógica también ha encontrado diversos obstáculos. Uno de los principales desafíos se relaciona con la persistencia de patrones de movilidad dependientes del automóvil, especialmente en las conexiones entre áreas urbanas y rurales. La falta de servicios ferroviarios eficientes en algunas zonas rurales obliga a numerosos residentes a desplazarse diariamente en coche hacia los principales núcleos urbanos, lo que mantiene elevados niveles de consumo energético y refuerza dinámicas asociadas al modelo territorial disperso.

Asimismo, a pesar de que los documentos de planificación más recientes cuestionan la necesidad de nuevas infraestructuras viarias, algunos proyectos de carreteras continúan desarrollándose bajo el argumento de mejorar la conectividad territorial o impulsar actividades económicas como el turismo a lo largo de la costa cantábrica. En estos casos, decisiones relacionadas con grandes infraestructuras de transporte siguen respondiendo a intereses políticos, económicos o sectoriales que no siempre se integran plenamente en los marcos de ordenación territorial.

Desde el punto de vista institucional, la evolución de esta lógica muestra distintos grados de consolidación. Por un lado, determinadas prácticas asociadas a la movilidad sustentable (como el fomento del transporte público, la movilidad ciclista o la reorganización del espacio urbano) han comenzado a objetivarse en políticas urbanas concretas, especialmente en las principales ciudades del territorio. Por otro, muchas de las orientaciones más recientes vinculadas a modelos urbanos sustentables se habitualizan todavía en un nivel principalmente discursivo dentro de los instrumentos de ordenación territorial.

4.3. Lógica reguladora

La lógica reguladora constituye uno de los pilares estructurales del sistema de ordenación territorial vasco. Se basa en una tradición institucional consolidada de gobernanza multinivel y multiactor, en la que participan diferentes niveles administrativos –Estado, Gobierno Vasco, diputaciones forales y municipios– cuyas competencias territoriales deben coordinarse a través de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV). Esta lógica se materializa principalmente mediante instrumentos jurídicos y administrativos que organizan jerárquicamente la ordenación territorial, especialmente a través de las directrices de ordenación territorial (DOT), los planes territoriales parciales (PTP) y los planes territoriales sectoriales (PTS), que desde los años noventa constituyen la arquitectura reguladora del sistema.

Esta lógica ha evolucionado a lo largo del tiempo mediante la incorporación progresiva de nuevos actores y formas de coordinación institucional. Mientras que el proceso de elaboración de las DOT de 1997 se caracterizó fundamentalmente por una cooperación entre administraciones públicas, las revisiones más recientes han ampliado la participación interinstitucional hacia perfiles profesionales más diversos y hacia formas de colaboración con expertos externos y organizaciones sociales. Esta ampliación de actores refleja una evolución en las culturas profesionales vinculadas a la ordenación territorial, donde disciplinas diversas (como la planificación ambiental, social o urbana) comienzan a integrarse en procesos de toma de decisiones tradicionalmente dominados por perfiles técnicos más homogéneos.

Algunos actores han desempeñado además un papel relevante como emprendedores institucionales, promoviendo nuevas formas de coordinación entre sectores y niveles administrativos. Un ejemplo significativo es la creación de espacios de cooperación entre el departamento de ordenación territorial y organismos especializados en política ambiental, que han contribuido a integrar consideraciones climáticas y ecológicas en la ordenación territorial. Del mismo modo, iniciativas como la Agenda Urbana Bultzatu han introducido mecanismos de seguimiento y evaluación que facilitan la coordinación entre diferentes administraciones y actores implicados en la implementación de políticas territoriales.

La evolución de esta lógica también responde a una secuencia de eventos institucionales que ha ido configurando progresivamente el sistema de gobernanza territorial. Entre los hitos más relevantes destacan la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco en 1990, que permitió el desarrollo de las DOT, y la posterior aprobación de las DOT de 1997, que introdujeron un modelo pionero de coordinación territorial basado en áreas funcionales y en la articulación entre diferentes niveles administrativos. La revisión de las DOT en 2019 representa una nueva etapa en este proceso, consolidando mecanismos de coordinación más estructurados entre departamentos y promoviendo una mayor integración de políticas sectoriales.

En este contexto, la lógica reguladora opera como un marco instrumental que articula las demás lógicas institucionales presentes en la ordenación territorial –desarrollo, relacional, cultural y ecosistémica– mediante la definición de normas, procedimientos y herramientas jurídicas que orientan el uso del suelo y la coordinación entre políticas sectoriales. Esta función genera solapamientos estructurales entre lógicas, ya que las decisiones regulatorias condicionan la forma en que otras orientaciones territoriales se materializan en instrumentos de planificación. Por ejemplo, determinadas políticas sectoriales relacionadas con infraestructuras, energía o transporte pueden interactuar con la ordenación territorial a través de mecanismos como la evaluación ambiental estratégica o los informes interadministrativos.

No obstante, la transformación de esta lógica también enfrenta diversos obstáculos. Uno de los principales se relaciona con la complejidad institucional derivada de la coexistencia de múltiples competencias administrativas y marcos regulatorios. La necesidad de coordinar numerosos instrumentos normativos y evaluaciones sectoriales puede generar procedimientos largos y burocráticamente exigentes, que en ocasiones dificultan la introducción de innovaciones en los procesos de ordenación territorial. Asimismo, la persistencia de silos sectoriales vinculados a determinadas políticas de infraestructuras (como transporte, energía o ferrocarril) limita en algunos casos la integración efectiva de estas políticas dentro de la ordenación territorial.

Otro obstáculo relevante se relaciona con las dificultades para trasladar procesos técnicos complejos al ámbito de la participación pública. Aunque los procesos participativos han aumentado en los últimos años, varios entrevistados señalan que el carácter altamente técnico de los documentos de planificación dificulta su comprensión por parte de la ciudadanía, lo que podría limitar la participación social en los procesos de toma de decisiones territoriales. Asimismo, algunas administraciones municipales cuentan con capacidades técnicas limitadas para aplicar plenamente las directrices territoriales, lo que puede generar desigualdades territoriales entre municipios con distintos recursos administrativos.

Desde el punto de vista institucional, esta lógica muestra un alto grado de consolidación dentro del sistema de ordenación territorial vasco. Muchas de las prácticas asociadas a la coordinación multinivel y al uso de instrumentos regulatorios se encuentran fuertemente sedimentadas, como resultado de décadas de desarrollo institucional desde la aprobación de las primeras DOT. Al mismo tiempo, la incorporación de nuevas dimensiones (como la integración de políticas climáticas, de salud o de género) sugiere que algunos elementos de esta lógica se encuentran todavía en una fase de objetificación, en la que nuevas orientaciones comienzan a formalizarse progresivamente en instrumentos normativos y rutinas administrativas.

4.4. Lógica ecosistémica

La lógica ecosistémica en la ordenación territorial vasca refleja un desplazamiento progresivo desde una visión centrada en la infraestructura y el uso funcional del suelo hacia otra que incorpora de forma creciente preocupaciones relacionadas con el clima, la biodiversidad, el paisaje y la resiliencia ecológica del territorio. Esta lógica entiende el territorio no solo como soporte físico del desarrollo, sino también como un sistema ecológico cuya funcionalidad y capacidad de adaptación deben preservarse mediante la planificación.

Su desarrollo ha estado fuertemente condicionado por una secuencia de eventos y marcos normativos que han ido reforzando la centralidad de las cuestiones ambientales en la ordenación del territorio. Entre ellos destacan la consolidación de agendas europeas e internacionales sobre biodiversidad, paisaje y cambio climático, así como la progresiva incorporación de estos principios en instrumentos normativos estatales y autonómicos. En el caso vasco, esta evolución se hace especialmente visible en la revisión de las DOT de 2019, donde aparecen capítulos específicos sobre medio físico, infraestructura verde, paisaje y patrimonio natural, además de ejes transversales como cambio climático o salud. Varios entrevistados señalan que este cambio supuso una ruptura respecto a una concepción anterior de la planificación, en la que la infraestructura ocupaba una posición dominante, hacia otra en la que el valor intrínseco del territorio y de sus procesos naturales adquiere mayor centralidad.

Dentro de esta evolución han desempeñado un papel especialmente relevante diversos emprendedores institucionales. Algunos de ellos han operado desde dentro de la propia Administración, mientras que otros lo han hecho desde espacios técnicos o expertos externos. Entre los más destacados figura IHOBE, que ha actuado como impulsor organizativo de nuevas herramientas y proyectos relacionados con la adaptación y mitigación climática, en colaboración con la COTPV. También han tenido un papel importante actores concretos vinculados al desarrollo de nuevas visiones territoriales, como la noción de biorregión en Álava, promovida por perfiles técnicos y expertos que han tratado de introducir una visión más orgánica, metabólica y territorialmente integrada del espacio. A escala local, algunos entrevistados señalan asimismo el papel de determinados responsables municipales y técnicos ambientales en la difusión temprana de enfoques más ecosistémicos, especialmente en Vitoria-Gasteiz.

La evolución de esta lógica también muestra importantes solapamientos estructurales con otras lógicas institucionales. En particular, la lógica ecosistémica se entrelaza con la

lógica de desarrollo cuando las políticas de contención urbana y reutilización del suelo se justifican también en términos de protección ambiental y limitación de la artificialización del territorio. Del mismo modo, se superpone con la lógica relacional mediante la introducción de corredores ecológicos, que reinterpretan la conectividad no solo en términos de movilidad e infraestructuras, sino también de continuidad ecológica entre espacios naturales. Estos solapamientos han permitido ampliar el alcance de la ordenación territorial, incorporando herramientas y conceptos como la infraestructura verde, las soluciones basadas en la naturaleza, la renaturalización urbana o la adaptación climática.

Sin embargo, la transformación de esta lógica también ha encontrado obstáculos importantes. Uno de los principales deriva de la persistencia de culturas profesionales y sectoriales muy arraigadas, especialmente en ámbitos como infraestructuras o grandes proyectos territoriales, que continúan promoviendo intervenciones con fuertes impactos ambientales sobre espacios protegidos o ecológicamente sensibles. Algunos casos concretos, como la ampliación del Guggenheim en Urdaibai, son ejemplos de conflicto entre nuevas orientaciones ecosistémicas y prácticas expansivas aún legitimadas por otros marcos institucionales.

Otro límite señalado por varios entrevistados es el carácter todavía parcialmente discursivo de algunos de los conceptos más innovadores asociados a esta lógica. Es el caso de la biorregión, cuya presencia en documentos estratégicos no termina de traducirse en instrumentos de planificación plenamente operativos, lo que indica una institucionalización todavía incompleta. A ello se añaden las dificultades asociadas a la planificación frente al cambio climático, donde la incertidumbre sobre escenarios futuros exige instrumentos flexibles y actualizables, algo que no siempre resulta fácil de integrar en marcos regulatorios más rígidos. Algunos entrevistados también subrayan que, pese a la existencia de financiación pública abundante para iniciativas climáticas, muchas actuaciones siguen siendo superficiales o poco transformadoras en la práctica.

Desde el punto de vista institucional, la lógica ecosistémica presenta un grado de consolidación desigual. Por un lado, algunas herramientas y proyectos vinculados a esta lógica han comenzado a objetivarse a través de su incorporación en documentos de planificación y en actuaciones concretas, como los corredores ecológicos, la infraestructura verde o diversos proyectos demostrativos de adaptación climática y restauración ecológica. Por otro, varios de sus elementos más innovadores siguen situándose en una fase más próxima a la habitualización, en la que nuevas ideas y marcos conceptuales comienzan a circular y a experimentar formas de aplicación, pero aún no se encuentran plenamente sedimentados en el sistema de ordenación territorial.

4.5. Lógica cultural

La lógica cultural en la ordenación territorial vasca se fundamenta en la fuerte relación histórica entre la identidad colectiva, el territorio y los paisajes rurales y naturales. A diferencia de otras lógicas centradas en funciones económicas, infraestructurales o regulatorias, esta lógica se articula principalmente en torno a valores simbólicos, patrimoniales y comunitarios, en los que el territorio se concibe como un elemento constitutivo de la

identidad social. Esta orientación ha influido en la incorporación de criterios relacionados con la preservación del patrimonio natural y cultural, la protección del paisaje y el reconocimiento de las comunidades rurales dentro de las políticas territoriales.

El desarrollo de esta lógica se explica en parte por una secuencia de eventos históricos e institucionales que han reforzado el valor simbólico del territorio dentro de la planificación. La pequeña dimensión geográfica del País Vasco, junto con su diversidad paisajística y la persistencia de actividades rurales tradicionales, ha contribuido a consolidar una cultura territorial que valora la preservación del paisaje y de los recursos naturales como parte del bienestar colectivo. En este contexto, la necesidad de contener la expansión urbana desde los años noventa también ha estado vinculada no solo a criterios ambientales o regulatorios, sino a la voluntad de preservar paisajes y elementos patrimoniales asociados a la identidad territorial.

En este proceso han desempeñado un papel relevante determinados emprendedores institucionales y actores políticos que han promovido activamente una cultura de sustentabilidad vinculada al territorio. Un ejemplo significativo se encuentra en Vitoria-Gasteiz, donde desde finales de los años ochenta se impulsó una agenda urbana orientada a la protección del territorio y a la integración de criterios ambientales en la planificación. Diversos entrevistados señalan el papel del alcalde José Ángel Cuerda como impulsor de esta visión territorial, que contribuyó a consolidar una cultura política favorable a la preservación del territorio y a la planificación sustentable. Con el tiempo, esta orientación recibió reconocimiento internacional mediante iniciativas como la designación de Vitoria como Capital Verde Europea en 2012 o su inclusión en programas internacionales vinculados a la sustentabilidad urbana.

La evolución de esta lógica también refleja solapamientos estructurales con otras lógicas institucionales presentes en el sistema de ordenación territorial. Por un lado, la lógica cultural se articula con la lógica reguladora a través del reconocimiento institucional de estructuras históricas de gobernanza territorial, como las diputaciones forales o los concejos administrativos, que gestionan importantes extensiones de suelo comunal y forman parte de la estructura multinivel de la gobernanza territorial vasca. Por otro, se vincula con la lógica ecosistémica mediante políticas orientadas a la preservación del paisaje, la protección del patrimonio natural o la promoción de prácticas territoriales compatibles con la sustentabilidad ambiental. Estas interacciones han permitido integrar valores culturales y simbólicos en instrumentos formales de planificación, como se refleja en la inclusión de secciones específicas sobre patrimonio cultural y natural en las DOT de 2019.

Sin embargo, la consolidación de esta lógica también enfrenta diversos obstáculos. Uno de los más significativos se relaciona con los conflictos entre la preservación del paisaje y determinados proyectos asociados a otras lógicas territoriales, especialmente en ámbitos como las infraestructuras energéticas o de transporte. En particular, varios entrevistados señalan que los proyectos de energía renovable han generado tensiones en algunas comunidades rurales, donde el valor paisajístico del territorio se percibe como incompatible con la instalación de grandes parques eólicos o solares. Estas controversias reflejan la dificultad de conciliar objetivos ambientales globales con la protección de paisajes culturalmente significativos para las comunidades locales.

Asimismo, la aplicación de marcos regulatorios homogéneos en un territorio con gran diversidad geográfica y cultural ha generado fricciones entre directrices de planificación y realidades territoriales específicas. Diferencias entre regiones como Rioja Alavesa –con paisajes agrícolas mediterráneos– y las áreas de clima atlántico del resto del territorio han evidenciado las limitaciones de ciertos enfoques normativos cuando se aplican de forma uniforme. A ello se añade la dificultad de comunicar adecuadamente los contenidos técnicos de la ordenación territorial a comunidades rurales o municipios con menores recursos administrativos, lo que puede dificultar la implementación efectiva de determinadas directrices.

Desde el punto de vista institucional, la lógica cultural presenta un grado de consolidación relativamente elevado en términos simbólicos, aunque su traducción en instrumentos operativos de planificación es más desigual. Muchos de los valores asociados a esta lógica –como la preservación del paisaje o la valorización del patrimonio territorial– se encuentran ampliamente sedimentados en la cultura profesional y política de la ordenación territorial vasca. No obstante, algunos de sus objetivos, especialmente aquellos vinculados al desarrollo equilibrado de las áreas rurales o a la protección efectiva de paisajes culturales, permanecen todavía en un plano más discursivo, lo que revela las dificultades de transformar plenamente estos valores en prácticas institucionales sistemáticas.

5. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Desde la perspectiva de la institucionalización, los resultados indican que las distintas orientaciones territoriales se encuentran en fases diferenciadas de consolidación. Algunas prácticas y marcos interpretativos forman parte ya de las rutinas organizativas y de la cultura profesional de la planificación, reflejando procesos de sedimentación construidos a lo largo de décadas. Otras, en cambio, han alcanzado únicamente niveles intermedios de objetivación, manifestándose en instrumentos o proyectos específicos sin haber logrado todavía una integración plena en el sistema regulatorio. Finalmente, ciertas ideas emergentes se sitúan todavía en una fase temprana de habitualización, donde comienzan a aparecer en discursos y estrategias, pero aún carecen de una traducción sistemática en prácticas institucionalizadas.

La transición hacia la sustentabilidad ha ido incorporándose dentro de un entramado normativo y cultural previamente consolidado, generando configuraciones híbridas donde principios de contención territorial, protección ambiental o movilidad sustentable coexisten con dinámicas de desarrollo económico y expansión infraestructural. Este patrón sugiere que la transformación del sistema no se produce mediante rupturas abruptas, sino a través de procesos acumulativos de reinterpretación de las prácticas existentes.

En cuanto a los grados de institucionalización, el análisis permite distinguir trayectorias diferenciadas entre lógicas. La lógica reguladora es la más sedimentada, dado que forma parte de la base estructural del sistema. La lógica de desarrollo también presenta un alto grado de sedimentación, aunque en su interior se observa una transformación parcial hacia una cultura de contención territorial, ya objetivada en instrumentos concretos y en parte sedimentada en la práctica planificadora.

La lógica relacional presenta una situación intermedia: algunas de sus nuevas orientaciones, especialmente las relacionadas con movilidad sustentable en ámbitos urbanos, han alcanzado niveles de objetivación claros, mientras que otras permanecen todavía en un plano más programático o discursivo. La lógica ecosistémica muestra un proceso de institucionalización más reciente y desigual: ciertos instrumentos y proyectos ya han objetivado parte de sus contenidos, pero varios de sus conceptos más innovadores continúan en fases tempranas de consolidación. La lógica cultural, por último, presenta una fuerte sedimentación simbólica, aunque su traducción en prácticas sistemáticas de planificación sigue siendo más limitada y, en varios ámbitos, permanece todavía en un nivel principalmente discursivo.

En términos generales, los resultados sugieren que el mecanismo de cambio más relevante en el caso vasco es el solapamiento estructural. La fuerte densidad institucional del sistema actual, caracterizado por la coexistencia de múltiples niveles administrativos, instrumentos de planificación y sectores, genera un contexto donde las lógicas no solo coexisten, sino que se ven obligadas a interactuar constantemente. Este solapamiento favorece procesos de hibridación y ajuste mutuo, pero también produce fricciones, especialmente cuando diferentes marcos regulatorios o sectoriales compiten por imponer sus prioridades sobre el territorio.

Junto a ello, la secuencia de eventos constituye otro mecanismo central para explicar la transformación de las lógicas. La evolución del sistema territorial vasco ha estado marcada por hitos normativos, cambios económicos, crisis, transformaciones demográficas, emergencias climáticas y condicionantes físicos del territorio que han ido desplazando gradualmente los significados dominantes de la planificación. La aprobación de las DOT de 1997, su revisión en 2019, la crisis inmobiliaria de 2008, la creciente centralidad del cambio climático o la consolidación de nuevas sensibilidades sociales hacia el paisaje y la movilidad sustentable son ejemplos de procesos que han alterado las condiciones de legitimidad de distintas prácticas territoriales.

El tercer mecanismo relevante es el papel de los emprendedores institucionales, que aparece de manera desigual según la lógica analizada. Su presencia resulta especialmente visible en la lógica ecosistémica y, en menor medida, en la relacional y cultural, donde ciertos actores políticos, técnicos u operativos han introducido nuevos conceptos, herramientas o formas de actuación. Estos actores han sido importantes para activar procesos de cambio, aunque su influencia depende en gran medida de la posibilidad de que sus propuestas sean absorbidas por lógicas reguladoras y formalizadas dentro del sistema de planificación.

6. IMPLICACIONES

En primer lugar, el estudio muestra la necesidad de fortalecer los mecanismos que permitan traducir nuevas orientaciones territoriales en instrumentos operativos. Muchas ideas emergentes de actores institucionales –como la adaptación climática, la biorregión, la conectividad ecológica o nuevas formas de movilidad– ya aparecen en discursos estratégicos y documentos de planificación. Sin embargo, su consolidación depende de su incorporación efectiva en instrumentos reguladores, mediante recursos, capacidades y roles organizativos

que se traduzcan en decisiones de planificación concretas. Por ello, resulta fundamental que las revisiones de los marcos normativos y de los instrumentos de ordenación territorial continúen integrando estos principios de forma explícita en la implementación.

La consolidación de estas orientaciones requiere procesos de aprendizaje institucional sostenidos en el tiempo. Transformaciones observadas en ámbitos como la movilidad urbana o la regeneración territorial muestran que las innovaciones se estabilizan cuando existen espacios de experimentación, evaluación y adaptación. Favorecer estos procesos –mediante proyectos piloto, revisiones periódicas de instrumentos o intercambio de experiencias entre territorios– puede facilitar la integración progresiva de nuevas prácticas en el sistema de planificación.

En segundo lugar, los resultados sobre solapamientos estructurales evidencian la necesidad de mejorar la articulación entre ordenación territorial y políticas sectoriales. Muchos conflictos identificados –especialmente en infraestructuras, energía o movilidad– derivan de desajustes entre los objetivos territoriales y las prioridades de políticas sectoriales con mayor peso institucional. Reforzar la coordinación intersectorial y la coherencia entre instrumentos territoriales y sectoriales podría reducir estas fricciones y facilitar una integración más efectiva de los objetivos territoriales en la toma de decisiones públicas.

En tercer lugar, el estudio muestra que las transformaciones territoriales dependen tanto de factores institucionales como de las condiciones materiales del territorio. Elementos como la geografía, la disponibilidad de suelo, la presión sobre el paisaje o la configuración urbana influyen en la legitimidad de determinadas orientaciones territoriales. En el caso vasco, la limitada disponibilidad de espacio y el valor social del paisaje han favorecido la consolidación de prácticas de contención territorial y regeneración urbana que hoy forman parte del discurso dominante de la planificación.

Finalmente, la capacidad de transformación del sistema depende en gran medida de su estructura institucional. En el País Vasco, la densidad normativa, la coordinación interadministrativa y la tradición de planificación han permitido incorporar nuevas preocupaciones territoriales sin desestabilizar el sistema. No obstante, estas mismas características generan inercias que ralentizan la adopción de ciertas innovaciones. El sistema muestra así una doble condición: ofrece canales para integrar nuevas orientaciones, pero tiende a absorberlas dentro de marcos existentes en lugar de transformarse de manera radical.

REFERENCIAS

Barley, S. R. y P. S. Tolbert (1997): «Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution», *Organization Studies* 18, pp. 93-117, en línea: <https://doi.org/10.1177/017084069701800106>.

Battilana, J. y S. Dorado (2010): «Building Sustainable Hybrid Organizations: The Case of Commercial Microfinance Organizations», *Academy of Management Journal* 53, pp. 1419-1440, en línea: <https://doi.org/10.5465/amj.2010.57318391>.

Bauwens, T.; T. Vaskelainen y K. Frenken (2022): «Conceptualising institutional complexity in the upscaling of community enterprises: Lessons from renewable energy and carsharing», *Environmental Innovation and Societal Transitions* 42, pp. 138-151, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.eist.2021.12.007>.

DiMaggio, P. J. y W. W. Powell (1983): «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», *American Sociological Review* 48, pp. 147-160, en línea: <https://doi.org/10.2307/2095101>.

Frank, L.; G. Feola y N. Schäpke (2024): Assessing regime destabilisation throu. gh policy change: «An analysis of agricultural policy in the United Kingdom during Brexit», *Environmental Innovation and Societal Transitions* 50, 100810, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.eist.2024.100810>.

Friedland, R. y R. R. Alford (1991): «Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions», en W. W. Powell y P. J. DiMaggio (eds.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, pp. 232-267.

Fuenfschilling, L. y B. Truffer (2014): «The structuration of socio-technical regimes–Conceptual foundations from institutional theory», *Research Policy* 43, pp. 772-791, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2013.10.010>.

Fuenfschilling, L. (2019): «An institutional perspective on sustainability transitions», en F. Boons y A. McMeekin: *Handbook of Sustainable Innovation*, Edward Elgar Publishing, pp. 219-236, en línea: <https://doi.org/10.4337/9781788112574.00020>.

Geels, F. W. y J. Schot (2007): «Typology of sociotechnical transition pathways», *Research Policy* 36, pp. 399-417, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.01.003>.

Greenwood, R. y R. Suddaby (2006): «Institutional entrepreneurship in mature fields: The big five accounting firms», *Academy of Management Journal* 49, pp. 27-48.

Köhler, J.; F. W. Geels; F. Kern; J. Markard; E. Onsongo; A. Wieczorek; F. Alkemade; F. Avelino; A. Bergek; F. Boons; L. Fünfschilling; D. Hess; G. Holtz; S. Hyysalo; K. Jenkins; P. Kivimaa; M. Martiskainen; A. McMeekin; M. S. Mühlemeier, …, P. Wells (2019): «An agenda for sustainability transitions research: State of the art and future directions», *Environmental Innovation and Societal Transitions* 31, pp. 1-32, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.eist.2019.01.004>.

Lawrence, T. B. y R. Suddaby. (2006): «Institutions and Institutional Work», en S. Clegg; C. Hardy; T. Lawrence y W. Nord: *The SAGE Handbook of Organization Studies*, *SAGE* Publications Ltd., pp. 215-254, en línea: <https://doi.org/10.4135/9781848608030.n7>.

Meelen, T. y T. Schwanen (2023): «Organizations as users in sustainability transitions: Embedding Vehicle-to-Grid technology in the United Kingdom», *Energy Research & Social Science* 106, 103303, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.103303>.

Meyer, J. W. y B. Rowan (1977): «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony», *American Journal of Sociology* 83, pp. 340-363, en línea: <http://www.jstor.org/stable/2778293>.

Powell, W. W. y P. J. DiMaggio (eds.) (1991): *The new institutionalism in organizational analysis*, University of Chicago Press.

Runhaar, H.; L. Fünfschilling; A. Van Den Pol-Van Dasselaar; E. H. M.Moors; R. Temmink y M. Hekkert (2020): «Endogenous regime change: Lessons from transition pathways in Dutch dairy farming», *Environmental Innovation and Societal Transitions* 36, pp. 137-150, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.eist.2020.06.001>.

Scott, W. R. (2014): *Institutions and organizations: Ideas, interests and identities* (4.ª ed.), Sage.

Thornton, P. H.; C. Jones y K. Kury (2005): *Institutional Logics and Institutional Change in Organizations: Transformation in Accounting, Architecture, and Publishing*, Research in the Sociology of Organizations, Emerald (MCB UP), vol. 23, pp. 125-170, en línea: <https://doi.org/10.1016/S0733-558X(05)23004-5>.

Thornton, P. H. y W. Ocasio (1999): «Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958–1990», *American Journal of Sociology* 105, pp. 801-843, en línea: <https://doi.org/10.1086/210361>.

Thornton, P. H. y W. Ocasio. (2008): «Institutional Logics», *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, en línea: <https://doi.org/10.4135/9781849200387.n4>.

Thornton, P. H.; W. Ocasio y M. Lounsbury. (2012): *The Institutional Logics perspective: A new approach to culture, structure, and process*, Oxford University Press.

Wainaina, G. K.; B. Truffer y C Lüthi (2022): «The role of Institutional Logics during participation in urban processes and projects: Insights from a comparative analysis of upgrading fifteen informal settlements in Kenya», *Cities* 128, 103799, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103799>.

Wesseling, J.; A. Kieft; L. Fuenfschilling y M Hekkert. (2022): «How socio-technical regimes affect low-carbon innovation: Global pressures inhibiting industrial heat pumps in the Netherlands», *Energy Research & Social Science* 89, 102674, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102674>.

Wittmayer, J. M.; F. Avelino; B. Pel e I. Campos (2021): «Contributing to sustainable and just energy systems? The mainstreaming of renewable energy prosumerism within and across Institutional Logics», *Energy Policy* 149, 112053, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2020.112053>.

17 Innovación y transformación digital en la gestión pública: herramientas para la transparencia y la cooperación interadministrativa en Canarias

Eva Dolores Padrón Sánchez[a]
Silvia Nakoura González[b]
Elena Hernández Jiménez[c]

RESUMEN

La creciente complejidad social, económica y medioambiental exige superar los modelos tradicionales de gestión pública mediante enfoques basados en la gobernanza, la transparencia y la colaboración interadministrativa, apoyados en la digitalización. En Canarias, la implementación de herramientas digitales en el marco de la Estrategia Canaria de Reto Demográfico y Cohesión Territorial ha contribuido a modernizar la gestión pública, reforzar la cooperación entre administraciones y mejorar el acceso a la información territorial y demográfica. Estos avances ponen de relieve el papel de la innovación institucional apoyada en la tecnología para afrontar los retos demográficos y territoriales en contextos complejos.

ABSTRACT

Growing social, economic and environmental complexity calls for moving beyond traditional public management models towards governance-based, transparent and collaborative approaches supported by digitalization. In the Canary Islands, the implementation of digital tools within the Canary Islands Strategy for Demographic Challenge and Territorial Cohesion has contributed to modernizing public management, strengthening inter-administrative cooperation and improving access to territorial and demographic

[a] Arquitecta, coordinadora de planificación estratégica de la Dirección de Planificación Territorial y Reto Demográfico de Gesplan. epadsan@gesplan.es

[b] Arquitecta, coordinadora técnica de la Dirección de Planificación Territorial y Reto Demográfico de Gesplan. snakgon@gesplan.es

[c] Economista de la Dirección de Planificación Territorial y Reto Demográfico de Gesplan. eherjim@gesplan.es

information. These results highlight the role of technology-supported institutional innovation in addressing demographic and territorial challenges in complex contexts.

PALABRAS CLAVE
Digitalización, transparencia, gobernanza, gestión pública, estrategia territorial.

KEYWORDS
Digitalization, transparency, governance, public management, territorial strategy.

1. ELEMENTOS PARA UNA GESTIÓN PÚBLICA EFICIENTE: GOBERNANZA MULTINIVEL, TRANSPARENCIA Y COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVA

La creciente complejidad social, económica y ambiental que caracteriza el contexto actual ha puesto de manifiesto las limitaciones y la insuficiencia de los modelos tradicionales de gestión pública para dar respuesta a los desafíos contemporáneos. Ante este panorama, la adopción de enfoques basados en la gobernanza multinivel, la transparencia y la colaboración interadministrativa se configura como un elemento indispensable para mejorar la capacidad de acción de las administraciones públicas, fortalecer su legitimidad y promover una toma de decisiones más coordinada, inclusiva y eficaz.

Estos retos resultan especialmente relevantes en territorios fragmentados y con desequilibrios internos, como el archipiélago canario, donde la articulación efectiva entre administraciones y la transparencia en la gestión pública constituyen condiciones fundamentales para avanzar hacia modelos de gobernanza territorial más cohesionados.

En este sentido, el uso estratégico de herramientas tecnológicas emerge como factor clave, al facilitar el intercambio de información, la coordinación entre distintos niveles de gobierno y el acceso a datos relevantes por parte de los actores públicos implicados.

La **gobernanza multinivel** implica la participación activa de múltiples actores, gobiernos, ciudadanía, sector privado, academia y sociedad civil, en los procesos de toma de decisiones. Este enfoque reconoce que las soluciones sostenibles y eficaces requieren el aporte conjunto de distintos saberes, intereses y perspectivas, de modo que la ciudadanía no sea receptora pasiva de las diversas políticas públicas, sino que se convierta en un actor clave en su diseño, desarrollo y difusión (Sekkal, 2019). La tecnología, en este marco, actúa como un elemento habilitador al facilitar canales digitales de participación, plataformas de consulta pública y mecanismos de rendición de cuentas accesibles para el conjunto de los actores implicados.

La **transparencia**, por su parte, se ha consolidado como una demanda ciudadana ineludible. A través de la digitalización de la administración pública, es posible avanzar hacia una mayor apertura y difusión de la información relativa a la gestión de datos, presupuestos, contratos y decisiones administrativas. Herramientas como los portales de datos abiertos, los sistemas de trazabilidad documental y las plataformas de monitoreo ciudadano no solo contribuyen a fortalecer la confianza pública, sino que también previenen prácticas opacas y promueven una cultura institucional basada en la integridad.

Asimismo, la **colaboración interadministrativa** resulta esencial para evitar duplicidades, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y garantizar la coherencia de las políticas públicas entre los distintos niveles de gobierno. El uso de tecnologías interoperables permite a las administraciones compartir información en tiempo real, coordinar actuaciones y construir soluciones conjuntas frente a problemas comunes, favoreciendo la creación de redes interorganizacionales y de espacios, tanto físicos como virtuales, que promueven la democracia deliberativa y participativa, así como la cocreación de políticas y servicios públicos (McBride Gonzáles et al., 2019). En este contexto, las figuras públicas actúan como mediadoras y articuladoras del sistema, gestionando interdependencias y priorizando el valor público y el interés común.

Figura 17.1. Elementos para una gestión pública eficiente.

Fuente: Elaboración propia

En conjunto, la **incorporación de herramientas tecnológicas** en estos tres ámbitos no debe entenderse como un fin en sí mismo, sino como un medio para avanzar hacia un nuevo paradigma de gestión pública más democrático, eficiente y centrado en las personas. Para afrontar los retos actuales y futuros de manera sostenible y equitativa, la innovación institucional debe sustentarse en la gobernanza multinivel, la transparencia y la colaboración efectiva.

Desde esta perspectiva, la transformación digital de la Administración pública no puede concebirse únicamente como un proceso de incorporación tecnológica, sino como un cambio de paradigma que afecta a las estructuras organizativas, a los procedimientos administrativos y a la relación entre la Administración y la ciudadanía, vinculándose estrechamente con principios como la interoperabilidad, la transparencia y la centralidad del ciudadano en la acción pública (Corvalán, 2017).

En la misma línea, la literatura sobre transformación digital en la administración pública subraya que este proceso implica una reconfiguración integral de los procedimientos, las estructuras organizativas y los roles del personal público, y no una mera informatización de los servicios existentes. Tal como señalan Salvador Hernández et al. (2020), la transformación digital debe abordarse como un proceso transversal orientado a la mejora y modernización de los procesos públicos, sustentado en el uso estratégico de las tecnologías de la información, la capacitación del personal y el fortalecimiento de la interacción con la ciudadanía.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el objetivo de este trabajo es analizar el papel que desempeñan las herramientas digitales en el fortalecimiento de la gobernanza, la transparencia y la cooperación interadministrativa, tomando como marco de referencia la Estrategia Canaria de Reto Demográfico y Cohesión Territorial (ECRDyCT) y las acciones que de ella se derivan. Para ello, se ha presentado un breve marco conceptual que sirve de base para la posterior descripción de las herramientas digitales implementadas (AOT, OVRD y Observatorio), así como para la exposición de las conclusiones relativas a su impacto en la gestión pública y la participación ciudadana.

Con todo, se pretende contribuir al debate sobre la gobernanza digital en contextos territoriales complejos mediante el análisis de herramientas concretas desarrolladas en Canarias, aportando evidencia empírica sobre su impacto en la cooperación interadministrativa y la transparencia.

2. DIGITALIZACIÓN Y HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS PARA LA GESTIÓN PÚBLICA, LA TRANSPARENCIA Y LA GOBERNANZA

A partir del marco conceptual expuesto, este apartado se centra en la aplicación práctica de los principios de gobernanza multinivel, transparencia y cooperación interadministrativa en el contexto de la Estrategia Canaria de Reto Demográfico y Cohesión Territorial. En este sentido, se pone el foco en el papel de las herramientas digitales como instrumentos que facilitan la modernización de la gestión pública, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y el acceso a información relevante para la toma de decisiones.

Los siguientes subapartados presentan, en primer lugar, una aproximación general al papel de la digitalización en la gestión pública y, en segundo término, describen las principales herramientas digitales desarrolladas en el marco de la Estrategia, atendiendo a su funcionalidad y a su contribución al refuerzo de la gobernanza territorial y la cooperación interadministrativa.

2.1. La digitalización como instrumento para la mejora de la gestión pública y la gobernanza

En los últimos años, la digitalización de la Administración pública ha transformado de manera significativa la forma en que se gestionan las consultas, los procedimientos y los expedientes administrativos. Hasta hace relativamente poco, muchos trámites requerían la

interacción mediante llamadas telefónicas, correos electrónicos o desplazamientos físicos, lo que daba lugar a procesos más lentos, fragmentados y, en ocasiones, poco transparentes.

Los avances tecnológicos y la innovación en la gestión pública han permitido la implementación de plataformas digitales que facilitan la interacción directa entre la ciudadanía, las entidades locales y los equipos técnicos, centralizando la gestión de solicitudes, agilizando los tiempos de respuesta y garantizando la trazabilidad completa de cada expediente. Esta interacción digital no solo mejora la eficiencia administrativa, sino que también contribuye a reforzar la transparencia, facilita la coordinación entre distintas áreas y niveles de la administración y orienta la gestión pública hacia procesos más accesibles, participativos y basados en resultados. En este sentido, las tecnologías inteligentes presentan un elevado potencial para fomentar la cocreación de servicios públicos y la generación de valor público en los procesos de gestión, apoyándose en su naturaleza colaborativa, social y horizontal (Criado y Gil-García, 2019).

En Canarias, el desarrollo de herramientas digitales de apoyo a las administraciones públicas y de acceso a la información territorial ha adquirido especial relevancia en los últimos años. Estas iniciativas, algunas de ellas anteriores a la aprobación de la Estrategia Canaria de Reto Demográfico y Cohesión Territorial y otras vinculadas a su proceso de elaboración y desarrollo, contribuyen a reforzar la capacidad de actuación de las entidades locales y a facilitar el conocimiento de la realidad demográfica y territorial del archipiélago..

Así, estas iniciativas se consolidan como instrumentos de diagnóstico y apoyo operativo para la toma de decisiones, al tiempo que fortalecen la cooperación interadministrativa, favorecen la gobernanza multinivel mediante la participación de múltiples actores y garantizan la transparencia en los procesos administrativos y en la difusión de información territorial y social. Gracias a estas herramientas, la ECRDyCT integra conocimiento experto y práctico, facilitando decisiones basadas en evidencia y promoviendo una administración más ágil, accesible y responsable. A continuación, se presentan tres iniciativas que, desde diferentes enfoques, incorporan herramientas digitales para mejorar la gestión pública, la cooperación interadministrativa y el acceso a la información territorial.

Figura 17.2. La digitalización y la tecnología al servicio de la transparencia y la gestión pública

Fuente: elaboración propia

2.2. Iniciativas y herramientas digitales para la gobernanza multinivel y la cooperación interadministrativa en Canarias

Las administraciones públicas se enfrentan hoy a nuevos retos en la gestión del territorio y en la atención a la ciudadanía. En este contexto, el Gobierno de Canarias, a través de la Consejería de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas, ha impulsado diferentes iniciativas que incorporan herramientas digitales para mejorar la gestión pública, reforzar la cooperación interadministrativa y facilitar el acceso a la información.

Aunque comparten estos objetivos, presentan características diferentes. El Programa de Apoyo a Oficinas Técnicas (AOT) y la Oficina Virtual de Reto Demográfico (OVRD) son iniciativas de asistencia técnica a las administraciones locales que se apoyan en plataformas digitales para gestionar solicitudes, coordinar actuaciones y facilitar el intercambio de información. Por su parte, el Observatorio Canario de Reto Demográfico y Cohesión Territorial se configura como una plataforma de información, difusión y análisis territorial y demográfico. En conjunto, estas iniciativas muestran distintas aplicaciones de la digitalización para mejorar la gestión pública y dar respuesta a las necesidades de las administraciones y del territorio.

Figura 17.3. Herramientas para la gestión, la cooperación, la transparencia y la gobernanza

Fuente: elaboración propia.

2.2.1. *Programa de Apoyo a Oficinas Técnicas de las corporaciones locales e insulares*

El Programa de Apoyo a Oficinas Técnicas (AOT) se dirige a las corporaciones locales e insulares de las islas de La Palma, La Gomera, El Hierro, Lanzarote y Fuerteventura, así como a las corporaciones de menos de 100.000 habitantes de las islas de Tenerife y Gran Canaria, con el objetivo de reforzar el funcionamiento de las oficinas técnicas y contribuir a la mejora de la gestión urbanística y territorial, así como a la concienciación ciudadana en esta materia.

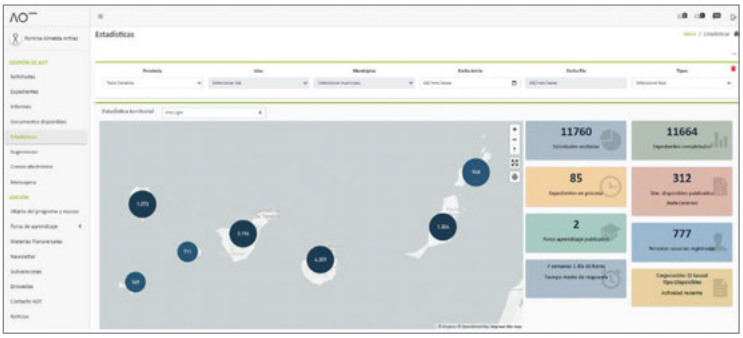
Este programa, en funcionamiento desde el año 2016, surge a partir de la constatación de la necesidad de dotar a las oficinas técnicas insulares y municipales de un apoyo especializado y continuo que facilite el desempeño de sus funciones, buscando avanzar hacia un mayor equilibrio y coherencia en la aplicación del sistema urbanístico en Canarias, reduciendo desigualdades territoriales y fortaleciendo la capacidad técnica de las administraciones locales.

En concreto, el programa tiene como finalidad apoyar a ayuntamientos y cabildos insulares en el desarrollo de las actividades propias de las oficinas técnicas, así como en la actualización de sus instrumentos de gestión y en la difusión del marco normativo vigente en el ámbito territorial y urbanístico del archipiélago.

Actualmente, las actuaciones desarrolladas en el marco de esta herramienta se estructuran en cinco ejes principales, orientados a reforzar el apoyo técnico, jurídico y estratégico a las administraciones locales e insulares:

- **Foros de aprendizaje**, concebidos como espacios de formación e intercambio de experiencias sobre temáticas específicas, diseñados de forma coordinada con las oficinas técnicas.
- **Asesoramiento técnico y jurídico**, mediante un equipo multidisciplinar que refuerza la capacidad de ayuntamientos y cabildos en materia de urbanismo y ordenación del territorio, garantizando criterios homogéneos y respuestas ágiles.
- **Apoyo en la redacción de modelos**, a través de la elaboración de propuestas de ordenanzas municipales y otros documentos de referencia (solicitudes, informes, pliegos, convenios, guías, etc.), adaptables a las necesidades de cada corporación.
- **Información y asesoramiento en materias transversales**, como participación ciudadana, igualdad de género, cambio climático o agenda urbana, incluyendo acompañamiento en procesos participativos cuando resulte necesario.
- **Información y asesoramiento sobre subvenciones**, orientados a la identificación y comunicación de convocatorias de financiación, así como al apoyo técnico en la preparación de documentación para facilitar la concurrencia de las entidades locales a estas oportunidades.

Figura 17.4. Logo y página web de la plataforma de Apoyo a Oficinas Técnicas (AOT)



Fuente: <https://www.territoriocanario.org/>.

2.2.2. *Oficina Virtual de Reto Demográfico*

La Oficina Virtual de Reto Demográfico (OVRD) surge como respuesta a las necesidades manifestadas por los denominados municipios reto durante el proceso participativo de la Estrategia Canaria de Reto Demográfico y Cohesión Territorial. Su finalidad es prestar apoyo técnico y administrativo a los municipios, facilitando y agilizando la tramitación de procedimientos y contribuyendo a mitigar la falta de medios, tanto humanos como técnicos, de estas administraciones.

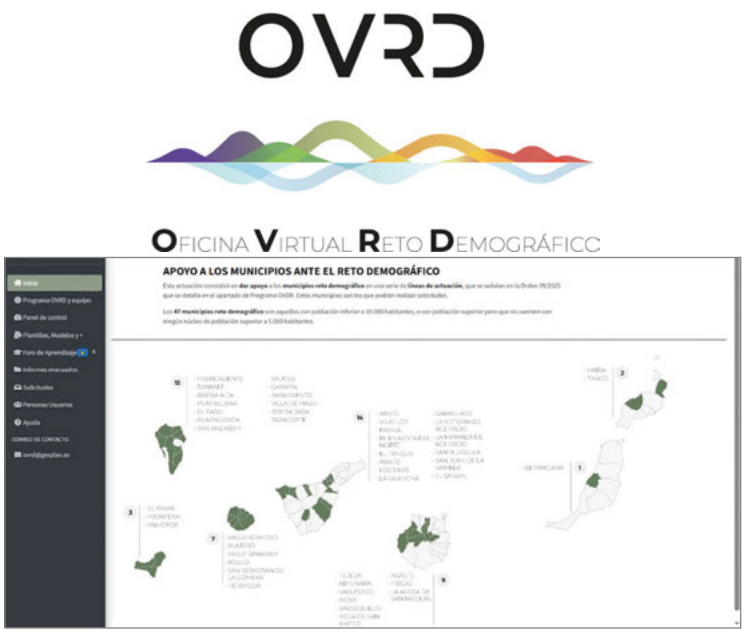
A través de un equipo multidisciplinar, la OVRD proporciona asistencia a los 47 municipios de Canarias con menos de 10.000 habitantes y de hasta 20.000 que no cuentan con entidades de población superiores a 5.000 habitantes. Las solicitudes se gestionan a través de una plataforma digital específica, que centraliza los expedientes y articula las distintas líneas de actuación. Entre las principales actuaciones desarrolladas se incluyen:

- **Apoyo en expedientes de contratación**, asistiendo en la elaboración y organización de la documentación necesaria para contrataciones y licitaciones públicas, incluyendo contratos menores, asegurando el cumplimiento de los requisitos legales y técnicos.

- **Asistencia en la redacción y actualización de ordenanzas fiscales**, tanto obligatorias como recomendables, orientadas a garantizar la sostenibilidad de los servicios municipales.
- **Apoyo en la presentación de subvenciones**, facilitando a los municipios el acceso a financiación pública, así como el asesoramiento continuo.
- **Elaboración de informes de proporcionalidad en suelo rústico**, que evalúan la adecuación de los proyectos a los usos vinculados en las explotaciones agrarias.
- **Informes de apoyo sobre cuestiones patrimoniales**, incluyendo compatibilidad normativa, alcance de intervenciones, valoración de valores arquitectónicos o etnográficos, y aplicación de la legislación vigente.
- **Redacción de pliegos y presupuestos** vinculados a procedimientos de contratación.
- **Asistencia técnica a los municipios para agilizar la tramitación de licencia**s, colaborando directamente con los equipos técnicos municipales para resolver los informes técnicos y jurídicos.

La creación de esta página web permite así gestionar las solicitudes que se realicen por parte del personal de los Ayuntamientos Reto Demográfico, poner a disposición documentación de interés, asistir a las personas usuarias y ofrecer una base de datos centralizada con expedientes, solicitudes e informes, reforzando así la eficiencia, la trazabilidad y la cooperación.

Figura 17.5. Logo y página web de la plataforma de OVRD



Fuente: <https://ovrd.org/>.

2.2.3. Observatorio Canario de Reto Demográfico y Cohesión Territorial

Observatorio Canario de Reto Demográfico

"Datos abiertos para la toma de decisiones"

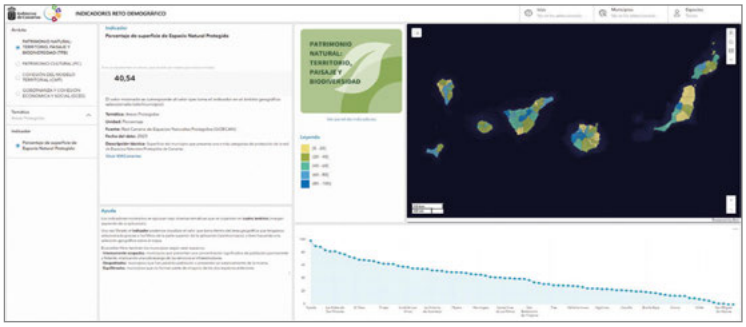
Observatorio

El Observatorio de Reto Demográfico y Cohesión Territorial se configura como un espacio centralizado de información, análisis y difusión en el marco de la Estrategia Canaria de Reto Demográfico y Cohesión Territorial, con el objetivo de facilitar el acceso a información y herramientas que apoyen la toma de decisiones basadas en evidencia, tanto al personal técnico de las administraciones públicas como a la ciudadanía, así como a otros agentes públicos y privados.

El Observatorio integra información actualizada sobre iniciativas, ayudas, documentación y avances relacionados con el reto demográfico en Canarias, incorporando herramientas de análisis que permiten conocer la relación entre territorio y población a escala regional, insular y municipal. Entre ellas, destacan:

- Un **visor de indicadores** con gran variedad de datos agrupados en los cuatro ámbitos temáticos que conforman la ECRDyCT (Patrimonio Natural, Territorio Paisaje y Biodiversidad; Patrimonio Cultural; Cohesión del Modelo Territorial; Gobernanza y Cohesión Económica y Social).

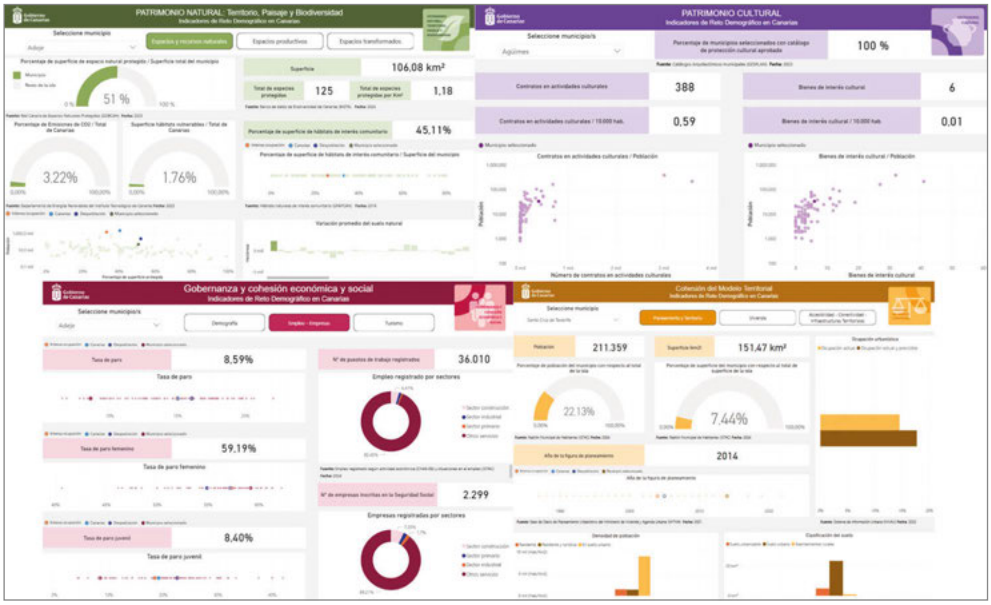
Figura 17.6. Visor de indicadores, alojado en el Observatorio de Reto demográfico



Fuente: <https://retodemografico.sitcan.es/>.

- Un **panel estadístico** por ámbito temáticos, que ofrece una panorámica de los principales indicadores de cada ámbito a nivel municipal.

Figura 17.7. Panel estadístico por ámbitos temáticos, alojado en el Observatorio de Reto demográfico



Fuente: <https://retodemografico.sitcan.es/tpb/>, <https://retodemografico.sitcan.es/pc/>, <https://retodemografico.sitcan.es/cmt/>, <https://retodemografico.sitcan.es/gces/>.

Asimismo, el Observatorio pone a disposición información actualizada sobre ayudas y subvenciones de ámbito europeo, nacional y regional, facilitando una visión integral de las oportunidades de financiación existentes.

Finalmente, esta plataforma actúa como canal de difusión hacia la ciudadanía sobre los avances de la Estrategia, poniendo a disposición la documentación elaborada por los distintos agentes participantes y reforzando los principios de gobernanza y transparencia. La sección de actualidad recoge, además, noticias, experiencias y eventos relevantes, como el I Congreso de Reto Demográfico de Canarias, concebido como un espacio de reflexión y debate sobre los desafíos demográficos y territoriales del archipiélago.

Figura 17.8. Página web del Observatorio de Reto Demográfico

Fuente: <https://retodemograficogobcan.org/>.

3. CONCLUSIONES Y RESULTADOS

La puesta en marcha de las **herramientas digitales** desarrolladas en el **marco de la Estrategia Canaria de Reto Demográfico y Cohesión Territorial** (ECRDyCT) ha tenido un impacto significativo en la modernización de la gestión pública en Canarias, contribuyendo a mejorar la eficiencia administrativa, reforzar la transparencia y fortalecer los mecanismos de gobernanza territorial. Estas herramientas han permitido centralizar información, optimizar procedimientos y facilitar la interacción entre administraciones y ciudadanía, avanzando hacia modelos de gestión más coordinados, accesibles y basados en evidencia.

En relación con los resultados obtenidos, el **Programa de Apoyo a Oficinas Técnicas** (AOT) ha registrado desde su puesta en marcha un total de 1.220 personas usuarias pertenecientes al personal de 84 municipios de Canarias de menos de 100.000 habitantes y de cinco cabildos insulares, habiendo emitido más de 10.000 informes recibidos del personal técnico de los municipios y cabildos. El elevado volumen de solicitudes, especialmente a partir del lanzamiento de la plataforma web de gestión, pone de manifiesto la existencia de una demanda estructural de apoyo técnico y jurídico por parte de las entidades locales. Además, el predominio de las consultas vinculadas al asesoramiento urbanístico refleja las dificultades existentes en el ámbito municipal para afrontar con recursos propios la

complejidad normativa y procedimental, así como la utilidad de este tipo de herramientas para reducir desigualdades territoriales y homogeneizar criterios de actuación.

Por su parte, la **Oficina Virtual de Reto Demográfico** (OVRD), creada en mayo de 2025, ha atendido más de 500 solicitudes, con 150 personas usuarias pertenecientes al personal de los 47 municipios considerados reto demográfico en Canarias. Las consultas más frecuentes, relacionadas con la agilización de licencias, la contratación pública y la redacción de ordenanzas fiscales, evidencian que las principales necesidades de estos municipios se concentran en la gestión ordinaria y en la garantía de sostenibilidad de los servicios públicos. En este sentido, la OVRD se consolida como un instrumento clave de cooperación interadministrativa, al permitir reforzar la capacidad operativa de los municipios con menores recursos y facilitar una respuesta más ágil y coordinada por parte de la administración autonómica.

Asimismo, el **Observatorio Canario de Reto Demográfico y Cohesión Territorial** ha registrado más de 36.000 visitas desde su lanzamiento en marzo de 2025, mostrando un alto interés, tanto por parte de la ciudadanía como de las administraciones públicas, en el acceso a información territorial y demográfica actualizada. Este volumen de consultas refleja no solo una mayor sensibilización social en torno al reto demográfico, sino también el papel del Observatorio como herramienta de transparencia y rendición de cuentas, al facilitar el seguimiento de los avances de la Estrategia y de las actuaciones desarrolladas en su marco. Al mismo tiempo, su uso como fuente de información para el personal técnico refuerza la toma de decisiones basada en datos y el diseño de políticas públicas más ajustadas a la realidad territorial.

En conjunto, las herramientas analizadas contribuyen de forma significativa al fortalecimiento de la cooperación interadministrativa, a la mejora de la trazabilidad de los expedientes y al incremento de la transparencia en la gestión pública. Asimismo, favorecen una toma de decisiones basada en información actualizada, al tiempo que fomentan la participación ciudadana y permiten identificar nuevas demandas y necesidades técnicas en el ámbito territorial.

Las experiencias desarrolladas en el marco de la ECRDyCT ponen de manifiesto que la transformación digital de la Administración pública requiere una aproximación integral, que actúe de manera simultánea sobre los procedimientos administrativos, las herramientas tecnológicas y las capacidades del personal público, reforzando así la gobernanza multinivel y la coordinación entre actores.

De cara al futuro, se plantea como línea prioritaria la mejora de la interoperabilidad entre plataformas, el refuerzo de la capacitación de las personas usuarias y la ampliación de las capacidades analíticas del Observatorio mediante la incorporación de enfoques predictivos que permitan una toma de decisiones anticipada y programada.

En este contexto, la integración progresiva de herramientas de inteligencia artificial abre nuevas oportunidades para avanzar hacia modelos de gobernanza más anticipatorios, al permitir automatizar procesos, generar recomendaciones basadas en patrones de datos y apoyar la toma de decisiones públicas fundamentadas en evidencia. Todo ello contribuye a consolidar una administración pública más inteligente, transparente y participativa, capaz de anticiparse a los desafíos demográficos y territoriales futuros.

REFERENCIAS BIBIOGRÁFICAS

Corvalán, J. G. (2017): «Administración Pública digital e inteligente: transformaciones en la era de la inteligencia artificial», *Revista de Direito Econômico e Socioambiental* 8(2), 26-66.

Criado, J. I. y J. R. Gil-García (2019): «Creating public value through smart technologies and strategies: From digital services to artificial intelligence and beyond», *International Journal of Public Sector Management* 32(5), pp. 438-450.

Gobierno de Canarias (2025): *Estrategia Canaria de Reto Demográfico y Cohesión Territorial y su Plan de Acción Ejecutivo (*ECRDyCT*)*, en línea: <https://retodemograficogobcan.org/#estrategia>.

McBride Gonzáles, D.; P. S. J. Valencia Navarro y L. E. Mejía Lozano (2019): «La nueva gobernanza pública: ¿Una nueva manera de gestionar lo público en el siglo XXI?», ponencia presentada al III Congreso Internacional de Ciencias de la gestión (COINGES), Lima, Perú, del 25 al 27 de septiembre del 2019. https://repositorio.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/ce6f9b5d-5722-4d96-ac43-978767a23f44/content

Salvador Hernández, Y.; M. Llanes Font y M. A. Suárez Benítez (2020): «Transformación digital en la administración pública: ejes y factores esenciales», *Avances* 22(4), pp. 590-602.

Sekkal, A. (2019): «Gobernanza multinivel», *Territorialización de la política pública y gobernanza*, pp. 27-34.

18 Iniciativas, programas y estrategias para el desarrollo del territorio rural de Galicia

Inés Santé Riveira[a]

RESUMEN

Durante los años ochenta y principios de los noventa, la principal estrategia de desarrollo en Galicia estaba enfocada a las inversiones en infraestructuras. A partir de la entrada de España en la UE, gracias a los fondos europeos, se desarrollaron programas de desarrollo rural como el Leader y el Proder. En Galicia además se puso en marcha en los años noventa el Plan de Desarrollo Comarcal destinado a la planificación y al desarrollo local a través de las comarcas. En los años siguientes, el desarrollo rural estuvo centrado básicamente en el programa Leader. Sin embargo, no deben obviarse otras iniciativas y estrategias fundamentales para el desarrollo del territorio rural como fue en Galicia la concentración parcelaria desde los años cincuenta y, más recientemente, los nuevos instrumentos de recuperación de la tierra destinados al impulso del sector agrario. Por otra parte, la consecución de un rural vivo y dinámico exige tanto la dinamización económica como la existencia de lugares que ofrezcan una buena calidad de vida. Con este objetivo surgen iniciativas como los Planes de dinamización de las aldeas modelo en Galicia o la política europea de *smart villages*. De todo lo anterior se deduce que el desarrollo rural no puede abordarse desde una única perspectiva, plan o programa, sino que necesariamente debe integrar múltiples políticas y estrategias de actuación. El medio rural juega un papel clave en muchos de los retos que afronta la sociedad actual (cambio climático, transición energética, transición ecológica o reto demográfico), lo que, unido a la calidad de vida que ofrece, puede generar un foco de atracción de empleo y población que debe ser aprovechado para construir territorios rurales inteligentes.

ABSTRACT

During the 80s and early 90s, the main development strategy in Galicia focused on infrastructure investment. Following Spain's accession to the EU, rural development programmes such as Leader and Proder were launched thanks to European funding. In addition, in Galicia in the 90s a Regional Development Plan was launched to promote local planning and development at the local level. In the following years, rural development essentially centred on the Leader programme. However, other initiatives and strategies that are fundamental to rural development should not be overlooked. These include land

[a] Doctora de Ingeniería Agrónoma, profesora titular de universidad. ines.sante@usc.es

consolidation in Galicia from the 1950s onwards, and more recently, new instruments for the recovery of agricultural land aimed at boosting the agricultural sector. Furthermore, achieving a vibrant and dynamic rural sector requires economic revitalisation and places offering a high quality of life. With this in mind, initiatives such as Galicia's Model Village Revitalisation Plans or the European 'smart villages' policy have emerged. It follows from all of the above that rural development cannot be approached from a single perspective, plan or programme, but must necessarily integrate multiple policies and strategies for action. The rural environment plays a key role in addressing many of today's societal challenges (e.g. climate change, energy transition, green transition and demographic issues), which combined with its high quality of life, has the potential to attract jobs and people, and this must be harnessed to build smart rural territories.

PALABRAS CLAVE
Desarrollo rural, desarrollo agrario, grupos de desarrollo rural, transición rural, pueblos inteligentes.

KEYWORDS
Rural development, agricultural development, rural development groups, rural transition, smart villages.

1. INTRODUCCIÓN

Durante los años ochenta y principios de los noventa la principal estrategia de desarrollo impulsada por el gobierno autonómico de Galicia estaba enfocada a las inversiones en infraestructuras, justificadas por la mala accesibilidad de la región en el contexto estatal (Rodríguez-Pose, 2000). Sin embargo, sin restar importancia a estas infraestructuras, también es cierto que contribuyeron al origen de nuevos problemas como la polarización económica de la región entre «el eje atlántico» y el interior.

A partir de la entrada de España en la Unión Europea se desarrollaron instrumentos financiados con fondos estructurales europeos como el FEADER, entre los que destacan los programas Leader y Proder, basados en la proximidad al territorio, la participación de la población y la potenciación de los recursos endógenos (Rodríguez González y Lois González, 1998). Con un nuevo enfoque de desarrollo territorial, en 1991 el gobierno regional puso en marcha el Plan de Desarrollo Comarcal destinado a la planificación y desarrollo local a través de nuevas entidades administrativas: las comarcas. Se elaboró un Plan de Desarrollo Comarcal para cada una de las 53 comarcas en las que se dividió Galicia, con el fin de impulsar las potencialidades vinculadas a los recursos locales (Precedo Ledo, 2000). En años siguientes la política de desarrollo rural estuvo centrada básicamente en el programa Leader, fundamentado en la elaboración de Estrategias de desarrollo local participativo para los territorios de los Grupos de Desarrollo Rural (GDR).

Por otro lado, desde los años cincuenta un instrumento fundamental para el desarrollo rural en Galicia fue la concentración parcelaria, orientada principalmente a aumentar la competitividad del sector primario, pero que también contribuyó a atenuar los procesos de despoblación del medio rural (Miranda et al., 2006). Sin embargo, la despoblación, el

abandono de la actividad económica y los incendios forestales no se detuvieron, especialmente en las zonas más desfavorecidas. El estudio de los diferentes instrumentos puso de manifiesto problemas como: *a*) la falta de evaluación de la concentración parcelaria sobre la población y el uso del suelo (Crecente et al., 2002); *b*) la dificultad de involucrar a la población en los programas de desarrollo rural (Pérez-Fra et al., 2012); o *c*) la influencia de la proximidad de las áreas rurales a nodos urbanos, la calidad de las comunicaciones (Martínez-Filgueira et al., 2017), la productividad agrícola y el grado de integración del sector agrícola en el mercado (Rodríguez González y Lois González, 1998) en el desarrollo de las diferentes áreas rurales.

Más recientemente se aprobó la Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia, que aborda el desarrollo rural a través de nuevos instrumentos de gestión de tierras para el impulso del sector agrario, especialmente en tierras abandonadas o infrautilizadas, así como la revitalización de los núcleos de población tradicionales (las aldeas) para la fijación de población en el medio rural. Introduce la figura de los Planes de dinamización del núcleo rural de las aldeas modelo, que tienen como objetivo coordinar las actuaciones públicas y privadas destinadas a la dinamización y la regeneración de estos ámbitos, así como al impulso de la recuperación de la actividad económica, la innovación tecnológica y la mejora de las condiciones de vida de las personas residentes. Estas actuaciones incluyen, entre otras, la mejora de la habitabilidad de las viviendas, atendiendo a criterios de eficiencia energética y de integración paisajística, la implantación de sistemas alimentarios locales y canales cortos de comercialización, la promoción de estrategias para la generación de valor añadido en los productos agroalimentarios, el diseño de modelos de negocio local sostenibles o el desarrollo de soluciones basadas en la naturaleza.

Los fondos Next Generation, a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, supusieron una nueva oportunidad para la puesta en marcha de iniciativas de dinamización del medio rural, que se materializaron en el Plan 130 Medidas frente al Reto Demográfico, que movilizó 13.000 millones de euros entre 2021 y 2024. Este plan contaba con diez ejes de actuación centrados en la transición ecológica, la transición digital, la innovación en el territorio, el turismo sostenible, las mujeres y los jóvenes, el emprendimiento, los servicios públicos, el bienestar social, la cultura y las reformas normativas e institucionales. El grado de desarrollo y consecución de las medidas incluidas en este plan se evalúa en la Memoria de actuaciones de dicho plan y entre ellas puede destacarse la creación de la Red de Centros de Innovación Territorial o el programa Campus Rural. En febrero de 2026 se hizo pública la nueva Estrategia Nacional para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico para someterla a una nueva fase de consulta pública.

En el marco de los trabajos para la elaboración de esta nueva estrategia, y debido a la situación especialmente desfavorable del noroeste peninsular (Lugo, Ourense, Asturias, Salamanca, León, Zamora y Palencia) en cuanto a evolución de la población, se constituyó un panel pluridisciplinar de expertos de estos territorios, que elaboró el informe *Ruralidades del Noroeste Peninsular. Diagnóstico y direcciones de actuación* (Camarero et al., 2026). Este informe desarrolla algunas medidas focalizadas en problemas que tienen una especial incidencia en estos territorios, como es el caso del abandono agrario, el desconocimiento de la propiedad, la conectividad o la movilidad. En Galicia se destacan las medidas orientadas a facilitar el acceso a la tierra y el conocimiento de la propiedad con

el fin de luchar contra el abandono de la tierra agraria, que tiene una especial incidencia en esta región. Para el conjunto del noroeste peninsular se incluyen propuestas como el establecimiento de pagos por servicios ecosistémicos, nuevas formas de movilidad compartida y de movilidades específicas para los servicios públicos y privados, la mejora del conocimiento de la propiedad de las viviendas rurales y el impulso de su reforma y alquiler, o la promoción de un modelo energético en el que el autoconsumo y las comunidades energéticas tengan un peso importante y se exijan acciones de responsabilidad empresarial territorial a las empresas energéticas.

2. SINGULARIDADES DEL TERRITORIO RURAL GALLEGO

Resulta evidente que las estrategias de desarrollo rural deben adaptarse a las peculiaridades y singularidades de cada territorio. El territorio gallego presenta importantes características diferenciales con respecto al resto del territorio nacional que tienen una gran incidencia en procesos como el abandono de las tierras agrarias o la despoblación. La complejidad del relieve y la geología, la fragmentación de los usos y coberturas del suelo, la estructura de la propiedad y la dispersión de los asentamientos de población provoca una gran variabilidad biogeográfica y territorial.

En lo que se refiere al medio antrópico, destaca como principal factor diferenciador la dispersión de los asentamientos de población. Según el Nomenclátor del INE de 2024, Galicia tiene 30.486 entidades singulares de población, lo que supone casi la mitad (49,1 %) del total de España (62.089), aunque su realidad territorial aún es más compleja, como reflejan los más de 38.000 topónimos de lugares incluidos en el Nomenclátor de Galicia. Además, Galicia es la región con mayor población en entidades de pequeño tamaño; a modo de ejemplo, en 2024 el 91 % de las entidades de población gallegas (27.763) tenían menos de 100 habitantes, lo que supone más de la mitad (56 %) de las entidades nacionales de este tamaño. Sin duda, la dispersión de los asentamientos es un factor que tener en cuenta en el proceso de despoblación, como ponen de manifiesto las aproximadamente 2.000 entidades de población deshabitadas en Galicia según los nomenclátores de los últimos años. Este dato debe tomarse con precaución dada la dificultad de obtener estadísticas oficiales fiables sobre el número de núcleos despoblados, debido a que el número total de entidades del Nomenclátor varía cada año. Por otra parte, las zonas densamente pobladas albergan el 37 % de la población gallega (995.823 habs.), en las intermedias vive otro 37% (1.007.295 habs.) y en las poco pobladas habitan 702.175 personas (26 %). Si se tiene en cuenta que muchas de las zonas intermedias tienen un marcado carácter rural, se puede deducir la gran importancia de la población rural en Galicia.

En cuanto a las características biofísicas del territorio, uno de los principales factores que modelan el territorio rural gallego es la estructura de la propiedad rústica. El conocido minifundio de Galicia se pone de manifiesto en los más de 11 millones de parcelas rústicas, que representan el 28,5 % del total nacional –mientras que la superficie gallega sólo supone el 5,85 %–, y en una superficie media de parcela de 2.500 m^2. La fragmentación es incluso mayor cuando el análisis se refiere a los usos del suelo, como demuestran los casi 16 millones (15.825.623) de recintos de uso de las parcelas del SIGPAC. Por otra

parte, el número de propietarios catastrales asciende a casi 1,7 millones, lo que supone que alrededor de dos de cada tres gallegos son propietarios de, al menos, una parcela de suelo rústico. Sin embargo, poco más de 44.000 personas se dedican al sector primario, por lo que existe una evidente desconexión de la mayor parte de los propietarios con la gestión de esas tierras. Esta fragmentación de la propiedad y del uso de la tierra dificulta la gestión adecuada del territorio rural y reduce la rentabilidad de las explotaciones agrarias favoreciendo su abandono.

3. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO RURAL GALLEGO

La nueva estrategia nacional de reto demográfico destaca la necesidad de la gestión integrada a nivel supramunicipal de áreas funcionales, lo cual resulta, si cabe, más relevante en el territorio gallego por la elevada dispersión y el pequeño tamaño de los núcleos de población. Como se ha mencionado anteriormente, en la década de los noventa el gobierno gallego puso en marcha un plan de comarcalización que, si bien consolidó una nueva división geográfica en comarcas (figura 18.1), no consiguió impulsar la ordenación territorial y la dinamización económica a través de los centros comarcales creados. Los objetivos perseguidos por este plan de comarcalización podrían alcanzarse, sin necesidad de generar nuevas estructuras administrativas o entidades, aplicando los instrumentos de ordenación territorial supramunicipales, a través de la figura de los planes territoriales integrados (PTI) regulados en la Ley de ordenación del territorio de Galicia, que son equivalentes a los Planes Territoriales Parciales vigentes desde hace años en otras CC. AA. como el País Vasco o Cataluña. Sin embargo, la realidad es que la aplicación de estos PTI, incorporados ya en 1995 por la primera Ley de ordenación del territorio, se ha reducido al Plan de Ordenación del Litoral de Galicia aprobado en 2011 bajo esta figura.

Además de esta ordenación del territorio supramunicipal, y vinculada con el desarrollo rural, en Galicia resulta clave y aún está pendiente, la ordenación del territorio rural en cuanto a la planificación de los usos agroforestales. La regulación actual de los usos agroforestales se materializa en la práctica mediante la aplicación e interpretación simultánea de varias leyes (la ley de montes, la ley de evaluación ambiental, la ley del suelo y la ley de recuperación de la tierra agraria), lo que genera una gran complejidad, inseguridad jurídica y falta de transparencia y eficacia en la gestión de los terrenos agroforestales. La solución pasa por aprobar instrumentos de ordenación que clarifiquen y den seguridad jurídica al desarrollo de estas actividades sobre el territorio. Si bien esta ordenación podría haberse establecido a través de instrumentos disponibles desde hace años, como los PTI o los Planes sectoriales, en la actualidad, la figura del Catálogo de suelos agropecuarios y forestales de Galicia, regulada en la Ley de recuperación de la tierra agraria, proporciona por primera vez un instrumento de ordenación del territorio que está regulado específicamente para las características y los requerimientos del suelo rural y que prevalece sobre el resto de instrumentos de ordenación territorial y urbanística para el suelo rústico.

Figura 18.1. Comarcas de Galicia

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Infraestructura de Datos Espaciales de Galicia.

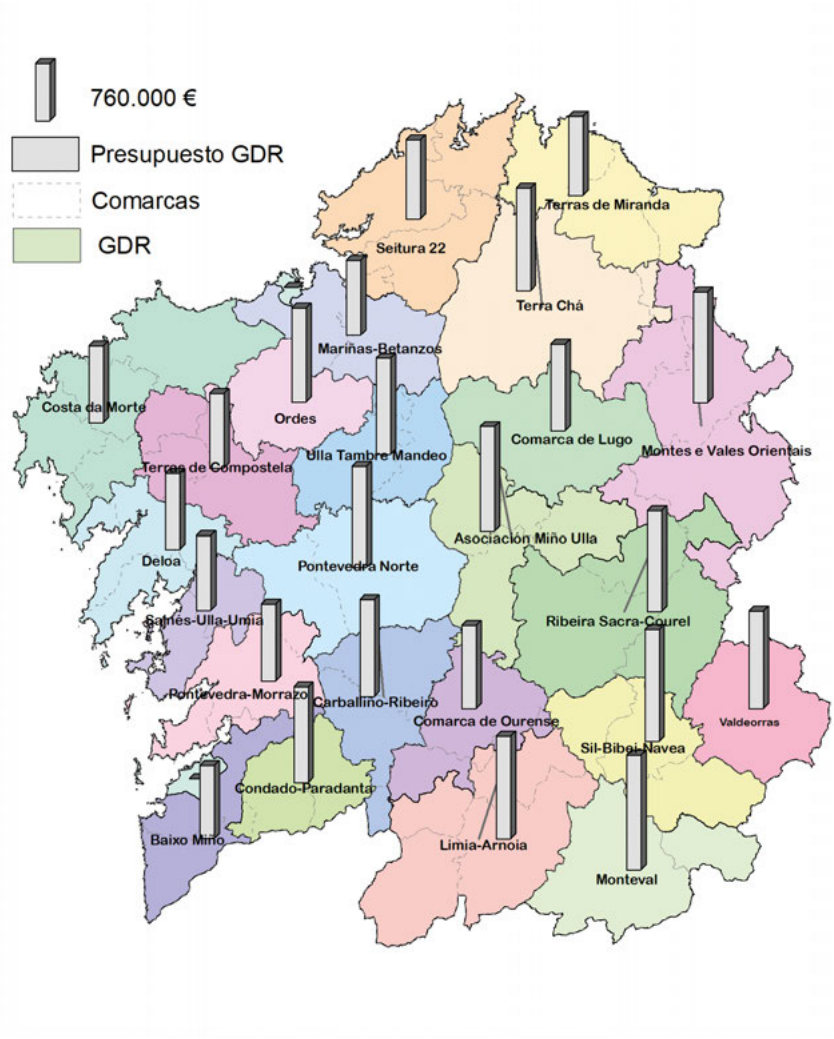
4. PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DE DESARROLLO RURAL EN GALICIA

Frente a la inexistente ordenación del territorio rural gallego, reducida a la planificación urbanística, en la década de los noventa surgen los primeros programas de desarrollo rural que, a pesar de no incluir instrumentos normativos o de regulación del uso del suelo, podrían haber contribuido a una gestión activa del territorio rural. El programa Leader comenzó a aplicarse en Galicia al mismo tiempo que en el resto de España, a partir de 1991. En Galicia, además de los programas de las iniciativas comunitarias Leader, Leader II y Leader +, se impulsaron otros programas con la misma metodología: Proder, Proder II y Agader. La primera etapa Leader I, entre 1991 y 1994, abarcó de forma experimental los territorios más desfavorecidos mediante la puesta en marcha de cuatro grupos de desarrollo rural, uno en cada provincia: Os Ancares (Lugo), Portodemouros (A Coruña), Baixo Miño (Pontevedra) y Portas Abertas (Ourense). Este primer programa contó con un presupuesto de siete millones de euros, de los que gran parte fueron destinados a actuaciones relacionadas con el turismo rural, mayoritariamente a entidades públicas y asociaciones sin ánimo de lucro.

El programa Leader II, entre 1994 y 1999, amplió a 13 los grupos de desarrollo rural gallegos, lo que supuso abarcar ya el 44 % del territorio y un presupuesto de 80 millones de euros, que apostaba sobre todo por la innovación y la cooperación. En estos años, debido al éxito de la iniciativa, y a que gran cantidad de territorios quedaron sin ayudas, el Ministerio puso en marcha el programa Proder, entre los años 1996 y 1999. De esta forma, los 13 grupos Leader se complementaron con otros 13 grupos Proder, para llegar así al 59,7 % del territorio gallego.

Entre 2000 y 2006 se desarrolló el programa Leader Plus, encaminado al desarrollo sostenible y la valorización del patrimonio cultural y natural. En Galicia se implementó a través de 16 grupos. En estos años se estableció la necesidad de reflexionar sobre el potencial del territorio desde una perspectiva a más largo plazo y se incorporó el concepto de «carácter piloto», con el fin de fomentar estrategias originales de desarrollo sostenible. El Leader Plus contó con un presupuesto en esta región de 69 millones de euros, que se complementó con el programa Proder II, que implicó a 11 grupos. Galicia fue una de las 12 comunidades autónomas que decidieron aplicar esta medida, pero además financió íntegramente con fondos propios de la Administración autonómica el programa Agader, gestionado por 10 grupos. De esta forma, con un total de 37 grupos quedó cubierta la totalidad del territorio gallego.

Figura 18.2. Presupuesto de los Grupos de Desarrollo Rural de Galicia para el periodo 2026-28



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Infraestructura de Datos Espaciales de Galicia.

En el período 2007-2013 el desarrollo rural deja de ser exclusivo de la política de cohesión europea para pasar a acompañar y completar la política agraria común (PAC) con la integración del programa Leader en el fondo FEADER, lo que permitió alcanzar un total de 31 Grupos de Desarrollo Rural (GDR) con un presupuesto de 75 millones de euros. En el período 2014-2020 se redujo a 24 el número de GDR, el cual se mantiene en el período actual 2023-2027 (figura 18.2). Puede considerarse que este es el período de

consolidación de los GDR gallegos, que hasta este momento habían variado en número y ámbito territorial en cada periodo de financiación. La continuidad de los grupos, así como de la mayoría de sus equipos técnicos, desde 2014 hasta la actualidad, les ha permitido consolidar un profundo conocimiento de su realidad territorial y tejer una red de colaboración con los agentes locales que difícilmente habría sido posible sin esta estabilidad.

En el período 2014-2020 el elevado número de proyectos presentados (3.840) puso de manifiesto el gran interés que suscitan este tipo de ayudas. El 39 % de los proyectos fueron subvencionados, lo que supuso un total de 1.496 proyectos en este período, que movilizaron más de 169 millones de euros con una ayuda pública de 71 millones de euros. En este período el programa Leader permitió consolidar 3.256 empleos y crear 933 puestos nuevos. Las mayores inversiones se destinaron a los promotores individuales y pequeñas empresas, con un total de 771 proyectos productivos, que recibieron un 69,6 % del presupuesto (49,8 millones de euros) frente al 30,3 % de los 724 proyectos no productivos (21,7 millones de euros).

Así, entre 1992 y 2022 el programa Leader dio soporte a alrededor de 8.000 proyectos, que movilizaron unos 1.000 millones de euros con una ayuda pública de más de 400 millones de euros, y contribuyeron a crear unos 5.300 empleos y a consolidar más de 7.000.

Del programa Leader puede destacarse como característica diferenciadora su enfoque «de abajo a arriba», basado en el desarrollo de una Estrategia de desarrollo local participativo elaborada de forma colaborativa con los diferentes agentes socioeconómicos de la comarca. Sin embargo, esta teórica relevancia del diseño, implementación y evaluación participativa de la estrategia queda reducida en la práctica en muchos casos a un número limitado de actividades durante el escaso periodo de elaboración de la estrategia. Para corregir esta situación, deberían establecerse las medidas necesarias para asegurar, no sólo un proceso real de cocreación de la estrategia en el que intervengan todos los agentes locales, sino también la participación de la población local en el desarrollo e implantación de la estrategia, así como en su necesaria y continua actualización.

Por otra parte, no resulta viable desarrollar una estrategia de desarrollo comarcal completa exclusivamente con los fondos del programa Leader. Por ello, una estrategia que ambicione un desarrollo local integral debería abarcar todas las políticas sectoriales y servir de base para sus actuaciones, así como coordinarse con unos hipotéticos instrumentos de ordenación territorial supramunicipales o comarcales. Una mejor coordinación entre las políticas de ordenación del territorio y de desarrollo rural, materializada, por ejemplo, a través de la unificación de los ámbitos territoriales de los GDR y los PTI, favorecería la generación de sinergias entre actuaciones y la integración de esfuerzos en torno a una estrategia común de desarrollo local. En este marco resulta fundamental el papel de los Grupos de Acción Local, o Grupos de Desarrollo Rural en Galicia, como agentes dinamizadores en el territorio, responsables de generar una red y un ecosistema de desarrollo rural.

Por último, debe tenerse en cuenta que el programa Leader en Galicia no incluye actividades del sector primario, el cual no debe ser olvidado al hablar de desarrollo rural, especialmente en el territorio gallego, que presenta como uno de sus grandes problemas el abandono, tanto de los pueblos como de la tierra agraria.

5. EL PAPEL DEL SECTOR AGRARIO

El abandono de gran parte del territorio se ha convertido en uno de los principales problemas del medio rural gallego. Este abandono es fruto del cierre de explotaciones agrarias, cuyas tierras no pasaron a ser incorporadas por otras y cuyos efectos visibles incluyen el crecimiento de vegetación espontánea y el deterioro de las infraestructuras productivas hasta poder llegar a hacer inviable o económicamente ineficiente el futuro desarrollo de actividades agrícolas. En otras ocasiones el cese de la actividad agrícola da lugar a plantaciones forestales, motivo por el cual se puede diferenciar entre procesos de abandono o infrautilización. El abandono de la tierra agraria es además el origen de graves problemas ambientales, entre los que destaca el incremento del riesgo y el impacto de los incendios forestales, pero también la homogeneización del paisaje, que resulta en una pérdida de biodiversidad (Lloret et al., 2023).

Corbelle-Rico et al. (2022) identificaron un total de 512.308 ha de tierra agraria (lo que supone el 16 % del territorio gallego) que se encuentran actualmente en estado de abandono o infrautilización, pero que poseen elevada capacidad productiva y, consecuentemente, potencial para la recuperación o implantación de actividad agrícola o ganadera. Según este estudio, el impacto económico directo que tendría la puesta en producción de estas tierras abandonadas supondría un incremento en el sector agrario gallego de 413,3 millones de euros y del 1 % del valor añadido bruto total de la comunidad autónoma, que ascendería al 3 % si se tiene en cuenta el impacto económico inducido. Sin embargo, lo más relevante desde el punto de vista demográfico, es que este impulso económico repercutiría, como es obvio, en el empleo, generando alrededor de 10.000 puestos más de trabajo en la región (1,2 % del empleo total) que, al estar vinculados al sector agrario y, por lo tanto, necesariamente al territorio, implicarían indiscutiblemente la revitalización demográfica de estas zonas rurales. Estos datos permiten afirmar que la recuperación de la actividad productiva de estas tierras constituiría una verdadera estrategia de desarrollo rural con incidencia en los diversos sectores de actividad.

Hasta el presente siglo, los problemas vinculados a la gestión de la tierra agraria en el noroeste peninsular se abordaban exclusivamente a través de la concentración parcelaria. Los estudios sobre el impacto de este instrumento demuestran que, además de mejorar la estructura agraria, tuvo una importante incidencia en la fijación de población en el medio rural, especialmente en las décadas de 1960 y 1970 (Miranda et al., 2006). Entre los 180 ayuntamientos rurales (aquellos con una densidad de población inferior a 100 habitantes por km^2) analizados por Miranda et al. (2006), aquellos que habían sido objeto de concentración parcelaria sufrieron un menor descenso poblacional entre 1960 y 1991, encontrándose además una correlación positiva entre la superficie concentrada y un menor descenso de la población. A partir de mediados de los años 80 estos efectos no son tan claros, debido probablemente a los cambios socioeconómicos experimentados en las zonas rurales tras la entrada en la CEE.

Sin embargo, la incapacidad de la concentración parcelaria para atajar el abandono de la tierra y la continua reducción de la superficie agraria útil dio lugar en las dos últimas décadas a diferentes soluciones legislativas adoptadas para luchar contra este proceso. La primera de ellas fue la Ley 7/2007, de 21 de mayo, de medidas administrativas y tributarias para la conservación de la superficie agraria útil y del Banco de Tierras de Galicia,

posteriormente se aprobó la Ley 6/2011, de 13 de octubre, de movilidad de tierras y en la actualidad la normativa que gestiona el abandono de la tierra agraria es la Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia. Esta última ley da continuidad y refuerza instrumentos ya existentes, como el Banco de Tierras, otorga al gobierno autonómico la capacidad de investigar la propiedad de la tierra e incorpora tres nuevos instrumentos para agrupar conjuntos de parcelas en unidades productivas de mayor tamaño, promover el arrendamiento y dar seguridad jurídica a los procesos de movilización de tierras: polígonos agroforestales, aldeas modelo y agrupaciones de gestión conjunta.

El mismo año en el que se aprobó esta ley, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2021) publicó el *Estudio sobre el Acceso a la Tierra* que identifica la agricultura, la producción forestal y su industria asociada como actividades clave para construir territorios cohesionados y mejorar la generación de empleo, así como para la sostenibilidad social, ambiental, cultural y económica. Este estudio reconoce la falta de movimiento del mercado de tierras agrarias y el desconocimiento de sus propietarios como algunas de las principales dificultades para el acceso a la tierra necesaria para el desarrollo de estas actividades. A esto añade el problema del reducido tamaño de las tierras disponibles especialmente «en la periferia» de la península.

Este estudio, que corrobora el problema del abandono de la tierra agraria, propone, entre otras soluciones para mejorar el acceso a la tierra y revertir el abandono, las siguientes:

- Aprobar un nuevo marco jurídico para proteger la superficie agraria útil.
- Definir técnicamente la propiedad forestal abandonada y la tierra infrautilizada.
- Gestionar las tierras abandonadas integrándolas en una nueva ordenación del territorio.
- Favorecer fiscalmente el cultivo y el aprovechamiento adecuado de la tierra agraria.
- Propiciar la transparencia del mercado de tierras agrarias, facilitando el acceso a bases de datos con el precio de venta.
- Fomentar el uso de los bancos de tierras y mejorar su eficacia.
- Dinamizar el traspaso de la tierra y mejorar la normativa de arrendamientos rústicos, incluyendo, entre otras medidas, la reducción de la fiscalidad de los arrendamientos y las ayudas para la compra de tierras con instrumentos financieros.
- Contar con mediadores o dinamizadores del acceso a la tierra, que pueden incluir a organizaciones profesionales agrarias, ONG, grupos operativos, grupos de acción local, AKIS, entidades de asesoramiento, etc.
- Establecer un mecanismo legal para ceder el aprovechamiento de las tierras sin propietario.
- Impulsar mecanismos de gestión conjunta.
- Llevar a cabo un proceso de actualización de la titularidad de la propiedad y la actualización catastral de forma rápida y sin coste.

En Galicia casi todas estas cuestiones ya habían sido incorporadas en las recomendaciones del dictamen de la comisión parlamentaria que estudió los incendios de 2017 (Parlamento de Galicia, 2018). Posteriormente, gran parte de las propuestas del Ministerio y de las recomendaciones del Parlamento de Galicia fueron incorporadas en la Ley de recuperación de la tierra agraria, que todavía se encuentra en proceso de implementación.

6. LA REVITALIZACIÓN DE LOS NÚCLEOS RURALES

La consecución de un rural vivo y dinámico exige tanto la dinamización económica de este territorio como la existencia de lugares para vivir con calidad de vida. Por ello, la revitalización social, económica y cultural de los núcleos de población rurales debería constituir un objetivo prioritario. Como ya se mencionó, en Galicia se localizan casi la mitad de las entidades de población de España, lo que supone una extraordinaria dispersión de la población y un reto a la hora de planificar, reorganizar y revitalizar los asentamientos rurales.

Otro aspecto que analizar, de especial relevancia dada la coyuntura actual, es la situación de la vivienda en el territorio rural gallego. Según datos del INE basados en el censo de 2021, se estima que en Galicia existen 506.370 viviendas vacías, lo que representa el 28,8 % del total de viviendas en la comunidad y convierte a Galicia en la comunidad autónoma con mayor porcentaje de viviendas deshabitadas. De estas viviendas, 167.979 se encuentran en municipios de menos de 5.000 habitantes, es decir, el 33 % de las viviendas vacías se encuentran en municipios eminentemente rurales. Además, en estos municipios las viviendas deshabitadas representan el 46 % del total de viviendas, es decir, en los municipios gallegos de menor tamaño casi la mitad de las viviendas existentes están vacías. Los municipios que presentan un mayor número de viviendas vacías se encuentran en las provincias de Lugo y Ourense. Ampliando el análisis a los municipios de entre 5.000 y 20.000 habitantes, se encuentra que en el número de viviendas deshabitadas es de 171.910, es decir, el 34 % de todas las viviendas vacías de la región. De estas cifras también se concluye que, en los municipios gallegos de población o tamaño intermedio, el número de viviendas deshabitadas representa el 30 % del total.

Al agrupar ambos casos, se puede afirmar que casi el 70 % de las viviendas deshabitadas de Galicia se encuentran en el medio rural (municipios de menos de 20.000 habitantes), lo que representa un potencial infrautilizado, especialmente en el contexto actual de dificultad general de acceso a la vivienda. Sin embargo, a pesar de que no existen estadísticas oficiales, se puede comprobar que gran parte de estas viviendas no están en el mercado debido a diferentes casuísticas. Es frecuente que estas edificaciones deshabitadas de zonas rurales no reúnan las condiciones de habitabilidad suficientes para poder acceder al mercado sin una rehabilitación previa. Por ello, deberían ponerse en marcha planes de rehabilitación integral de núcleos rurales, así como las medidas e incentivos necesarios para favorecer estos procesos, como podría ser una fiscalidad positiva.

Otro factor que dificulta la incorporación al mercado de estos inmuebles es el desconocimiento de su propiedad, en la mayor parte de los casos porque no se ha registrado la transferencia de la propiedad y no se tiene constancia de todos los herederos o no es posible localizar a alguno. Por este motivo, la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia dotó a la Administración autonómica de la capacidad de investigar la propiedad de edificaciones localizadas en suelo rústico o en suelo de núcleo rural.[1] A pesar de ello, según los datos disponibles, este procedimiento aún no se ha aplicado a ninguna edificación.

1. Clase de suelo establecida en la legislación urbanística gallega para los pequeños núcleos de población.

La Ley de recuperación de la tierra agraria introdujo también la figura de las «aldeas modelo» que, si bien surge como un instrumento de recuperación de tierra agraria, se amplía con los Planes de dinamización del núcleo rural de las aldeas modelo para conseguir una regeneración integral de la aldea (figura 18.3). Estos planes contemplan la rehabilitación de edificaciones y espacios públicos, pero también innovaciones tecnológicas, soluciones basadas en la naturaleza, la mejora de la eficiencia energética, etc.

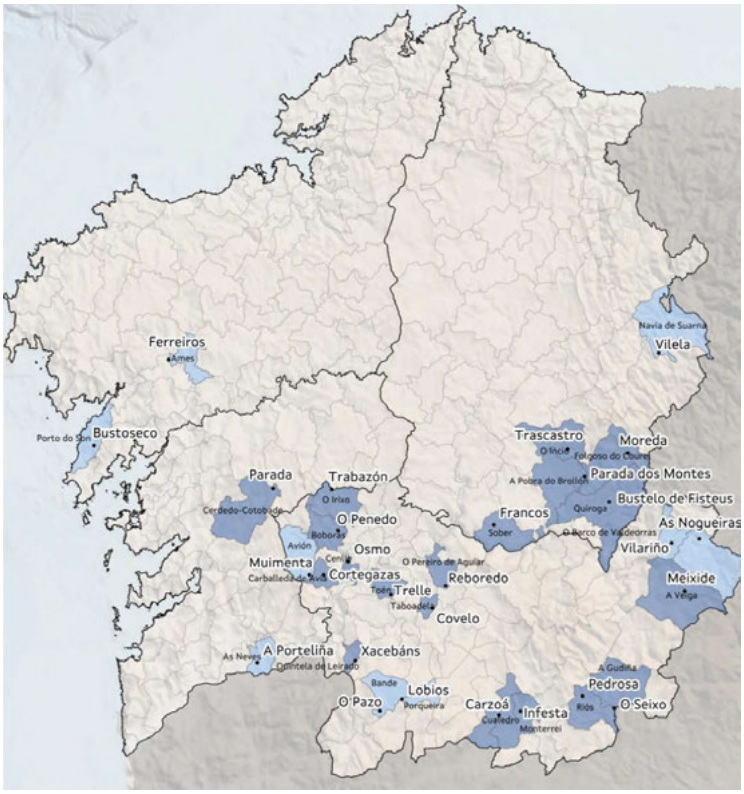
7. INNOVACIÓN, CONOCIMIENTO Y SOSTENIBILIDAD TERRITORIAL

La iniciativa de las aldeas modelo se alinea perfectamente con la política de *smart villages* o pueblos inteligentes promovida por la Unión Europea, que busca potenciar comunidades en áreas rurales que usan soluciones innovadoras para mejorar su resiliencia, a partir de fortalezas y oportunidades locales, en particular movilizando soluciones ofrecidas por las tecnologías digitales y en base a un enfoque participativo para desarrollar e implementar sus estrategias, con el fin de mejorar sus condiciones económicas, sociales o ambientales. A pesar del impulso a esta política de pueblos inteligentes a través de varios proyectos europeos de innovación y de la incorporación del concepto de *smart villages* en el reglamento de la PAC, todavía no se dispone de una línea de financiación específica o un instrumento de apoyo que garantice su consolidación.

La transición energética puede convertirse en otro factor atractor de población y actividades económicas al medio rural. El hecho de que la mayor parte de los recursos necesarios para la transición energética se capten en el medio rural, unido al modo de asentamiento disperso de la población, con miles de núcleos y viviendas unifamiliares, puede facilitar el aprovechamiento de las energías renovables, así como la constitución de comunidades energéticas rurales. Para ello, es necesario explorar nuevas formas de generación de energía a escala local (minicentrales hidráulicas, mallas eólicas), recuperando incluso algunas tradicionales (antiguos molinos de luz, biomasa), que lleven a la autosuficiencia energética de los núcleos de población rurales. El Tribunal de Cuentas Europeo (2018) en su documento *Energía renovable para un desarrollo rural sostenible: posibles sinergias significativas, pero en su mayoría no materializadas en la práctica* constata que las energías son una oportunidad de empleo y desarrollo regional, especialmente en zonas rurales y aisladas, y que existen posibles sinergias entre la transición energética y el desarrollo rural sostenible, pero que se deben mejorar las políticas para vincular de una forma más eficaz la energía renovable al desarrollo rural.

Las iniciativas de pueblos o territorios inteligentes integran diferentes estrategias, en su gran mayoría coincidentes con la estrategia nacional de reto demográfico, como son: aprovechar las nuevas tecnologías para ofrecer nuevos servicios públicos y modelos de negocio, el desarrollo de la agricultura sostenible, la rehabilitación de edificaciones tradicionales y la planificación paisajística y sostenibilidad ambiental, las soluciones de transporte sostenibles o el impulso de las energías renovables y las comunidades energéticas rurales.

Figura 18.3. Localización de las iniciativas de aldeas modelo



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Infraestructura de Datos Espaciales de Galicia.

No debe olvidarse el papel que puede desempeñar la ordenación del territorio para aprovechar al máximo todas estas nuevas oportunidades que se abren para el medio rural. Aprender de los errores del pasado en la gestión del medio rural debería llevar a elaborar planes integrales de ordenación del territorio rural, que aseguren una planificación sostenible, tanto de los usos agroforestales como de las nuevas actividades con incidencia territorial, como puede ser el aprovechamiento de las energías renovables. Asimismo, estos planes deberían contribuir al impulso de la rehabilitación y dinamización de los núcleos rurales de población a través de una planificación que priorice las actuaciones en los núcleos vertebradores y asegure una adecuada dotación de servicios públicos y una movilidad sostenible.

8. CONCLUSIONES

El desarrollo rural no puede abordarse desde una única perspectiva, plan o programa, sino que necesariamente debe integrar múltiples políticas y estrategias de actuación. En muchas ocasiones el concepto de desarrollo rural se vincula exclusivamente con el programa Leader, que, si bien podría servir de base para una estrategia integral de desarrollo rural que coordinase las diferentes actuaciones sectoriales, en la práctica se reduce con frecuencia a la gestión de las subvenciones de este programa del FEADER. El papel de los GDR en la dinamización socioeconómica del territorio y en la cohesión de los agentes locales para alcanzar los objetivos de desarrollo fijados en su estrategia depende con frecuencia de las características particulares de cada equipo técnico. Por todo ello, el desarrollo rural debe abarcar un amplio abanico de políticas y actuaciones, desde las más estratégicas, como las vinculadas a la ordenación del territorio, a las más específicas, como son las directamente vinculadas con el sector primario, cuyo papel clave en la fijación de población y en la actividad económica del medio rural no debe ser olvidado.

El medio rural juega un papel clave en muchos de los retos que afronta la sociedad actual y que dirigen gran parte de las políticas europeas. La respuesta a los grandes cambios que se están produciendo, como el cambio climático, la transición energética, la transición ecológica o el reto demográfico, pasa ineludiblemente por el medio rural, donde se encuentran en gran medida los recursos y las soluciones para estos retos. Otra de las grandes transformaciones de esta época es la transición digital, que puede suponer nuevas oportunidades económicas para el medio rural, a través de la digitalización del trabajo, los negocios y las empresas, pero también para la mejora de la calidad de vida de la población, gracias a las nuevas posibilidades y modelos de servicios públicos o privados. Todo ello, unido a las ventajas que ya de por sí ofrece el medio rural en cuanto a calidad de vida, puede generar un foco de atracción de empleo y población que debe ser aprovechado por las iniciativas y estrategias de desarrollo rural para construir territorios rurales inteligentes.

La ordenación del territorio debe constituir la base sobre la cual articular tanto las soluciones a los grandes retos demográficos, económicos y ambientales que afronta el medio rural como las actuaciones orientadas a aprovechar las nuevas oportunidades que surgen de la transición ecológica, energética y digital. En este sentido, la planificación del uso del suelo desde una perspectiva rural resulta esencial para optimizar su aprovechamiento y prevenir conflictos entre usos. Del mismo modo, las intervenciones sobre los asentamientos de población, las infraestructuras, los equipamientos y los servicios públicos deberían guiarse por una estrategia común de desarrollo territorial, que promueva además la dinamización económica mediante la potenciación de las características y singularidades de cada zona. Todo ello debe llevarse a cabo garantizando la protección del medioambiente, del paisaje y del patrimonio cultural. En definitiva, la planificación territorial deber sentar los cimientos de un territorio rural inteligente, sobre los cuales se podrán implantar, de una forma organizada, estructurada y con objetivos definidos, las diferentes soluciones innovadoras.

REFERENCIAS

Camarero, L., Alario, M., Díaz, E., del Pino, J. A., Plaza, J. I., Santé, I. (2026). *Ruralidades del Noroeste Peninsular. Diagnóstico y direcciones de actuación*. Madrid, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Corbelle-Rico, E.; P. Sánchez-Fernández; E. López-Iglesias; S. Lago-Peñas y J.-M. Da-Rocha (2022): «Putting land to work: An evaluation of the economic effects of recultivating abandoned farmland», *Land Use Policy* 112, pp. 105808.

Crecente, R.; C. Álvarez y U. Fra (2002): «Economic, social and environmental impact of land consolidation in Galicia», *Land Use Policy* 19(2), pp. 135-147, en línea: <https://doi.org/10.1016/S0264-8377(02)00006-6>.

Lloret, F.; A. Escudero; J. Lloret y F. Valladares (2023): «An ecological perspective for analysing rural depopulation and abandonment», *People and Nature* 6, pp. 490-506, en línea: <https://doi.org/10.1002/pan3.10606>.

Martínez-Filgueira, X.; D. Peón, y E. López-Iglesias (2017): «Intra-rural divides and regional planning: An analysis of a traditional emigration region (Galicia, Spain)», *European Planning Studies* 25(7), pp. 1237–1255, en línea: <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1319465>.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2021): *Estudio sobre el Acceso a la Tierra. Documento Final del Grupo Focal de Acceso a la Tierra*, en línea: <https://www.mapa.gob.es/dam/mapa/contenido/desarrollo-rural/jovenes-rurales/grupo-focal-de-acceso-a-la-tierra/grupo_focal_digital_.pdf>.

Miranda, D.; R. Crecente y M. F. Álvarez (2006): «Land consolidation in inland rural Galicia, N.W. Spain, since 1950: An example of the formulation and use of questions, criteria and indicators for evaluation of rural development policies», *Land Use Policy* 23(4), pp. 511-520, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2005.05.003>.

Parlamento de Galicia (2018): Dictamen de la Comisión especial no permanente de estudio y análisis de las reformas de la política forestal, de prevención y extinción de incendios forestales y del Plan Forestal de Galicia, evaluando la experiencia acumulada desde 2006 y, específicamente, la extraordinaria ola de incendios que viene de sufrir Galicia en octubre de 2017, *Boletín Oficial del Parlamento de Galicia* 346, 10 de agosto de 2018, en línea: <https://www.es.parlamentodegalicia.es/sitios/web/BibliotecaBoletinsOficiais/B100346.pdf>.

Pérez-Fra, M. M.; E. López-Iglesias; A. I. García-Arias; F. Sineiro y R. Lorenzana (2012): «Representativeness and Civic Participation in Rural Development Programmes: The Case of the PRODER Programme in Galicia, Spain», *Outlook on Agriculture* 41(3), pp. 215-220, en línea: <https://doi.org/10.5367/oa.2012.0098>.

Precedo Ledo, A. (2000): «A regionalization strategy to promote integrated local development: the Comarcal Development Plan of Galicia», *European Planning Studies* 8(1), 1 pp. 23-134.

Rodríguez González, R. y R. C Lois González. (1998): «Luces y sombras del desarrollo rural en Galicia», *Polígonos: Revista de geografía* 8, pp. 129-150.

Rodríguez-Pose, A. (2000): «Economic convergence and regional development strategies in Spain: The case of Galicia and Navarre», *European Investment Bank Papers* 5(1), pp. 88-115.

Tribunal de Cuentas Europeo. (2018): *Energía Renovable para un Desarrollo Rural Sostenible: Posibles Sinergias Significativas, pero en su Mayoría no Materializadas en la Práctica*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Unión Europea, en línea: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/renevable-energy-5-2018/es/>.

19 De la planificación territorial a la gobernanza de la inversión: El papel emergente de las áreas urbanas funcionales

Josep A. Báguena Latorre[a]

RESUMEN

Las Estrategias de Desarrollo Integrado Local (EDIL) se han consolidado recientemente como uno de los principales instrumentos de territorialización de la inversión pública en España, estrechamente vinculadas a la Agenda Urbana Española y a la política de cohesión europea. Este proceso ha otorgado una centralidad creciente a las áreas urbanas funcionales (AUF), concebidas como ámbitos supramunicipales para la definición y ejecución de estrategias de desarrollo. El artículo analiza críticamente este fenómeno desde la perspectiva de la ordenación del territorio y la gobernanza territorial, planteando que las AUF emergentes responden más a una lógica operativa de gestión de inversiones que a una evolución coherente de los sistemas de planificación territorial. A partir de un análisis conceptual y de la revisión de diversas experiencias provinciales españolas, se examinan las relaciones entre planificación territorial autonómica, agendas estratégicas y políticas de inversión. Los resultados muestran una articulación todavía débil entre las AUF promovidas por las EDIL y los marcos autonómicos de ordenación del territorio, generando solapamientos, incoherencias y vacíos territoriales. Finalmente, se proponen orientaciones para reforzar la coherencia multinivel entre planificación, gobernanza e inversión pública, evitando la cosificación de las áreas funcionales y favoreciendo una aproximación más reflexiva al gobierno del territorio.

ABSTRACT

Integrated Local Development Strategies (EDIL) have become one of the main instruments for territorialising public investment in Spain, closely linked to the Spanish Urban Agenda and European Cohesion Policy. This process has placed Functional Urban Areas (FUAS) at the centre of territorial governance, using them as supramunicipal frameworks for the design and implementation of development strategies. This paper critically examines this phenomenon from the perspective of spatial planning and territorial governance, arguing that the emerging fuas respond more to the operational requirements of investment management than to a coherent evolution of territorial planning

[a] Geógrafo, jefe de Sección de Análisis y Prospectiva Territorial en la Diputación de Barcelona

systems. Through a conceptual discussion and the review of several Spanish provincial experiences, the study explores the relationship between regional spatial planning, strategic agendas and investment policies. The findings reveal a weak articulation between edil-based fuas and regional planning frameworks, leading to overlaps, inconsistencies and territorial gaps. The paper concludes by proposing guidelines to strengthen multilevel coherence between planning, governance and public investment while avoiding the reification of functional areas and promoting a more reflective approach to territorial governance.

PALABRAS CLAVE
Áreas urbanas funcionales, Estrategias de Desarrollo Integrado Local (EDIL); planificación territorial, gobernanza territorial, Agenda Urbana Española, inversión pública, cohesión territorial, cooperación supramunicipal.

KEYWORDS
Functional Urban Areas, Integrated Local Development Strategies (EDIL) , spatial planning, territorial governance, Spanish Urban Agenda, public investment, territorial cohesion, supramunicipal cooperation.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, las políticas territoriales en España han experimentado un desplazamiento significativo en sus referentes principales. Sin que se haya producido una reforma explícita de los sistemas de planificación territorial autonómicos, nuevos instrumentos estratégicos y financieros han ido ganando centralidad en la práctica del gobierno del territorio. Entre estos, destacan las Agendas urbanas y sus réplicas rurales en primera instancia y las Estrategias de Desarrollo Integrado Local (EDIL) como instrumento de financiación más significativo vinculado con las primeras. Las EDIL han sido impulsadas en el marco de la política de cohesión europea 2021-2027 y estrechamente vinculadas a la Agenda Urbana Española (AUE).

Este desplazamiento no puede interpretarse únicamente como una innovación instrumental, sino como el síntoma de un cambio estructural en la relación entre planificación, estrategia e inversión pública. Las EDIL no solo canalizan recursos, sino que introducen lógicas propias en la definición de escalas, prioridades y ámbitos territoriales de intervención, puesto que definen unas métricas demográficas de elegibilidad y unas materias prioritarias. En este contexto, las áreas urbanas funcionales (AUF) han pasado a ocupar un lugar central como soporte territorial de estas estrategias, pese a su carácter conceptualmente ambiguo y a su escasa institucionalización[1] previa en el sistema español de ordenación del territorio.

1. El intento de Eurostat de definir una estructura de nuts equiparable a toda la Unión pone de manifiesto una gran variabilidad de aproximaciones nacionales que difícilmente encajan con la planta administrativa española, siendo NUTS3 las provincias y lau los municipios. Cabe recordar que el nivel NUTS4, que se definía originalmente como el primer nivel local (lau 1), situado por debajo de las regiones NUTS3

Este artículo parte de una hipótesis clara:

> las áreas urbanas funcionales, tal como se están construyendo en el marco de las EDIL, reflejan menos una maduración del diálogo entre planificación territorial y agendas estratégicas, y más una adaptación pragmática del territorio a los requisitos de la política de inversiones.

Esta hipótesis no pretende cuestionar la utilidad de las EDIL ni de las AUF, sino problematizar su uso acrítico como nuevos referentes territoriales. La experiencia reciente muestra que, en muchos casos, las AUF se han definido de forma acelerada, con metodologías poco explícitas y con una relación débil –cuando no inexistente– con los sistemas autonómicos de planificación territorial. Este fenómeno, del cual un exponente son las propuestas metodológicas del Joint Research Centre tanto para áreas urbanas como rurales,[2] plantea interrogantes relevantes sobre el papel futuro del planeamiento como política estructural y sobre la coherencia territorial de las inversiones públicas.

El texto que se presenta a continuación revisa críticamente la experiencia española reciente a partir del análisis de estrategias EDIL impulsadas desde el ámbito provincial. A diferencia de una primera contribución (Báguena, 2025*a*), esta nueva versión incorpora un marco teórico más explícito sobre áreas funcionales y agendas territoriales, y sitúa el debate en una perspectiva más amplia de gobernanza territorial y planificación multinivel.

El objetivo principal del artículo es doble: por un lado, analizar cómo se han construido las áreas urbanas funcionales en el marco de las EDIL en España, prestando especial atención a su lógica instrumental y a su relación con los actores que las impulsan. Por otro, examinar si estas nuevas configuraciones territoriales dialogan –y cómo– con los sistemas autonómicos de planificación territorial, o si, por el contrario, contribuyen a una fragmentación creciente de la acción pública sobre el territorio.

Desde un punto de vista conceptual, el artículo se inscribe en el debate sobre el giro *placebased* de las políticas públicas y sobre la tensión entre geografías variables de la diagnosis territorial y geografías fijas de la inversión. Las áreas funcionales se analizan aquí no como nuevos «territorios reales» a institucionalizar, sino como constructos operativos, cuyo valor depende de su capacidad para vehicular/facilitar diagnosis, gobernanza y proyecto, y el consecuente riesgo de cosificación o trivialización de la complejidad territorial. Así, la deriva de la Unión Europea hacia la competitividad establecida en el llamado Informe Draghi que propone una desregulación de los entornos nacionales y locales a favor de las instituciones europeas plantea un sistema de gobernanza del desarrollo en el que se «acelere la acción y la integración de la UE» resignificando el concepto de subsidiariedad hacia una menor participación de los gobiernos locales y regionales en la transposición de la normativa europea (Draghi, 2024).

---

y por encima de los municipios (NUTS5 / lau 2) dejó de ser aplicado por Eurostat en 2017, en favor de una única unidad local lau, aplicable a los municipios.

2. Véanse los trabajos «Developing a definition of Functional Rural Areas in the EU» o «Methodological toolkit to improve governance, coordination, planning, and implementation processes across jurisdictional boundaries», del Joint Research Centre - JRC de la Unión Europea.

Metodológicamente, el trabajo se apoya en el análisis comparado de varias experiencias provinciales de definición de AUF en el marco EDIL,[3] así como en la revisión crítica de documentos estratégicos y normativos llamados a instrumentar la ordenación del territorio (Farinós y Serrano, 2022). Este enfoque permite identificar patrones comunes, limitaciones recurrentes y también algunas buenas prácticas incipientes que apuntan hacia formas más maduras de articulación territorial.

El texto se estructura en cinco apartados. Tras esta introducción, el segundo punto presenta el marco conceptual y doctrinal sobre áreas funcionales, agendas territoriales y planificación, situando el caso español en el contexto del debate internacional. El tercero analiza el instrumento EDIL como nuevo dispositivo de planificación estratégica e inversión territorializada en España. El cuarto examina cómo se han delimitado las áreas urbanas funcionales en distintas experiencias provinciales. El quinto aborda críticamente la relación –todavía débil– entre estas AUF y los sistemas autonómicos de planificación territorial. Finalmente, el texto concluye con una síntesis los principales aprendizajes y formula algunas ideas para una mejor planificación y gestión territorial de las inversiones públicas.

Lejos de proponer soluciones normativas cerradas, el capítulo pretende contribuir a un debate estratégico hoy imprescindible: cómo integrar agendas urbanas, rurales o territoriales, planificación y política de inversiones sin convertir los instrumentos en territorios ni los territorios en meros perímetros o contenedores de gasto. Este debate no es nuevo, al contrario, siempre ha estado vinculado a las estrategias territoriales en sus diferentes grados de capacidad normativa y regulatoria (Faludi, 2013).

2. ÁREAS FUNCIONALES, AGENDAS TERRITORIALES Y PLANIFICACIÓN: MARCO CONCEPTUAL Y DEBATE TEÓRICO

El uso creciente de las áreas urbanas funcionales como soporte territorial de las políticas públicas contemporáneas plantea una serie de cuestiones conceptuales que no pueden soslayarse, si se pretende avanzar hacia una planificación y una inversión derivada más coherente. Lejos de tratarse de una noción nueva, las áreas funcionales forman parte del repertorio clásico de la geografía, la economía regional y la planificación territorial. Sin embargo, su incorporación reciente a instrumentos de política pública con fuerte capacidad inversora –como las EDIL– ha alterado sustancialmente su significado y su función.

3. Véase la Vicepresidencia primera del Gobierno y Ministerio de Hacienda. 2026 Resolución de 16 de enero de 2026, de la Dirección general de Fondos europeos, por la que se resuelve definitivamente la Convocatoria para la asignación de senda financiera FEDER a Planes de actuación integrados de entidades locales, en el Marco del desarrollo urbano sostenible, con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el periodo de programación 2021-2027. Gobierno de España

2.1. El territorio como relación: del espacio administrativo al espacio funcional

Desde una perspectiva teórica consolidada, el territorio no puede entenderse únicamente como un soporte físico delimitado por fronteras administrativas, sino como un entramado de relaciones sociales, económicas, institucionales y espaciales. Esta concepción relacional ha sido ampliamente desarrollada por la geografía crítica y la planificación territorial contemporánea, y constituye el fundamento del enfoque funcional (Nel·lo, 2001).

Las áreas funcionales emergen precisamente para captar dinámicas que desbordan los límites políticoadministrativos: flujos de movilidad cotidiana, mercados de trabajo, sistemas de provisión de servicios, cadenas de valor o dependencias energéticas y ambientales. En este sentido, un área funcional no «existe» como tal con independencia del fenómeno observado, sino que es una construcción analítica dependiente de la variable estudiada y del objetivo perseguido. En este contexto podemos observar dos resultados divergentes que lo ejemplifican. Por un lado, tenemos áreas metropolitanas fijadas con mayor o menor grado de institucionalización, mientras que por el otro conocemos las políticas públicas diseñadas con geometrías variables, donde la geometría se refiere a la geografía.

Este punto es central en la doctrina desarrollada por Joaquín Farinós y por el entorno académico y profesional de Fundicot. Desde esta tradición, se subraya que no hay una única área funcional «verdadera» para un territorio, sino múltiples geografías funcionales superpuestas, cada una legítima dentro de su propio marco analítico. Pretender fijar una única delimitación funcional permanente implica, por tanto, una reducción epistemológica significativa (Farinós, 2021).

2.2. De la planificación normativa a las agendas estratégicas

La consolidación de las agendas urbanas, rurales y territoriales se explica en buena medida por las limitaciones de los sistemas clásicos de planificación normativa para responder a contextos caracterizados por la complejidad, la incertidumbre y la necesidad de adaptación continua. Las agendas introducen una lógica distinta: no regulan usos del suelo ni establecen modelos espaciales exhaustivos, sino que articulan diagnósticos, prioridades y proyectos, actuaciones e intervenciones con inversiones concretas en torno a retos compartidos.

Este desplazamiento ha sido interpretado por parte de la literatura como un cambio de paradigma, más que como una simple innovación instrumental (Lora-Tamayo, 2024).

Las agendas se inscriben en una concepción de la acción pública orientada a problemas (*problem oriented policy*) y a resultados, y se apoyan en mecanismos de gobernanza multinivel y colaboración interinstitucional.

No obstante, este cambio de enfoque no resuelve automáticamente la cuestión territorial. Al contrario, la intensifica. Mientras que el planeamiento clásico descansaba sobre delimitaciones territoriales estables, las agendas tienden a operar con escalas flexibles, ajustadas a cada reto o proyecto, especialmente en sus últimas manifestaciones orientadas a responder a los criterios de las EDIL. Esta flexibilidad, virtuosa desde el punto de vista analítico, entra en tensión cuando las agendas se convierten en soporte de inversiones públicas concretas.

2.3. El enfoque placebased y la centralidad de las áreas funcionales

El giro *placebased* impulsado desde la Unión Europea y la OCDE ha reforzado notablemente el protagonismo de las áreas funcionales. Frente a políticas sectoriales homogéneas, este enfoque defiende la adaptación de las intervenciones a los contextos territoriales específicos, reconociendo la diversidad de trayectorias y capacidades de los territorios.

En la práctica, sin embargo, traducir el enfoque *placebased* en instrumentos operativos ha llevado a identificar unidades territoriales «pertinentes» sobre las que intervenir. Las áreas funcionales se presentan así como una solución intermedia ideal: ni tan abstractas como los grandes marcos regionales, ni tan fragmentadas como el ámbito municipal.

Es precisamente aquí donde se produce el principal desplazamiento conceptual: el área funcional deja de ser una categoría analítica flexible y pasa a funcionar como unidad de programación, inversión y gobernanza. Este tránsito, que puede resultar funcional desde el punto de vista administrativo, genera importantes tensiones teóricas y prácticas.

2.4. El riesgo de cosificación de las áreas funcionales

Una de las principales advertencias formuladas desde la literatura crítica –y especialmente desde las aportaciones de Farinós y otros autores– es el riesgo de cosificar las áreas funcionales, es decir, de tratarlas como si fueran territorios objetivos, estables y preexistentes. Este proceso de cosificación suele ir acompañado de una trivialización de la complejidad territorial: las dinámicas relacionales se simplifican para encajar en perímetros claros y manejables (Farinós y Serrano, 2017).

Este riesgo se ve reforzado cuando las áreas funcionales se vinculan directamente a instrumentos de financiación. En estos casos, la delimitación funcional deja de ser el resultado de una exploración diagnóstica abierta y pasa a convertirse en una condición de elegibilidad. El territorio se adapta al instrumento, y no a la inversa.

Desde un punto de vista teórico, este desplazamiento implica confundir tres planos que deberían mantenerse analíticamente diferenciados: el ámbito de análisis, el ámbito de gobernanza y el ámbito de inversión, o, dicho de otro modo: del análisis espacial, de la definición de la estrategia territorial y de su implementación y concreción práctica en proyectos y actuaciones. Aunque en la práctica puedan coincidir parcialmente, su superposición automática conduce a soluciones subóptimas y a expectativas desproporcionadas sobre lo que una delimitación funcional puede ofrecer.

2.5. Funcionalidad, poder y gobernanza territorial

Las áreas funcionales no son construcciones neutrales. Su delimitación implica decisiones políticas explícitas o implícitas: qué municipios se incluyen o excluyen, qué centralidades se reconocen, qué actores adquieren visibilidad y capacidad de influencia. Desde esta perspectiva, las áreas funcionales son también espacios donde ejercer el poder, y su definición debe analizarse como parte de procesos de gobernanza territorial.

Este aspecto es especialmente relevante en escalas supramunicipales, donde las asimetrías institucionales y de capacidad entre municipios pueden ser significativas. Un área funcional bien delimitada desde un punto de vista técnico puede carecer de legitimidad política o social, si no se corresponde con percepciones compartidas de pertenencia o interdependencia.

La literatura sobre gobernanza territorial insiste en que la cooperación intermunicipal no se deriva automáticamente de la coincidencia espacial, sino que requiere procesos deliberativos, confianza institucional y objetivos claramente compartidos. Las áreas funcionales pueden facilitar estos procesos, pero no sustituirlos.

2.6. Implicaciones para la planificación territorial

Desde esta perspectiva conceptual, el debate no debería centrarse en si las áreas funcionales son «mejores» o «peores» que los ámbitos administrativos tradicionales, sino en cómo y para qué se utilizan (Báguena, 2025*b*). Integrarlas acríticamente como nuevos territorios de referencia puede debilitar tanto a la planificación territorial como a las propias agendas estratégicas.

El marco teórico expuesto apunta hacia una conclusión clara: las áreas funcionales deben concebirse como instrumentos relacionales, útiles para determinados fines, pero incapaces de asumir, por sí solas, funciones de planificación estructural. Su valor reside en su capacidad de articular escalas y políticas, en espacios de *soft power* de nueva gobernanza territorial en clave cooperativa, y no en convertirse en nuevas unidades territoriales estables. En este sentido, cabe contemplar cómo a escala internacional, este modelo está más que consolidado en el marco de la Unión Europea mediante las AECT, agrupaciones europeas de cooperación territorial (Arias, 2025).

Este marco conceptual resulta fundamental para analizar, en los capítulos siguientes, cómo el instrumento EDIL ha incorporado las áreas urbanas funcionales en España y cuáles son las consecuencias de esta incorporación para la planificación territorial y la política de inversiones públicas.

3. EL INSTRUMENTO EDIL EN ESPAÑA: AGENDAS URBANAS, INVERSIÓN PÚBLICA Y CONSTRUCCIÓN OPERATIVA DE LAS ÁREAS URBANAS FUNCIONALES

La introducción de las Estrategias de Desarrollo Integrado Local (EDIL) en el marco de la política de cohesión 2021-2027 ha supuesto un punto de inflexión relevante en la manera en que se articulan planificación, estrategia e inversión territorial en España. A diferencia de instrumentos anteriores, las EDIL combinan de forma explícita un marco estratégico alineado con la Agenda Urbana Española (AUE) con un fuerte componente operativo vinculado a la asignación de fondos FEDER. Esta combinación convierte a las EDIL en un dispositivo híbrido, simultáneamente estratégico y financiero, con una capacidad inusitada para configurar territorios de intervención.

3.1. Naturaleza y lógica del instrumento EDIL

Las EDIL se presentan formalmente como estrategias integradas orientadas a promover un desarrollo urbano sostenible, inclusivo y resiliente, alineado con los objetivos de la AUE y con las prioridades europeas de recuperación, transición ecológica y cohesión social. Sin embargo, más allá de su formulación discursiva, las EDIL introducen una lógica operativa muy concreta: condicionar el acceso a la inversión pública a la existencia de una estrategia territorializada, con un perímetro claramente definido y con una cartera de proyectos coherente.[4]

Este rasgo distingue a las EDIL de otras agendas estratégicas de carácter voluntario. En el caso de las EDIL, la estrategia no es solo un marco orientativo, sino un requisito de elegibilidad, lo que refuerza su peso institucional y su capacidad de estructurar la acción pública. En la práctica, las EDIL actúan como un nuevo punto de articulación entre niveles de gobierno, especialmente en contextos en los que las comunidades autónomas delegan en entidades locales y supramunicipales una parte significativa de la programación y ejecución de fondos.

Desde esta perspectiva, el instrumento EDIL no puede entenderse únicamente como una política urbana, sino también como un mecanismo de territorialización de la inversión, con efectos directos sobre la definición de escalas, centralidades y áreas de intervención preferente.

Veamos a continuación algunas métricas sobre el peso de las AUF en las EDIL.

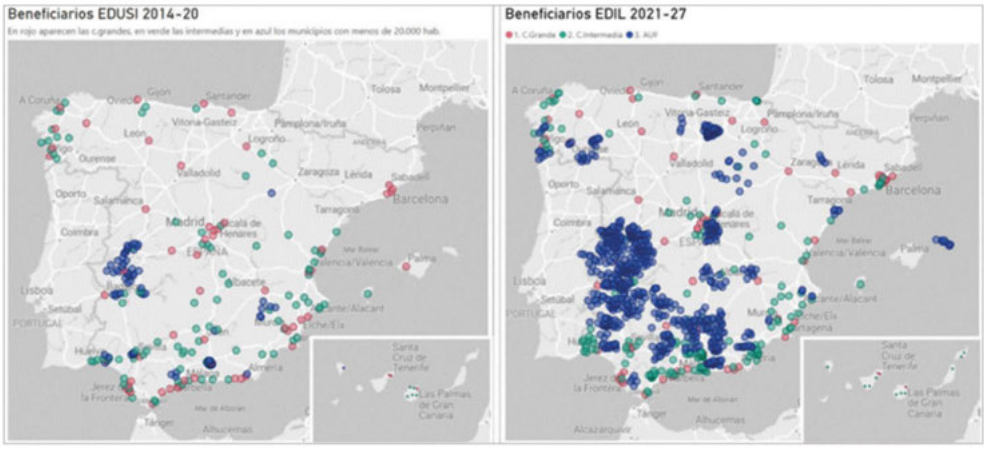
- Alcance municipal: se ha logrado beneficiar a un total de 971 municipios, lo que representa multiplicar por cuatro la cifra de beneficiarios de la convocatoria precedente (EDUSI).
- Peso de los pequeños municipios: el 65 % de los municipios beneficiados tienen menos de 5.000 habitantes.
- Acceso exclusivo vía AUF: estos municipios de pequeña escala (el citado 65 %) han podido acceder a la financiación FEDER exclusivamente gracias a su integración bajo un modelo de área funcional supramunicipal.[5]
- Número de AUF respecto al total: en total se han seleccionado planes para 55 AUF, de un total de 242 beneficiados.
- Incremento operativo: el total de 242 planes seleccionados supone un aumento del 40 % respecto a los 173 planes EDUSI del periodo anterior.
- Senda financiera: la dotación representa un incremento del 30 % en los fondos destinados con respecto al periodo 2014-2020.

4. Este aspecto hay que valorarlo positivamente como uno de los logros del gobierno del Estado, creando una lógica de complicidad y coherencia entre ministerios con diferentes atribuciones, en este caso, Vivienda y Agenda urbana y Hacienda.

5. No podemos ofrecer el número total de municipios españoles adscritos a las áreas funcionales, pues requeriría un trabajo de análisis individualizado de cada PAI-AUF que no hemos podido realizar hasta la hecha.

- Papel de las diputaciones provinciales: las diputaciones lideran el 22 % de los planes beneficiados, con un total de 46 planes PAI beneficiados. De estos 46 planes, 5 corresponden a planes para ciudades intermedias y 41 para AUF.

Figura 19.1. Comparativa de localización de los fondos FEDER de desarrollo urbano



La dotación representa un incremento del 30% en los fondos y un aumento del 40% en el número de planes financiados con respecto al anterior periodo 2014-2020. Además, se multiplica por cuatro el número de municipios beneficiados respecto a la convocatoria precedente.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

3.2. La centralidad de las áreas urbanas funcionales en el enfoque EDIL

Uno de los rasgos más significativos del despliegue de las EDIL en España es la adopción generalizada de las áreas urbanas funcionales como soporte territorial de las estrategias. Aunque el término no siempre aparece con una definición homogénea, su lógica subyacente es clara: superar el ámbito estrictamente municipal y articular intervenciones en espacios caracterizados por interdependencias funcionales, generalmente organizadas en torno a una ciudad media o un núcleo urbano principal.

Esta elección responde a varios factores convergentes. En primer lugar, alinear la política de inversiones con el enfoque *placebased*, que requiere operar sobre unidades territoriales con cierta masa crítica. En segundo lugar, facilitar la agregación de municipios para alcanzar umbrales de población y capacidad administrativa exigidos por la política de cohesión. Y, en tercer lugar, promover formas de cooperación supramunicipal sin necesidad de crear nuevas entidades administrativas.

Sin embargo, esta centralidad de las áreas urbanas funcionales en el enfoque EDIL presenta una característica fundamental: su carácter eminentemente operativo. En la mayoría de los casos analizados, las AUF no derivan de un proceso previo de delimitación funcional

plenamente desarrollado, sino que se construyen en el propio proceso de elaboración de la EDIL, condicionadas por plazos, formatos y criterios establecidos desde el programa.

3.3. La construcción práctica de las AUF: entre diagnóstico y elegibilidad

La experiencia española muestra que la delimitación de las áreas urbanas funcionales en el marco EDIL se sitúa en un espacio intermedio entre el diagnóstico territorial y la adaptación instrumental. Por un lado, se recurre habitualmente a indicadores de movilidad, accesibilidad a servicios o relaciones administrativas preexistentes. Por otro, estas referencias se combinan con criterios pragmáticos orientados a asegurar la viabilidad de la estrategia y el cumplimiento de los requisitos del programa.

Este hecho no debería interpretarse únicamente como una debilidad metodológica, sino como el reflejo de una tensión estructural: las EDIL exigen territorios operativos claros, mientras que la lógica funcional requiere flexibilidad y revisión continua. En la práctica, esta tensión se resuelve mediante delimitaciones razonables, pero raramente sometidas a una reflexión teórica o a un contraste sistemático con otros marcos territoriales existentes. Asimismo, pocas entidades locales supramunicipales que no sean comarcas o provincias[6] están en disposición de poder asumir la responsabilidad, gestión y justificación de los gastos.

El resultado es una gran diversidad de áreas urbanas funcionales, tanto en tamaño como en configuración, que responden más a lógicas de oportunidad institucional que a modelos territoriales consolidados. En algunos casos, las AUF coinciden parcialmente con ámbitos reconocidos por la planificación autonómica; en otros, se superponen con comarcas, mancomunidades o áreas de servicios; y en no pocos casos, constituyen agregaciones *ad hoc* de municipios.

3.4.El papel de las diputaciones provinciales como actores clave

Un elemento distintivo del caso español es el protagonismo de las diputaciones provinciales en el impulso y acompañamiento de las EDIL, especialmente en territorios caracterizados por una fuerte fragmentación municipal. Las diputaciones actúan como facilitadores técnicos, coordinadores institucionales e incluso como promotores directos de estrategias supramunicipales, ocupando un espacio que no está claramente definido en los sistemas formales de planificación territorial.

Tal y como hemos observado, las diputaciones lideran el 22 % de los planes beneficiados, con un total de 46 planes PAI beneficiados, de los cuales 41 lo son de áreas urbanas funcionales.

Este papel es especialmente relevante en la construcción de las áreas urbanas funcionales. Al carecer en muchos casos de una planificación territorial propia con rango normativo, las diputaciones tienden a utilizar las EDIL como instrumento de articulación territorial *de facto*, dotando de contenido estratégico a ámbitos que hasta ese momento carecían de una lectura integrada.

6. Con la salvedad del Área Metropolitana de Barcelona y alguna mancomunidad de municipios.

Esta práctica tiene efectos ambivalentes. Por un lado, contribuye a generar dinámicas de cooperación y a introducir una mirada territorial en políticas tradicionalmente sectoriales, una aspiración histórica reclamada desde instancias europeas. Por otro, refuerza la dimensión instrumental de las AUF, que pasan a entenderse principalmente como espacios de gestión de inversión, con una relación aún débil con los marcos autonómicos de planificación.

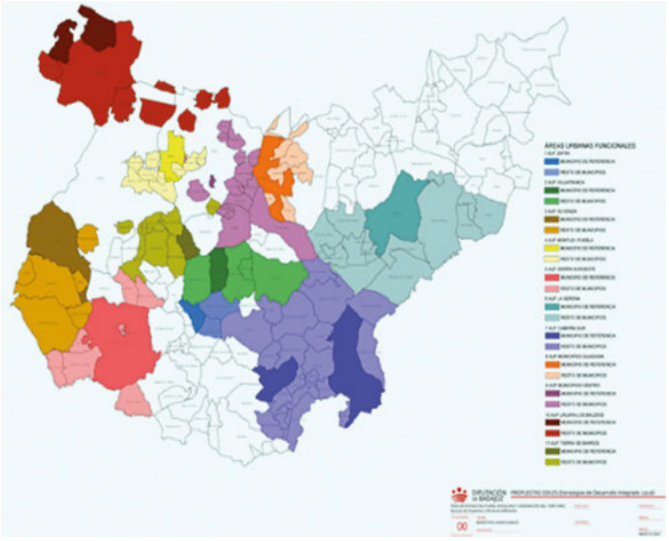
Veamos a continuación algunos ejemplos de áreas funcionales en ámbitos provinciales:

Diputación de Badajoz

Esta diputación ha definido once áreas funcionales en las que se elaborará una Agenda Urbana como herramienta para definir la planificación estrategia de estos territorios. En la web informativa se presenta la información disponible por cada AUF.

Las AUF de Badajoz no cubren la totalidad del territorio provincial dada la necesaria cabecera urbana o por el hecho de que no todos los territorios tengan una naturaleza ajustada al Objetivo 5.1 del FEDER, que es, en definitiva, lo que motiva la creación de las AUF. Todas ellas cuentan con un documento de agenda urbana o asimilable, publicado en la web. Como veremos más adelante, la provincia de Badajoz es una de las más beneficiadas en términos relativos por la convocatoria en cuestión.

Figura 19.2. Áreas urbanas funcionales de la provincia de Badajoz



Fuente: Diputación de Badajoz.

Diputación de Cáceres

Siguiendo con Extremadura, la Diputación provincial de Cáceres dispone de una «Agenda Urbana Territorial» desde 2022, siguiendo el protocolo de adhesión a la agenda urbana española. En esta agenda se contemplan una serie de acciones de escala provincial, pero también se definen cuatro áreas urbanas funcionales, cada una de ellas, con la respectiva agenda. Estas cuatro AUF –Noroeste, Nordeste, Sur y Este– se dividen internamente en pocos ámbitos específicos más vinculados a la geografía física (sierra de Francia, valle del Jerte, las Hurdes...) y cada uno de estos subámbitos está compuesto por varios municipios.

Figura 19.3. Áreas urbanas funcionales de la provincia de Cáceres

Fuente: Diputación de Cáceres.

Diputación de Almería

La Diputación de Almería no dispone de una agenda para el ámbito provincial, pero sí establece siete áreas urbanas funcionales, que sin embargo no cubren todo el territorio provincial. Estas siete áreas ya tienen publicada su agenda de acuerdo con el estándar de la AUE. Cabe señalar que además de las agendas de las siete AUF, en la web de la Diputación también se incorporan las agendas urbanas municipales y supramunicipales, sin que estas últimas entren en conflicto con las AUF. De hecho, muchas cabeceras de las AUL (El Ejido, Adra o Almería) disponen de las dos agendas, municipal y de AUF. Desconocemos si a raíz de las estrategias EDIL supramunicipales, unas y otras agendas se están revisando para una mayor coherencia.

Figura 19.4. Áreas urbanas funcionales de la provincia de Almería

Fuente: Diputación de Almería.

Diputación de Cádiz

La Diputación de Cádiz no tiene publicada como tal su agenda urbana, pero sí contempla un espacio web específico. En este espacio se pone de manifiesto la necesidad de seguir con la redacción de las agendas para los siete ámbitos funcionales que componen la provincia a partir de los diagnósticos y procesos participativos. De acuerdo con las informaciones publicadas, la mayoría de agendas están lejos de haber sido realizadas.

Figura 19.5. Áreas urbanas funcionales de la provincia de Cádiz

Fuente: Diputación de Cádiz.

Diputación de Granada

La Diputación de Granada es seguramente, junto con la de Barcelona, el exponente de más y mayor implicación provincial con las agendas urbanas tanto a escala provincial, municipal y de ámbito funcional, como de colaboración con el Estado español.

Entre las iniciativas impulsadas por la Diputación granadina está el Observatorio de las Agendas Urbanas de Granada como plataforma técnica y de colaboración para las agendas locales, de carácter tanto municipal como supramunicipal.

En Granada se combinan la agenda urbana provincial, con un marco estratégico específico y una serie de acciones de escala y alcance provincial, con las agendas de 14 ámbitos funcionales que sí cubren la totalidad del territorio provincial para que el grado de despliegue de las mismas sea desigual. Por cada agenda de las AUF, que se diseña de forma coordinada con la agenda provincial, se contemplan un número determinado de actuaciones, algunas de carácter local, otras de carácter estratégico para la provincia.

Figura 19.6. Áreas urbanas funcionales de la provincia de Granada

Fuente: Diputación de Granada.

Diputación de Sevilla

La Diputación de Sevilla no cuenta con una agenda propia, pero sí que impulsa la redacción de agendas de carácter supramunicipal. Actualmente, conocemos tres agendas supramunicipales, recogidas en la web de la Diputación (Sevilla metropolitana, área urbana de Osuna y área urbana de Estepa).

Pontevedra y Ourense

Otro contexto donde se han elaborado estrategias conjuntas por AUF es el sur de Galicia. Así, encontramos la Agenda de Ourense Sur (Ourense) o de Val Miñor (Pontevedra), que en determinadas ocasiones han sido expuestas como buena práctica por parte del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. Ourense Sur cuenta con cuatro municipios y Val Miñor con tres, si bien ambas AUF cuentan con una colaboración explícita de las respectivas diputaciones provinciales.

3.5. EDIL y desplazamiento funcional de la planificación territorial

Uno de los efectos más relevantes del despliegue de las EDIL es el desplazamiento funcional del planeamiento territorial, no tanto por sustitución formal como por pérdida de centralidad práctica. En la medida en que las decisiones estratégicas más relevantes –selección de proyectos, priorización territorial, asignación de recursos– se canalizan a través de las EDIL, los planes territoriales existentes tienden a quedar en un segundo plano como marcos generales poco operativos, y dependerá en buena medida de su capacidad reguladora de los usos del suelo, si son documentos de criterio a la hora de localizar (o condicionar) inversiones concretas.

Este desplazamiento no responde a una obsolescencia inherente del planeamiento, sino a una asimetría de incentivos: mientras que los planes territoriales ofrecen orientación a largo plazo, las EDIL movilizan recursos concretos en plazos definidos. En este contexto, las áreas urbanas funcionales asociadas a las EDIL adquieren una visibilidad y una capacidad de acción que los ámbitos de planificación clásica difícilmente pueden igualar.

La consecuencia es una fragmentación potencial del marco territorial de referencia, en la que conviven planes autonómicos, agendas sectoriales y estrategias EDIL sin un sistema claro de jerarquía o articulación.

3.6. Implicaciones para el análisis posterior

El análisis del instrumento EDIL permite afirmar que las áreas urbanas funcionales se están convirtiendo en territorios operativos clave de la política de inversiones en España, con independencia de su encaje formal en los sistemas de planificación territorial. Esta realidad obliga a replantear el debate no en términos de legitimidad abstracta, sino de coherencia funcional y gobernanza efectiva.

El siguiente punto abordará de manera empírica cómo se han delimitado y utilizado las áreas urbanas funcionales en distintas experiencias provinciales, con el objetivo de identificar patrones comunes, prácticas emergentes y límites recurrentes. Este análisis permitirá evaluar en qué medida las AUF-EDIL están contribuyendo a una planificación territorial más integrada o, por el contrario, a una nueva forma de territorialización instrumental de la inversión pública.

4. ÁREAS URBANAS FUNCIONALES Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL AUTONÓMICA: DESENCUENTROS, SOLAPAMIENTOS Y OPORTUNIDADES DE ARTICULACIÓN

Uno de los aspectos más problemáticos –y a la vez más reveladores– del despliegue de las áreas urbanas funcionales (AUF) en el marco de las EDIL es su escasa articulación con los sistemas autonómicos de planificación territorial. Este desencuentro no responde tanto a una incompatibilidad conceptual como a una desconexión funcional e institucional entre instrumentos que operan con finalidades distintas, pero sobre el mismo territorio.

El análisis de las experiencias provinciales muestra que, en la mayoría de los casos, las AUF en el marco de las EDIL se han construido al margen de los marcos autonómicos de ordenación del territorio, sin un diálogo estructurado con planes territoriales vigentes ni con los modelos espaciales que estos proponen. Esta situación plantea interrogantes relevantes sobre la coherencia de la acción pública y sobre el papel futuro del planeamiento territorial como política estructural.

4.1. Sistemas autonómicos de planificación: marcos sólidos, baja operatividad

Los sistemas autonómicos de planificación territorial en España –con diferencias significativas entre comunidades autónomas– se caracterizan por haber producido, en general, marcos normativos y estratégicos de relativa solidez doctrinal, especialmente en lo que respecta a la definición de modelos territoriales, sistemas de asentamientos y criterios de protección del suelo.

Sin embargo, tal y como se ha señalado en la literatura reciente, estos sistemas presentan dos limitaciones estructurales en el contexto actual. En primer lugar, su baja capacidad de adaptación a corto plazo frente a dinámicas emergentes y a políticas sectoriales adaptativas. En segundo lugar, su escasa vinculación directa con la programación de inversiones, lo que reduce su influencia efectiva en la toma de decisiones presupuestarias.

Este desajuste explica en buena medida por qué los planes territoriales autonómicos, aun siendo formalmente vigentes, no han actuado como referencia central en la definición de las AUF asociadas a las EDIL. No porque carezcan de legitimidad, sino porque operan en un plano distinto al de la política de inversión.

4.2. AUF-EDIL como territorios «operativos»: una lógica paralela

Frente a la lógica estructural del planeamiento autonómico, las AUF-EDIL responden a una lógica claramente operativa. Se definen para cumplir funciones concretas: canalizar recursos, seleccionar proyectos, justificar impactos y facilitar mecanismos de gobernanza ajustados a los plazos de los programas europeos.

Esta lógica produce territorios que no pretenden ser exhaustivos ni permanentes, pero que en la práctica adquieren una centralidad decisional muy superior a la de los ámbitos definidos por la planificación formal. Desde el punto de vista de la gestión pública, las AUF-EDIL funcionan como verdaderos «territorios útiles», en el sentido de que concentran atención, capacidad técnica y financiación.

El problema surge cuando esta utilidad práctica se traduce en una sustitución de facto del planeamiento, sin que exista una reflexión explícita sobre la relación entre ambos marcos. Las AUF no se definen contra los planes territoriales, sino ignorándolos, lo que genera una relación de coexistencia silenciosa, pero potencialmente conflictiva.

Aprendiendo de la coexistencia de planes urbanísticos y agendas urbanas, uno y otro instrumento normalmente no han encontrado puntos de conflicto puesto que las competencias y la implementación residen en las mismas administraciones. En el caso del

planeamiento territorial y las EDIL-AUF, la coexistencia de administraciones diferentes puede implicar una mayor descoordinación e incluso una cierta contradicción potencial.

4.3. Solapamientos, incoherencias y vacíos territoriales

La ausencia de articulación sistemática entre AUF-EDIL y planificación autonómica da lugar a tres tipos de efectos territoriales recurrentes:

Solapamientos funcionales, cuando una AUF se superpone a varios ámbitos de planificación autonómica sin un criterio claro de compatibilidad.

1. Incoherencias estratégicas, cuando las prioridades de la EDIL no se alinean con el modelo territorial autonómico, si existe (por ejemplo, reforzando centralidades no previstas o promoviendo dinámicas de dispersión).
2. Vacíos territoriales, cuando determinados espacios quedan fuera de las AUF-EDIL y, al mismo tiempo, carecen de instrumentos estratégicos con capacidad inversora.
3. Estos efectos no son necesariamente visibles a corto plazo, pero pueden tener impactos acumulativos relevantes en términos de equidad territorial, eficiencia de la inversión pública y sostenibilidad a largo plazo (Martí, 2023).

4.4. Una oportunidad perdida… o aún abierta

Conviene subrayar que este desencuentro no era inevitable. Desde un punto de vista teórico, las AUF-EDIL podrían haber funcionado como instrumentos de actualización y aterrizaje operativo de los modelos territoriales autonómicos, incorporando nuevas lecturas funcionales y facilitando la ejecución de proyectos estratégicos.

Sin embargo, esta oportunidad se ha visto limitada por varios factores concurrentes: la presión temporal de los programas, la fragmentación competencial, la falta de directrices claras de articulación y la ausencia de espacios estables de coordinación multinivel. El resultado es una integración parcial y oportunista, más basada en coincidencias que en diseño institucional.

Este hecho, que para algunos nos sugiere una oportunidad perdida, para otros se puede leer como un obstáculo salvado en tanto que la lógica temporal de las EDIL y las AUL no puede «esperar» a los tempos de la planificación territorial, considerada habitualmente como una política pública lenta y rígida.

4.5. Claves para una articulación más madura

A partir del análisis realizado, pueden identificarse algunas claves fundamentales para avanzar hacia una relación más productiva entre AUF-EDIL y planificación territorial autonómica:

- Reconocer explícitamente la diferente naturaleza de ambos instrumentos, evitando exigir a las AUF funciones estructurales que corresponden al planeamiento.

- Utilizar los planes territoriales autonómicos como marcos de coherencia, no como moldes rígidos, contrastando las delimitaciones funcionales propuestas.
- Introducir mecanismos de validación territorial, en los que las AUF-EDIL expliciten su encaje –aunque sea parcial– con los modelos territoriales existentes.
- Aprovechar las EDIL como espacios de experimentación funcional, generando conocimiento que pueda retroalimentar la planificación formal.

Esta articulación no requiere reformas normativas profundas, sino sobre todo claridad conceptual y voluntad institucional para reconocer que planificación y agendas no compiten, sino que operan en planos distintos y complementarios.

5. CONCLUSIONES Y ORIENTACIONES PARA UNA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y UNA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA MÁS COHERENTES

El análisis desarrollado a lo largo de este capítulo permite afirmar que el despliegue de las estrategias de desarrollo integrado local (EDIL) ha introducido un cambio sustantivo en la práctica del gobierno del territorio en España, particularmente en lo que respecta a la articulación entre planificación, agendas estratégicas y política de inversiones. Este cambio no se ha producido mediante una reforma explícita de los sistemas de planificación territorial autonómicos, sino a través de una reconfiguración silenciosa de las escalas y de los instrumentos que concentran capacidad decisional efectiva.

En este proceso, las áreas urbanas funcionales (AUF) han adquirido una centralidad inédita como soporte territorial de la política pública, no tanto como efecto de un diagnóstico de las dinámicas socioeconómicas y ambientales, sino por su utilidad operativa en el marco de las EDIL. El capítulo ha mostrado que las AUF se están construyendo fundamentalmente como territorios de inversión y gestión, más que como el resultado de diagnósticos funcionales plenamente desarrollados o de un diálogo sistemático con la planificación territorial formal.

Las AUF-EDIL no son intrínsecamente incompatibles con la planificación territorial, pero su despliegue actual refleja una asimetría de poder funcional que debilita el papel integrador del planeamiento.

El reto no consiste en subordinar las EDIL a los planes territoriales, ni en convertir las AUF en nuevos niveles de planificación, sino en articular un sistema territorial multinivel en el que cada instrumento desempeñe su función de manera explícita y coordinada.

Los puntos que siguen pretenden recoger estas lecciones y formular consignas prácticas para una mejor planificación y gestión territorial de las inversiones públicas, orientadas a evitar la cosificación de los ámbitos funcionales y a reforzar la coherencia estratégica de la acción pública sobre el territorio.

5.1. Las áreas funcionales como síntoma, no como solución definitiva

Una primera conclusión fundamental es que las áreas urbanas funcionales no deben interpretarse como una solución definitiva a los problemas de escala de la planificación territorial, sino como un síntoma de las tensiones estructurales del sistema territorial contemporáneo. Estas tensiones se expresan, de forma recurrente, en la dificultad para compatibilizar:

- la necesidad administrativa de delimitaciones claras y estables para la inversión pública,
- con la naturaleza relacional, dinámica y multiescalar de las dinámicas territoriales reales.

Las AUF emergen precisamente en este espacio intermedio, intentando conciliar flexibilidad analítica y operatividad institucional. Cuando se interpretan como nuevos territorios «reales» o se les atribuyen funciones estructurales que no pueden desempeñar, se corre el riesgo de cosificarlas, trivializando la complejidad territorial que pretendían capturar.

5.2. EDIL y desplazamiento funcional del planeamiento territorial

El análisis confirma que el instrumento EDIL ha reforzado un desplazamiento funcional del planeamiento territorial, no por obsolescencia de este último, sino por una asimetría clara de incentivos. Mientras que los planes territoriales autonómicos proporcionan marcos estructurales de medio y largo plazo con poca concreción y menos presupuesto, las EDIL movilizan recursos concretos, condicionan decisiones de inversión y activan procesos de gobernanza en horizontes temporales definidos.

Esta asimetría explica que las AUF-EDIL hayan adquirido un peso práctico superior al de los ámbitos definidos por el planeamiento formal, aun cuando carecen de la legitimidad normativa de este. El resultado no es una sustitución directa, sino una coexistencia poco articulada entre instrumentos que operan sobre el propio territorio con lógicas distintas.

5.3. Débil articulación multinivel y fragmentación territorial

El análisis empírico pone de manifiesto una débil articulación multinivel entre las AUF-EDIL y los sistemas autonómicos de planificación territorial. En la mayoría de los casos, las delimitaciones funcionales no dialogan explícitamente con los modelos territoriales existentes, generando solapamientos, incoherencias y vacíos territoriales que pueden comprometer la eficiencia y la equidad de la inversión pública.

Este desencuentro no es únicamente técnico. Responde a una fragmentación institucional más profunda, en la que las comunidades autónomas, las diputaciones y los municipios operan con instrumentos distintos, sin un marco claro de cooperación estratégica. Las EDIL ofrecen una oportunidad para recomponer esta relación, pero solo si se asume explícitamente su naturaleza instrumental y su carácter no sustitutivo del planeamiento.

Se trataría, en definitiva, de otorgar a las EDIL o instrumentos equivalentes un papel de agenda compartida entre administraciones de escalas diferentes.

5.4. Orientaciones para una mejor planificación y gestión territorial de las inversiones

A partir del conjunto del análisis, pueden formularse algunas orientaciones clave para avanzar hacia una planificación territorial y una gestión de la inversión pública más coherentes:

1. Diferenciar explícitamente ámbitos de análisis, gobernanza e inversión. No es razonable exigir a una única delimitación funcional que cumpla simultáneamente todas estas funciones. La claridad conceptual es un requisito previo para evitar sobrecargar a las AUF de expectativas irrealizables.
2. Evitar la cosificación de las áreas funcionales. Las AUF deben presentarse y utilizarse como dispositivos instrumentales, revisables y dependientes del objetivo de política pública, y no como nuevos territorios estables o definitivos.
3. Reintroducir la planificación territorial autonómica y en especial los planes subregionales de ordenación del territorio como marco de coherencia. No para imponer perímetros rígidos, sino para contrastar delimitaciones funcionales, alinear inversiones estratégicas y aportar una visión estructural de largo plazo.
4. Entender las agendas y las EDIL como plataformas, no como sustitutos de los planes. Su valor reside en articular proyectos y actores, no en asumir funciones normativas que no les corresponden.
5. Evaluar las EDIL más allá de la ejecución presupuestaria. Incorporar criterios de calidad del diagnóstico territorial, coherencia funcional y fortalecimiento de la gobernanza supramunicipal permitiría mejorar su impacto a medio y largo plazo.

5.5. Cierre: hacia una gobernanza territorial más reflexiva

En última instancia, el debate sobre áreas urbanas funcionales, EDIL y planificación territorial no es un debate técnico, sino profundamente político e institucional. No se trata de elegir entre planificación o agendas, entre estabilidad o flexibilidad, sino de articular conscientemente ambas dimensiones en un sistema territorial multinivel más reflexivo.

Planificar sin fijar en exceso y gobernar sin cosificar los instrumentos territoriales emerge como una consigna central. Las áreas funcionales pueden contribuir a este objetivo si se mantienen en el lugar que les corresponde: el de herramientas al servicio del conocimiento, la cooperación y la decisión pública, y no el de nuevos territorios a instituir.

Desde esta perspectiva, las EDIL no deberían verse como una amenaza para la planificación territorial, sino como una oportunidad –todavía abierta– para repensar su relación con la inversión pública y para avanzar hacia modelos de gobernanza territorial más integrados, transparentes y coherentes con la complejidad real de los territorios.

REFERENCIAS

Albrechts, L. (2004): *Strategic (spatial) planning reexamined*, Londres, Sage.

Arias Aparicio, F (2025): «La cooperación territorial de los Gobiernos locales en el marco de la Unión Europea», en: *Acento Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local.

Báguena, J. A. (2025*a*): «Agendas supramunicipales. El difícil reto de promover un modelo de acción territorial (sin marco competencial ni vínculo jurídico)», XII Congreso FUNDICOT., Santiago de Compostela.

Báguena, J. A. (2025*b*): «Introducción», en J. A. Báguena (ed.): *El planeamiento territorial en Cataluña. Vigencia, balance y perspectivas de futuro*, Barcelona, Institut d'Estudis Catalans / SCOT, pp. 1128.

Barca, F. (2009): *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Bruselas, Comisión Europea.

Benabent, M. (2019): «La insoportable rigidez del Plan General Urbanístico. La necesidad de un cambio de modelo», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* 201, pp. 451466.

Comisión Europea (2020): *Territorial Agenda 2030. A future for all places*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Draghi, M. (2024): *The future of European competitiveness*, European Commission

Faludi, A. (2013): «Territorial cohesion, territorialism, territoriality, and soft planning: a critical review» en: *Environement and Planning* A, (45).

Farinós, J. (2024): «Y sin embargo, el territorio y su gestión política sigue importando: la necesidad de "continuar haciendo" revisitando la Carta y sus evoluciones», *Cuadernos de Ordenación del Territorio* 0, pp. 251-268.

Farinós, J. (2021): Gobernanza y organización del estado en clave territorial y desde los territorios. X Congreso Internacional de Ordenación del Territorio: recuperación, transformación y resiliencia. El papel del territorio.

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. 111130.

Farinós, J. y A. Serrano. (eds.) (2022): *El papel del territorio y de las políticas territoriales en la estrategia de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, Universitat de València.

Farinós, J. y J. Olcina (2022): *Ordenación del territorio y medio ambiente*, Valencia, Tirant Humanidades

Healey, P. (2006): *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*, Londres, Palgrave Macmillan.

Joint Research Centre (2025): *Developing a definition of Functional Rural Areas in the EU*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Joint Research Centre (2023): *Methodological toolkit to improve governance, coordination, planning, and implementation processes across jurisdictional boundaries*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Lora-Tamayo, M. (2024): «La agendización del territorio. Agendas y planes ¿una relación amor-odio?» en Farinós J. (coord.): *La ordenación y gestión del territorio en tiempo de transiciones*, Valencia, Universitat de València.

Martí, M. et al. (2023): «Les agendes urbanes i la nova planificació estratègica», Institut Metròpoli. 2023 Recerca urbana per transformar, Barcelona, Àrea Metropolitana de Barcelona.

Naciones Unidas (2017): *Nueva Agenda Urbana*, Nueva York, Naciones Unidas.

Nel·lo, O. (2001): *Ciutat de ciutats. Reflexions sobre el procés d'urbanització a Catalunya*, Barcelona, Empúries.

Nel·lo, O. (2012): *Ordenar el territorio. La experiencia catalana*, Valencia, Tirant lo Blanch.

RodríguezPose, A. (2018): «The revenge of the places that don't matter», *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 1(11), pp. 189209.

20 Realidad territorial, social y ambiental de los proyectos renovables

Erica Morales Prieto[a]

RESUMEN

La expansión de las energías renovables exige no solo viabilidad técnica y económica, sino también legitimidad ambiental y social. En este trabajo se analiza cómo la aceptación social de los proyectos renovables depende de la percepción ciudadana sobre la distribución de costes y beneficios, la calidad de los procesos participativos y el reconocimiento de las singularidades del territorio, además de la conocida licencia social para operar. Una cuestión clave en este trabajo es la aceptación social de proyectos renovables a partir del caso de las plantas fotovoltaicas ubicadas en el municipio cacereño de Talayuela. Con este ejemplo se pretende mostrar cómo las medidas de empleo local, integración ambiental, comunicación temprana y planificación social pueden favorecer la licencia social para operar.

ABSTRACT

The expansion of renewable energy deployment requires not only technical and economic feasibility, but also environmental and social legitimacy. This chapter examines how the social acceptance of renewable energy projects is shaped by public perceptions of the distribution of costs and benefits, the quality and inclusiveness of participatory processes, and the recognition of territorial specificities, alongside the widely discussed concept of the social permit to operate. The analysis is grounded in a case study of photovoltaic power plants located in the municipality of Talayuela, in the province of Cáceres (Spain), which serves as an illustrative example for reflecting on the social acceptance of renewable energy projects. Through this case, the chapter demonstrates how measures related to local employment promotion, environmental integration, early and transparent communication, and proactive social planning can contribute significantly to strengthening the social permit to operate.

PALABRAS CLAVE

Aceptación social, transición energética, licencia social para operar, proyectos renovables, Talayuela, Statkraft.

[a] Doctora en Geografía, responsable de gestión territorial y licencia social, Statkraft. emoralesprieto@gmail.com

KEYWORDS
Social acceptance; energy transition; social permit to operate; renewable energy projects; photovoltaic power plants; Talayuela; Statkraft.

1. INTRODUCCIÓN

La transición energética ha impulsado un despliegue acelerado de instalaciones renovables, situándolas en el centro de las estrategias de mitigación climática y de transformación del modelo territorial. Este proceso ha puesto de manifiesto que la viabilidad técnica y económica de los proyectos no garantiza por sí sola su implementación: la aceptación social se ha convertido en un elemento determinante para su legitimidad y continuidad.

Aunque la energía solar y la eólica cuentan con un respaldo generalizado, diversos estudios evidencian que dicho apoyo disminuye cuando los proyectos se localizan en entornos rurales, especialmente en paisajes con valores ambientales, productivos o identitarios relevantes. Estudios recientes señalan que las resistencias no suelen derivarse de un rechazo a las energías limpias, sino de percepciones de desequilibrio en la distribución de costes y beneficios, de déficits de información o de procesos participativos insuficientes, a lo que hay que sumar las condiciones por la adecuación del emplazamiento, la escala de las instalaciones y la compatibilidad con los usos previos del suelo.

Este enfoque se inscribe en la evolución reciente de la ordenación del territorio, que concibe el territorio como un sistema complejo en el que interactúan factores sociales, ambientales, económicos y culturales. Desde esta perspectiva, la aceptación social no puede desvincularse de la justicia territorial ni de la calidad de los procesos de decisión. La literatura especializada subraya que la legitimidad de un proyecto depende tanto de su diseño técnico como de su capacidad para integrarse en las dinámicas locales, respetar los valores del paisaje y generar beneficios directos a la comunidad.

Este capítulo propone un análisis integrado de la realidad territorial, social y ambiental de los proyectos renovables, articulado a partir del caso del municipio cacereño de Talayuela.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DEL ARTE SOBRE ACEPTACIÓN SOCIAL Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES

La aceptación social de las energías renovables se ha convertido en un eje central de análisis en la intersección entre transición energética, gobernanza territorial y justicia ambiental. El informe de referencia elaborado por Mosquera López y Fernández Gómez (2023) constituye uno de los marcos conceptuales más sólidos para comprender este fenómeno, al definir la aceptación social como la respuesta de la población que no implica rechazo, con un gradiente que abarca desde la tolerancia pasiva hasta la participación activa. Esta aproximación permite superar la dicotomía entre apoyo y oposición, incorporando matices que resultan esenciales para el análisis territorial.

El marco interpretativo de Mosquera López y Fernández Gómez (2023) se articula en torno a la idea de justicia energética, entendida como la percepción de equidad en la distribución de beneficios y costes. Este enfoque distingue tres dimensiones:

- Justicia procedimental, vinculada a la calidad de los procesos de participación y a la capacidad real de influir en las decisiones (Jenkins et al., 2016).
- Justicia distributiva, relativa al reparto equilibrado de impactos y beneficios entre actores locales y externos (Sovacool et al., 2017).
- Justicia de reconocimiento, que exige incorporar las identidades, valores y vulnerabilidades de los colectivos afectados (Ellis, Schneider y Wüstenhagen, 2023).

La literatura internacional coincide en que la aceptación social no depende únicamente de la tecnología, sino de la interacción entre factores sociales, territoriales y ambientales. Estudios comparados en Europa muestran que los proyectos con mayor aceptación suelen combinar información temprana, procesos participativos sólidos y beneficios tangibles para la comunidad (Azarova et al., 2019; Lienhoop, 2018). En cambio, la oposición aumenta cuando los proyectos se perciben como impuestos, opacos o desalineados con los valores locales (Roddis et al., 2018).

En el contexto español, la evidencia reciente aporta matices relevantes. El estudio de Rodríguez-Segura et al. (2023) sobre el sur peninsular demuestra que la aceptación está fuertemente condicionada por el emplazamiento, la escala de las instalaciones y el valor ambiental del territorio, confirmando que la localización constituye un elemento central del conflicto social. La encuesta de Sigma Dos (2026) refuerza esta idea al mostrar que, aunque la población española mantiene una percepción favorable hacia la energía fotovoltaica, la aceptación disminuye cuando se trata de proyectos cercanos al municipio. Esta brecha entre aceptación general y aceptación localizada constituye uno de los principales retos para la planificación territorial.

Desde la perspectiva de la ordenación del territorio, la literatura reciente subraya la necesidad de integrar la transición energética en una visión territorial coherente, evitando enfoques fragmentados o exclusivamente sectoriales. El XII CIOT (FUNDICOT, 2025) ha puesto el acento en la construcción de una Nueva Cultura Territorial, basada en la planificación inteligente, la coordinación multinivel y la integración de las dimensiones social, ambiental y económica. Este enfoque reconoce que el territorio no es un soporte neutro, sino un espacio vivido, cargado de significados, usos productivos y expectativas de futuro. Por ello, la implantación de infraestructuras renovables debe evaluarse no solo en términos de eficiencia energética, sino también de compatibilidad territorial, cohesión social y preservación del paisaje.

La literatura coincide en que los conflictos emergen cuando los proyectos se perciben como ajenos a las dinámicas locales o cuando la planificación se realiza sin una lectura pormenorizada del territorio. La falta de información, la desconfianza institucional y la ausencia de mecanismos de participación temprana son factores recurrentes que alimentan la oposición (Gómez, 2023). En cambio, la transparencia, la comunicación continuada y la distribución visible de beneficios comunitarios se asocian con mayores niveles de aceptación (Lane y Hicks, 2017; 2019).

En síntesis, el estado del arte muestra que la aceptación social de las energías renovables es un fenómeno multidimensional que requiere integrar justicia energética, gobernanza territorial y planificación estratégica. La evidencia internacional y nacional converge en señalar que la transición energética solo puede consolidarse si incorpora procesos participativos robustos, criterios de equidad territorial y una lectura precisa de las especificidades locales. Este marco resulta especialmente pertinente para analizar casos como el de Talayuela, donde la interacción entre escala industrial, valores ambientales y expectativas sociales permite observar con claridad los factores que condicionan la licencia social para operar.

3. REALIDAD TERRITORIAL, SOCIAL Y AMBIENTAL DE LOS PROYECTOS RENOVABLES

La implantación de proyectos de energías renovables constituye un proceso complejo en el que confluyen dimensiones territoriales, sociales y ambientales que condicionan su aceptación y legitimidad. La literatura especializada coincide en que estos factores no operan de manera aislada, sino como un sistema interdependiente que determina la percepción pública y la viabilidad territorial de las infraestructuras (Jenkins et al., 2016; Sovacool et al., 2017). En este marco, la justicia energética –en sus dimensiones procedimental, distributiva y de reconocimiento– se ha consolidado como un enfoque clave para interpretar los conflictos y oportunidades asociados a la transición energética (Jenkins et al., 2016).

Aunque existen numerosos casos que ilustran estas dinámicas, en este capítulo, Talayuela se menciona únicamente como ejemplo representativo de los retos y aprendizajes que caracterizan la implantación renovable en territorios rurales. En particular, este caso muestra cómo la generación de valor social, la implicación de los actores locales y la construcción de relaciones de confianza se configuran como elementos determinantes para alcanzar una transición energética justa y territorialmente integrada. Un patrón replicable en términos de gobernanza, aceptación social y generación de valor compartido, contribuyendo así a una comprensión más amplia de los condicionantes que inciden en la transición energética en contextos territoriales diversos.

3.1. Realidad territorial

El territorio constituye un elemento central en la aceptación social de las energías renovables. No se trata de un soporte físico neutro, sino de un espacio vivido, cargado de significados, identidades y expectativas de futuro (Mosquera López y Fernández Gómez, 2023). La instalación de infraestructuras energéticas puede alterar paisajes culturales, usos del suelo y dinámicas productivas, generando tensiones entre conservación, desarrollo y percepción de justicia espacial (Rodríguez-Segura et al., 2023).

Mosquera López y Fernández Gómez (2023) subrayan la importancia de construir una narrativa territorial que recoja las características demográficas, económicas, ambientales, patrimoniales y singulares del lugar antes de diseñar la estrategia de implantación. Este análisis permite anticipar conflictos y adaptar el proyecto a las especificidades locales, espe-

cialmente en zonas rurales donde el territorio cumple funciones económicas, ecológicas y culturales simultáneamente.

3.2. Realidad social

La dimensión social es uno de los pilares más determinantes en la aceptación de proyectos renovables. La literatura muestra que la ciudadanía no evalúa únicamente la tecnología, sino la forma en que se distribuyen los beneficios y los impactos, así como la calidad del proceso participativo (Cohen et al., 2014; Lienhoop, 2018), y para ello es clave la comunicación transparente y activa directamente a los municipios y sus vecinos.

Figura 20.1. Jornada informativa sobre proyectos solares en el municipio de Calzadilla (Cáceres)

Fuente: Statkraft.

La justicia procedimental –participación real, transparencia y escucha activa– emerge como un factor crítico. Los proyectos percibidos como impuestos desde fuera, sin espacios de deliberación o sin mecanismos de diálogo continuado, tienden a generar rechazo incluso cuando sus beneficios climáticos son ampliamente reconocidos (Lane y Hicks, 2017).

En España, las «Jornadas de escucha y participación: Energías renovables y territorio», organizadas por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en 2024, pusieron en relieve la necesidad de situar a las personas en el centro de la transición energética (MITECO, 2024). Estas jornadas identificaron como prioridades:

- mejorar los procesos participativos,
- anticipar conflictos,
- reforzar la transparencia y
- garantizar una distribución justa de los beneficios.

Este enfoque coincide con las conclusiones de Mosquera López y Fernández Gómez (2023) y con la literatura internacional sobre justicia energética, que subraya que la aceptación social se construye, no se presupone (Roddis et al., 2018), y que por ello es necesario una implicación desde el inicio hasta el fin de los proyectos.

3.3. Realidad ambiental

La dimensión ambiental constituye un eje doble: por un lado, los proyectos renovables contribuyen a la descarbonización y a la reducción de emisiones; por otro, puede parecer que generan impactos sobre biodiversidad, paisaje y usos del suelo lo que puede suscitar preocupación social (Mosquera López y Fernández Gómez, 2023).

Según Roddis et al. (2018), la evidencia muestra que la aceptación mejora cuando los proyectos incorporan:

- medidas de integración paisajística,
- protección de hábitats,
- gestión responsable del suelo,
- prácticas de circularidad y reciclaje,
- y seguimiento ambiental transparente

En España, el reconocimiento otorgado por UNEF a proyectos que destacan por su sostenibilidad ambiental –como el Sello de Excelencia en Sostenibilidad– refleja la creciente importancia de integrar criterios ambientales avanzados en el diseño y operación de las plantas (UNEF, 2024), además de otros como la economía circular.

Sin embargo, la credibilidad de las medidas ambientales depende de su visibilidad social, de la coherencia entre discurso y práctica, y de la capacidad de demostrar beneficios tangibles para el territorio (Mosquera López y Fernández Gómez, 2023).

Como conclusión se puede indicar que la realidad territorial, social y ambiental de los proyectos renovables muestra que la aceptación social es un proceso dinámico que requiere:

- planificación territorial inteligente,
- participación efectiva,
- integración ambiental rigurosa y
- reconocimiento de las especificidades locales.

Casos reales, como el de Talayuela, que se analizará a continuación, ilustran que la legitimidad territorial no depende únicamente de la tecnología, sino de la capacidad de articular justicia energética, gobernanza territorial y sostenibilidad integrada, teniendo el medio ambiente y las personas en el centro.

4. EL CASO DE TALAYUELA (CÁCERES) COMO EJEMPLO DE BUENAS PRÁCTICAS

La transición energética debe ser un proceso inclusivo que priorice el bienestar de las comunidades locales y la preservación del territorio, garantizando que los beneficios se distribuyan de manera equitativa y sostenible.

Este enfoque se refleja en el caso de Talayuela, donde la planificación territorial, la integración social y la protección ambiental convergen para ofrecer un modelo de buenas prácticas en la transición energética.

Este municipio, con una población total de 7.425 habitantes (según datos de 2025 del Instituto Nacional de Estadística) y 269 km^2 de extensión (según datos del propio Ayuntamiento), se ha consolidado como un polo clave en la transición energética de España, gracias a la instalación de grandes plantas solares fotovoltaicas y proyectos innovadores de integración medioambiental en torno a los proyectos fotovoltaicos de Talayuela Solar (300 MWp) y Talayuela II (55,21 MWp).

Figura 20.2. Planta fotovoltaica de Talayuela Solar (Cáceres)

Fuente: Statkraft.

El caso de Talayuela Solar destaca por ser un proyecto que se ubica sobre unas 820 hectáreas, de las cuales 312 se preservan como zona de protección ambiental, en un entorno

de dehesa de alto valor paisajístico y ecológico. Esta configuración refleja una lógica de gran escala replicable a una escala menor como lo es el caso de Talayuela II en un terreno de 115 hectáreas. Ambos se consideran un ejemplo de preservación de la biodiversidad y de integración con el paisaje, siendo estos aspectos clave para la integración de estos proyectos en el territorio. Al enfoque ambiental hay que sumar el enfoque social ya que estos proyectos han sido un ejemplo en materia de acciones sociales, fundamentalmente de generación de empleo y de oportunidades de desarrollo económico para empresas locales. Para ello, desde el inicio de los proyectos hasta su operación, la comunicación transparente y continua con los diferentes *stakeholders* ha sido la clave del proceso.

4.1. Integración social y empleo local

En el plano social, la construcción del proyecto de Talayuela Solar destaca por la relevancia del empleo local y por la articulación de medidas de vinculación comunitaria. Durante la construcción llegaron a trabajar más de 900 personas, de las cuales 262 eran vecinos de la localidad, lo que evidencia un esfuerzo por conectar el proyecto con el tejido socioeconómico del municipio. Esta cifra se alinea con la literatura que identifica el empleo local como uno de los vectores más visibles de beneficio comunitario y, por tanto, de aceptación social (Lane y Hicks, 2017; Lienhoop, 2018).

Figura 20.3. Población local realizando trabajos de instalación de paneles fotovoltaicos en Talayuela II (Cáceres)

Fuente: Statkraft.

Además del empleo, se han desarrollado otro tipo de acciones que representan la implicación de la empresa en el municipio. Durante la construcción de Talayuela Solar se realizó una inversión de manera directa sobre el territorio de más de 50 millones de euros, mientras que con Talayuela II ascendió a más de 34 millones de euros. Ambos ejemplos

constituyen una muestra significativa del volumen de capital movilizado en un contexto donde la actividad predominante es la agraria. Sin embargo, más allá de la magnitud agregada de la inversión (que supera los 80 millones de euros en conjunto), el elemento clave desde una perspectiva de sostenibilidad económica radica en la capacidad que han tenido estos proyectos para generar impacto económico en la cadena de suministro local, habiéndose proyectado su producción a una escala nacional.

A la creación de empleo e inversión local se han sumado otro tipo de iniciativas, como donaciones al banco de alimentos y patrocinios locales, o estrategias como el programa de becas «Atrayendo Talento», impulsado por Statkraft en colaboración con el Ayuntamiento de Talayuela, resultado de la firma de un convenio de colaboración público-privada que constituye un ejemplo significativo de intervención orientada a la sostenibilidad social del territorio. Esta iniciativa, enmarcada en el Plan de Intervención Social local, contempla la concesión de ayudas al estudio dirigidas a jóvenes de entre 14 y 25 años empadronados en el municipio, cuyo propósito es contribuir a la formación de capacidades locales y a la generación de oportunidades profesionales vinculadas al propio desarrollo energético, superando enfoques tradicionales centrados exclusivamente en impactos económicos de corto plazo.

Estas iniciativas encajan con las recomendaciones de la literatura sobre justicia distributiva, que subraya la importancia de que los beneficios no se perciban como exclusivamente privados, sino como parte de un retorno tangible para la comunidad (Jenkins et al., 2016; Roddis et al., 2018). En términos de buenas prácticas, el caso muestra cómo la combinación de empleo, apoyo social y presencia continuada en el territorio puede contribuir a consolidar la licencia social para operar.

4.2. GESTIÓN AMBIENTAL, ECONOMÍA CIRCULAR E INTEGRACIÓN DEL SECTOR PRIMARIO

Las plantas fotovoltaicas de Talayuela Solar y Talayuela II constituyen un caso representativo de integración de proyectos de generación renovable a gran escala en un territorio con una marcada identidad agraria y ambiental. Desde su fase de diseño y desarrollo, ambos proyectos han incorporado criterios orientados a minimizar los impactos ambientales, promover enfoques de economía circular y favorecer la compatibilidad de la actividad energética con usos tradicionales del suelo, especialmente vinculados al sector primario.

En términos de impacto ambiental, los proyectos han adoptado medidas de integración paisajística y de preservación de los valores naturales del entorno, priorizando soluciones que compatibilizan la implantación de infraestructuras solares con la conservación de la biodiversidad y la funcionalidad ecológica del territorio. Este enfoque responde a una concepción del impacto ambiental no limitada a la corrección de afecciones, sino orientada a la integración progresiva del proyecto en el ecosistema local y a la reducción de impactos acumulativos en un contexto de alta concentración de instalaciones energéticas.

En paralelo, Talayuela Solar y Talayuela II han incorporado principios de economía circular, tanto en la gestión de los recursos como en la planificación de los ciclos de vida de las infraestructuras. Estas acciones se orientan a la optimización del uso del suelo, la valorización de materiales y subproductos, y la reducción de residuos asociados a las fases de construcción, operación y eventual desmantelamiento. Durante la fase de construcción

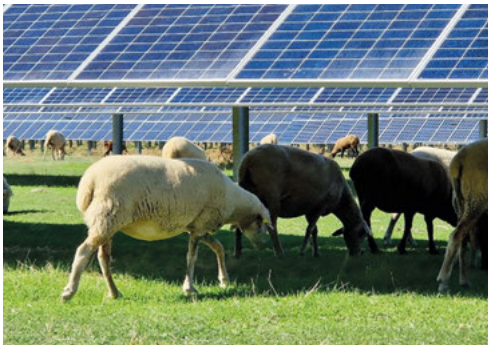
de la planta fotovoltaica Talayuela II se implantó un sistema de gestión orientado a la reutilización, reciclaje y valorización de residuos alineado con los principios de economía circular. Como resultado de este enfoque se logró reciclar y valorizar aproximadamente el 90 % de los residuos generados, reduciendo de forma significativa la fracción destinada a vertedero y fomentando la recuperación de materiales procedentes de las obras civiles y del montaje de las estructuras fotovoltaicas.

La economía circular se concibe, así, como un eje transversal del proyecto, alineado con los objetivos de sostenibilidad ambiental y eficiencia en el uso de recursos. El resultado obtenido sitúa a Talayuela II como una experiencia referencial en la aplicación de criterios de circularidad en proyectos solares a gran escala.

Otro elemento especialmente relevante es la integración de actividades del sector primario dentro de las plantas fotovoltaicas, que refuerza la multifuncionalidad del suelo y contribuye a la aceptación social del proyecto. En este sentido, se han promovido iniciativas compatibles con la operación de las instalaciones, como la apicultura y la ganadería extensiva, que permiten mantener usos productivos tradicionales, favorecer la biodiversidad y generar sinergias entre la actividad energética y el tejido socioeconómico local. Estas prácticas contribuyen, además, a la conservación del mosaico agroambiental y a la diversificación de ingresos en el entorno rural.

En la planta Talayuela Solar se ha implementado un enfoque agrovoltaico que permite la coexistencia de la producción eléctrica con actividades agrícolas y ganaderas, optimizando el uso del suelo y manteniendo funciones propias del sector primario, al tiempo que se favorece la gestión ecológica del espacio. De forma complementaria, la planta Talayuela II acoge una experiencia pionera de apivoltaica, mediante la integración de la apicultura dentro de la instalación fotovoltaica, aprovechando las condiciones ambientales generadas por la infraestructura (como la reducción de la perturbación del suelo y la presencia de vegetación) para fomentar servicios ecosistémicos clave como la polinización, la biodiversidad y la diversificación económica local.

Figuras 20.4 y 20.5. Ganadería ovina y apicultura como ejemplo de agro/apivoltaica en las plantas de Talayuela Solar (izquierda) y Talayuela II (derecha)



Fuente: Statkraft.

En conjunto, estas prácticas evidencian el potencial de los proyectos renovables a gran escala para incorporar principios de economía circular y soluciones basadas en la naturaleza, contribuyendo a mejorar su desempeño ambiental, su compatibilidad territorial y su aceptación social. Este enfoque no solo reduce impactos y optimiza recursos, sino que también contribuye a reforzar la legitimidad ambiental y social de las plantas fotovoltaicas, facilitando su inserción en el territorio y su alineación con los objetivos de la transición energética justa.

4.3. El Sello de Excelencia en Sostenibilidad de UNEF en Talayuela Solar y Talayuela II

El Sello de Excelencia en Sostenibilidad, otorgado por la Unión Española Fotovoltaica (UNEF), es un sistema de certificación voluntario diseñado para reconocer aquellas instalaciones fotovoltaicas que superan los requisitos legales mínimos y aplican estándares avanzados de sostenibilidad ambiental, social, económica y de gobernanza. Este distintivo tiene como objetivo garantizar que el despliegue de plantas solares en suelo contribuya de forma efectiva a la creación de valor compartido en los territorios, reforzando la aceptación social de los proyectos y su alineación con los principios de una transición energética justa y sostenible (UNEF, 2024).

En este marco, las plantas fotovoltaicas de Talayuela Solar y Talayuela II han recibido el Sello de Excelencia en Sostenibilidad de UNEF como reconocimiento a un enfoque integral de proyecto que incorpora medidas avanzadas de integración territorial, sostenibilidad ambiental y retorno socioeconómico local. Entre los aspectos valorados destacan la generación de empleo y oportunidades formativas en el ámbito local, la promoción de actividades compatibles con el sector primario, la aplicación de criterios de economía circular en la gestión de recursos y residuos, así como la adopción de medidas específicas para la protección de la biodiversidad y la integración paisajística de las instalaciones.

Asimismo, la concesión del sello reconoce una gobernanza del proyecto basada en la transparencia, la comunicación temprana y la participación con las administraciones y agentes locales, elementos que UNEF considera esenciales para consolidar la legitimidad social de las plantas fotovoltaicas en el territorio. De este modo, Talayuela Solar y Talayuela II se sitúan como casos de referencia en la aplicación de los principios promovidos por UNEF, demostrando cómo los proyectos renovables pueden compatibilizar la eficiencia energética con la responsabilidad ambiental y social, contribuyendo de manera tangible al desarrollo sostenible del entorno en el que se implantan.

Este tipo de certificaciones refuerza la credibilidad de las medidas ambientales y se alinea con las recomendaciones de la literatura especializada, que insiste en la necesidad de pasar de declaraciones genéricas de sostenibilidad a evidencias verificables y reconocidas por terceros (Roddis et al., 2018). En este sentido, el Sello de Excelencia en Sostenibilidad desarrollado por la Unión Española Fotovoltaica (UNEF) constituye un ejemplo relevante de estandarización sectorial, al incorporar un sistema de evaluación basado en auditorías independientes y en criterios estructurados que abarcan el impacto socioeconómico, la gobernanza, la integración ambiental y la protección de la biodiversidad. Desde su creación en 2020, esta certificación ha sido otorgada a decenas de proyectos (superando los 40

casos en el contexto español) y ha permitido evidenciar impactos medibles en términos de empleo local, tejido empresarial y conservación ambiental.

Desde la óptica de la justicia energética, la combinación de reducción de emisiones, protección parcial del suelo y reconocimiento externo configura un ejemplo de cómo los proyectos renovables pueden avanzar hacia una sostenibilidad más robusta, tanto técnica como socialmente percibida.

5. TALAYUELA COMO REFERENCIA DE BUENAS PRÁCTICAS EN LA NUEVA CULTURA TERRITORIAL

A la luz del marco conceptual y empírico analizado, el caso de Talayuela puede interpretarse como un ejemplo de buenas prácticas en varios sentidos.

En primer lugar, integra la dimensión territorial mediante la preservación parcial del suelo, la atención al paisaje y la compatibilidad con la dehesa, en línea con la Nueva Cultura Territorial del XII CIOT (FUNDICOT, 2025).

En segundo lugar, articula una estrategia social basada en empleo local, apoyo comunitario y presencia continuada en el territorio, coherente con las recomendaciones sobre justicia distributiva y procedimental (Jenkins et al., 2016; Lane y Hicks, 2017).

En tercer lugar, incorpora medidas ambientales avanzadas y obtiene reconocimientos externos que refuerzan su credibilidad en sostenibilidad.

En conjunto, Talayuela no elimina la complejidad ni los posibles conflictos inherentes a cualquier macroproyecto renovable, pero sí ofrece una referencia útil para avanzar hacia modelos de implantación más justos, territorialmente sensibles y ambientalmente integrados, en coherencia con los principios que inspiran la ordenación del territorio contemporánea.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Azarova, V. et al. (2019): «Social acceptance of renewable energy projects in Europe: A comparative study», *Energy Policy* 134, pp. 110-120.

Cohen, J. J.; J. Reichl y M. Schmidthaler (2014): «Re-focussing research efforts on the public acceptance of energy infrastructure: A critical review», *Energy* 76, pp. 4-9.

Ellis, G.: N Schneider y R. Wüstenhagen (2023): «Dynamics of social acceptance of renewable energy: An introduction to the concept», *Energy Policy* 181, 113706.

Fundicot (2025): *XII Congreso Internacional de Ordenación Territorial: Nueva Cultura Territorial*, Fundación para la Ordenación Territorial.

Jenkins, K.; D. McCauley; R. Heffron; H. Stephan y R. Rehner (2016): «Energy justice: A conceptual review», Energy Research & Social Science 11, pp. 174-182.

Lane, T. y J. Hicks (2017): *Community Engagement and Benefit Sharing in Renewable Energy Development: A Guide for Renewable Energy Developers*, Victorian Government.

Lane, T. y J. Hicks (2019): *A guide to benefit sharing options for renewable energy projects*, Clean Energy Council.

Lienhoop, N. (2018): «Acceptance of wind energy and the role of financial and procedural participation: An investigation with focus groups and choice experiments», *Energy Policy* 118, pp. 97-105.

Miteco (2024): *Jornadas de escucha y participación: Energías renovables y territorio*, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Mosquera López, S. y J. Fernández Gómez (2023): *Aceptación social de proyectos de energía renovable locales*, Cuadernos Orkestra, núm. 08/2023, Instituto Vasco de Competitividad-Fundación Deusto.

Roddis, P., et al. (2018): «Understanding opposition to renewable energy projects», *Energy Policy* 113, pp. 1-10.

Rodríguez-Segura, F. J.; J. C. Osorio-Aravena; M. Frolova; J. Terrados-Cepeda y E. Muñoz-Cerón (2023): «Social acceptance of renewable energy development in southern Spain: Exploring tendencies, locations, criteria and situations», Energy Policy 173, 113356.

Sigma Dos (2026): *Estudio sobre la percepción que tiene la población española sobre la energía fotovoltaica*, Madrid, Sigma Dos.

Sovacool, B. K. et al. (2017): «Distributive justice and renewable energy», *Energy Policy* 105, pp. 1-10.

Sovacool, B. K.; M. Burke; L. Baker; C. K. Kotikalapudi y H. Wlokas (2017): «New frontiers and conceptual frameworks for energy justice», *Energy Policy* 105, pp. 677-691.

UNEF (2024): *Sello de Excelencia en Sostenibilidad. Reconocimiento a proyectos fotovoltaicos con integración ambiental y circularidad*, Unión Española Fotovoltaica.

21 Paisajes en transición: la ordenación de la energía solar en el territorio para una transición energética justa

Michela Ghislanzoni[a]
Jesús Rodríguez Rodríguez[b]
Ana Coronado-Sánchez[c]

RESUMEN
El despliegue de la energía solar fotovoltaica en España atraviesa una etapa de aceleración, impulsada por los objetivos europeos de descarbonización, seguridad de suministro y refuerzo de la autonomía energética, intensificados tras las recientes crisis geopolíticas. Su rápida expansión ha generado beneficios ambientales, económicos y sociales indudables, pero también tensiones territoriales y conflictos locales, debidos en buena medida a un despliegue no planificado y a una articulación todavía débil de los mecanismos de concertación social. De hecho, el Real Decreto - Ley 7/2026 incorpora medidas orientadas a facilitar la electrificación y la transición energética, reflejando la creciente centralidad de esta cuestión en la agenda normativa estatal.
En este marco, frente al tradicional enfoque reactivo, basado en la evaluación de impacto ambiental caso por caso, este capítulo propone un enfoque proactivo y preventivo, basado en una concepción plena de la integración paisajística. Esta comprende no solo la adecuada contextualización de los proyectos, sino también la planificación territorial del despliegue renovable y el impulso de mecanismos de compensación y concertación social capaces de contribuir a una transición energética justa, también en el plano local.
Este planteamiento se sustenta en el desarrollo teórico elaborado para la Guía de Criterios de integración paisajística para las plantas solares fotovoltaicas en Navarra (Ghislanzoni et al., 2025), pendiente de publicación, y en su aplicación posterior, por los propios autores, al Plan Especial de Energías Renovables de Jerez de la Frontera (Cádiz) y al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, ambos en redacción en el momento de elaboración de este capítulo. Sobre esa doble base, teórica y aplicada, el texto expone los fundamentos metodológicos y sus principales traducciones operativas.

[a] Arquitecta, Territoria sl. mg@territoria.es
[b] Geógrafo, Territoria sl. jesus@territoria.es
[c] Doctora arquitecta, Universidad de Sevilla. acoronado@us.es

ABSTRACT

The deployment of photovoltaic solar energy in Spain is undergoing a phase of acceleration, driven by European objectives of decarbonisation, security of supply and strengthened energy autonomy, all of which have intensified in the wake of recent geopolitical crises. Its rapid expansion has generated undeniable environmental, economic and social benefits, but also territorial tensions and local conflicts, largely due to unplanned deployment and the still weak articulation of social consultation mechanisms. In fact, Royal Decree-Law 7/2026 introduces measures aimed at facilitating electrification and the energy transition, reflecting the growing centrality of this issue within the national regulatory agenda.

Against this background, and in contrast to the traditional reactive approach based on case-by-case environmental impact assessment, this chapter proposes a proactive and preventive approach grounded in a comprehensive understanding of landscape integration. This includes not only the proper contextualisation of projects, but also the territorial planning of renewable energy deployment and the promotion of compensation and social consultation mechanisms capable of contributing to a just energy transition, including at the local level.

This approach is based on the theoretical framework developed for the Guide to Landscape Integration Criteria for Ground-Mounted Photovoltaic Solar Plants in Navarre (Ghislanzoni et al., 2025), currently forthcoming, and on its subsequent application by the same authors to the Special Plan for Renewable Energy in Jerez de la Frontera (Cádiz) and to the Andalusian Spatial Plan, both of which were still being drafted at the time this chapter was written. On this dual theoretical and applied basis, the text sets out the methodological foundations and their main operational translations.

PALABRAS CLAVE

Integración paisajística, planificación territorial, planificación urbanística, energía solar fotovoltaica, transición energética justa, Gobierno de Navarra, Plan Especial de Energías Renovables de Jerez de la Frontera, Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

KEYWORDS

Andscape integration, spatial planning, urban planning; photovoltaic solar energy, just energy transition, Government of Navarre, Special Plan for Renewable Energy in Jerez de la Frontera, Andalusian Spatial Plan.

1. INTRODUCCIÓN: MÁS ALLÁ DE LA POTENCIA INSTALADA: PLANIFICACIÓN, PAISAJE Y CONFLICTOS EN EL DESPLIEGUE SOLAR

La rápida expansión de la energía fotovoltaica en España es la expresión territorial de la política de soberanía energética europea asociada a los objetivos interrelacionados de descarbonización, seguridad energética y reindustrialización verde. Estos se han ido plasmando en diferentes acuerdos como el Pacto Verde Europeo (Comisión Europea, 2019), el paquete legislativo Fit for 55 (Comisión Europea, 2021) o el plan *REPowerEU* (Comisión Europea, 2022), donde la Unión Europea ha ido marcando metas cada vez más ambiciosas: reducir al menos un 55 % las emisiones en 2030, alcanzar la neutralidad climática en 2050 o acelerar decididamente la implantación de renovables para disminuir la dependencia energética exterior.

El despliegue de las energías renovables en España se encuentra actualmente en una fase de redefinición estratégica, condicionada por los ambiciosos objetivos del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC 2021-2030. Gobierno de España, 2020; 2024), que aspira a alcanzar un 81 % de generación eléctrica renovable para el final de la década. Esta transición ha adquirido un carácter perentorio tras la inestabilidad en Oriente Medio y la persistencia del conflicto en Ucrania, situaciones que el Real Decreto Ley 7/2026 (Gobierno de España, 2026) identifica como amenazas directas a la autonomía energética y la estabilidad de precios del país. Ante este escenario, el Estado ha incrementado la inversión para acelerar la electrificación y el despliegue de la energía renovable, buscando garantizar la soberanía energética frente a la volatilidad de los mercados internacionales de hidrocarburos.

España prevé multiplicar por seis (Carralero et al., 2025) la potencia instalada de origen renovable de aquí a 2050, lo que, para la energía de origen solar, excluyendo el autoconsumo y tomando como referencia la superficie agraria útil como soporte más probable de implantación, supondría una ocupación aproximada del 1,26 % de la Superficie Agraria Unificada nacional (SAU). Cifra relativamente modesta, ya que la SAU representa, a su vez, el 46,5 % de la superficie total del país.

Desde una perspectiva estrictamente cuantitativa, podría afirmarse, por lo tanto, que se trata de una dinámica de ocupación territorial relativamente limitada. Sin embargo, conviene introducir varios matices.

En primer lugar, a corto plazo es previsible que la potencia instalada en el horizonte 2030 supere las previsiones del PNIEC y, a más largo plazo, que su crecimiento continúe con objetivos ampliados para 2050. De hecho, el Pla Territorial Sectorial per al Desenvolupament de les Energies Renovables a Catalunya prevé para ese horizonte una ocupación solar y eólica equivalente al 2,5 % del territorio autonómico (Institut Català d'Energia, 2023).

En segundo, el actual despliegue, que se concentra en las zonas más favorables, está produciendo impactos territoriales desiguales. La literatura reciente converge en que la clave no es el porcentaje de territorio ocupado, sino la distribución espacial y la adecuación al carácter del paisaje, entendido como el conjunto de elementos que explican y singularizan cada lugar (Observatori del Paisatge de Catalunya, 2025).

Finalmente, esta dinámica está generando conflictos que alimentan la percepción de un nuevo desequilibrio entre áreas rurales y urbanas, ante lo que se interpreta como un renovado proceso de drenaje de recursos del campo hacia la ciudad (Virah-Sawmy y Sturmberg, 2025). Ello favorece el rechazo social a este tipo de desarrollos (Hermoso et al., 2023) y se traduce en una creciente contestación social (Ghislanzoni y Prados Velasco, 2025; Kiesecker et al., 2024), observándose este proceso con claridad también en distintos ámbitos territoriales de la península ibérica (Codemo et al., 2024; Martínez-Medina et al., 2025).

En coherencia con los principios propuestos por el Convenio Europeo del Paisaje (Consejo de Europa, 2000), el Gobierno de Navarra encargó a la consultora Territoria (http://territoria.es), dentro de su línea editorial de Guías de integración paisajística, la Guía de integración paisajística 09. Criterios paisajísticos para las plantas solares fotovoltaicas en suelo rústico en Navarra (Ghislanzoni et al., 2025), actualmente pendiente de publicación.

Basada en la experiencia aplicada previa de los autores, la guía propone una metodología analítica-propositiva articulada en dos fases y dos niveles de ordenación, con el objetivo de superar la integración paisajística tradicional, habitualmente limitada a medidas *ex post* aplicadas una vez fijada la ubicación de la planta, ya que este enfoque reactivo –centrado en la evaluación de impactos y en la simple «mimetización» estética mediante criterios genéricos– resulta insuficiente en el actual contexto técnico y social.

La propia consultora tuvo sucesivamente la oportunidad de aplicar este planteamiento metodológico en dos casos prácticos, colaborando en la redacción de sendos instrumentos de planificación a diferentes escalas: el Plan Especial de Energías Renovables de Jerez de la Frontera (Cádiz) y el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

2. HACIA UN MODELO MULTIESCALAR Y MULTIDIMENSIONAL PARA LA IMPLANTACIÓN FOTOVOLTAICA EN EL TERRITORIO

2.1. Propuesta metodológica

La propuesta metodológica de la Guía, que se concreta para Navarra en lo relativo a la identificación paisajística y a las fuentes de información empleadas en el análisis, pero cuyo contenido metodológico resulta aplicable a cualquier territorio, plantea un cambio de enfoque basado en una triple orientación estratégica. En primer lugar, se fundamenta en la **localización óptima**, que comprende tanto la identificación de la aptitud territorial como la lugar determinación de la capacidad de acogida frente a los desarrollos solares. En segundo, una vez decidida la localización, se orienta a la efectiva integración paisajística de cada instalación en su contexto territorial, mediante su adecuada **contextualización**. Finalmente, incorpora de forma transversal la **concertación social** como pieza clave para favorecer la aceptación pública y asegurar un desarrollo energético equilibrado y justo.

La metodología propuesta puede resumirse, desde un punto de vista operativo, en los siguientes pasos (figura 21.1):

Paso 1. Análisis y diagnóstico. Se establecen las 3 dimensiones fundamentales sobre las que llevar a cabo el análisis y el diagnóstico de las plantas fotovoltaicas: la factibilidad territorial, la técnica y la paisajística de estas instalaciones. En el marco de cada una de estas tres categorías analíticas, se identifican las variables clave y las fuentes de información disponibles en Navarra para su valoración.

Paso 2. Los impactos paisajísticos. Se presentan los posibles efectos paisajísticos que puede generar una planta fotovoltaica, tratando sobre todo de estructurarlos con claridad: impactos sobre la **coherencia** del paisaje, sobre sus **valores** ambientales y patrimoniales, sobre sus **funciones** socioeconómicas, así como los efectos en las relaciones **identitarias** que se establecen entre población y paisaje.

Paso 3. Los criterios de integración paisajística a escala territorial: la planificación. Se expone el enfoque proactivo que subyace tras la integración paisajística en el marco de la escala territorial; enfoque que aplica fundamentalmente en la planificación territorial y urbanística y que se materializa a través de los criterios de localización óptima y capacidad de acogida.

Paso 4. Los criterios de integración paisajística a escala local: el proyecto. Se muestran las posibles pautas de contextualización aplicables a la instalación en su conjunto y en cada uno de sus componentes, proponiendo un enfoque contextual que busca una adaptación *ad hoc* para cada instalación en cada paisaje.

Paso 5. Las medidas de compensación paisajística. Atendiendo a las disfuncionalidades que pudiesen persistir pese a la aplicación de los criterios de integración, se identifican distintas medidas de compensación, que se estructuran siguiendo la misma lógica de los impactos: coherencia, valores, funciones e identidad.

Paso 6. La concertación social. Finalmente, y de gran interés en el marco de las controversias socioterritoriales surgidas en torno a las renovables, se muestra un conjunto de posibles medidas para impulsar una transición energética socialmente justa.

Figura 21.1. Fases de la metodología

Fuente: Elaboración propia.

2.2. Análisis y diagnostico

El **primer paso** de la propuesta metodológica consiste en realizar un análisis y diagnóstico basado en la noción de carácter paisajístico, entendida como el conjunto de elementos que explican, definen y singularizan la identidad de cada lugar (Swanwick y Land Use Consultants, 2002). Este diagnóstico se articula a través de tres dimensiones de factibilidad para las cuales la Guía identifica variables clave y detalla las fuentes de información autonómicas disponibles en Navarra. La **factibilidad técnica** otorga prioridad a las localizaciones que presentan un alto potencial energético por horas de sol, ausencia de riesgos naturales y proximidad a las infraestructuras eléctricas y de comunicación necesarias para la operatividad de las plantas. La **factibilidad territorial** evalúa la compatibilidad de las instalaciones con los usos y valores preexistentes, incluyendo el relieve, la hidrografía, la capacidad agrológica, la planificación urbanística y el patrimonio natural y cultural, factores que pueden determinar si la implantación es favorable o desaconsejable. Por último, la **factibilidad paisajística**, actualmente muy poco presente en los procesos analíticos, concierne a los significados que la sociedad atribuye a su territorio. La consideración de esta última perspectiva implica abordar variables relativas a la identidad (dominios públicos, cultivos y manejos tradicionales, lugares y recorridos de actividades etnológicas, esparcimiento y ocio); la escala del paisaje (estructura parcelaria o densidad de la edificación); y las condiciones de visibilidad y de percepción.

2.3. Los impactos paisajísticos

El **segundo paso** de la metodología se centra en la identificación de los impactos paisajísticos, clasificados según su naturaleza –directos, indirectos, temporales, permanentes o sinérgicos– y organizados en cuatro bloques principales.

- El primero aborda la **coherencia y dimensión escénica,** analizando cómo las nuevas infraestructuras energéticas pueden alterar la continuidad morfológica, funcional y visual del territorio. La fragmentación de tramas y la aparición de imágenes artificiales dominantes distorsionan la lectura del paisaje, especialmente cuando se acumulan plantas próximas dentro de una misma cuenca visual.
- El segundo bloque examina los **valores territoriales**, integrando componentes ambientales y patrimoniales. En el ámbito ecológico, se consideran los efectos sobre la biodiversidad, la fragmentación de hábitats y la erosión del suelo; desde la perspectiva cultural, se analiza la afección sobre registros patrimoniales materiales –yacimientos arqueológicos, arquitectura vernácula– y la posible descontextualización de bienes culturales o paisajes protegidos.
- El tercer bloque aborda la **dimensión funcional y productiva del territorio**, evaluando la pérdida de multifuncionalidad del territorio cuando los usos agrícolas, ganaderos o forestales se sustituyen por un aprovechamiento energético exclusivo.
- El cuarto bloque se centra en los impactos sobre la **identidad**, que afectan a las representaciones colectivas y los vínculos afectivos de la población con su entorno. Las transformaciones percibidas como ajenas o impuestas pueden generar una pér-

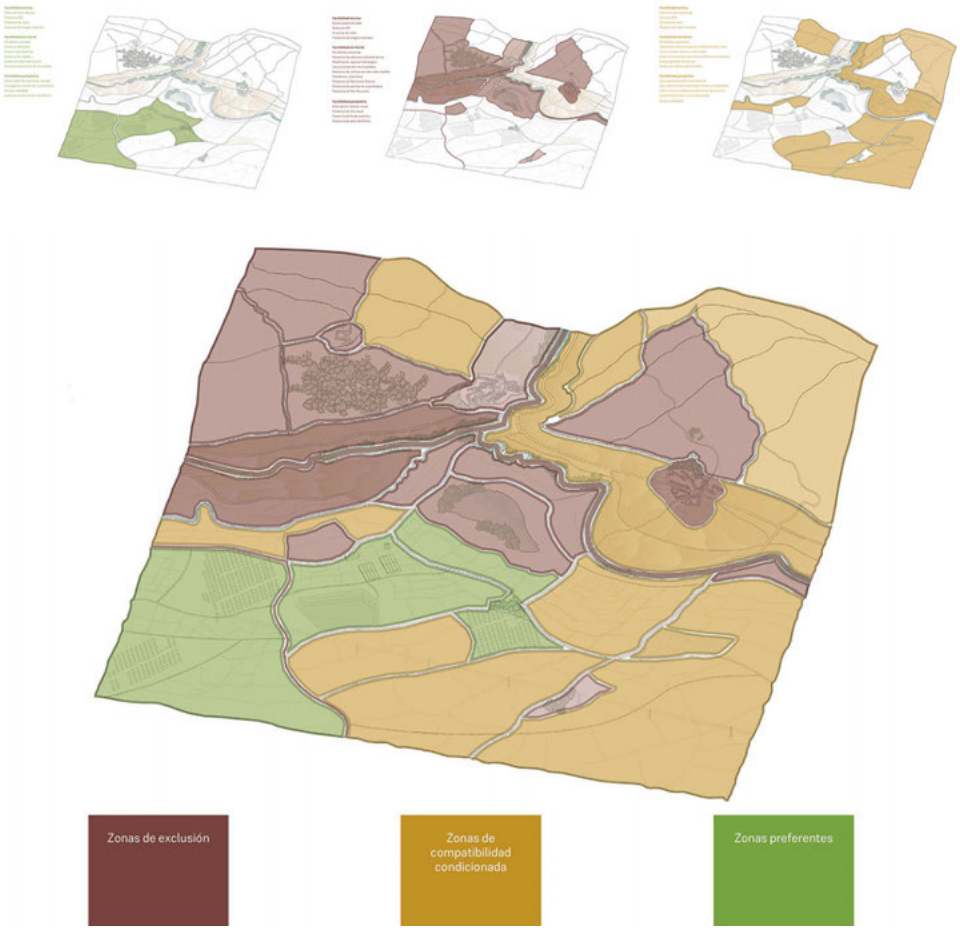
dida del sentido de pertenencia, especialmente en contextos o enclaves de alto valor social como montes comunales o áreas vinculadas a rituales y prácticas ciudadanas.

Finalmente, la metodología subraya que estos impactos rara vez se producen de forma aislada, sino que suelen coexistir y potenciarse mutuamente. Fenómenos como la covisión –visibilidad simultánea de varias plantas– o la repetición secuencial de instalaciones en un recorrido incrementan la artificialización y descontextualización del paisaje, elevando su grado de lesividad y reforzando la necesidad de una planificación integrada y preventiva.

2.4. Criterios de integración paisajística en la planificación: la localización óptima y la capacidad de acogida

El **tercer paso** de la metodología sostiene que la planificación territorial y urbanística constituye la palanca fundamental para la integración paisajística, dado que corregir los efectos de una ubicación inadecuada mediante medidas proyectuales es prácticamente imposible. Este enfoque proactivo se articula a través de dos criterios principales: la localización óptima y la capacidad de acogida. La **localización óptima** es un criterio aplicable mediante dos enfoques no excluyentes, la zonificación territorial y la compatibilidad de los distintos usos (permitido / prohibido). El primero se aplica mediante la categorización del territorio en términos de aptitud para la implantación de las plantas fotovoltaicas, delimitando, a partir de la factibilidad técnica, territorial y paisajística, zonas de exclusión, de capacidad condicionada y preferentes. Finalmente, a partir de esta categorización del territorio, se establece una zonificación operativa para la adecuada integración paisajística de las implantaciones. El segundo enfoque es una versión simplificada del anterior, orientándose a evitar las principales interacciones negativas entre la planta fotovoltaica y entornos sensibles, como por ejemplo el entorno urbano, estableciendo una separación mínima de las implantaciones respecto a los ámbitos a cautelar.

Figura 21.2. Zonificación de un territorio



Fuente: Elaboración propia (En: Guía de integración paisajística 09. Criterios paisajísticos para las plantas solares fotovoltaicas en suelo rústico en Navarra, inédita).

Por otro lado, la **capacidad de acogida** se define como el umbral de transformación asumible por cada paisaje frente a las energías renovables. Para su implementación operativa, se utiliza el índice de saturación (Requejo Liberal, 2024), que establece un porcentaje de ocupación máxima del suelo respecto a una unidad territorial, permitiendo diferenciar niveles de saturación bajo, medio o alto. Este mecanismo pretende asegurar una cierta proporcionalidad en el despliegue de las renovables, equilibrando la transición energética con la preservación de sectores estratégicos, como la soberanía alimentaria, y con la integridad paisajística de los distintos contextos territoriales, considerando para ello aspectos como la fragilidad y los valores identitarios del lugar. En relación con este

parámetro, resulta determinante establecer las unidades de referencia para el cálculo de esta variable; en el caso de Navarra se propone adoptar las unidades de paisaje ya identificadas (Gobierno de Navarra, 2011), pero existen otras opciones como el término municipal (Generalitat Valenciana: Ley 6/2024, Decreto Ley 14/2020, Decreto Ley 1/2022), las clases agrológicas (Generalitat de Catalunya, Decreto Ley 16/2019), las cuencas visuales (Plan Territorial Sectorial de Energías Renovables de Euskadi, 2024) o unidades territoriales de referencia establecidas *ad hoc* (Requejo Liberal, 2024).

2.5. Criterios de integración paisajística a escala de proyecto: la contextualización

El **cuarto paso** de la metodología se centra en los criterios de integración paisajística a escala de proyecto, orientados a adecuar el diseño de la planta fotovoltaica al contexto específico una vez seleccionado el emplazamiento. Esta fase se articula principalmente mediante la **contextualización**, que busca un encaje morfológico con los patrones estructurantes del entorno para preservar las continuidades ambientales, funcionales y visuales. Las medidas se organizan según los bloques de impacto previamente definidos –coherencia, valores, funciones e identidad–, lo que implica conservar elementos como la topografía, la red hídrica, el parcelario, la vegetación y el patrimonio territorial.

En relación con la coherencia, se consideran aspectos de composición y adecuación al relieve y a la red de caminos, promoviendo soluciones como el soterramiento de líneas eléctricas para evitar la fragmentación visual. En cuanto a los valores vigentes en la localización, se prioriza la protección de corredores ecológicos, la conservación de la vegetación preexistente y del patrimonio vernáculo. La dimensión funcional debe orientarse a conseguir la complementariedad y la diversidad de los usos y aprovechamientos del territorio, favoreciendo diseños que permitan compatibilizar las actividades agroforestales con la producción energética.

Un segundo eje dentro de la contextualización aborda las características y materiales de todos los componentes de la planta –paneles, edificaciones auxiliares, vallados y subestaciones–, buscando una imagen unitaria y ordenada que reduzca la pérdida de referencias culturales y paisajísticas. A ello se suma el principio de reversibilidad, que garantiza la posibilidad de desmantelar la instalación sin dejar huellas permanentes, asegurando la recuperación de los valores del territorio.

Finalmente, estas medidas deben integrarse en los procedimientos administrativos de autorización, especialmente en la Evaluación de Impacto Ambiental y en la Autorización de actividades en suelo no urbanizable (art. 117 TRLFOTU; art. 4 Orden Foral 64/2006), promoviendo soluciones basadas en la naturaleza y el uso de materiales reciclados o reciclables para asegurar una integración sostenible.

Figura 21.3. Contextualización de una planta fotovoltaica

Fuente: Elaboración propia (En: Guía de integración paisajística 09. Criterios paisajísticos para las plantas solares fotovoltaicas en suelo rústico en Navarra, inédita).

2.6. Las medidas de compensación paisajística

El **quinto paso** de la propuesta metodológica se focaliza en las **medidas de compensación paisajística**, concebidas como acciones destinadas a reducir los impactos negativos residuales que persisten tras la implementación de los criterios de integración previa. Estas intervenciones se rigen por los principios de proporcionalidad y vinculación causal con los efectos del proyecto para evitar la imposición de cargas impropias (Schoukens y Cliquet, 2014). Con el fin de garantizar una respuesta técnica sistemática, la metodología vuelve a organizar estas medidas en cuatro dimensiones: coherencia, valores, funcionalidad e identidad. Un elemento determinante para la viabilidad de estas acciones es su instrumentación mediante convenios urbanísticos voluntarios entre el promotor y la Administración local, al amparo del marco legal vigente (art. 23 TRLFOTU, en el caso de Navarra).

Este mecanismo genera sinergias positivas para ambas partes; el promotor refuerza la legitimidad social y ambiental de su inversión, mientras que los entes locales obtienen retornos tangibles en forma de mejoras paisajísticas, patrimoniales o agroambientales, reduciendo así los riesgos de oposición o judicialización. En términos operativos, las medidas de coherencia incluyen la restauración de microtramas agrarias, el mantenimiento de caminos y la recuperación de lindes tradicionales como muros de piedra seca. Por su parte, las acciones sobre los valores se orientan a la recuperación del valor ecológico

local, la regeneración de zonas degradadas y la conservación del patrimonio cultural. En cuanto a la funcionalidad, se promueven los paisajes agrícolas regenerativos, el pastoreo local y el desarrollo de infraestructuras para la transición energética, como estaciones de carga o mejoras de eficiencia en edificios públicos. Finalmente, las medidas vinculadas a la identidad plantean la creación de dotaciones para la interpretación del paisaje mediante miradores o recorridos, el apoyo a huertos comunitarios y la firma de acuerdos que favorezcan la gobernanza y la corresponsabilidad en la gestión del territorio.

2.7. Las medidas de concertación social

En el **paso seis** se abordan las medidas de concertación social, elemento central para mejorar la aceptación e implicación de la ciudadanía, especialmente de las comunidades locales, en los proyectos de energías renovables, tanto en la fase de planificación como en la escala local una vez decidida su implantación (Mosquera y Fernández, 2023). Aunque la percepción general hacia las energías renovables suele ser positiva, ello no garantiza la aceptación de las externalidades locales asociadas a sus instalaciones, incluso cuando se reconoce su importancia en el contexto del cambio climático. Las principales barreras se relacionan con impactos percibidos sobre el paisaje, la ecología, la salud, la seguridad o la identidad territorial, así como con restricciones en el uso del suelo o pérdida de control sobre la propiedad. La falta de información y de participación efectiva en la toma de decisiones influye directamente en la oposición social.

La aceptación aumenta cuando la población percibe que las externalidades negativas derivadas de una planta fotovoltaica se equilibran mediante mecanismos compensatorios que mejoran el bienestar local, ya sea de forma directa o indirecta (Azarova et al., 2019). Superar la oposición al despliegue territorial de las renovables requiere procedimientos más transparentes, participativos y equitativos, así como un reparto justo de los beneficios generados por los nuevos modelos energéticos (Batel, 2020). En un contexto en el que la producción energética vuelve a tener un componente endógeno, se trata de que esta transición se realice de manera ordenada y beneficiosa para las poblaciones que asumen de forma más directa los efectos territoriales.

Este enfoque se articula en torno al principio de justicia social, que busca una distribución equitativa de los costes y beneficios (Sovacool et al., 2017) a través de mecanismos procedimentales y distributivos. La justicia procedimental se centra en garantizar procesos transparentes y participativos, destacando la importancia de la calidad y oportunidad de la información y la claridad sobre el alcance real de la participación. La justicia distributiva subraya la necesidad de que los retornos económicos permanezcan en el territorio mediante fórmulas como la copropiedad, la cofinanciación, las comunidades energéticas, junto con beneficios tangibles como empleo, formación o refuerzo de servicios (Mosquera y Fernández, 2023).

3. LA CONSIDERACIÓN DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES EN EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

La Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA), configura el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) como el instrumento llamado a establecer los elementos básicos de la organización y estructura del territorio andaluz, constituyendo el marco de referencia para los restantes instrumentos de ordenación territorial y urbanística, para las actuaciones con incidencia territorial y, en general, para la acción pública. En desarrollo de este marco, la revisión del POTA se inició en 2024 y cuenta actualmente con una versión preliminar, publicada en el BOJA n.º 207, de 28 de octubre de 2025.

Al mismo tiempo, la aprobación de la LISTA supuso un cambio sustancial en materia de energías renovables, al considerar su implantación como actividad ordinaria en suelo rústico. Esta opción normativa ha facilitado de manera notable el despliegue de estas nuevas fuentes de energía en el territorio regional, pero también ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con criterios que permitan modular su implantación, ordenar los niveles de ocupación del suelo de estas implantaciones y asegurar su adecuada integración ambiental y paisajística.

En una comunidad autónoma como Andalucía, caracterizada por la elevada heterogeneidad y singularidad de sus paisajes, la ordenación de las renovables se ha convertido, lógicamente, en uno de los aspectos más debatidos en el proceso de elaboración del POTA. En dicho proceso, se ha puesto de manifiesto la necesidad de formular una regulación específica para la implantación de las energías renovables que, sin perder claridad y operatividad, fuera capaz de responder con equilibrio a realidades territoriales muy distintas y a intereses igualmente diversos.

El esquema adoptado por el POTA para la ordenación de las energías renovables reproduce, en lo esencial, las mismas pautas metodológicas desarrolladas en la Guía que se ha expuesto en el apartado precedente.

Con carácter general, el POTA establece que la implantación de instalaciones de generación, transporte y almacenamiento de energía renovable debe responder a un criterio de despliegue racional, equilibrado y territorialmente compatible con los valores ambientales, culturales, paisajísticos y agrarios preexistentes, así como con la soberanía alimentaria y con el bienestar de las comunidades locales. Desde esta perspectiva, el precepto impulsa un modelo energético descentralizado, con especial atención al autoconsumo, a las comunidades energéticas locales, a la participación ciudadana, a la justicia energética y al retorno social de los proyectos.

Asimismo, el citado artículo dispone que la transición energética debe articularse desde la planificación territorial y urbanística, y prevé que la administración sectorial competente delimite las zonas de aceleración de renovables en coherencia con dicha planificación. Hasta que los instrumentos territoriales y urbanísticos incorporen sus propias determinaciones, se establecen además criterios cautelares de aplicación general.

Por último, se exige que las propuestas de implantación se justifiquen mediante metodologías de análisis territorial integradas, atendiendo a la mínima afección a los valores

existentes, al mejor ajuste al planeamiento, al menor impacto de las infraestructuras de acceso y evacuación, a la preferencia por suelos de bajo valor agronómico y a la compatibilización con usos agroganaderos, en particular mediante soluciones agrovoltaicas.

3.1. Localización óptima

En el modelo propuesto en el POTA, se utiliza la primera de las dos herramientas posibles para la localización óptima: **la compatibilización entre usos (prohibido/permitido).**

En este marco, la normativa de la versión preliminar del POTA establece la prohibición de implantaciones energéticas en los elementos integrantes del Sistema del Patrimonio Territorial de Andalucía, en los suelos de alta capacidad agrológica y regadíos históricos, en los suelos transformados en regadío mediante declaración de Zona Regable de Interés General, en los suelos afectados por riesgo de inundación, en los terrenos con pendientes superiores al 15 % y en aquellos supuestos que comporten la sustitución de cubierta natural arbolada. Complementariamente, para las instalaciones de autoconsumo y las promovidas por comunidades energéticas locales, estas limitaciones pasan a tener carácter de directriz. Para este tipo de implantaciones con una marcada impronta descentralizada y autosuficiente, se fija una distancia mínima de 1.000 metros respecto de los espacios incluidos en el Sistema del Patrimonio Territorial de Andalucía y de los suelos urbanos o rústicos en los que esté prevista una actuación de transformación urbanística, salvo en los supuestos anteriores, pudiendo además dicha distancia ser modulada por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Debe recordarse, a este respecto, que el Sistema del Patrimonio Territorial de Andalucía integra bienes y espacios protegidos por su valor ambiental, cultural y paisajístico. De la regulación establecida se desprende, por tanto, una voluntad clara de evitar la implantación de plantas fotovoltaicas en los ámbitos territorialmente más sensibles, admitiendo únicamente un tratamiento más flexible para aquellas fórmulas de implantación vinculadas al autoconsumo o a comunidades energéticas locales.

En cuanto a la **zonificación** por aptitud territorial, el POTA remite su definición a los Planes de Ordenación del Territorio Subregionales, solución comprensible en una comunidad autónoma de la dimensión y diversidad territorial de Andalucía. Esta opción no supone una renuncia a la ordenación desde la escala regional, sino una distribución subsidiaria de funciones entre los diferentes instrumentos de ordenación territorial: el POTA fija los criterios generales y cautelas territoriales, mientras que la delimitación pormenorizada de zonas aptas o no aptas se desplaza a una escala subregional más adecuada para captar las diferencias paisajísticas y funcionales del territorio andaluz. Hay que señalar, en relación con la organización de la planificación territorial en Andalucía, que la revisión del POTA prevé una reorganización de la planificación subregional (POTS) sobre una base provincial, precisamente para dotar a esta escala de mayor operatividad y eficacia a los instrumentos de ordenación en las escalas intermedias o supralocales.

En cuanto a la capacidad de acogida, el POTA establece un índice de saturación consistente en una ocupación máxima total del cinco por ciento (5 %) del suelo del término municipal, excluyendo del cómputo los suelos rústicos especialmente protegidos por legis-

lación sectorial y favoreciendo, además, aquellas soluciones que permitan la continuidad del uso primario del suelo, como los sistemas agrovoltaicos, las cubiertas vegetales o la coexistencia con usos ganaderos, apícolas y similares (Revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, versión preliminar, art. 6.5.4).

Este valor numérico se ajusta a la realidad territorial de la comunidad autónoma y supera con creces los mínimos requeridos para la previsión regional de 2050 (Carralero et al., 2025); el ya mencionado «multiplicar por seis» la potencia instalada actual. Dicha referencia se alinea también con los valores marcados por los instrumentos que se van aprobando en las restantes comunidades autónomas, en función de su extensión territorial y necesidades energéticas.

En términos comparados, los valores de capacidad de acogida que vienen adoptándose en las distintas comunidades autónomas oscilan, de manera general, entre el 4 y el 10 % sobre parte del suelo disponible, y apreciándose una simplificación en la unidad territorial de referencia sobre las que actúan: desde regulaciones vinculadas a la capacidad agrológica del suelo hacia el término municipal, has una unidad territorial de referencia más simple y operativa (Ghislanzoni y Prados Velasco, 2025). Así, en Cataluña, el Decreto Ley 16/2019 vinculaba los porcentajes de ocupación a la superficie agrícola del término municipal y a su capacidad agrológica (10 % de secano y 5 % de regadío), mientras que el *Pla Territorial Sectorial per al Desenvolupament de les Energies Renovables a Catalunya* fija para la fotovoltaica un límite máximo del 5 % del término municipal (Decreto Ley 16/2019, de 26 de noviembre; Institut Català d'Energia, 2023). Por su parte, la Comunitat Valenciana fija actualmente un límite del 10 % para el suelo no urbanizable común y protegido de cada municipio (Ley 6/2024, de 5 de diciembre), sustituyendo el criterio más restrictivo del 3 % que había establecido la regulación inmediatamente anterior, y que podía rebasarse según la capacidad agrológica de los suelos (Decreto Ley 1/2022, de 22 de abril). En Euskadi, el umbral máximo se sitúa también en el 10 %, aunque referido a cuencas visuales dentro de las zonas no excluidas, lo que introduce una unidad territorial de referencia distinta, más directamente vinculada a la percepción paisajística (Plan Territorial Sectorial de Energías Renovables de Euskadi, aprobación provisional, 2024). Desde esta perspectiva, el 5 % fijado por el POTA puede entenderse como un valor intermedio y prudente, coherente con la tendencia general y con los objetivos de descarbonización fijados, pero claramente orientado a contener procesos de saturación territorial.

3.2. Contextualización

Se establece la obligación de incorporar corredores ecológicos interiores continuos, a razón de uno por cada 25 MWp o 40 hectáreas, con la doble función de asegurar la conectividad ecológica con el entorno y fragmentar visualmente la continuidad de los paneles. Asimismo, las alteraciones del medio natural deben compensarse mediante actuaciones regenerativas sobre una superficie equivalente, orientadas a reforzar la biodiversidad.

En cuanto al emplazamiento y diseño de las plantas fotovoltaicas, se exige su adecuación a la matriz biofísica y parcelaria del territorio, a la topografía y a las curvas de nivel, minimizando movimientos de tierra, explanaciones, impermeabilización y riesgos erosivos. También se requiere una disposición regular y coherente de los paneles, la lo-

calización de instalaciones auxiliares e infraestructuras de evacuación en los puntos de menor impacto visual, el aprovechamiento preferente de la red de caminos existente y la implantación de medidas de ocultación vegetal adaptadas al paisaje y mantenidas durante toda la vida útil del proyecto.

4. APLICACIÓN METODOLÓGICA: EL PLAN ESPECIAL DE ENERGÍAS RENOVABLES DE JEREZ DE LA FRONTERA

Como se ha anticipado en la introducción y con el fin de mostrar la replicabilidad de la metodología expuesta en la Guía, un ejemplo de su aplicación directa a un instrumento de ordenación urbanística, el Plan Especial de Energías Renovables de Jerez de la Frontera (PEER), que al momento de la redacción del presente capítulo se encuentra en la fase de aprobación inicial. El PEER constituye un desarrollo práctico de los criterios formulados previamente en la Guía, con adaptación de la metodología expresada a la escala y necesidades específicas del planeamiento urbanístico y al notable término municipal de Jerez de la Frontera, tanto en cuanto a extensión como por la marcada significación de los indiscutibles valores paisajísticos ligados al viñedo y al río Guadalete.

4.1. La zonificación del PEER

La zonificación desarrollada en el PEER materializa precisamente la lógica preventiva y proactiva postulada en la Guía, utilizando la identificación de las aptitudes territoriales como instrumento para orientar la implantación de energías renovables en el suelo rústico. En coherencia con la Guía, el punto de partida es la consideración integrada de las tres dimensiones de la factibilidad –técnica, territorial y paisajística–, cuya lectura conjunta permite orientar la localización de las instalaciones hacia ámbitos de mayor compatibilidad y menor conflictividad potencial.

Se indica con claridad en la Guía que deben escogerse, caso por caso, territorio por territorio, aquellas variables técnicamente relevantes y con capacidad discriminatoria a la escala de planificación, evitando la acumulación indeterminada o superflua de capas temáticas, es decir, una selección razonada de aquellas variables que permiten diferenciar con claridad zonas territorialmente más o menos idóneas.

Factibilidad técnica. En el plano metodológico, esta dimensión agrupa las variables que inciden en la viabilidad material y económica de las instalaciones: condiciones físicas del emplazamiento, accesibilidad, riesgos naturales y, en su caso, relación con las infraestructuras energéticas.

En el caso del PEER, aunque tanto el potencial energético como la capacidad de evacuación a la red constituyen factores fundamentales para la viabilidad efectiva de cualquier instalación renovable, no se han incorporado como criterios determinantes de la zonificación general del suelo rústico.

En el primer caso, porque el potencial solar es homogéneo en todo el término municipal, dependiendo sobre todo de la orientación de la instalación. Por otra parte, la capacidad de evacuación a la red gestionada por Red Eléctrica de España (REE) depende

de la planificación sectorial de las infraestructuras eléctricas –incluida la actualización de subestaciones y líneas–, la cual se revisa con una periodicidad de carácter sexenal. Esta periodicidad, sensiblemente más corta que la vigencia del Plan Especial, de carácter indefinido, impide que esta variable pueda considerarse como determinante válido a largo plazo para la zonificación urbanística.

En todo caso, se establece una regulación normativa para la correcta integración paisajística de las líneas, que es el aspecto con mayor incidencia territorial. Sí se han incorporado aquellos riesgos naturales con expresión territorial estable y cartografiable que pueden comprometer la implantación de las instalaciones en el término municipal de Jerez. En particular, el análisis se ha centrado en el riesgo de inundación, introducido con un sentido preventivo para excluir ámbitos potencialmente afectados, y en el de erosión, especialmente relevante en el caso de las plantas solares por su capacidad de alterar la dinámica del suelo mediante movimientos de tierra, modificación de escorrentías o procesos de sellado parcial.

Factibilidad territorial. La Guía enumera un conjunto de variables que se refieren a los condicionantes derivados de la planificación territorial y urbanística, de la propia base física del territorio, de los usos y funciones del suelo, de la capacidad agrológica y de la presencia del patrimonio territorial, entendido este último en sentido amplio, esto es, tanto en su dimensión ambiental como cultural.

En coherencia con este planteamiento, el PEER incorpora inicialmente los condicionantes derivados de la planificación territorial y urbanística, partiendo de la necesaria adecuación al marco vinculante establecido por el planeamiento supramunicipal y por el PGOU, lo que conduce a restringir las zonas aptas al suelo rústico común de secano y a excluir el resto de las categorías de suelo rústico protegidas o preservadas por sus valores naturales, paisajísticos, culturales o productivos.

En segundo lugar, el PEER considera la base física del territorio, fundamentalmente a través de la pendiente, utilizada como variable discriminatoria para excluir aquellas áreas donde la implantación de plantas solares resultaría territorial y técnicamente menos adecuada y excluyendo la red hidrográfica. En tercer lugar, se atiende a los usos y funciones del suelo, incorporando tanto la cercanía al suelo urbano como la concentración de edificaciones rurales aisladas, con el fin de evitar interferencias con ámbitos residenciales, minimizar afecciones paisajísticas y preservar la flexibilidad de futuros desarrollos urbanos.

En cuarto lugar, el PEER incorpora la capacidad agrológica de forma adaptada a las características de Jerez, utilizando como principal criterio territorial la preservación del viñedo, no solo por su valor agronómico, sino por su papel estructurante en la identidad paisajística, productiva y cultural del municipio. Finalmente, el Plan integra la presencia del patrimonio territorial, tanto en su vertiente ambiental como cultural, reforzando la exclusión o cautela en aquellos ámbitos vinculados a flora y fauna amenazada, humedales e hitos patrimoniales. De este modo, la factibilidad territorial en el PEER no se limita a identificar restricciones sectoriales aisladas, sino que traduce a la ordenación una lectura compleja del territorio.

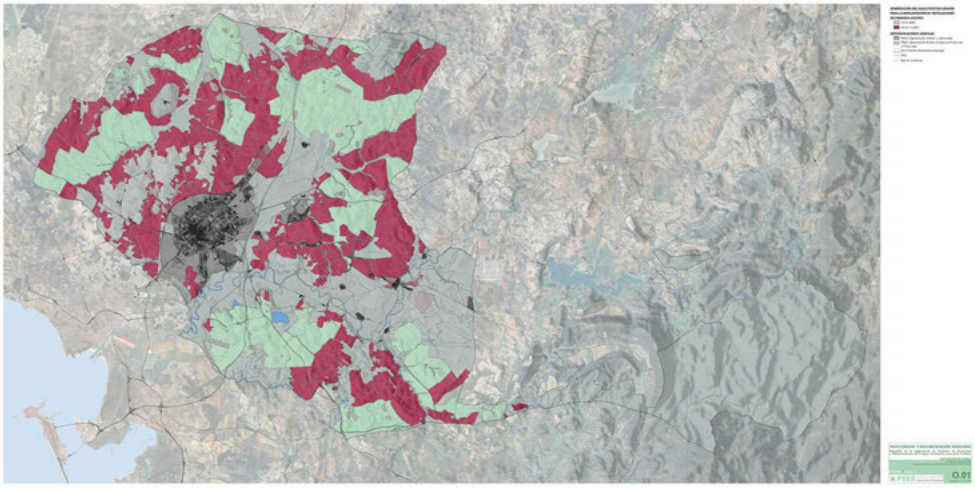
Factibilidad paisajística. Esta es probablemente la aportación más innovadora del enfoque propuesto por la Guía ya que, frente a aproximaciones que identifican el paisaje exclusivamente con la visibilidad o con la corrección formal de los elementos construidos,

el ejemplo práctico asume que el paisaje expresa relaciones identitarias, patrones históricos de ocupación, escalas perceptivas, valores simbólicos y formas de uso social del territorio.

Desde esta perspectiva, el PEER traslada esta dimensión a la zonificación mediante tres tipos de variables. En primer lugar, la estructura visual del territorio, analizada a partir de la intervisibilidad general del término municipal y desde las principales carreteras, entendidas como ejes preferentes de fruición paisajística; con ello se identifican los ámbitos con una mayor sensibilidad escénica, es decir, aquellos en los que la implantación de plantas solares podría producir impactos visuales significativos. En segundo lugar, los hitos geográficos, cuya singularidad morfológica, elevada exposición visual y capacidad para estructurar la percepción del relieve y del paisaje de campiña los convierten en elementos especialmente frágiles frente a la introducción de instalaciones de gran escala. Finalmente, el PEER incorpora el uso público recreativo en suelo rústico, considerando parques rurales, equipamientos y senderos como espacios relevantes no solo por su función social, educativa y de ocio, sino también por su papel en la relación cotidiana entre la población y el paisaje.

Desde el punto de vista disciplinar, este tipo de desarrollo aplicado tiene además otra virtud: facilita la trazabilidad entre diagnóstico, criterios y determinaciones, solventando una de las debilidades frecuentes en los instrumentos de ordenación: la distancia entre la información analizada y las decisiones finalmente adoptadas. Por el contrario, cuando la zonificación de aptitud se apoya en una lectura integrada de la factibilidad técnica, territorial y paisajística, las determinaciones resultantes adquieren mayor coherencia interna, son más fácilmente justificables y ofrecen un marco más estable tanto para la Administración como para las entidades promotoras.

Figura 21.4. La zonificación del término municipal de Jerez de la Frontera



Fuente: PEER Jerez de la Frontera (documento para la aprobación inicial).

4.2. La capacidad de acogida en el PEER

Una vez establecidas las zonas aptas y no aptas, la metodología incorpora un segundo criterio territorial dirigido a modular la intensidad del despliegue: la capacidad de acogida. En el caso del PEER, esta se concreta, para las instalaciones solares fotovoltaicas, mediante la fijación de un índice de ocupación máxima del 5 % de la superficie del suelo rústico común de secano, entendido como umbral global de implantación a escala municipal.

El valor del 5 % se plantea como un límite prudente y proporcionado, coherente con los umbrales que comienzan a adoptarse en distintos marcos de ordenación territorial y, en Andalucía, con la revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), actualmente elaborada su Versión Preliminar. El problema no radica tanto en la magnitud absoluta del suelo requerido como en su posible concentración en determinados ámbitos y en los efectos acumulativos que ello puede generar sobre paisajes agrarios concretos. Desde esta perspectiva, el índice opera como un mecanismo de contención frente a procesos locales de saturación, fragmentación y artificialización del suelo rústico, sin impedir el despliegue de las energías renovables, estratégico para la estabilidad y la transición energética del país. Se trata, en definitiva, de un umbral suficientemente amplio para permitir la implantación fotovoltaica, pero a la vez lo bastante restrictivo como para evitar que esta comprometa la función ambiental, productiva y paisajística del territorio.

Además, el PEER excluye del cómputo de ese porcentaje determinadas modalidades de implantación con mayor compatibilidad territorial y social, como la agrovoltaica, las instalaciones en suelos degradados o contaminados, las comunidades energéticas locales, el autoconsumo no industrial y los proyectos de promoción pública o público-privada con participación pública predominante. Con ello, la capacidad de acogida deja de operar como un simple techo cuantitativo y pasa a configurarse también como un instrumento de incentivación de aquellos modelos de implantación más integrados, socialmente beneficiosos y territorialmente compatibles.

4.3. La contextualización en el PEER

Finalmente, el PEER adopta criterios de integración a escala de proyecto para las plantas solares sobre suelo, en coherencia con la segunda fase metodológica formulada en la Guía. Estos criterios parten de la idea de contextualización, entendida como el proceso mediante el cual la nueva planta fotovoltaica se incorpora a la matriz territorial preexistente, adecuándose a sus patrones estructurantes y manteniendo, en la medida de lo posible, la continuidad ambiental, funcional, paisajística y visual.

Todo ello se traduce en un conjunto de determinaciones dirigidas a preservar la topografía, la red hídrica, el parcelario, los caminos, la vegetación y el patrimonio vernáculo, así como a mantener la capacidad agrológica del suelo, favorecer la conectividad ecológica y reducir la percepción de artificialidad de las instalaciones. Sobre esta base, el PEER añade un segundo nivel de definición referido a las características formales y a los materiales de los distintos elementos de la planta –paneles, instalaciones auxiliares, caminos, vallados o sistemas de seguridad–, con el fin de asegurar una imagen unitaria, sobria y compatible

con el carácter del paisaje rural. El conjunto se completa con criterios de reversibilidad, orientados a minimizar cimentaciones, sellados y transformaciones permanentes del terreno, así como a garantizar el desmontaje y reciclado de los elementos al final de la vida útil de la instalación. De este modo, el Plan traslada a la escala del proyecto la misma lógica ya aplicada en la zonificación territorial: no limitarse a admitir o excluir usos, sino establecer las condiciones concretas para que la implantación fotovoltaica resulte territorial y paisajísticamente compatible.

5. CONCLUSIONES

El despliegue de la energía solar fotovoltaica en España se encuentra en un momento decisivo, en el que la urgencia por avanzar hacia la descarbonización y la autonomía energética convive con crecientes tensiones territoriales y sociales. La concentración de grandes instalaciones en áreas rurales, la presión sobre el suelo agrario y la insuficiencia de criterios de integración han evidenciado la necesidad de replantear los modelos de ordenación existentes. La transición energética no puede sostenerse únicamente sobre objetivos de potencia instalada, sino sobre una comprensión profunda del territorio y de los paisajes que la sostienen.

La revisión del marco legislativo y de las tendencias de planificación confirma un desplazamiento progresivo desde enfoques reactivos hacia modelos preventivos basados en análisis multicriterio, zonificación y capacidad de acogida. Este cambio implica reconocer que la localización y el diseño de las plantas fotovoltaicas son factores determinantes para minimizar impactos y garantizar la coherencia territorial. La diversidad de aproximaciones autonómicas demuestra que el país avanza hacia una planificación más sofisticada, aunque aún desigual, que integra criterios ambientales, paisajísticos y sociales.

La metodología multiescalar presentada constituye una aportación significativa para avanzar hacia una ordenación más equilibrada de las necesarias implantaciones renovables. Su estructura –que combina factibilidad técnica, territorial y paisajística; identificación de impactos; localización óptima; capacidad de acogida; integración a escala de proyecto; y medidas de compensación y concertación– permite abordar la complejidad del despliegue renovable desde una perspectiva integral. Este enfoque supera la lógica de la mitigación *ex post* y sitúa la planificación territorial como la herramienta clave para evitar conflictos y preservar los valores del paisaje.

La aplicación de esta metodología en contextos tan diferentes como la Comunidad Foral de Navarra y en el contexto municipal del Plan Especial de Energías Renovables de Jerez de la Frontera parece sugerir su viabilidad operativa a diferentes escalas territoriales. La zonificación preventiva, la protección de los valores paisajísticos del viñedo y de las márgenes del Guadalete, la incorporación de criterios de intervisibilidad y la limitación de la ocupación del suelo rústico configuran un modelo replicable que combina rigor técnico y sensibilidad territorial. Su enfoque confirma que es posible compatibilizar la transición energética con la preservación del carácter del paisaje y con una distribución más justa de los beneficios y cargas.

En conjunto, las conclusiones apuntan a que la transición energética solo será sostenible si se articula desde principios de justicia territorial, integración paisajística y gobernanza social, y la metodología propuesta ofrece una vía que se dirige hacia un despliegue fotovoltaico coherente, equilibrado y socialmente aceptado.

6. AGRADECIMIENTOS

La Guía de Criterios de integración paisajística para las plantas solares fotovoltaicas en Navarra se ha realizado por encargo del Gobierno de Navarra. Y se vincula al Proyecto de Transferencia de la Fundación de Investigación de la Universidad de Sevilla (Ref. 5260/2054). Han colaborado en su realización distintos investigadores del proyecto de investigación STEP - Innovación socio-territorial para la transición energética en la Península Ibérica, financiado por el Ministerio de Innovación y Ciencia de España (Ref. PID2021-123940OB-I00). La Revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y el Plan Especial de Energías Renovables de Jerez de la Frontera está siendo realizado por Territorio y Ciudad SL.

7. REFERENCIAS

Azarova, V.; J. Cohen; C. Friedl y J. Reichl (2019): «Designing local renewable energy communities to increase social acceptance: Evidence from a choice experiment in Austria, Germany, Italy, and Switzerland», *Energy Policy* 132, pp. 1176-1183, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.06.067>.

Batel, S. (2020): «Research on the social acceptance of renewable energy technologies: Past, present and future», *Energy Research & Social Science*, 68, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101544>.

Carralero, D.; M. Victoria; C. J Gallego (2025): *Un lugar al que llegar. Un mapa político de la transición energética*, Levanta fuego Editorial, 238 pp.

Codemo, A.; M. Ghislanzoni; M. J. Prados y R Albatici. (2024): «Incorporating public perception of Renewable Energy Landscapes in local spatial planning tools: a case study in Mediterranean countries», *Applied Geography* 170, 103358, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2024.103358>.

Comisión Europea (2019): *El Pacto Verde Europeo* (COM (2019) 640 final), Bruselas.

Comisión Europea (2021): *«Fit for 55»: cumplir el objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática* (COM (2021) 550 final), Bruselas.

Comisión Europea (2022): *REPowerEU Plan* (COM (2022) 230 final), Bruselas.

Comunidad de Madrid (2025, en redacción): *Plan de Protección del Paisaje*, Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura.

Consejo de Europa (2000): *Convenio Europeo del Paisaje*, hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000, en línea: <https://rm.coe.int/16802f3fbd> (ratificado por el Estado Español mediante Instrumento de Ratificación – BOE 31, de 5 de febrero de 2008) (consulta: 02/10/2025).

Decreto Ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* 8012, de 28 de noviembre de 2019.

Decreto Ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica. Diario Oficial de la Generalitat Valenciana, (8893), 32878–32930.

Decreto Ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunidad Valenciana por la guerra en Ucrania, *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana*, (9323), pp. 1-30.

Generalitat de Catalunya. Institut Català d'energia (2023): *Pla Territorial Sectorial per al Desenvolupament de les Energies Renovables a Catalunya (PLATER),* Generalitat de Catalunya.

Ghislanzoni, M. y M. J. Prados Velasco (2025): «La práctica de la ordenación de las energías renovables en España: principales enfoques desde las Comunidades Autónomas», ponencia presentada al XXIX Congreso de la Asociación Española de Geografía, Cáceres, 14-17 octubre 2025.

Ghislanzoni, M.; J. Rodríguez-Rodríguez y A. Coronado-Sánchez (2025): «Guía de Criterios de integración paisajística para las plantas solares fotovoltaicas en Navarra: Síntesis metodológica y pautas operativas», ponencia presentada al XII CIOT, Santiago de Compostela, 12-14 de noviembre de 2025, pp. 269-282.

Gobierno de España (2020): *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021–2030*, Madrid, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Gobierno de España (2024): *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. Actualización 2023-2030*, Gobierno de España, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), 736 pp.

Gobierno de Navarra (2011): *Mapa de las Unidades de Paisaje de Navarra.*

Gobierno Vasco (2026): *Plan Territorial Sectorial de Energías renovables en Euskadi.*

Hermoso, V.; G. Bota; L. Brotons y A. Morán-Ordóñez (2023): «Addressing the challenge of photovoltaic growth: Integrating multiple objectives towards sustainable green energy development», *Land Use Policy* 128, 106592, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106592>.

Institut Català d´Energia (2023): *Pla Territorial Sectorial per al Desenvolupament de les Energies Renovables a Catalunya (PLATER)*, Generalitat de Catalunya. https://icaen.gencat.cat/ca/plans_programes/PLATER/

Irah-Sawmy, D. y B. Sturmberg (2025): «Socio-economic and environmental impacts of renewable energy deployments: A review», *Renewable and Sustainable Energy Reviews 207*, 114956, en línea: https://doi.org/10.1016/j.rser.2024.114956

Kiesecker, J. M.; J. S. Evans; J. R. Oakleaf; K. Z. Dropuljić; I. Vejnović; C. Rosslowe; E. Cremona; A. L. Bhattacharjee; S. K. Nagaraju; A. Ortiz; C. Robinson; J. L. Ferres; M. Zec y K. Sochi (2024): «Land use and Europe's renewable energy transition: identifying low-conflict areas for wind and solar development», *Frontiers in Environmental Science* 12, en línea: <https://doi.org/10.3389/fenvs.2024.1355508>.

Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*.

Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de simplificación administrativa, *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana*, (10001), pp. 1-50.

Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de cambio climático y transición energética, *Boletín Oficial de Navarra*.

Martínez-Medina, R.; E. Gil-Meseguer y J. M Gómez-Espín. (2025): «Changes in Land Use Due to the Development of Photovoltaic Solar Energy in the Region of Murcia (Spain)», *Land* 14(5), 1083, en línea: <https://doi.org/10.3390/land14051083>.

Mosquera López, S. y J. Fernández Gómez (2023): «Aceptación social de proyectos de energía renovable», *Cuadernos Orkestra* 8, 2023, en línea: <https://www.orkestra.deusto.es/es/investigacion/publicaciones/informes/cuadernos-orkestra/2670-230063-aceptacion-social-proyectos-energia-renovable-locales> (consulta: 02/10/2025).

Observatori del Paisatge de Catalunya (2025): *Glosario de paisaje – Versión on line*, en línea: <https://www.catpaisatge.net/> (consulta: 02/10/2025).

Orden Foral 64/2006, de 24 de febrero, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se regulan los criterios y condiciones ambientales y urbanísticas para la implantación de instalaciones para aprovechar la energía solar en suelo no urbanizable, *Boletín Oficial de Navarra* 48, 21 de abril de 2006.

Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo -trlfotu, *Boletín Oficial de Navarra* 168, 31 de agosto de 2017.

Real Decreto Ley 7/2026, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan Integral de Respuesta a la Crisis en Oriente Medio, *Boletín Oficial del Estado*, 21 de marzo de 2026.

Red Eléctrica Española (2020): *Comunidad energética de Castilfrío de la Sierra (Soria)* , en línea: <https://www.ree.es/es/sala-de-prensa/actualidad/nota-de-prensa/2021/02/se-constituye-la-primera-comunidad-energetica> (consulta: 02/10/2025).

Red Eléctrica Española (2021): *Pueblo solar de Cedillo en Extremadura*, en línea: <https://www.iberdrolaespana.com/sala-comunicacion/noticias/detalle/230620-ponemos-en-marcha-el-pueblo-solar-de-cedillo-en-extremadura> (consulta: 02/10/2025).

Red Eléctrica Española (2024): *Estadística diaria del sistema eléctrico español nacional publicada a fecha de 31 de diciembre de 2024*, en línea: <https://www.ree.es/es/balance-diario/nacional/2024/12/31> (consulta: 02/10/2025).

Requejo Liberal, J. (2024): «Planificación territorial del despliegue de las renovables», *Hábitat y Sociedad* 17, pp. 15-44, en línea: <https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2024.i17.02>.

Sovacool, B. K.; M. Burke; L. Baker; C. K. Kotikalapudi y H. Wlokas (2017): «New frontiers and conceptual frameworks for energy justice», Energy Policy, 105, 677-691, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.03.005>.

Schoukens, H. y A. Cliquet (2014): «Mitigation and compensation under EU nature conservation law in the Flemish Region: Beyond the deadlock for development projects?», *Utrecht Law Review* 10(2), pp. 194-216. DOI: 10.18352/ulr.278.

Swanwick, C. y Land Use Consultants (2002): *Landscape Character Assessment: Guidance for England and Scotland.* The Countryside Agency & Scottish Natural Heritage, en línea: <https://doi.org/10.4324/9781849770910-9>.

22 La ordenación territorial del almacenamiento energético en baterías (BESS)

Ícaro Obeso Muñiz[a]
Arturo Colina Vuelta[b]

RESUMEN

La implantación de sistemas de almacenamiento de energía mediante baterías (BESS) constituye un elemento central para la transición energética y la descarbonización en España. Estas infraestructuras permiten gestionar la intermitencia de las fuentes renovables al capturar excedentes de generación y liberarlos en periodos de alta demanda o baja producción. La normativa europea, a través de la Directiva red III, reconoce estos activos como de interés público superior y promueve la aceleración de sus procedimientos de autorización.

A diferencia de las plantas de generación, cuya ubicación depende del recurso natural, los parques de baterías se localizan en función de la proximidad a nudos y subestaciones eléctricas. Técnicamente, se componen de módulos de baterías, inversores y sistemas de control alojados en contenedores. Su despliegue conlleva riesgos técnicos como el desbordamiento térmico, emisiones tóxicas y contaminación acústica, lo que requiere el establecimiento de distancias de seguridad respecto a zonas residenciales y forestales basándose en estándares internacionales.

El marco de ordenación territorial en España presenta una notable disparidad autonómica. Cataluña, Asturias y el País Vasco lideran el desarrollo de instrumentos específicos. Asturias vincula la zonificación a la capacidad de la red, mientras que Cataluña elimina la declaración individual de interés público. La mayoría de las comunidades autónomas favorece la ubicación en suelo rústico, aunque algunas orientan el uso hacia suelos industriales o degradados.

ABSTRACT

The deployment of Battery Energy Storage Systems (BESS) is a primary component for energy transition and decarbonisation in Spain. These infrastructures manage renewable energy intermittency by capturing generation surpluses and discharging them during periods of high demand or low production. European regulations, specifically the red

[a] Geógrafo, Indurot, Universidad de Oviedo. obesoicaro@uniovi.es

[b] Geógrafo, Indurot, Universidad de Oviedo. colinaarturo@uniovi.es

III Directive, recognise these assets as being of overriding public interest and promote accelerated authorisation procedures.
Unlike generation plants, which depend on natural resource availability, battery parks are sited according to proximity to electrical nodes and substations. Technically, they consist of battery modules, inverters, and control systems housed in containers. Their roll-out involves technical risks such as thermal runaway, toxic emissions, and noise pollution, necessitating the establishment of safety distances from residential and forest areas based on international standards such.
The spatial planning framework in Spain exhibits significant regional disparity. Catalonia, Asturias, and the Basque Country lead the development of specific instruments. Asturias links zoning to grid capacity, while Catalonia removes the requirement for individual public interest declarations. Most autonomous communities favour siting on rural land, though some direct use toward industrial or degraded land.

PALABRAS CLAVE
Ordenación territorial, almacenamiento energético, parques de baterías, transición energética.

KEYWORDS
Spatial Planning, energy storage, BESS, energy transition.

1. INTRODUCCIÓN

La extensión espacial y el ritmo de implantación de las energías renovables suponen un reto para la Ordenación del Territorio, tanto en lo tocante a la coordinación de la planificación económica y la física a diferentes escalas, como en lo que concierne a la búsqueda de la coherencia entre las diferentes políticas sectoriales y un necesario enfoque integrado. Del mismo modo, la conjugación de los diferentes objetivos establecidos, las competencias de las administraciones públicas y aspectos sociales, medioambientales y económicos hacen de la Ordenación del Territorio una disciplina de especial relevancia en lo que concierne a la implantación de los sistemas de almacenamiento energético en el contexto de la transición energética. No obstante, como ya apuntase Friedmann (1963), la Ordenación del Territorio es el proceso de formulación y clarificación de los objetivos sociales en la ordenación de las actividades en un espacio supramunicipal.

En relación con estas cuestiones, Serrano Rodríguez (2017) recoge en las conclusiones del VIII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio que la planificación energética presenta incompatibilidades con el modelo de desarrollo sostenible y muestra síntomas que contradicen las recomendaciones de la UE en materia de energía y de medio ambiente. Estos conflictos «ponen en evidencia las dificultades de respuesta de la planificación territorial y de una eficaz coordinación y cooperación interadministrativa», como refleja Farinós Dasí (2022: 617). Ante esta situación, con demasiada frecuencia, se apuesta por la flexibilización de la norma y el predominio del proyecto sobre el plan (Farinós Dasí, 2022; Prados Velasco y Olcina Cantos, 2022).

Siguiendo a Ayoub & Little (2024), la lentitud de adaptación del sistema de planificación ha sido un obstáculo para el desarrollo oportuno de proyectos de infraestructuras energéticas. En esta misma línea, Longoria et al. (2022) apuntan a que los retrasos en materia de planificación tienen repercusiones significativas en los precios de la electricidad, las emisiones del sistema, la inversión en infraestructuras y los costes de explotación del sistema.

El nuevo escenario, en el que se deben coordinar los objetivos de la transición energética, junto con la protección medioambiental y la ordenación territorial, los conflictos entre administraciones y entre diferentes políticas sectoriales, aconseja la elaboración de nuevos procedimientos y herramientas. En este sentido, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha elaborado una zonificación ambiental para los proyectos de generación de energía renovable. En el anexo VI de la mencionada zonificación (MITECO, 2020) se aborda el estudio comparativo entre las comunidades autónomas (CC. AA.) acerca de la zonificación y los indicadores empleados para tal fin.

El análisis de la normativa autonómica llevado a cabo por el MITECO se desglosa en dos dimensiones, el de la regulación y el de la zonificación. Así, dentro del conjunto de las CC. AA., la zonificación se lleva a cabo de modos muy diversos y se consideran aspectos como:

- Variables ambientales.
- Variables del recurso: bien seleccionando las zonas que ofrecen mayor potencial y a estas se les aplican criterios ambientales, bien clasificando primeramente el territorio con criterios ambientales y posteriormente seleccionando las zonas de mayor potencial.
- Definición de zonas con variables recurso y variables ambientales clasificadas en función de la prioridad de implantación.

Estos tres métodos son los que se han llevado a la práctica en España en relación con la implantación de las energías renovables.

Por todo ello, en este capítulo se aborda la relevancia de los sistemas de almacenamiento energético en baterías (por sus siglas en inglés, BESS, *Battery Energy Storage System*). Más en concreto se atiende a las de tipo *stand alone*, que suelen adoptar la forma de parques de baterías, generalmente de iones de litio, en las que se almacena la energía eléctrica para liberarla después cuando sea necesario. Los BESS son sistemas tecnológicos multipropósito (Battke y Schmidt, 2015) que adoptan la forma de parques de baterías y están asociados a la transición energética. En la actualidad, el almacenamiento eléctrico se encuentra en un momento de despliegue sobre el territorio y de desarrollo tecnológico, por lo que no existe un conocimiento asentado ni un marco de ordenación maduro. Es por ello por lo que en este texto se apuntan algunas claves que dibujan el actual marco de ordenación territorial de los BESS en España.

2. LA RELEVANCIA DE LOS BESS EN LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

La creciente implantación de las energías renovables en España se enmarca en el conjunto de políticas definidas por la Unión Europea para la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles y la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero. De este modo, el Pacto Verde europeo adoptado el 11 de diciembre de 2019 persigue alcanzar la neutralidad climática en 2050; es decir, el pacto se marca entre sus objetivos que las emisiones netas de GEI deben ser iguales o menores a las que se eliminan a partir de procesos naturales tales como la absorción de carbono por los bosques y océanos. Para ello, la incorporación de energías renovables resulta esencial, ya que la producción y el uso de energía representan a fecha de hoy (Comisión Europea, 2020) el 75 % de las emisiones GEI de la UE.

Además del Pacto Verde, la UE aprobó en abril de 2009 una directiva sobre fuentes de energía renovables por la que se estableció que el 20 % del consumo final bruto de energía de la Unión y el 10 % del consumo de energía del sector del transporte de cada país de la Unión debían proceder de fuentes de energía renovables para 2020. Esa directiva fue revisada en varias ocasiones para incrementar estos porcentajes hasta el 32 y el 14 %, respectivamente.

En mayo de 2022, la Unión Europea presentó el plan REPowerEU con la finalidad de afrontar las dificultades y las perturbaciones del mercado mundial de la energía ocasionadas por la invasión rusa a Ucrania. Entre sus principales objetivos están el ahorro de energía, la diversificación del abastecimiento energético y la producción de energía limpia. Así, en los dos últimos años, la UE por primera vez en su historia ha generado más electricidad de origen eólico y solar que mediante gas. Este plan supuso un impulso al proceso de transición energética. Esta política energética parece aún más pertinente en la actualidad, dados los desequilibrios geopolíticos desencadenados en el estrecho de Ormuz.

Siguiendo en esta misma línea, el 31 de octubre de 2023 se publicó la Directiva (UE) 2023/2413, del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifica, entre otras, la mencionada Directiva (UE) 2018/2001, en lo que respecta a la promoción de las energías renovables (Directiva RED III). Esta directiva aumenta los compromisos de los Estados miembros para 2030, pasando al 42,5 % la cuota de energía del consumo final bruto procedente de energías renovables.

Además de estos objetivos, la Directiva RED III incorpora una serie de medidas de gran interés para su implantación territorial. Así, se recoge que, con relación a las plantas de energía renovable, sus conexiones a la red, la propia red de evacuación y los activos de almacenamiento revisten un interés público superior. Además, se explicita que los procedimientos de autorización y concesión de licencias deben agilizarse en lo posible en aquellas zonas consideradas de aceleración renovable.

Todo ello es coherente con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) adoptados por las Naciones Unidas en 2015, como pone de manifiesto el ODS-7 dedicado a la energía asequible y no contaminante que promueve el incremento de la proporción de este tipo de generación energética. Tanto en el ODS-11, sobre ciudades y comunidades sostenibles, como en el ODS-13, dedicado a la acción por el clima, se hace mención a la necesaria planificación.

En consonancia con estos objetivos y el Pacto Verde Europeo, la Directiva UE 2018/2001, que incluye en su texto articulado que los Estados miembros establezcan un marco normativo que habilite a los promotores de energías renovables para generar, consumir, almacenar y vender electricidad sin hacer frente a cargas desproporcionadas, y también que se ofrezca la posibilidad a los autoconsumidores de que actúen de forma conjunta, brindando oportunidades a las comunidades de energías renovables.

En consecuencia, España elaboró un Plan Nacional Integrado de Energía y Clima para el periodo 2021-2030 (PNIEC). Estos planes sirven para determinar el grado de cumplimiento de cada Estado miembro de la Unión y establecen actuaciones para la corrección de posibles desvíos respecto al objetivo establecido. Así, el PNIEC de España esperaba lograr originalmente una presencia de las energías renovables sobre el uso final de energía del 42 % mediante la inversión en renovables eléctricas y térmicas y la reducción en el consumo final. También se esperaba que el 74 % de la generación eléctrica proveniente de energías renovables provocase una reducción del 23 % en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) respecto de los niveles de 1990 y un 39,5 % de mejora de la eficiencia energética. Sin embargo, en la actualización del PNIEC, aprobada en septiembre de 2024, se incrementó el peso de las renovables hasta el 48 % del consumo final de energía.

Otra de las cuestiones que el PNIEC aborda es la de la flexibilidad y optimización del sistema energético. Para ello promueve la implementación de tecnologías que aporten flexibilidad al sistema, entre ellas destaca el almacenamiento. Así se contempla el almacenamiento de diferentes tipos: eléctrico, térmico, hidroeléctrico y químico. En consecuencia, el Plan reconoce el papel del almacenamiento y, dentro del capítulo dedicado a las políticas y a medidas, en la dimensión de la descarbonización, se refleja la transición energética en el objetivo «2.1.3. De la generación a la gestión de la demanda y el almacenamiento». En este punto, el PNIEC prevé para 2030 un incremento de 6 en bombeo y en baterías. Este objetivo pone de manifiesto que «el desarrollo a gran escala de la generación renovable hace necesario planificar su integración en el sistema» (PNIEC, 2020: 52). En su primera versión, el PNIEC estableció un objetivo de almacenamiento eléctrico de 20 GW, pero en su posterior actualización, en septiembre de 2024, se aumentó a 22,5 GW. En ese cómputo se incluyen tanto la termosolar como el bombeo hidráulico reversible y las baterías. De modo paralelo, la Estrategia de Almacenamiento Energético se marcó el objetivo de superar los 8,3 GW disponibles en 2021 para alcanzar los 22,5 GW en 2030 y posteriormente los 30 GW en 2050.

Además de estos objetivos encaminados a la expansión de las fuentes de energías renovables y las menciones expresas a los sistemas de almacenamiento, el PNIEC también incluye referencias al papel que debe jugar la ciudadanía en la transición energética, de tal modo que «la proliferación de proyectos renovables y su posible concentración en las localizaciones que disfrutan de los mejores recursos necesitan de la aceptación social». Para ello es necesario que la ciudadanía perciba las ventajas en el despliegue de las energías renovables, motivo por el cual se aboga por «incluir la perspectiva social en el conjunto de medidas planteadas y promover un papel proactivo de la ciudadanía en la transición energética» (PNIEC, 2020: 52). Asimismo, en su versión más reciente correspondiente al PNIEC (2024), se expresa que «el autoconsumo y las comunidades de energía serán dos piezas clave en la democratización de la energía».

La actualización de los planes nacionales de energía y clima para el período 2021-2030, prevista en el artículo 14 del Reglamento (UE) 2018/1999, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, debe incluir además una mayor ambición para acelerar la transición ecológica y aumentar la seguridad energética, en consonancia con el paquete del Pacto Verde Europeo y con el plan REPowerEU. En dicha directiva se ofrecen diez recomendaciones, entre las que se incluyen menciones expresas a la supresión de obstáculos que dificulten el despliegue y a la aceleración de instalaciones de almacenamiento.

En este contexto, de acuerdo con los datos de Eurostat[1] de la proporción de energía renovable sobre el consumo final bruto de energía, la media de la UE se situó en 2022 en un 23,1 %, mientras que en España era del 21,9 %; en 2023 experimentó un notable incremento, hasta situarse en el 24,9 %; y en 2024 ascendió al 25,4 %, sin que haya datos más recientes. No obstante, atendiendo a otra variable estadística del sistema eléctrico, como la participación de la producción renovable en el *mix* nacional, el Informe del sistema eléctrico (REE, 2025) menciona que en 2025 ha sido de un 55,5%. La evolución de los últimos años ha sido muy acelerada, ya que en 2019 este porcentaje representaba el 37,5 %.

En cuanto a los sistemas de almacenamiento, las estadísticas europeas solo ofrecen datos de las capacidades de las baterías y almacenamiento de energía.[2] Este conjunto de datos muestra que hasta 2020 no había comenzado el despegue de este tipo de infraestructura. Se trata de un fenómeno muy reciente y que está experimentando una importante aceleración. Los datos más actualizados para todos los Estados miembros de la UE muestran que estos sistemas se han implementado en once de los veintisiete. Destaca Italia, cuya capacidad de almacenamiento es prácticamente la mitad de la UE. En el caso de España ha pasado de contar con 0 MWh en 2021 a 6.850 MWh en 2022, 32.972 MWh en 2023 y el último dato disponible para 2024 refleja un incremento hasta 56.127 MWh, lo que pone de manifiesto el ritmo de implementación.

En este marco de la transición energética, la apuesta por las energías renovables supone nuevos retos para satisfacer la demanda energética, especialmente en los periodos de escasez de recursos renovables. De tal modo que, para afrontar episodios en los que confluyan una alta demanda energética con una baja generación eléctrica proveniente de fuentes renovables, una posible solución son las baterías que almacenan el excedente en la generación en periodos de baja demanda y lo distribuyen en momentos en los que la demanda es alta. Se reduce así la dependencia de la red de las energías no renovables en horas punta y también las necesidades de importación de combustibles fósiles, al tiempo que se contribuye a aminorar el riesgo de posible caída de la red. De este modo, los sistemas de almacenamiento en baterías pueden contribuir a conseguir el objetivo de una economía neutra en carbono.

1. Share of energy from renewable sources (nrg_ind_ren), en línea: <https://doi.org/10.2908/NRG_IND_REN> (consulta: 29/04/26).
2. Batteries power capacities and energy storage (nrg_inf_bt), en línea: <https://doi.org/10.2908/NRG_INF_BT> (consulta: 29/04/26).

3. LA IMPLANTACIÓN TERRITORIAL DE LOS BESS

La relación entre los BESS y las energías renovables se debe a que el carácter intermitente de la generación eléctrica por fuentes renovables plantea algunos retos a la expansión continuada de su uso, debido a las limitaciones de las instalaciones de generación convencionales existentes, más diseñadas para la eficiencia que para la flexibilidad y que también plantean desafíos para los sistemas de transmisión y distribución actuales, al estar diseñados para flujos de energía unidireccionales y conexión de carga en lugar de interconexiones de generación.

Ante esta situación, el almacenamiento de energía surge como una de las formas de contrarrestar la variabilidad de los recursos renovables. Como consecuencia de ello, se reducen las restricciones derivadas de la generación eléctrica mediante fuentes renovables y, al mismo tiempo, se evitan las unidades de generación rápida, caracterizadas por su elevado coste (Reihani et al., 2016). Es por ello, que como sucede con otras actividades, su implantación territorial está estrechamente vinculada a una serie de requisitos legales, necesidades espaciales y aspectos condicionantes de la red, al tiempo que se deben afrontar un conjunto de posibles riesgos. Por todo ello, este apartado aborda estas tres cuestiones con el objetivo de ofrecer criterios para la mejor localización posible en el territorio.

3.1. Requerimientos legales

Como se mencionó con anterioridad, los compromisos adquiridos para la transición energética en la Unión Europea y las diferentes directivas han tenido como principales consecuencias la declaración de interés público superior y la elaboración de planes nacionales por cada estado miembro. En ellos se proyectan cuáles van a ser las actuaciones de los países para alcanzar las metas definidas.

La citada Directiva RED III establece, en su considerando 44, el reconocimiento del almacenamiento eléctrico como interés público superior. Junto a ello, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), conduce a una ordenación en la que «cualquier límite o requisito establecido […] deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica».

En este contexto, la Unión Europea, a través de la Directiva (UE) 2019/944 regula la participación del almacenamiento de energía en el mercado de la electricidad, incluida la prestación de servicios de flexibilidad en igualdad de condiciones con otros recursos energéticos. De manera más específica, recomienda a los Estados miembro a acelerar el despliegue de las instalaciones de almacenamiento y definir acciones, reglamentarias y no reglamentarias para la eliminación de los obstáculos que dificultan este despliegue (Recomendación de la Comisión de 14 de marzo de 2023 relativa al almacenamiento de energía: respaldar un sistema energético de la UE descarbonizado y seguro (2023/C 103/01)).

En España, la regulación del sector eléctrico se lleva a cabo de acuerdo con lo establecido en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que incluye las instalaciones de almacenamiento como elementos de la red de transporte de energía eléctrica. Así, los

BESS se tramitan conforme al Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica y le son aplicables los principios del Real Decreto Ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, así como el régimen económico de energías renovables mediante subastas convocadas (según la Orden TED/1161/2020, de 4 de diciembre, por la que se regula el primer mecanismo de subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables y se establece el calendario indicativo para el periodo 2020-2025).

Asimismo, las instalaciones de almacenamiento se encuentran sometidas al procedimiento de evaluación ambiental, de acuerdo con lo que establece la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Esta norma, en su anexo I, recoge los proyectos sometidos a la evaluación ambiental simplificada regulada, entre los que se incluyen las instalaciones de almacenamiento energético *stand alone* con tecnología distinta a la electroquímica y el almacenamiento energético *stand alone* a través de baterías electroquímicas o con cualquier tecnología de carácter hibridado con instalaciones de energía eléctrica.

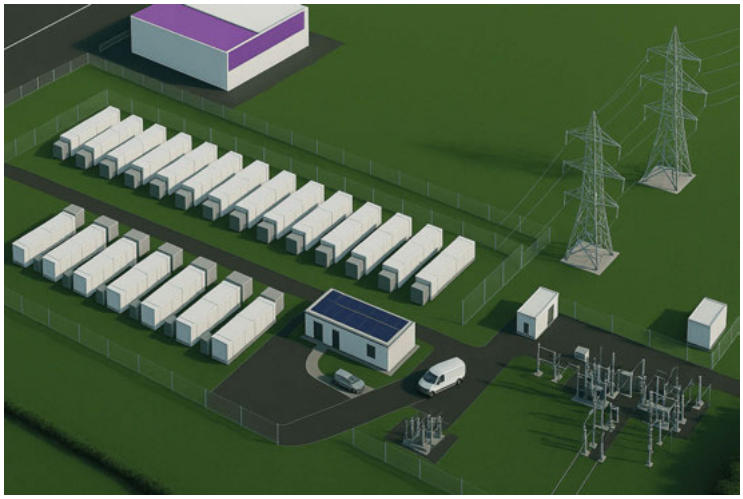
3.2. Necesidades espaciales

En cuanto a sus necesidades de espacio y los elementos que lo constituyen, un BESS se compone de baterías, contenedores, inversor, transformador y sistemas auxiliares para la refrigeración, control y seguridad del propio sistema. Un grupo de varios contenedores que estén equipados con un único transformador y sistemas auxiliares propios se denomina isla. Por lo general, los parques de almacenamiento de energía en baterías se componen de varias islas que se conectan a una única subestación.

Las baterías están equipadas con convertidores bidireccionales que pueden absorber o inyectar potencia activa y reactiva en los puntos de consigna designados. De este modo, además de las baterías, se componen de transformadores que adaptan la tensión de la salida del BESS a la red. Esta línea de conexión con frecuencia suele construirse mediante cables subterráneos que vinculan el BESS con la subestación eléctrica más próxima.

En su interior, un BESS se compone de módulos de baterías apiladas que se alojan en contenedores similares a los empleados en el comercio marítimo internacional. Además de las propias baterías, los BESS suelen disponer de un controlador que permite la optimización de la carga y descarga. Los sistemas de control supervisan que el BESS funcione en las condiciones eléctricas y ambientales óptimas, y puede ser controlado remotamente.

Figura 22.1. Esquema de un parque de baterías (BESS)



Fuente: TRIPS GROUP, en línea: <https://www.trips-group.com/en/battery-energy-storage-systems-bess/>.

Así pues, a diferencia de los métodos de generación eléctrica mediante fuentes renovables que buscan situarse en aquellos lugares en los que se encuentra disponible el recurso (parques eólicos, donde se dan las condiciones favorables de viento, o parques fotovoltaicos, donde las horas de sol son las adecuadas para cumplir con los requerimientos de eficiencia y rentabilidad), en el caso de los BESS el recurso es la propia energía y su capacidad de almacenarla o introducirla en la red. Por este motivo las necesidades de implantación de un BESS están más relacionadas con la proximidad a los puntos de conexión o subestaciones, la existencia de redes eléctricas y, en cuanto a la topografía, se otorga preferencia a la disponibilidad de suelos de escasa pendiente que minimicen los trabajos de movimientos de tierra.

Además, la consulta de varios proyectos pone de manifiesto que las condiciones de accesibilidad deben garantizar el acceso de maquinaria de construcción y vehículos pesados; el suelo debe ser firme, de pendiente llana o moderada y no debe estar contaminado; es indispensable que se eviten zonas expuestas a riesgos tales como inundaciones, fuertes vientos, terremotos o calor extremo.

3.3. Condicionantes de la red

En una investigación reciente llevada a cabo por Ayoub & Little (2024), en la que se analizan las políticas públicas y la aparición de sistemas de almacenamiento de energía eléctrica en baterías desde una perspectiva transnacional, se concluye que no existe una receta específica para el éxito en la implantación de BESS; muy al contrario, existe «una diversidad significativa dentro del conjunto de las políticas públicas de los distintos países». Entre las conclusiones que ofrecen los autores de esta investigación se encuentra la relativa a la planificación y

conexión a la red. Sobre esta apuntan que «la velocidad a la que funciona el sistema de planificación ha sido un obstáculo para el desarrollo oportuno de proyectos de infraestructuras. El sistema y la capacidad de las organizaciones clave para tramitar las solicitudes a tiempo deben ser adecuados, lo que repercute en la velocidad de las conexiones a la red» (p. 36).

El pasado 2 de diciembre de 2024, Red Eléctrica Española (REE) publicó la capacidad disponible para almacenamiento y generación en los nudos de la red dando cumplimiento a la Resolución de 27 de junio de 2024, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen las especificaciones de detalle para la determinación de la capacidad de acceso de generación a la red de transporte y a las redes de distribución. Esta información es relevante para conocer qué posibilidades existen de que los BESS se incorporen a la red y dónde.

La capacidad de acceso a la red para demanda en un nudo de la red es la máxima potencia activa que puede suministrarse simultáneamente en dicho nudo y la metodología de su medición viene definida por la Circular 1/2024, de 27 de septiembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de demanda de energía eléctrica. Simplemente, a modo aclaratorio, un nudo es cada punto de la red donde se conectan diferentes elementos: líneas de transporte o distribución, transformadores, generadores o consumidores. Se entiende que un nudo está saturado cuando ya no tiene capacidad de acceso disponible para conectar nuevas instalaciones, sea esta de nueva generación o de nueva demanda, sin comprometer la seguridad, calidad y estabilidad del suministro eléctrico.

La capacidad de acceso en nudos para almacenamiento y generación ofrecía unos 8 GW disponibles para baterías y cerca de 3 GW exclusivos para almacenamiento síncrono *stand-alone*. La red de transporte contaba con capacidades de conexión para generación renovable, limitadas por nudos, mientras que la demanda continuaba creciendo. Sin embargo, en 2025 la red se enfrentaba a una saturación crítica, con más del 83 % de nudos de distribución saturados, limitando la conexión de nueva generación. Es por ello por lo que desde diciembre de 2025 REE publica mapas de capacidad de acceso de demanda y generación.

Así, la información actualizada a 1 de abril de 2026,[3] refleja una situación dispar a la escala autonómica. Asturias ostenta el mayor porcentaje de saturación ponderada; esto es, el tanto por ciento de ocupación más alto de los nudos de la red de transporte calculado a partir de: Capacidad nodal – Margen no ocupado) / Capacidad nodal, mediante el criterio estático de la demanda. A esta comunidad autónoma, le siguen La Rioja, Madrid, Cataluña, País Vasco, Comunidad Valencia y Aragón, que son las que tienen un valor por encima de la media.

Este hecho es significativo, puesto que los datos de REE sobre capacidades indican de modo público y explícito qué nudos tienen margen de acceso disponible para instalaciones *stand-alone*, por lo que esta fuente acaba por convertirse en una guía de inversión: los promotores buscan los nudos con capacidad libre y presentan solicitudes de acceso masivamente. Es exactamente lo que ocurrió en Asturias, País Vasco y Cataluña partir de 2024.

3. <https://www.ree.es/es/clientes/consumidor/acceso-conexion/conoce-la-capacidad-de-acceso> (consulta: 29/04/26).

Tabla 22.1. Capacidad de acceso a la red y capacidad de almacenamiento

CC. AA.	*N.º Nudos*	*Nudos sin margen*	*% Nudos saturados*	*Capacidad nodal total (MW)*	*Margen no ocupado (MW)*	*% Saturación ponderada*	*Cap. almacen. stand-alone disponible (MW)*
Asturias	17	5	29,4%	10.073	2.542	74,8%	1.991
La Rioja	6	2	33,3%	1.444	466	67,7%	1.333
Madrid	91	70	76,9%	21.603	7.823	63,8%	0
Cataluña	117	62	53,0%	28.617	11.727	59,0%	1.142
País Vasco	38	17	44,7%	18.285	7.599	58,4%	4.003
Com. Valenciana	73	49	67,1%	37.395	15.778	57,8%	9.557
Aragón	54	30	55,6%	32.091	15.456	51,8%	1.289
Islas Baleares	78	18	23,1%	7.118	4.332	39,1%	1.025
Cantabria	12	3	25,0%	8.199	5.114	37,6%	1.707
Andalucía	94	49	52,1%	44.545	28.139	36,8%	25.004
Murcia	17	4	23,5%	15.017	9.786	34,8%	7.687
Navarra	12	7	58,3%	9.299	6.116	34,2%	0
Castilla-La Mancha	48	15	31,2%	39.204	26.561	32,2%	4.745
Canarias	99	19	19,2%	9.837	6.726	31,6%	1.016
Galicia	60	11	18,3%	31.604	22.439	29,0%	19.894
Extremadura	34	7	20,6%	28.225	20.555	27,2%	8.427
Ceuta	1	0	0,0%	150	110	26,7%	0
Castilla y León	86	9	10,5%	56.901	43.561	23,4%	20.012
Total España	937	377	40,2%	399.607	234.830	41,2%	108.832

Fuente: elaboración propia. Datos del 1 de abril de 2026 sobre la capacidad de Red Eléctrica Española (REE).

3.4. Riesgos asociados

De acuerdo con la información disponible, no existe un consenso generalizado acerca de los riesgos asociados a los BESS. Debido a su reciente y rápida implantación territorial, no abundan documentos concluyentes. Así, por un lado, las solicitudes presentadas la autorización de proyectos de implantación de BESS solo indican impactos asociados al proceso constructivo, para el que proponen diversas medidas correctoras. Por otro lado, diferentes movimientos sociales han apuntado riesgos vinculados al peligro de incendios por desbordamiento térmico, molestias por ruido y posibilidad de emisión de humos de carácter tóxico. En este sentido, algunos accidentes con parques de baterías en otros países han despertado la alarma de la población.

Existen estándares de seguridad asociados a los BESS tales como el UL9540 y el UL9540A, pero no aportan información acerca de posibles distancias o franjas de seguridad respecto al perímetro de la instalación. Entre las normas de la NFPA (*National Fire Protection Association*) de Estados Unidos, un referente internacional en la protección contra incendios, la NFPA 855 para la instalación de sistemas de almacenamiento de energía estacionarios requiere una distancia de separación estándar de un mínimo de 10 pies (3,048 metros), con la oportunidad de reducirla a 3 pies (0,914 metros) cuando se hayan adoptado medidas de diseño como: ensayos de incendio a gran escala (de conformidad con la norma UL 9540A o una norma de ensayo equivalente), el uso de paredes incombustibles o contenedores con una resistencia al fuego de 2 horas resistencia al fuego de 2 horas establecida de conformidad con ASTM E119 o UL 263.

En relación con estas cuestiones, conviene analizar la situación que experimenta el Reino Unido, uno de los estados europeos con mayor número de BESS en servicio. De este modo, la *Health and Safety Guidance for Grid Scale Electrical Energy Storage Systems* publicada en marzo de 2024 por el Departamento de Seguridad Energética y Net Zero, siguiendo lo que la norma NFPA 855, entiende como «ubicaciones remotas»; aquellas situadas a más de 100 pies o 30,5 metros de distancia de cualquier edificio, lindes parcelarios, vías públicas, materiales almacenados combustibles y peligrosos, materiales apilados en altura y otros riesgos de exposición. Las ubicaciones que no cumplen esta condición se clasifican como «ubicaciones cercanas a exposición al riesgo» y están sujetas a restricciones de tamaño, separación y energía máxima almacenada. De modo complementario, para los contenedores exteriores fabricados con materiales incombustibles se recomienda:

- Cuando el BESS sea del tipo de celda LFP, se recomienda una separación de al menos 1,5 m (5 pies) en los lados que contengan paneles de acceso, puertas o respiraderos de deflagración.
- Cuando el BESS sea del tipo de celda NMC, se recomienda una separación de al menos 4,0 m (13 pies) en los lados que contengan paneles de acceso, puertas o respiraderos de deflagración paneles de acceso, puertas o respiraderos de deflagración. Cuando los contenedores tengan al menos una clasificación de 1 hora de acuerdo con ASTM E119, es aceptable una separación entre pasillos de al menos 2,4 m (8 pies).

También proveniente del Reino Unido, la NFCC (National Fire Chiefs Council), en su documento de 2022 *Grid Scale Battery Energy Storage System planning – Guidance for FRS*, ofrece una serie de pautas para los servicios de bomberos entre las que se menciona, en relación con la distancia de los BESS respecto a edificaciones y a los límites del emplazamiento, lo siguiente:

> […] los diseños individuales de los emplazamientos harán que las distancias entre las unidades BESS y los edificios ocupados y los límites del emplazamiento varíen. Las distancias propuestas deben tener en cuenta los factores de riesgo y mitigación. No obstante, se propone una distancia mínima inicial de 25 metros antes de cualquier medida de mitigación, como muros antiexplosión. Las distancias pueden reducirse en zonas de menor riesgo (por ejemplo, en entornos rurales) y, en la medida de lo posible, los edificios deben situarse contra el viento.

Y en lo tocante al perímetro exterior del BESS se señala que:

> […] las zonas situadas a menos de 10 metros de las unidades BESS deberán estar libres de vegetación combustible y cualquier otra vegetación del emplazamiento deberá mantenerse en condiciones tales que no aumenten el riesgo de incendio en el emplazamiento. Las zonas con riesgo de incendios forestales o con vegetación que pueda provocar incendios de dimensiones considerables deberán tenerse en cuenta en esta evaluación y deberán mantenerse las distancias de desbroce adicionales que sean necesarias.

Esta consideración es especialmente relevante para el noroeste peninsular español, dada la frecuencia y la magnitud de los incendios forestales, que, aunque en su gran mayoría son provocados, la cercanía de BESS a lugares donde está constatada la recurrencia de estos fenómenos podrían suponer un problema añadido. En todo caso, la futura ordenación sectorial deberá considerar las distancias apropiadas para la implantación de BESS, teniendo en cuenta los riesgos asociados a la interfaz urbano-forestal.

Si bien el Reino Unido no forma parte actualmente en la Unión Europea, y los objetivos que definen su política territorial son bien diferentes de lo que establece la UE, sus directrices podrían servir como guía para orientación, de manera provisional, a la redacción de una ordenación sectorial que regule estos aspectos. Otra norma que podría ser de interés en relación con el almacenamiento de baterías es la DIN EN 50272-2.

Derivada parcialmente de esta norma, España dispone de una norma con los Requisitos de seguridad para las baterías e instalaciones de baterías. La norma española UNE-EN IEC 62485-2, de abril de 2019, recoge disposiciones contra los peligros de emisión, en concreto da información precisa sobre las emisiones de gas, los requisitos de ventilación (natural y forzada), modos de carga, sobrecarga en condiciones de fallo, proximidades de una batería y prevención de descarga electrostáticas cuando se trabaja con baterías. También detalla varias disposiciones relacionadas con los peligros asociados al electrolito, y en su anexo B, de carácter informativo, se incluye el cálculo de la distancia de seguridad para la protección contra peligros de explosión.

En lo tocante al ruido, la *Health and Safety Guidance for Grid Scale Electrical Energy Storage Systems* del Reino Unido recomienda la realización de una evaluación del ruido

para mitigar cualquier impacto sobre los residentes locales o sobre el medio. En este sentido indica que puede ser conveniente realizar una evaluación del ruido antes y después de cualquier adición al sistema, de modo que pueda cuantificarse el impacto de una unidad de baterías, por ejemplo. Un ejemplo práctico de este tipo de evaluaciones se documenta en el informe de 2023 de la compañía RSK Acoustics para *Scottish Power Renewables* acerca de la evaluación del ruido para la planificación de un BESS en Whitelee, al sur de Glasgow. Los valores de ruido a una distancia de un metro oscilaban entre los 68 dB del sistema de contención de transformación de energía, pasando por los 79 dB del inversor y los 84 dB de los almacenes de baterías. En la metodología empleada se menciona la Norma internacional ISO 9613-2:1996 *Acoustics, attenuation of sound during propagation outdoors. General method of calculation*. Los impactos fueron medidos desde varios receptores situados a distancias que oscilan entre los 1.356 y los 2.075 metros. Los resultados obtenidos de la evaluación demuestran que para esas distancias todos los valores se sitúan por debajo del umbral de 30 dB, que es el objetivo de calidad acústica para ruido aplicable a usos residenciales, hospitalarios, educativos o culturales recogido en el anexo II del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas. Todo ello indica la existencia de ciertas bases para la elaboración de una ordenación de carácter sectorial que incluya estos aspectos con el objetivo de definir la distancia de seguridad más conveniente.

4. LAS MEDIDAS EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La Ordenación del Territorio está recogida en el artículo 148 de la Constitución española como una de las competencias que pueden ser asumidas por las CC. AA. No obstante, el artículo 149 recoge entre las competencias exclusivas del Estado la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a varias CC. AA. o el transporte de energía salga de su ámbito territorial. Asimismo, la Constitución reconoce como competencia estatal la definición de las bases de régimen minero y energético.

Este posible solapamiento competencial encontró su solución con la aprobación de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, puesto que en su artículo 27 reconoce la competencia estatal para aquellas formas de producción cuya potencia instalada supere los 50 megavatios (MW). De tal modo que, tal y como apunta Bacigalupo Saggese (2010), las CC. AA. son las responsables de la autorización administrativa de una instalación de producción menor a 50 MW. Cabe mencionar que esta distribución de competencias entre los diferentes niveles de la administración del Estado no está extendida en todos los países. Es más, según sostienen Toke et al. (2008) es exclusiva de España, ya que en la mayoría de los países son las administraciones locales las encargadas de la toma de decisiones relativas a la ubicación de los sistemas de generación de energías renovables.

Mientras que el marco normativo que regula la implantación de las energías eólica y fotovoltaica goza de una cierta estabilidad, especialmente en lo tocante a sus objetivos y principios, el rápido despliegue del almacenamiento energético muestra una situación

más dinámica y con ciertos elementos diferenciadores. A partir de un análisis comparado a nivel autonómico, se observan grandes disparidades entre las comunidades autónomas como se sintetiza en la tabla 2.

Tabla 22.2. Síntesis de la planificación, marco normativo y suelos preferentes para la implantación de BESS en las comunidades autónomas

Comunidad Autónoma	*Planificación territorial*	*Planificación sectorial energética*	*Marco normativo específico*	*Interés público en SNU*
Andalucía	No	Estrategia Energética de Andalucía 2030	Sí	Parcial
Aragón	No	Parcial. Sin plan energético propio actualizado. La Ley 5/2024 actúa como referencia de política energética	Sí	Sí. Autorización especial art. 35 + Consejo Provincial de Urbanismo para *stand alone*
Asturias	En elaboración	Sin plan energético sectorial autonómico propio	Sí	Sí. Licencias suspendidas hasta aprobación de Directrices. Solo se tramitan las excepciones
Islas Baleares	No	Parcial. Plan Energético de las Islas Baleares (PEIB), sin objetivos específicos de BESS *stand alone*	No	Sí. Declaración de interés autonómico y compatibilidad con PTI insular
Canarias	No	Plan Energético de Canarias (PECAN 2030), con objetivos específicos de almacenamiento.	Parcial. Ley 4/2017 del Suelo	Sí. Calificación Territorial autonómica preceptiva
Cantabria	No	Plan de sostenibilidad energética de Cantabria 2021-2030. Escasa incidencia en la ordenación de los BESS	No. Ley 2/2001 del Suelo de Cantabria	Sí. Autorización regional autonómica previa para usos en SNU
Castilla-La Mancha	No	Parcial. Estrategia de Cambio Climático de CLM, sin plan energético sectorial	No. Marco general TRLOTAU	Sí. Declaración de Interés Regional (DIR) para usos no previstos en SNU

Castilla y León	No	Parcial. Estrategia de Energía de CyL, sin objetivos específicos de almacenamiento	No. Ley 5/1999 Urbanística	Sí. Autorización de Uso Excepcional en SNU + informe Comisión Territorial
Cataluña	En elaboración PLATER	PROENCAT 2050. Incluye objetivos de almacenamiento desagregados por tecnología y horizonte temporal	Sí	No. Reconocida por ley directamente. No requiere declaración caso a caso
Extremadura	No	Ha elaborado una extrapolación regional del PNIEC con objetivos propios a 2030, incluyendo metas de almacenamiento	No. Ley 11/2018	Sí. Calificación Urbanística autonómica previa ante Consejería de Urbanismo
Galicia	No. Se baraja Plan Sectorial futuro	Plan Enerxético de Galicia (en revisión), con objetivos renovables y de almacenamiento	Sí	Parcial. No para usos art. 35 (licencia municipal directa). Sí para art. 36 (autorización autonómica previa)
La Rioja	No	Sin plan energético sectorial propio. Depende de la planificación estatal	No. Régimen general LUR 5/2006	Sí. Autorización de actividad en SNU ante Consejería competente
Madrid	No	Sin plan energético sectorial propio. La Estrategia Madrid Clima 2030 no tiene objetivos de almacenamiento	Parcial Ley 7/2024: flexibiliza infraestructuras energéticas en suelo urbanizable no sectorizado	Parcial. Flexibilizado por Ley 7/2024 para infraestructuras de utilidad pública. En SNU protegido sí se exige
Murcia	No	Parcial. Estrategia de Transición Energética de la Región de Murcia, con referencias al almacenamiento, pero sin plan sectorial energético formal con objetivos cuantitativos de BESS.	Sí. DL 1/2025 de Simplificación Administrativa	Sí. Autorización Específica en SNU ante Consejería de Urbanismo

Navarra	No	Plan Energético de Navarra 2030, con objetivos de almacenamiento vinculados al sistema de gestión de la demanda y a la integración de renovables.	No. Régimen general LFOTU 35/2002. Tramitación foral ordinaria	Sí. Autorización especial para actividades singulares en SNU ante Gobierno de Navarra
País Vasco	En tramitación PTS-EERR en fase de aprobación definitiva	Estrategia Energética Euskadi 2030 (EE2030), extrapolaciones regionales del PNIEC. El PTS-EERR desarrolla territorialmente sus objetivos, incluyendo almacenamiento.	Parcial Decreto 48/2020 (procedimental). Sin reforma urbanística específica BESS	Sí. No hay habilitación expresa en SNU. Hasta aprobación del PTS: tramitación caso a caso
Comunidad Valenciana	No	Parcial. Plan Valenciano Integrado de Energía y Cambio Climática, con referencias al almacenamiento,	Sí	Sí. Declaración de Interés Comunitario (DIC) previa ante Conselleria de Ordenación del Territorio

Fuente: elaboración propia

En síntesis, ninguna comunidad autónoma dispone, por el momento, de un instrumento de ordenación territorial específico para la implantación del almacenamiento energético. Solamente, Asturias, Cataluña y País Vasco se encuentran en fase de tramitación o de redacción de sus respectivos instrumentos. En otro orden, Galicia baraja, como posibilidad, la tramitación de un instrumento de carácter sectorial.

La comunidad con la capacidad de los nudos más saturada, Asturias, es una de las que está tramitando un instrumento de ordenación sectorial. En buena medida debido a la capacidad de almacenamiento que tiene y, como consecuencia de ello, a la avalancha de solicitudes que recibió la administración asturiana en los últimos años y el interés del Principado de Asturias en mantener nudos disponibles para la implantación de actividades industriales (Obeso Muñiz y Colina Vuelta, 2025). El caso de Cataluña y País Vasco también responde a este patrón; es decir, son comunidades autónomas con una tasa de saturación ponderada de los nodos elevada, pero aún con capacidad para almacenamiento. De tal modo, que estas dos comunidades están avanzando hacia la ordenación territorial de los BESS.

Uno de los contrastes más llamativo es el que existe entre Cataluña y el resto de CC. AA., puesto que Cataluña es la única que ha eliminado la necesidad de declaración de interés público caso a caso, al reconocerla directamente por ley. En todas las demás, el promotor de un BESS *stand alone* en suelo no urbanizable tiene que justificar ese interés ante la Administración competente, con mayor o menor dificultad según la comunidad autónoma.

En lo tocante al marco normativo específico, buena parte de las CC. AA. han ido aprobando nuevas normas para la regulación de los BESS. Así, solamente siete comunidades no disponen aún de herramientas legales que clarifiquen los procedimientos para su localización: Islas Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, La Rioja y Navarra.

Tabla 22.3. Criterios de proximidad a los nudos de la red y clases del suelo prioritarias para la implantación de BESS en las CC.AA.

Comunidad autónoma	*Criterios de proximidad a nodos*	*Clase de suelo*
Andalucía	Sin criterios	SNU
Aragón	Prioridad a proximidad a generación renovable	SNU, SUR[3]
Asturias	Objetivos de almacenamiento por nodo	SU[1], SNU[2]
Islas Baleares	Prioridad a proximidad a generación renovable	SU[1]
Canarias	Objetivos de almacenamiento por nodo	SNU
Cantabria	Sin criterios	SNU
Castilla-La Mancha	Sin criterios	SNU
Castilla y León	Sin criterios	SNU
Cataluña	Objetivos de almacenamiento por nodo	SNU, SU[1]
Extremadura	Sin criterios	SNU
Galicia	Objetivos de almacenamiento por nodo	SNU
La Rioja	Sin criterios	SNU
Madrid	Sin criterios	SUR[3], SU[1]
Murcia	Sin criterios	SNU
Navarra	Objetivos de almacenamiento por nodo	SNU
País Vasco	Objetivos de almacenamiento por nodo	SU[1], SNU[4]
Comunidad Valenciana	Objetivos de almacenamiento por nodo	SU[1], SNU

SU: Suelo urbano. SNU: Suelo no urbanizable, SUR: Suelo urbanizable.
1. Industrial, 2. Espacios degradados y suelos contaminados, 3. Urbanizable No sectorizado o No delimitado. 4. Sin regulación hasta aprobación del pts.

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, si atendemos a la planificación sectorial de carácter estratégico, la gran mayoría de las CC. AA. disponen de documentos estratégicos relacionados con la energía renovable, con el cambio climático o denominaciones similares. Solo en Extremadura y el País Vasco estos documentos estratégicos han extrapolado los objetivos del PNIEC a escala autonómica para 2030. En la mayoría de las comunidades, a pesar de contar con documentos estratégicos, no se establecen objetivos específicos de almacenamiento. Así,

solo cuatro comunidades tienen planes energéticos autonómicos que incluyen objetivos de almacenamiento con cierta consistencia: Canarias (por la necesidad estructural de sus sistemas insulares aislados), Cataluña (PROENCAT 2050), País Vasco (EE2030 + PTS-EERR) y Navarra.

En lo que concierne al suelo preferente para la implantación de los BESS, existe una importante disparidad. Así pues, de modo general se pueden definir dos grandes grupos:

- CC. AA. que favorecen la implantación en suelos rústicos o no urbanizables en el que se encuentran la gran mayoría.
- CC. AA. que orientan la ubicación de ese uso en otras clases o tipos de suelo, como es el caso de Asturias, Islas Baleares y País Vasco.

5. CONCLUSIONES

La integración de los sistemas de almacenamiento de energía mediante baterías (BESS) supone un desafío técnico y normativo para la Ordenación del Territorio en España. El análisis de la situación actual, mediante un estudio comparado de las diferentes CC. AA., permite identificar algunas claves que explican su implantación y las implicaciones que se derivan tanto para la planificación sectorial como para su implantación física dentro del marco de la ordenación territorial y urbanística.

El despliegue de los BESS se encuentra en una fase de aceleración impulsada por los objetivos de neutralidad climática y los compromisos adquiridos en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC). A diferencia de otras tecnologías renovables, el factor determinante para la ubicación de estas infraestructuras no es la disponibilidad de un recurso natural, sino la infraestructura eléctrica preexistente. La proximidad a nudos de transporte y subestaciones eléctricas define la idoneidad del suelo, lo que genera una presión de implantación en puntos específicos del territorio que ya cuentan con una alta saturación de red.

Desde una perspectiva técnica, se constata que no existe un consenso consolidado sobre los riesgos asociados a estas instalaciones. La falta de una normativa nacional específica sobre distancias de seguridad obliga a recurrir a estándares internacionales para gestionar riesgos como el desbordamiento térmico o las emisiones contaminantes. La disparidad en la aplicación de estos criterios por parte de las administraciones locales y autonómicas crea un escenario de incertidumbre para el desarrollo de proyectos.

La principal implicación territorial que se identifica es la convivencia de un modelo de gestión basado en la tramitación de proyectos individuales, o caso a caso, con otro que está transitando hacia una planificación sectorial a partir de un marco normativo y unos instrumentos de ordenación específicos. La actual disparidad regulatoria entre CC. AA. evidencia que la respuesta administrativa es reactiva ante la presión del mercado. Así, sería conveniente que la ordenación evolucionase hacia la incorporación de criterios de zonificación que no solo atiendan a la capacidad de la red, sino también hacia criterios de sostenibilidad, como en el caso asturiano, en el que se protegen los suelos de alto valor

agroecológico o la proximidad a áreas residenciales y se canaliza hacia suelos industriales y espacios degradados y suelos contaminados (Colina Vuelta et al., 2026).

En líneas generales, las tres comunidades que están avanzando en la ordenación territorial de los BESS en España son Asturias, Cataluña y País Vasco, que tienen una saturación ponderada de los nudos de la red superior a la media. Cada comunidad ha seguido una vía diferente, por lo que, desde el punto de vista de un estudio comparado, resulta interesante continuar observando su evolución y aplicación práctica. Así, Asturias se encuentra en una situación en la que la existencia de nodos disponibles contrasta con una avalancha de solicitudes que derivó en una suspensión de licencias y una tramitación de directrices sectoriales que se encaminan a la protección del suelo rural y que orientan la implantación territorial de los BESS hacia el suelo industrial y hacia la regeneración de espacios degradados y suelos contaminados. Por su parte, Cataluña, con una situación de nodos prácticamente agotados, apuesta por un decreto de urgencia, en el que se reconoce el interés público, y que está enfocado a la hibridación de las instalaciones existentes y a la promoción de suelos antropizados para su futura implantación. Finalmente, País Vasco, cuenta con un mayor margen en la red y una legislación energética más estable y madura por lo que junto a la tramitación proyecto a proyecto se contempla la formulación de unas directrices específicas.

La consideración de los BESS como instalaciones de interés público superior facilita su tramitación, pero impone a la Ordenación del Territorio la responsabilidad de equilibrar la celeridad en la descarbonización con la seguridad jurídica. Sería así, más conveniente, la definición de instrumentos de planificación que clarifiquen el uso del suelo preferente ya sea rústico o industrial, y que establezcan perímetros de seguridad rigurosos basados en criterios técnicos a partir de la tipología tecnológica de las baterías.

En definitiva, la gestión de los BESS demanda una mayor coordinación interadministrativa. La eficacia del sistema de planificación territorial será determinante para evitar conflictos entre las políticas energéticas y la protección del medio físico, garantizando que el despliegue de estas infraestructuras contribuya de forma ordenada a la flexibilidad del sistema eléctrico nacional y al cumplimiento de los objetivos europeos y nacionales en materia de transición energética.

REFERENCIAS

Ayoub, M. y C. Little. (2024): *Public policy and the emergence of battery energy storage systems. A cross-national study and lessons for Ireland*, Limerick, University of Limerick, en línea: <https://doi.org/10.34961/researchrepository-ul.25746762.v2>.

Bacigalupo Saggese, M. (2010): «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de energías renovables», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, (10), pp. 286-329, en línea: <https://raco.cat/index.php/REAF/article/view/250682>.

Battke, B. y T. S. Schmidt (2015): «Cost-efficient demand-pull policies for multi-purpose technologies–The case of stationary electricity storage», *Applied Energy* 155, pp. 334-348, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2015.06.010>.

Benabent Fernández de Córdoba, M. (2022): *Manual de planificación territorial. Ordenación del Territorio y Urbanismo*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Colina Vuelta, A.; I. Obeso Muñiz; A. Vega Viña; Á. Matías Sarmiento; L. Salgado Fernández; Rodríguez Gallego J. L. y E. Cires Rodríguez (2026): *Inventario de espacios degradados en el Área Central de Asturias*, Mieres, Indurot, Universidad de Oviedo, en línea: <https://sl1nk.com/lzaonzh>.

Comisión Europea (2020): *Impulsar una economía climáticamente neutra: Una Estrategia de la UE para la Integración del Sistema Energético*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las Regiones, en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=COM:2020:299:FIN>.

Farinós Dasí, J. (2022): «Las energías renovables como fuente de un nuevo conflicto territorial e interinstitucional», en: XVII Coloquio Ibérico de Geografía: Nuevas fronteras y nuevos horizontes en la Geografía Ibérica: políticas y 17 transformaciones territoriales. (pp. 609-619). Libro de Actas. Asociación Española de Geografía. Salamanca, 4-6 de julio de 2022, Universidad de Salamanca.

Farinós Dasí, J. y A. Serrano Rodríguez (2022): *El papel del territorio y de las políticas territoriales en la Estrategia de Recuperación, Transformación y Resiliencia.* Universitat de Valencia.

Friedmann, J. (1963): «Regional planning as a field of study», *Journal of the American Institute of Planners* 29(3), pp. 168-175.

Gómez Orea, D. (2002): *Ordenación Territorial*, Madrid, Mundi-Prensa y Ed. Agrícola Española.

Longoria, G.; M. Lynch; N. Farrell y J. A. Curtis (2022): *The impact of planning and regulatory delays for major energy infrastructure*, ESRI Working Paper No. 725, Dublin, The Economic and Social Research Institute (ESRI), en línea: <https://hdl.handle.net/10419/265903>.

miteco (2020): *Zonificación ambiental para energías renovables: Eólica y Fotovoltaica. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*, en línea: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/zonificacion_ambiental_energias_renovables.html>.

Obeso Muñiz, Í. y A. Colina Vuelta (2025): «La preservación del Suelo No Urbanizable en la ordenación de las instalaciones de almacenamiento de energías eléctricas en Asturias», XII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio: Cultura territorial. El futuro no se improvisa, Santiago de Compostela, 12, 13 y 14 de noviembre de 2025, pp. 257-268.

Prados Velasco, M. J. y J. Olcina Cantos (2022): «Transición energética, cambio climático y riesgos en la ordenación territorial», en J. Farinós Dasí y J. Olcina Cantos (eds.): *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, Tirant Humanidades de cambio, Universitat de València.

Reihani, E.; S. Sepasi; L. R. Roose y M. Matsuura (2016): «Energy management at the distribution grid using a Battery Energy Storage System (BESS)», *International Journal of Electrical Power & Energy Systems*, 77, 337-344, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.ijepes.2015.11.035>.

Serrano Rodríguez, A. (1989): «La ciudad en el territorio. Morfología urbana y modelo territorial», en VV. AA.: *Gestión territorial y urbana*, Indurot, Universidad de Oviedo.

Serrano Rodríguez, A. (coord.) (2017): *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio*, Valencia, Universitat de València.

Toke, D., Breukers, S. y M. Wolsink (2008): «Wind power deployment outcomes: How can we account for the differences?». *Renewable and sustainable energy reviews*, 12(4), 1129-1147, en línea: <https://doi.org/10.1016/j.rser.2006.10.021>.

Vega Viña, A.; A. Colina Vuelta e I. Obeso Muñiz (2025). «Inventario, clasificación y posibilidades de restauración ecológica para espacios degradados del área metropolitana de Asturias». Comunicación presentada al XXIX Congreso de la Asociación Española de Geografía, Cáceres, del 14-17 de octubre.

9 788491 339281

La Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT) presenta, con el apoyo de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana, 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 DE VALÈNCIA

fundicot
Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio

Cultura Territorial
Cátedra de Cultura Territorial Valenciana