# CONCLUSIONES DEL X CIOT

**Joaquín Farinós Dasí\*, Antonio Serrano Rodríguez\*\*,   
Itxaro Latasa Zaballos\*\*\*, Esther I. Prada Llorente\*\*\* y Esther Rando Burgos\*\*\***

*\* Presidente del Comité Científico del X CIOT, Coordinador y Editor de esta publicación*

*\*\* Comité Científico del X CIOT, Coordinador y Editor de esta publicación*

*\*\*\* Comité Científico del X CIOT, Editoras de esta publicación.*

Las Conclusiones del X CIOT que se recogen a continuación se enlazan con las de ediciones anteriores, lo que nos permite comprobar hasta qué punto las dinámicas de los años transcurridos entre Congresos confirman y dan continuidad, matizan, alteran o modifican las principales cuestiones y argumentos asociados a los procesos de transformación territorial, en España y en los países Iberoamericanos. También resulta útil para poder comprobar cómo evoluciona el papel de las políticas, de los instrumentos y de las administraciones en la planificación, implementación, gestión, seguimiento y control de esos procesos de transformación territorial; y cuál es su nivel de adecuación a los objetivos de transición ecológica, energética y económica y, en último extremo, de bienestar social y equilibrio territorial. Todo ello en un mundo en cambio que cada vez es más acelerado, como consecuencia de los efectos de la pandemia de la COVID 19 y, más recientemente, de la guerra en Ucrania tras la invasión militar de Rusia y sus efectos geopolíticos, sobre la economía y el comercio internacional. Esto ha supuesto poner en jaque, primero, el actual modelo de desarrollo, que se quiere más sostenible, descarbonizado, desmaterializado y respetuoso con el medio ambiente; para poco después volver a situarnos en la esfera prioritaria de los efectos económicos (“*business as usual*”), con el riesgo de reducir la transición y la sostenibilidad a términos de producción, precios y consumo, en lugar de preferentemente sociales, territoriales-ambientales e institucionales, mediante nuevas formas de gobernanza y de democracia.

En el X CIOT han irrumpido con fuerza algunas cuestiones diferenciadoras, por su novedad o por su renovada e incrementada intensidad. En primer lugar la transición energética, y sus hasta el momento incontrolados efectos. En segundo los estrangulamientos del tradicional estilo urbanístico de planificación de usos del suelo, que afectan al nivel de eficacia de sus instrumentos y, finalmente, a la consideración y reconocimiento de la propia planificación territorial y urbanística por parte de los agentes implicados y de la sociedad civil. En tercer lugar, las nuevas relaciones entre la ciudad y los espacios rurales (en el sentido de un solo territorio, como ya apuntara la Carta de Atenas), y las estrategias de cooperación territorial entre ellos para poder avanzar en la pretendida cohesión territorial (uno de los principales objetivos de la ordenación del territorio), dando así respuesta al reto demográfico y a los desequilibrios entre territorios y los grupos sociales que habitan en ellos. También se vuelve a recoger la preocupación mostrada por los efectos del calentamiento global, con la urgente necesidad de adaptación de nuestras ciudades y territorios para disminuir los riesgos sobre la población y el patrimonio; con el insustituible papel que la planificación territorial y urbana, con elementos como las infraestructuras verdes y azules, pueden y deben jugar para disminuir dichos riesgos y sus negativos efectos sobre la población, el entorno y la conservación de los paisajes de cada uno de los espacios de vida.

Las Conclusiones del X CIOT, como se decía, matizan y complementan las de Congresos anteriores, que se recogen específicamente en el libro editado tras el 9CIOT[[1]](#footnote-1). El proceso seguido para la elaboración de estas 10 nuevas conclusiones que se muestran a continuación ha sido el siguiente:

1. Se elaboraron unas primeras conclusiones provisionales para el XCIOT para cada uno de los ejes del Congreso a partir de las relatorías preparadas y publicadas en las Actas del Congreso.
2. A partir de este primer borrador, y junto con las aportaciones y revisión de los participantes en las siete mesas redondas del Congreso, las discusiones y aportaciones de las personas inscritas participantes, se elaboró un segundo borrador de principales resultados e ideas clave.

Esta segunda versión, a partir de su revisión por parte de los miembros del comité científico y del necesario proceso de edición, se publicó en forma de artículo en el número especial de la revista de FUNDICOT *Cuadernos de Ordenación del Territorio* (Sexta época) dedicado al X CIOT. Del mismo número especial también formaron parte los artículos correspondientes a la transcripción o relatoría de las citadas siete mesas, cuyo contenido también fue triangulado y verificado con cada uno de los ponentes.

1. A partir de este segundo texto se procedió a su cruce con las conclusiones publicadas en el libro del anterior 9CIOT por parte de los autores que figuran en el encabezado (coordinadores y editores/as del presente libro), obteniendo una nueva versión de Conclusiones revisada y acordada entre ellos/as.
2. Esta nueva versión fue expuesta en las páginas web del X ciot y de Fundicot, para su revisión e información por parte de participantes, socios de FUNDICOT y público en general (PENDIENTE).
3. Fruto de este proceso quedó la versión definitiva de las Conclusiones que siguen a continuación:

**Primera conclusión:** **En el futuro, al pensar en políticas del territorio dirigidas hacia la sostenibilidad, se debe ser muy consciente de que los límites de la Tierra ya han sido sobrepasados:**

A la hora de abordar las políticas territoriales en el actual marco de emergencia ecológica el dato clave es la inevitable reducción de la esfera material de la economía. De acuerdo con la comunidad científica, globalmente la humanidad va a vivir con menor disponibilidad de recursos energéticos y minerales, de tierra fértil y de agua.

1. El modelo de desarrollo sigue dominado por el paradigma de la competitividad y el crecimiento macroeconómico. Se necesitan nuevos valores y formas de ver e interpretar el mundo, el territorio y la ciudad, ante un crecimiento demográfico mundial y unos niveles de consumo globales que son insostenibles e inviables en un Planeta finito. Ello obliga a “*Transformar el Mundo*”, la meta de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, pensando en un modelo de desarrollo alternativo.
2. Han de potenciarse los cambios que permitan pasar del dominio de la economía financiero-especulativa y de alta intensidad en carbono, hacia una economía productiva “verde”, sostenible ambientalmente y más cooperativa, colaborativa y social. Es urgente articularlo en torno al conocimiento y la innovación, sobre los principios de mejora de la calidad de vida, reducción de las diferencias sociales y territoriales, y disminución de la huella ecológica. Energías renovables, mejora del ahorro y eficiencia energética, descarbonización y desmaterialización de la sociedad a nivel global son los elementos imprescindibles para ese nuevo Modelo de desarrollo alternativo.
3. La transición ecológica y su demanda de sostenibilidad deben ser incorporados en los instrumentos de planificación territorial y urbana. La renovación de estos instrumentos, algunos muy antiguos y desfasados, es una buena oportunidad para ello, con una mayor participación de las CCAA y la necesaria cooperación con la Administración General del Estado (AGE) a la hora de aplicar las actuaciones asociadas a las 30 componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
4. Los criterios de transición sostenible empiezan a ser tenidos en cuenta tanto por la ordenación territorial como urbanística. Sin embargo, persisten las contradicciones entre las los ODS y las políticas económicas que justifican las inversiones en infraestructuras, el consumo de energía y la generación de residuos para el mantenimiento de la competitividad.
5. Por tanto, habrá que realizar importantes esfuerzos para poder convertir la Agenda 2030 en un instrumento estratégico de carácter integrado y no solo puntual o sectorial a ser encajado en las prácticas habituales, que justamente se pretenden mejorar aprovechando la ventana de oportunidad que dicha Agenda supone. Para ello se requiere de una mayor participación de las CCAA y su cooperación con la AGE a la hora de aplicar las actuaciones, una coordinación que resulta imprescindible.
6. En lo que respecta a las ciudades del futuro, se entrevé la necesidad de apostar por ciudades y territorios más frugales, tendentes al ahorro y eficiencia en su metabolismo. En concreto hay que apostar por unas nuevas ciudades verdes y saludables y resilientes a las crecientes olas de calor extremo con graves efectos sobre la salud y bienestar de los ciudadanos.

7) En estas nuevas ciudades verdes y saludables del futuro, la equidad, la movilidad y la cohesión deberán constituirse en los principios rectores de su planeamiento, que trate de reconducir los derechos de aprovechamiento de una forma más racional de acuerdo con estos principios y objetivos.

La calidad y sostenibilidad del entorno urbano y la mejora de la eficiencia energética son aspectos claves de los procesos de regeneración, revitalización y rehabilitación territorial y urbana. La recuperación urbana tiene que ir unida a la productiva y a la nueva “reindustrialización verde”. Para ello hay que apostar por sectores punteros vinculados al conocimiento, a las nuevas tecnologías, a las energías renovables y a la I+D+i, permitiendo avanzar en la progresiva descarbonización y desmaterialización de las ciudades y del sistema productivo.

8) En el mismo sentido, las actuaciones en la ciudad consolidada deben plantearse desde enfoques integrados que junto a los valores de la sostenibilidad ambiental y la eficiencia económica incorporen la equidad social, los valores culturales y de buena gobernanza. Es necesaria una apuesta clara por una profundización democrática, participativa y acogedora para garantizar el pleno derecho a la ciudad de todas las personas.

1. Este nuevo planeamiento, alineado con los ODS y con la nueva Agenda Urbana, requiere de la puesta en práctica de nuevas formas de gobernanza a los distintos niveles de las administraciones responsables; tanto entre los distintos niveles (AGE y, muy especialmente, autonómicos y locales) como de cooperación intersectorial e intermunicipal, con especial atención a los espacios metropolitanos.
2. Para ello las nuevas Agendas Urbanas locales se presentan como un instrumento especialmente indicado. Van mucho más allá de los usos del suelo, como ya demuestran los Planes de Acción de algunas de ellas, y son instrumentos que permiten avanzar en la democratización y el compromiso de los distintos agentes y organismos en las decisiones que finalmente pueden llegar a los instrumentos que establecen los usos del suelo.

**SEGUNDA CONCLUSIÓN: La transición ecológica,** entendida como un proceso de cambios en los sistemas de producción y consumo, en las instituciones sociales y políticas y en las formas de vida y los valores de la población, que conduzcan desde una situación como la actual -demasiado costosa ambientalmente y llena en consecuencia de excesivos riesgos- a una situación futura ambientalmente sostenible, compatible con la capacidad del planeta para mantener las actividades humanas, **implica tomar en cuenta el calentamiento global y sus efectos sobre el sistema socioeconómico, así como la transición energética hacia las energías renovables, como elementos fundamentales.**

1. El crecimiento acelerado del calentamiento global y cambio climático asociado, con algunos “*tipping points*” próximos a superarse, implica la necesidad de incorporar al planeamiento una serie de medidas dirigidas a su mitigación a fin de revertir de forma urgente el proceso de calentamiento global y cambio climático asociado.
2. Entre estas medidas destacan las energías renovables, la mejora del ahorro y eficiencia energética, la movilidad sostenible y la descarbonización y desmaterialización de la sociedad a nivel global. Son elementos imprescindibles para ese nuevo modelo de desarrollo alternativo, que deben incorporarse igualmente en la normativa y planeamiento energético, urbanístico y territorial en la lucha contra el calentamiento global.

No obstante, se sigue dando la paradoja de que el derecho a la planificación esté reconocido por la ONU, pero, sin embargo, los documentos de alto nivel sobre la política de cambio climático apenas mencionan el papel de la planificación del territorio.

1. En los procesos de cambio climático, el análisis y gestión de los riesgos es fundamental. A nivel internacional, el Marco de Sendai de Naciones Unidas (2015) establecía muy claramente qué se debía hacer y cómo había que hacerlo: 1) asumir que los riesgos existen, 2) identificar los tipos de desastres que se pueden producir (los riesgos más evidentes que se derivan del calentamiento son las olas de calor extremo, una mayor frecuencia e intensidad del riesgo de incendios, sequías incremento del nivel del mar y el de precipitaciones y temporales extraordinarios, junto a sus graves efectos sobre la biodiversidad y los ecosistemas y sus servicios), 3) fortalecer la gobernanza con mayores niveles de coordinación y acuerdo, 4) invertir en la reducción del riesgo y en el incremento de la resiliencia, especialmente en las zonas costeras (la región mediterránea es una de las zonas más afectadas por el cambio climático, con claros impactos ambientales).
2. Los riesgos deben incorporarse como condicionantes de la planificación territorial, ambiental y urbana. Para la seguridad ciudadana y el patrimonio, son perentorios procesos de adaptación del planeamiento territorial y urbano al calentamiento global y cambio climático asociado; sin olvidar el cumplimiento de las normativas de mitigación vigentes y la necesidad de medidas de resiliencia socioeconómica, infraestructural y territorial.
3. Una Ordenación del Territorio (OT) eficaz prevé y evita problemas y consecuencias de localizar los usos más vulnerables en zonas de riesgo, siendo clave para reducir daños. El empleo de cartografías de peligrosidad y de vulnerabilidad resultan imprescindibles para la toma de decisiones con éxito:

* Deben incorporarse mapas de riesgos naturales al planeamiento, de manera que se eviten actuaciones de transformación territorial y urbana que sean susceptibles de verse afectadas por inundaciones, lluvias torrenciales, elevación del nivel del mar, insuficiencia hídrica, riesgo de deslizamiento de tierras, pérdida de suelo fértil, incendios forestales, golpes de calor en áreas urbanas o grandes periodos de sequía, etc.
* Deben fomentarse las actuaciones de prevención y adaptación en aquellos suelos urbanizados susceptibles de ser afectados por riesgos naturales, y reducir la isla de calor de las actuales ciudades, actuando sobre los factores que influyen en el comportamiento climático del entorno urbano, considerando en las herramientas de planificación y gestión urbana el mapeado del clima urbano.

Se puede considerar, incluso, que el planeamiento condicione determinados usos en las zonas detectadas como más vulnerables o bien que se realicen en ellas actuaciones específicas para la mejora del confort térmico y, en general, para garantizar la salud de la población.

1. La cartografía de riesgos y la planificación deben atender también al hecho de que las series estadísticas históricas de datos climáticos no parecen reflejar la intensidad y frecuencia de algunos eventos meteorológicos que se están acelerando como consecuencia del cambio climático.
2. Para poder hacer frente a estos riesgos, hay que priorizar las Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN) -dado que las soluciones de la ingeniería civil convencional no siempre resuelven los problemas- y promover la Infraestructura verde (IV) como elemento fundamental de los instrumentos de OT. Aunque las SbN se han aplicado con éxito en escalas micro de plan parcial o de proyecto de urbanización, deberían plantearse con valentía a escala más amplia, municipal o supramunicipal.
3. La IV local y supramunicipal, en particular con la definición de corredores ecológicos y con la integración de las áreas inundables fluviales y de las zonas de afección de los temporales marítimos, aparece como un concepto imprescindible para conjugar la disminución de los riesgos de catástrofes con la integración de la biodiversidad en el medio rural y urbano. La IV debe comprenderse como una herramienta para integrar los servicios ecosistémicos en la planificación territorial.

19) En el caso de las sequías, las acciones importantes no solo deben de provenir de un adecuado manejo del medio físico (acciones ecológicas), sino también del sistema poblacional que lo habita y que lo trabaja (acciones socioeconómicas). Probablemente la determinación, la cooperación y la aplicación de la experiencia atesorada por los habitantes del lugar sea una de las más efectivas palancas para recuperar entornos amenazados.

Junto a ello, resulta urgente fijar la seguridad y calidad hídrica como objetivo de las políticas de agua, promoviendo una transición en la planificación y políticas hidráulicas que permitan abordar los desafíos de medio y largo plazo conformes a la Directiva Marco del Agua Europea. El agua de calidad es un recurso limitado respecto a la demanda actual y futura en muchos territorios españoles, y presumiblemente lo será más como consecuencia del cambio climático, generándose nuevos y más intensos conflictos en las épocas, previsiblemente más frecuentes, de sequía. Deben aprovecharse las potencialidades de actuación de las Sociedades Estatales del Agua para intervenir de una forma coherente en las actuaciones más urgentes de saneamiento y depuración.

20) Desde hace mucho tiempo los científicos han advertido no solo del cambio climático, sino también de la “gran aceleración” del proceso de consumo y destrucción del planeta. Si se miran indicadores como el consumo de materias primas, la producción de residuos o de la evolución de la población, todos ellos proporcionan evidencias de dicha aceleración a partir de la mitad del siglo pasado.

Sin embargo, las transiciones que se están poniendo encima de la mesa no se sostienen con los recursos disponibles en el planeta, ni a nivel de energía ni de materiales a la actual escala. Por ello se recurre al “dumping”, externalizando la huella ecológica fuera de los mercados de las sociedades desarrolladas. Tanto esta transición hacia los nuevos materiales, como también posibles modelos de decrecimiento, pueden ser causa de nuevos conflictos y desigualdades.

1. Para poder sostener la vida de las personas de forma justa y en dignidad hay que considerar las variables ecológicas, pero también las variables sociales. Hablar de sostenibilidad obliga a considerar las dos dimensiones. De lo contario se puede incurrir en el riesgo de que, en sociedades básicamente ecológicas en el plano de los indicadores verdes, las necesidades humanas no queden cubiertas de una forma justa, dejando fuera a amplios sectores de la población.

Las desigualdades sociales y el empobrecimiento de las clases medias en las sociedades desarrolladas son un grave riesgo sociopolítico, además de significar una pérdida de bienestar de una parte importante de la población que puede alentar, como opción equivocada, la explotación irracional e ineficaz de los recursos del Planeta.

**TERCERA CONCLUSIÓN: La transición energética ha de ser justa, para que el tránsito de las energías fósiles a las renovables no perjudique a los más débiles:**

22) Esta transición está demandando nuevas materias primas cuya oferta es limitada y centralizada en unos pocos países y distribuidores. Esto genera inflación de precios, aumentando los costes de producción, como también sucede con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Ante esta situación, las políticas territoriales y urbanas han de impulsar procesos de resiliencia que faciliten hacer frente a las posibles crisis (suministros, huelgas, averías, desastres naturales, etc.) antes de que lleguen: evaluando los distintos escenarios posibles, estudiando los elementos del sistema territorial y urbano implicados, haciendo test de estrés y, como resultado, optimizando las inversiones para reducir los riesgos y evitar los posibles fallos en cadena.

23) La digitalización y la economía circular (también dentro del proceso de digitalización) pueden paliar esta situación de carencia y carestía de nuevos materiales y de productos (mediante la desmaterialización); siempre que esta digitalización no invite a desarrollar nuevos consumos banales de energía -que se identifican erróneamente con el aumento de la calidad de vida pero que son prescindibles- y se concentre en los verdaderamente necesarios y disruptivos, lo que exigiría un cambio en el modelo de producción y consumo.

1. La actual Revolución Científico-Técnica plantea tanto oportunidades como riesgos para la cohesión social, la calidad de vida y la protección ambiental. La OT ofrece una posición privilegiada para prospectar sobre estos cambios e integrar la innovación en un modelo alternativo de desarrollo solidario.
2. La gran dependencia energética en el caso de España, junto al hecho de que nos encontramos en un entorno de altos precios de la energía y de que el mercado eléctrico tenga una gran rigidez, hacen que la economía española resulte muy vulnerable a los precios energéticos.

26) Por este motivo, la transición energética debe fundamentarse en la autosuficiencia territorial, promoviendo corporaciones energéticas locales renovables y la democratización de la energía renovable. En este sentido, se cuenta con la ventaja competitiva de que España es un país con importantes recursos energéticos renovables, caso de la energía solar, tanto en horas de sol como en cubiertas existentes. Sin embargo, están siendo infrautilizadas.

27) Cobra sentido el concepto de biorregión para una transición económica y energética que mejore la resiliencia propia de cada territorio en materias como la energía y recursos básicos como el agua. La biorregión implica una nueva relación ecológica campo-ciudad y una nueva relación funcional en las regiones urbanas/metropolitanas.

28 En este sentido la OT se muestra con más potencial y utilidad que instrumentos ambientales como los PORN, que resultan más limitados, tanto en lo relativo a su bioconectividad como en las posibilidades de integración socio-ecológica en los espacios que ordenan.

29) Hay que modificar y completar el modelo actual de la red eléctrica, porque éste hace que la generación de electricidad se concentre en ciertos lugares. En España el modelo energético no es distribuido sino centralizado (prácticamente el 90% de la generación es centralizada) y dominado por el oligopolio eléctrico.

Sin embargo, el modelo que parece mejor es un modelo distribuido de media y baja tensión (reversible, de la producción al consumo y viceversa), con el apoyo de centrales de alto potencial para sectores industriales y de movilidad (redes de transporte de alta tensión).

30) En el caso de las grandes plantas centralizadas que permitan el suministro de energía a la industria, a zonas residenciales, etc., éstas deben responder a una lógica de ordenación territorial que las ubique en los puntos idóneos, cosa que no está sucediendo en la actualidad. Muy al contrario, lo que está produciéndose es una gran concentración de proyectos en torno a los llamados puntos de evacuación, muchos de los cuales tendrán seriamente comprometida su viabilidad o no serán viables.

31) La razón es que, en materia de energías renovables, eólicas y ahora la fotovoltaica, se ha pasado de un régimen concesional a otro de autorización. Ello ha provocado que los distintos territorios, municipios o parcelas entren en competencia, dificultando una correcta ordenación territorial al debilitarse la acción y el control públicos sobre estos usos.

32) Respecto de las instalaciones de producción de energía fotovoltaica, la autorización de aquellas de más de 50 MW corresponde a la AGE (que suelen responder poco a los intereses del territorio donde se instalan y más a los centros de consumo y a los fondos internacionales de inversión), mientras que las de menos de 50 MW corresponde a las CCAA. Dado que cualesquiera de ellas deben ajustarse a los instrumentos de OT y urbanos, una adecuada coordinación entre ambos niveles de la Administración del Estado resulta necesaria; lo que no siempre sucede.

33) Debe insistirse en la importancia de localizar los centros de producción lo más próximos posible a los de consumo, procurando evitar, como sucede ahora, que se soliciten autorizaciones para instalaciones a más de 200-300 Km de los puntos de consumo. Porque se observa una clara contradicción entre este objetivo de proximidad al punto de consumo (como se recoge en la normativa) y el esquema de funcionamiento tradicional que se está siguiendo.

La producción se sitúa en un punto alejado de las áreas de consumo, sin tener en cuenta la planificación territorial y sin disponer de una infraestructura básica que sirva a todas las instalaciones. Y ello a pesar de que también la Agenda Urbana Española, cuando habla del equilibrio territorial, señala que las áreas rurales no deben ser las que cubran totalmente las demandas de las áreas urbanas. A pesar de ello, en los dos o tres últimos años se ha producido un aumento exponencial de solicitudes de implantación de huertos solares que sobre todo afectan a zonas agrícolas, lo que ha provocado la reacción de los sectores agrarios y agroalimentarios.

34) Potenciar el consumo de proximidad, mediante el autoconsumo y las comunidades energéticas (en España, sólo el 25 % de la capacidad solar instalada es de autoconsumo residencial, comercial e industrial, frente al 55 % en Francia o el 70 % en Grecia o Alemania y, en cualquier caso, se encuentra muy alejado de la media europea), es una forma de distribuir estas instalaciones de una forma equitativa en los territorios. Sobre todo en suelos urbanos y urbanizables, intentando preservar en la medida de lo posible el suelo rústico (como en Navarra o Baleares). En el caso balear, un territorio insular de reducidas dimensiones, la opción prioritaria ha sido optar por pequeñas instalaciones fácilmente integrables en el territorio.

35) Las administraciones deben adecuar sus normas y planes para facilitar el ahorro y eficiencia energética y el desarrollo de las energías renovables, de la energía renovable distribuida y del autoconsumo con energía solar, minimizando las trabas para facilitar la expansión máxima de los “prosumidores”, en línea con la Directiva 2018/2001 de la UE y de la Hoja de Ruta de Autoconsumo que hizo pública el Ministerio de Transición Ecológica en diciembre de 2021.

36) Si no se involucra a la población en los beneficios de esta generación de energía, con un modelo de energía distribuida descentralizada, van a surgir distintos tipos de conflictos. Por este motivo debe promoverse el autoconsumo, dado que, además, los beneficios en materia de precios que supone pasar de las convencionales a las renovables no siempre están siendo transferidos al consumidor.

37) La energía distribuida incluye tanto los consumos individuales como los compartidos -comunidades de vecinos y comunidades energéticas- que utilizan la energía generada por una central fotovoltaica ubicada a una distancia menor a los 500 m; una distancia que algunos usuarios quieren ampliar hasta los 2 km como sucede en otros países europeos. Este tipo de instalaciones no son las preferidas por la población para que se ubiquen en las proximidades de sus viviendas. En todo esto, el papel de los ayuntamientos es fundamental, que deben participar activamente en estas comunidades y priorizar el suministro a aquellas familias que están en riesgo de exclusión.

38) Del mismo modo, un modelo de generación distribuida que potencie el autoconsumo y las comunidades energéticas locales, que democratizan el sistema, va a tener un impacto territorial, porque el mallado (la red eléctrica de media y baja tensión necesaria) va a ser mucho mayor. Esto va a afectar más o menos a entre el 1 y el 2 % del territorio. Hay que decidir en los instrumentos de planeamiento cuál, dónde y cuánto suelo se va a destinar a la generación y distribución de energía (suelo energético). El antagonismo que se da entre la alta valoración social de las energías renovables y su frecuente rechazo (por la insuficiencia de mecanismos previsores y garantes de las condiciones de localización en la planificación) justifica la necesidad de su regulación.

39) Sin embargo, la mayor parte de los planes generales de ordenación tienen ya muchos años, motivo por lo que no recogen nuevos usos del suelo como el energético. Por este motivo, las administraciones deberán hacer un esfuerzo para incorporar a su planeamiento todos estos usos y, al mismo tiempo, agilizar su tramitación administrativa. Algo que no está resultando fácil a pesar de algunas iniciativas de reforma legislativa en materia de suelo y de procedimiento administrativo.

40) Lo relevante cuando se fija una transición hacia otro modelo energético, que exige un plazo más largo, es ir fijando retos a corto plazo y de forma operativa en una escala temporal de una legislatura. Es lo que realmente hace ver la decisión y la importancia que le otorga un gobierno y un parlamento.

41) El cierre de centrales térmicas de carbón y los efectos de la pandemia han abierto una ventana de oportunidad a las inversiones para la transición con fondos europeos, si se han preparado con la suficiente antelación estrategias/planes concretados en proyectos público-privados. Estar preparado para poder afrontar estos retos y oportunidades debe ser la prioridad, como en el caso del País Vasco, de Navarra (que está revisando su Estrategia Territorial, siendo una de las cuestiones clave el problema del desequilibrio territorial) y de Asturias (que como instrumento de coordinación ha establecido un sistema ventanilla única en una oficina de proyectos europeos que vienen territorializados desde las conferencias sectoriales y ha creado un comité asesor de fondos europeos).

**CUARTA CONCLUSIÓN: El papel del paisaje y el patrimonio resulta clave para el mantenimiento de un adecuado funcionamiento del sistema territorial y para el desarrollo económico desde un punto de vista socio-ecológico e integral, a través de su incorporación a los instrumentos de planificación para una mejor interacción de los procesos socio-ecológicos con el medio:**

El patrimonio, natural, cultural y paisajístico, considerado de forma unitaria, es fundamental para construir otro modelo de desarrollo, al ser el fundamento de la vida natural y social, resaltando la importancia de funciones como la medioambiental, paisajística, cultural y turística que desempeña.

42) Debe pasarse de la protección indiscriminada al uso responsable del patrimonio territorial. (ídem). La puesta en valor y conservación proactiva del patrimonio territorial (natural y cultural) se considera un elemento de primera magnitud en el proceso de ordenación territorial, ambiental y urbana, apelando a la “imaginación” propositiva para rentabilizar el patrimonio local y acortar las brechas de la desigualdad social.

43) Debería tenderse a construir proyectos de desarrollo territorial en clave patrimonial, fundamentados en razones medioambientales y culturales. Por ejemplo aprovechando el paisaje como oportunidad y valor de cada pueblo y ciudad, incorporando el término de “restauración ecológica y paisajística” a la práctica regeneradora del territorio y de la ciudad. IV, SbN y el Paisaje pueden ayudar en este sentido, aprovechando el papel movilizador del Convenio Europeo del Paisaje.

44) El paisaje ya se considera como un derecho que permite la mejora la calidad de vida de la población, un valor cultural e identitario y un factor de atracción para la actividad económica; como un valor para el desarrollo local y regional ligado a las propias características. También como una herramienta para la transición hacia territorios más sostenibles, en especial para la mejora de la calidad urbana y la identidad cultural.

Para ello es necesaria, previamente a la formulación de instrumentos y estrategias a nivel regional, la catalogación de los elementos constitutivos de los paisajes locales a poner en valor, implicando en esto a la población local, para una correcta lógica y entendimiento de las medidas a llevar a cabo.

45) Este reconocimiento y puesta en valor, dando lugar a un nuevo “*zoning*”, es hoy más necesario por las afecciones de nuevos usos y transformaciones que avanzan a gran velocidad, sin espera y a veces sin reflexión, como ocurre en el caso de los parques eólicos y solares.

46) El paisaje de calidad es un elemento directamente ligado al bienestar y al atractivo de los territorios, por lo que debe formar parte de las políticas y planes territoriales, urbanísticos y de diseño urbano, manteniéndolo de forma prudente y creativa o recuperando los paisajes deteriorados.

Sin embargo, en relación con la conservación y la protección del paisaje, no siempre se dispone de figuras de planeamiento apropiadas que puedan ofrecer una visión más holística e integradora de la aproximación al territorio. Unas figuras que en muchas ocasiones reclaman las propias entidades locales, para poder disponer de instrumentos que superen las limitaciones de mucha de la planificación urbana y territorial existente, y evitar el habitual recurso a otro tipo de figuras de carácter más sectorial (como por ejemplo los planes de ordenación forestal…), que tienen que ver más con cuestiones de carácter ambiental o de regulación del uso público que de paisaje.

47) La consideración del paisaje ha de efectuarse como diagnóstico, pero también como pauta de intervención que exige, si cabe, una mayor integración con el resto de los elementos e instrumentos de planificación y actuación, evitando un tratamiento sectorial o individualizado. Hay que introducir la consideración del “paisaje como patrimonio” en las políticas sectoriales turísticas y, con mayor motivo, en las territoriales, urbanísticas, patrimoniales y medioambientales.

48) El paisaje ayuda a integrar de una manera real la visión holística que la OT requiere, potenciadora de la corresponsabilidad entre la administración y la sociedad. Son necesarias visiones que relacionen las dimensiones objetivas, formales o estructurales, con las subjetivas, perceptivas o emocionales, dotándose de herramientas para construir “lugares de vida y de disfrute”. La IV se convierte en un concepto central en la construcción de esa visión integral e integradora del paisaje, que ayuda a incorporar conceptual y funcionalmente los servicios ecosistémicos, las SbN y la conectividad.

49) Las infraestructuras verdes urbanas y azules, deben ser incorporadas a la planificación como soluciones multifuncionales basadas en la naturaleza, que: a) resuelven problemas territoriales y urbanos que van más allá de sus funcionalidades para la mejora de la biodiversidad, como son: el tratamiento de zonas inundables, la reducción de islas de calor, la lucha contra el cambio climático, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, y b) permiten adaptar localmente el ocio y el disfrute ciudadano en dichos espacios.

50) Se ha evidenciado que la IV sigue su introducción en los instrumentos de OT de las CCAA, a lo que ha contribuido la Estrategia de IV Europea de 2013 primero y, de forma más reciente, la *Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas.* Esta IV, cuya cartografía deben desarrollar las CCAA (de acuerdo con el *Plan Estratégico para la Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas*), procura corredores de conectividad de los Espacios Naturales Protegidos (ENP), de la Red Natura 2000 y otros espacios de valor.

Todo ello a pesar de las reticencias y reacciones que provoca, por las implicaciones que su declaración supone para la posible implantación de usos y actividades económicas sobre los espacios locales que forman parte de ella (como sucedía con el *Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litora*l de la Comunitat Valenciana. Por ello sería oportuno elaborar regulaciones que guíen la forma de introducirlas en las políticas territoriales y urbanas, los mecanismos y marcos de financiación y determinados estándares e indicadores, así como las campañas específicas de sensibilización, especialmente sobre sus beneficios.

51) Las SbN se pueden utilizar para abordar problemas a muy distintas escalas, desde actuaciones sencillas para reducir la escorrentía en áreas urbanas a una combinación mediante agregación de actuaciones diversas para solucionar problemas a escala supramunicipal.

A escala municipal, la realización de mapeos de potencial de implementación de SbN permite estimar las posibilidades de incrementar la resiliencia climática de los espacios urbanos. Las SbN utilizadas en la renaturalización de las ciudades ofrecen además la oportunidad de proporcionar beneficios socioeconómicos, generando oportunidades de negocio y empleo en un contexto de gestión sostenible del espacio urbano.

52) La conservación de la biodiversidad y de los ecosistemas que la sustentan es un objetivo esencial para la conservación de la vida y la salud de la población sobre el Planeta y la resiliencia de los territorios. Por ello, la planificación territorial y urbanística ha de incorporarlos como elementos clave para garantizar los sistemas de vida a medio y largo plazo. Por ejemplo, mediante una serie de criterios que permitan identificar y evaluar los factores de vulnerabilidad y su mapificación, con diferentes escenarios según los grados de restricción o incluso desclasificación de suelos.

También propiciando la regeneración de los ecosistemas degradados y la incorporación de la naturaleza en la ciudad a través de infraestructuras verdes que aprovechen los cauces fluviales urbanos, los espacios naturales protegidos y los parques públicos para integrar corredores ecológicos regionales de biodiversidad. Debe aumentarse el valor y la calidad de las áreas verdes y espacios libres urbanos con proyectos de calidad que potencien la diversidad.

53) En los ámbitos urbanos más compactos, la combinación de actuaciones de renaturalización mediante la cubierta vegetal de muros, cubiertas y espacios intersticiales (entre otros), pueden contribuir a mejorar la conectividad dentro de las áreas urbanas, contribuir a la biodiversidad, a mejorar las condiciones bioclimáticas y, en general, de calidad de vida y salud, ligándola con actuaciones basadas en la recuperación de una ecología urbana que potencie la arborización, la reforestación y el aumento tanto de la sombra como de la hidratación de los espacios urbanos públicos, previendo incendios y controlando la erosión del suelo.

54) En relación con los servicios ecosistémicos y la IV, es necesaria la regulación y protección del suelo con capacidad agrícola y productiva, y se reconoce la importancia de la regeneración de suelos para poder mantener su valor. Tampoco se puede olvidar la específica regulación/protección del suelo rural con capacidad agrícola.

**QUINTA CONCLUSIÓN: En el actual modelo de planificación persisten viejos problemas que hacen que ya no resulte adecuado y que hay que solucionar:**

55) El planeamiento urbanístico sigue un esquema muy rígido y alejado de los planteamientos estratégicos que reclaman las Agendas Urbanas, tanto la española, aprobada en febrero de 2019, como la Agenda 2030 de Naciones Unidas (de 2015) y las dos Agendas Urbanas internacionales, la europea y la de Naciones Unidas, ambas del año 2016. Sigue siendo básicamente el derivado de las leyes de ensanche del siglo XIX, aunque a raíz de la pandemia de la COVID 19, el urbanismo se volvió a identificar con propuestas higienistas diseñadas para afrontar los riesgos de contagio y la necesidad de distanciamiento social, mayor demanda de casas con jardín y propuestas de retorno al mundo rural.

56) La adaptación del planeamiento urbanístico sigue siendo lenta (la media de una modificación de planeamiento general está entre 1-3 años, y una revisión entre los 7-10 años), incapaz de resolver y de dar respuesta rápida a las muchas cuestiones cambiantes que plantean ciudades y sociedades de forma mucho más dinámica (cambios en la línea de costa, en la red de carreteras, áreas inundables, modificaciones de las áreas de protección… que acaban provocando inseguridades jurídicas).

La escala actual de los procesos urbanos entraña desafíos importantes para el derecho urbanístico dado que, hasta el presente, ha resultado ser un factor de agudización de segregación residencial por algunos factores como la fuerte vinculación entre Derecho Urbanístico y antiguo derecho de propiedad, y la disociación entre la vivienda y la ordenación territorial y urbanística (su situación espacial).

57) Es lento, pero también muy frágil, pudiendo ser anulado en cualquier momento de su elaboración y de su vida una vez aprobado; y, lo que es peor, por cuestiones formales más que sustantivas o de fondo. Eso hace que se haya extendido la sensación de la casi imposibilidad de aprobación de nuevos planes generales, sujetos a la incertidumbre de su posible anulación judicial posterior sustentada en aspectos procedimentales, lo que imposibilita una gestión urbanística ordenada y sostenible.

58) Una nulidad que es total, sin posibilidad de anulaciones parciales ni de subsanación o convalidación, o de acogerse a medidas transitorias. Algo que trataba de corregir la iniciativa de reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo planteada en el año 2018 y cuyo alcance se ha visto reducido en el actual anteproyecto de ley actualmente en discusión pública. Todo ello no viene sino a confirmar que esta vía de la reforma normativa no consigue escapar de los mismos problemas que la motivaron.

59) Además, la existencia de dinámicas urbanas cada vez más rápidas hace que el periodo de aplicación útil de los planes sea cada vez más reducido. La dilatación de los plazos de redacción y de tramitación derivados de la complejidad técnica y de la actual lógica procedimental hace que los planes aprobados estén desfasados de inicio, tanto en el diagnóstico como en las propuestas.

Esto genera muchas veces disfunciones sobre el propio territorio, conflictos entre las diferentes Administraciones territoriales, sobre todo con las entidades de locales, y con las iniciativas privadas; fundamentalmente las de tipo económico y, especialmente en este momento, las que tienen que ver con el desarrollo de las energías renovables.

La capacidad de producción de energía y los sistemas tecnológicos han ido evolucionando mucho más rápido que el propio planeamiento y su aplicación. La actividad económica va muy por delante de la capacidad de las administraciones para planificar y, sobre todo, poner en marcha instrumentos, por la complejidad de su tramitación.

60) Por ello, y frente a la elusión de los planes para optar por la vía del procedimiento administrativo, se ensayan iniciativas de carácter más estratégico, mediante las que proponer y decidir intervenciones, proyectos concretos y compromisos entre actores primero (como se está por ejemplo en los Planes de Acción de las Agendas Urbanas locales), para trasladarlos después a los instrumentos habituales del planeamiento urbanístico.

El proceso general de planificación debe entenderse como un proceso abierto, que tiene continuidad y se adapta de forma flexible a una realidad que cambia más rápidamente que los planes.

Se necesita una progresiva adaptación de las normativas territoriales, urbanas y de incidencia territorial a las nuevas condiciones de una sociedad en cambio. Debe buscarse un equilibrio en lo básico y necesario, estableciendo-acordando marcos o estrategias de conjunto, con ciertos grados de libertad en las formas de poder ir alcanzándolos. Ello obliga a no quedarse en el mero dictado de las normas, que si no son aceptadas resultan ineficaces, para entrar en procesos de concertación que aseguren su viabilidad.

61) Es necesario clarificar, simplificando y asegurando que se cumplen los fines que los justifican, la obligación de elaborar Informes (género, salud…) a incorporar en los procesos de evaluación de planes, programas y proyectos, clarificando su contenido y su relevancia, para que no acaben convirtiéndose en meros trámites formales que, sin embargo, pueden llevar a la nulidad de pleno derecho del Plan. También hay que conseguir procesos más sencillos de revisión y rehabilitación de los planes territoriales, ambientales y urbanos, procedimentalmente más coordinados y ágiles.

62) Por tanto, conviene agilizar y unificar procedimientos de tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento, gestión y disciplina. Es preciso establecer medidas para simplificar la complejidad de los planes y agilizar el procedimiento de aprobación del planeamiento y ejecución de las operaciones urbanísticas, al objeto de mejorar su efectividad como instrumentos de ordenación, a la vez que flexibilizar y hacer más ágil la gestión urbanística, de forma que las licencias y autorizaciones reduzcan sensiblemente sus plazos de tramitación y aprobación actuales. Esto incluye:

* Garantizar una adecuada integración de los aspectos sectoriales en la planificación territorial y urbanística.
* Dotar de flexibilidad y capacidad de adaptación al cambio de los planes, asegurándose de no incurrir en la desregulación, con una planificación más estratégica, en la que los planes sean documentos adaptables que puedan ser monitorizados y revisados para responder a circunstancias cambiantes, remitiendo la ordenación pormenorizada al planeamiento de desarrollo, que es más ágil y flexible en su modificación y revisión.
* Deben diseñarse normas que sean más estratégicas y lo suficientemente flexibles para adaptarse a las nuevas tecnologías y nuevos modos sociales de creciente e irreversible implantación.
* Regular adecuadamente la viabilidad económico-financiera del plan y de los procesos urbanizadores o de regeneración urbana, y tratar y reflejar contablemente los mismos.
* Asegurar una integración adecuada de la tramitación ambiental con la de los planes urbanísticos o territoriales, propugnando una simultaneidad en los trámites.
* Promover las ventanillas únicas de tramitación de informes en cada nivel de la Administración Pública, con procedimientos y plazos breves de emisión, iguales para todos ellos.
* Ser procesos coordinados interadministrativamente.
* Articular desde la legislación básica estatal de procedimiento administrativo común, mecanismos tendentes al reconocimiento de la singularidad del carácter reglamentario en los planes territoriales, posibilitando la subsanación/convalidación de los defectos formales en los planes y evitando los graves efectos que conlleva la única consecuencia jurídica prevista por nuestro ordenamiento jurídico en la actualidad frente a los mismos: la nulidad de pleno derecho.

1. De un enfoque tradicional se va evolucionando hacia un enfoque más integral o comprehensivo, en el que los planes incorporan escenarios prospectivos a medio plazo, con las medidas que se consideren necesarias, en su caso, para adaptar en cada uno de ellos las actuaciones y las políticas correspondientes a cada territorio y ciudad. Toda la regulación, hasta las ordenanzas municipales, debe asegurar una compatibilidad y coherencia que permita su aplicación sin lagunas, ni problemas interpretativos, evitando los conflictos competenciales y la inseguridad jurídica que generan normas incompatibles o contradictorias.
2. Para que la planificación territorial llegue a ser consensuada y participada se necesita de una normativa clara, de una adecuada ley de procedimiento y precisar la naturaleza de los planes, para evitar que sean las sentencias judiciales las que acaben por decidir qué planificación es posible y el modelo territorial resultante, de forma sobrevenida sin una concepción previa clara del modelo o visión territorial que la planificación persigue. El cambio legislativo facilitará el cambio de la jurisprudencia (el primero es anterior a la segunda o, dicho de otro modo, la segunda no puede solucionar los límites de la legislación existente).
3. Se necesita una progresiva adaptación de las normativas territoriales, urbanas y de incidencia territorial a las nuevas condiciones de una sociedad en cambio y utilizar las herramientas de OT en sentido positivo (aprovechando la figura de la IV), en vez de negativo señalando simplemente restricciones (limitando, prohibiendo o corrigiendo ciertos usos en según qué espacios).
4. Es imprescindible la evaluación de los efectos derivados de la implantación y gestión de los planes, y un seguimiento periódico y proactivo del grado de consecución de los objetivos establecidos, que eviten su banalización y conviertan esas planificaciones en procesos dinámicos y flexibles en su adaptación al cambio. Debe servir de base para la actualización, modificación o revisión de los mismos.
5. Se apuesta por una nueva concepción de la planificación que esté abierta a un proceso proactivo que posibilite la evaluación y seguimiento continuo de su implementación, el reestudio de los contenidos y la propuesta de nuevas políticas de cara al futuro. Para ello, resulta esencial articular mecanismos que posibiliten una efectiva gestión e implementación de los planes territoriales, incorporando nuevas formas de gobernanza que garanticen la máxima concertación y acuerdos previos, y que aseguren la colaboración entre las administraciones públicas, el ámbito científico y la sociedad civil.
6. La importancia otorgada al proceso de evaluación y seguimiento constituye un intento de superar una práctica habitual de la planificación que se limita, básicamente, a proponer un modelo territorial (en el mejor de los casos) y las acciones e instrumentos correspondientes, pero no a su aplicación y al control de su eficacia.

**SEXTA CONCLUSIÓN: Se reivindica la Ordenación del Territorio como planificación integral, de carácter transversal, como política y como elemento cultural (cultura territorial y cultura de planificación).**

1. Las Planificaciones Territoriales, Ambientales y Urbanas, que inciden sobre sistemas complejos, continuos y dinámicos del territorio, requieren un planteamiento integral, multiescalar (local, metropolitano, regional…), multifuncional y multisectorial. Un planteamiento que entienda el territorio, el ambiente y las áreas urbanas como espacios diversos, complejos y compactos, integrados e interrelacionados, que tenga capacidad para configurar modelos de desarrollo sostenible con un adecuado equilibrio ecológico, energético y funcional, de forma abierta y participada.
2. Una política territorial integrada implica una distribución de recursos desde las actuales políticas sectoriales de la Administración General del Estado (AGE) hacia las Comunidades Autónomas y ciudades, para atender con mayor proximidad las prioridades sociales y ambientales. Las políticas sectoriales (transporte, energía, agua…) no deben sustituir a una política territorial integrada.

71) Ello nos lleva de lleno a la cuestión de la coordinación administrativa, que se reconoce de nuevo como elemento clave y que resulta necesaria a la hora de desarrollar una legislación o planificación no conflictiva con la que poder lograr los objetivos previstos. Sin embargo, no siempre queda clara la voluntad política necesaria para dicha coordinación.

Como ejemplo se señala el funcionamiento de las Comisiones Sectoriales previas a la aprobación definitiva de los planes. Algunas CCAA, como Extremadura, Andalucía y la Comunitat Valenciana, han introducido cambios en sus legislaciones que tratan tanto de hacerlas más ágiles (acortando los plazos necesarios para la emisión de los preceptivos informes sectoriales en una única instancia u órgano colegiado) como adelantando su implicación desde las fases iniciales del proceso de formulación de los planes (y no solo al final para que ratifiquen la alternativa seleccionada). Sin embargo, su ámbito de influencia llega hasta el nivel autonómico, quedando al albur de los tiempos de aquellos informes sectoriales de la AGE cuya propia normativa elimina la posibilidad del silencio positivo, sin ningún mecanismo de control y presión que obligue a su emisión en un determinado plazo límite. Esta circunstancia cuestiona la idea de la OT como competencia exclusiva de las CCAA, en un infructuoso juego de suma cero.

72) Existen claros incumplimientos de los plazos establecidos por las leyes y planes, sin que se establezcan consecuencias jurídicas frente a los mismos, lo que acaba por hacer inocuas las determinaciones. Por ello, deben articularse mecanismos tendentes, por un lado, a garantizar el cumplimiento de los mismos y, por otro, a establecer consecuencias jurídicas para los casos de incumplimiento.

73) La política de Ordenación del Territorio tiene que ser entendida no solo por la sociedad sino también y, en primer lugar, por la propia administración. Resulta muy poco ejemplar que, en bastantes ocasiones, los ciudadanos vean cómo diferentes departamentos de la administración ponen en marcha políticas públicas contrapuestas.

1. Hay que ganar el discurso de la planificación, haciendo que la idea de territorio esté mucho más presente en una población que no la tiene presente en su día a día (una nueva cultura territorial).

Para ello hay que hacer frente y reconducir la falta de identificación de la ciudadanía con las estrategias o planes que la administración desarrolla en el territorio. La excesiva carga burocrática, la inseguridad sobre lo que se planifica, con resultados muy a largo plazo, y la diferencia entre lo planificado y lo que realmente acaba haciéndose en la realidad, son razones que alejan a la población.

En momentos de crisis económica, ética y social, la OT va quedando relegada, por ello es necesario actuar centrándose en dar respuesta eficaz a las necesidades ‘reales’ que percibe la población, procurando introducir los objetivos de la OT en la agenda política (sobre todo en la no visible o inmediata, en el “*mainstream*”), repensando opciones en la relación discreción-visibilidad-resultados.

75) En el caso de los proyectos asociados a los fondos Next Generation, parece haberse producido más innovaciones en materia de procedimientos (reformas reglamentarias y la creación de oficinas comarcales de ventanilla única, como en el caso asturiano) con el fin de poder justificarlas en plazo (finales de 2023), que en la naturaleza de las acciones.

Estas siguen centradas en los proyectos e instrumentos sectoriales, en lugar de los integrales o territoriales. Fundamentalmente por el escaso plazo para decidir los proyectos a presentar, lo que ha implicado la decisión de presentar los ya previamente decididos que pudieran acogerse a las distintas líneas sectoriales de acuerdo con el reparto del paquete de fondos entre los diversos Ministerios. Solo en algún caso, como en el de Navarra, estas propuestas se han querido hilvanar para darle una mayor coherencia de conjunto sobre el territorio.

76) Las dificultades de gestión, junto a la premura de su presentación y justificación, han motivado que los Next Generation, por el momento, no hayan contribuido al cambio hacia un mayor carácter coordinado e integral de las acciones propuestas sobre los territorios. Las estructuras administrativas se han tenido que enfrentar al gran reto de poder hacer uso de los fondos Next Generation europeos (NGE) en tiempo y forma, y de lograr los objetivos de forma adecuada, debiendo abordar con gran premura los ajustes necesarios.

77) No se puede ni debe improvisar creando proyectos sobre la marcha para responder a las sucesivas convocatorias de los fondos. Planificar implica pensar en el largo plazo, capitalizando lo existente para mejorarlo, y aprovechar las oportunidades optimizando los recursos, premiando y difundiendo las mejores prácticas a modo de benchmark. Tal y como hace, por ejemplo, la Iniciativa Urbana Europea (*Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 relativo al FEDER y al Fondo de Cohesión*), que fomenta las sinergias entre programas europeos urbanos como la UIA (*Acciones Urbanas Innovadoras*), la Agenda Urbana para la Unión Europea o los intercambios con URBACT, el principal programa de cooperación urbana e intercambio de experiencias entre ciudades europeas.

78) Las 10 políticas palanca del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se vinculan y solapan con los 5 Objetivos Políticos de la Política de Cohesión, lo que obliga a una estrategia coherente y complementaria entre ambos que permita actuar de forma integrada y a largo plazo.

Como principales retos para las ciudades y pueblos en España de cara al periodo de programación 2021-2027 sobre los que actuar destacan: 1) Ciudades más resilientes: recuperación socio-económica de la crisis postCOVID. 2) Invertir en la transición verde y digital (Smart cities). 3) Estrategias a largo plazo integradas y participativas. 4) Óptica de áreas funcionales urbanas (incluyendo las conexiones urbano-rurales). 5) Reforzar la capacidad administrativa (Iniciativa urbana europea).

**SÉPTIMA CONCLUSIÓN: Las nuevas relaciones urbano-rurales para una mejor cohesión territorial tienen un buen apoyo en la digitalización:**

Uno de los principales objetivos de la Unión Europea es reforzar la cohesión social, económica y territorial; pero la creciente fractura entre regiones, con un enfoque más centrado en ciudades, abre un nuevo escenario en el que resulta fundamental reestructurar la relación entre nodos urbanos y periferias rurales, fortaleciendo sus interdependencias y favoreciendo mayores sinergias entre estas áreas.

79) Respecto de las relaciones ciudad-campo, unas adecuadas cooperación territorial y relaciones urbano-rurales resultan condiciones básicas para lograr la cohesión territorial. Campo y ciudad no son elementos disjuntos ni con una jerarquía inamovible, como ha puesto de manifiesto la pandemia del COVID-19 y se promueve desde los fondos Next Generation. La pandemia ha servido para reconsiderar la localización de los servicios y las actividades productivas, tradicionalmente radicadas en las ciudades y que pueden distribuirse también a lo largo de los espacios rurales.

En la búsqueda del equilibrio territorial, y en territorios como Asturias donde se pueden requerir estrategias diferencias entre la parte metropolitana y la rural del territorio, la OT debe aprovechar las ventajas y potencialidades de las ciudades intermedias para lograr un nuevo modelo de desarrollo más cohesionado socioeconómicamente, más equilibrado territorialmente y más sostenible ambientalmente.

80) En América Latina se infringen los objetivos de ordenamiento territorial, algo directamente vinculado con la velocidad a la que ocurre la concentración urbana y el crecimiento de la desigualdad socioeconómica como el factor más desequilibrante del territorio. La desconcentración puede contribuir a la disminución de dichas desigualdades a partir de la creación de nuevas centralidades implementadas en las regiones.

81) La componente digital puede contribuir de forma decisiva a replantear los procesos de concentración/desconcentración en el territorio, de modo que, aunque no es condición suficiente, la posibilidad de operar a distancia y de generar y procesar enormes cantidades de información hace que muchas de las barreras físicas que antes condicionaban la expansión del desarrollo económico hayan dejado de operar o que lo hagan de otro modo.

El planeamiento urbanístico y territorial debe incorporar esas potencialidades evitando las disfunciones que implicaría quedar al margen de los cambios sociales y en las relaciones económicas que producen las TICs, generando con ello cambios en los usos del suelo.

Estas tecnologías significan una oportunidad para mejorar la gestión de los servicios urbanos y del transporte, promover y facilitar nuevas formas de participación ciudadana, mejorar la calidad ambiental y, en síntesis, contribuir a mejorar el bienestar ciudadano, objetivo normalmente asociado a las “Smart Cities” y ahora a la cohesión territorial en espacios rurales.

82) La cohesión territorial la hacen las personas, no es posible sin la población. La conectividad digital del territorio, de forma transversal (para las personas, empresas y administraciones) y evitando/corrigiendo el riesgo de brecha digital (entre personas mayores y colectivos más vulnerables), resulta clave para la cohesión y la lucha contra el despoblamiento.

83) Esto lleva a poder redimensionar y reclasificar los territorios, más allá de lo que serían los usos clásicos del suelo para las actividades de los sectores primario, secundario y terciario. En lugar de hablar en términos de especialización sectorial, hay que pensar en un planteamiento de especialización territorial (en línea de las Estrategias de Especialización Inteligente propuestas por la UE).

Más que buscar sectores de productividad agregada, se trata de integrar sectores para que la productividad crezca en el conjunto del territorio. Todo esto tiene que ver mucho con la cultura digital, no desde un punto de vista segmentado de industrias y de servicios, cada uno por su lado, sino como una comunidad que ofrece y que tiene o puede tener competencias amalgamadas.

La economía e ingeniería circular permite desligar el consumo y desecho abusivo de recursos (de enorme impacto ambiental) del crecimiento económico, potenciando sinergias entre los distintos recursos y servicios en un ciclo de producción retroalimentado gracias a la implantación de tecnologías avanzadas. Uno de los conceptos económicos más interesantes en los últimos años en este sentido es el de las plataformas regionales de innovación.

84) Los espacios rurales presentan nuevas oportunidades de desarrollo territorial ligadas tanto a los servicios ecosistémicos como a las nuevas economías verde y azul, en línea de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, fortalecida con la necesaria acción por parte de las administraciones autonómicas.

En el medio rural, la ordenación territorial, que integre la planificación medioambiental y considere los servicios que prestan los espacios protegidos, debe jugar un papel fundamental para asegurar el mantenimiento de la actividad productiva; de forma que la conservación del paisaje y del patrimonio sean compatibles con niveles adecuados de bienestar para la población rural, que debe tener igualdad de oportunidades respecto a los residentes en el medio urbano. Solo así será posible conseguir el pretendido objetivo de la cohesión social y territorial y hacer frente al problema del despoblamiento rural.

85) La infraestructura digital es hoy tan importante como cualquier otro suministro básico, como lo fueron las redes de saneamiento en el anterior siglo. La planificación ambiental, urbana y territorial deben aprovechar y saberse anticipar a los cambios que supone la revolución científico-tecnológica. Así se ha entendido por ejemplo en Asturias, que aspira a contar con el 90% de su territorio con servicio 5G y que también tiene como objetivo la capacitación, de modo que tanto la población como las administraciones puedan usar estas Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC), a través de ventanillas digitales y de servicios, especialmente en los centros comarcales.

86) Para poder utilizar las tecnologías digitales es muy importante disponer tanto de redes de comunicaciones y de elementos que permiten la conectividad (en este sentido España se encuentra bien posicionada en cuanto a redes de comunicaciones y niveles de equipamiento de las empresas y de los hogares para la utilización de estas tecnologías), como de las capacidades. Unos recursos humanos adecuados resultan imprescindibles para hacer posible el aprovechamiento de los flujos de información y del acceso a la información. En este caso, sin embargo, los niveles de habilidades digitales de la población en general son más modestos, lo que condiciona otros aspectos que están muy próximos a la vida social, como por ejemplo las relaciones digitales con las administraciones.

87) En cuanto a la digitalización de los servicios públicos, las TICs son un instrumento básico para mejorar la gestión de los servicios públicos, especialmente en zonas rurales con escasa accesibilidad. Las oportunidades de utilizar los servicios públicos digitales (telemedicina, información, cultura, acceso a servicios y modelos inclusivos) ya existen, pero su aprovechamiento resulta limitado por las habilidades tecnológicas de la población.

Por lo que respecta al uso de las TIC por parte del tejido productivo, la situación es mucho menos halagüeña. La razón es que la digitalización implica cambiar el modelo de negocio, porque cambian los procesos productivos y sus formas de control, la relación con los proveedores y con los clientes, y los mercados a los que es posible acceder. El número de especialistas TIC, necesarios para apoyar el aprovechamiento de las tecnologías en las empresas, sigue siendo un cuello de botella en España y en Europa (en España los especialistas sólo suponen el 3,8 % de la población, en Europa algo más, el 4,3 %).

88) Hay que reconocer e integrar en el territorio y la ciudad las nuevas realidades y las consecuencias espaciales asociadas: el predominio de la economía digital, la necesidad de la transición energética, la imposición de unas nuevas relaciones laborales, etc. Ante esta situación se debe: adecuar, aumentar y optimizar los servicios de administración electrónica facilitando los procedimientos administrativos a ciudadanos y empresas, incorporando aplicaciones que acerquen al ciudadano a los servicios públicos, estableciendo estrategias de alfabetización digital y favoreciendo la formación especializada en estas materias, tanto por parte de los empleados públicos como de la sociedad en general.

89) A la desigualdad espacial (que hace referencia al desequilibrio territorial en cuanto a diferentes cualidades y recursos) hay que añadir la segregación residencial, característica común de la mayoría de las grandes ciudades, cuya problemática se relaciona con la territorialización de la estratificación social.

Resulta necesario un mejor entendimiento de los problemas sociales que permita diseñar e implementar políticas adecuadas. Por ejemplo promover espacios atractivos para la actividad económica y el comercio local (reservando espacios para la comercialización de productos locales, minimizando las necesidades del transporte de mercancías), ayudando a generar una ciudad compleja y de proximidad, basada en barrios bien equipados, seguros y bien conectados con el resto de la ciudad y el territorio próximo.

En el mismo sentido, la apuesta de la planificación urbanística por la peatonalización de ciertas áreas, por motivos culturales y de mejora de la calidad de los entornos, debe considerar también sus consecuencias sobre el atractivo turístico y la adecuación de los espacios públicos a las nuevas necesidades sociales (población de mayor edad media, necesidad de promover la cohesión social y la reducción de la contaminación acústica y del aire, etc.).

90) Los fondos Next Generation de la UE van a ofrecer recursos muy importantes y será responsabilidad de cada administración aprovecharlos.

Cualquier iniciativa de los gobiernos en la ejecución de estos fondos tiene que demostrar que no producen daños significativos en otros ámbitos (principio del “*Do No Significant Harm*” –DNSH-). Y, sobre todo, responder a unos objetivos que están muy ligados con los ODS, con el medio ambiente, con la reducción de la movilidad y la descarbonización, sin olvidar el coste energético y medioambiental que tiene la sociedad digital. En estos momentos, un 10 % del consumo energético (y va en ascenso) es imputable a los servicios en la nube, con muchos de los contenidos digitales prescindibles o directamente inútiles.

**OCTAVA CONCLUSIÓN: La cooperación territorial a las distintas escalas (intermunicipal e interregional) constituye una estrategia muy adecuada para luchar contra el despoblamiento y fortalecer la cohesión territorial:**

91) Entender la complejidad de los elementos que operan en el territorio implica trascender los límites administrativos autoimpuestos y aproximarse a la planificación con la vista puesta en la acción y gestión. Hay que abordar la planificación de los territorios y de las ciudades entendiéndolos como espacios de vida, lo que desborda los límites político-administrativos y funcionales habituales, obligando a considerar la dimensión supramunicipal de los procesos. Ello obliga a analizar estos espacios de vida teniendo en cuenta que son espacios urbano-metropolitanos que se han hecho territorialmente más amplios, más complejos y aparecen más diversificados, funcional y económicamente.

92) La cooperación territorial se configura como un principio básico fundamental para el desarrollo territorial sostenible y la lucha contra el despoblamiento, tanto a nivel intermunicipal como también (aunque hasta la fecha ha resultado muy poco explorado) a nivel interautonómico, tal y como se propone con la iniciativa de la Biorregión Cantábrico-Mediterránea.

93) En el caso de la cooperación intermunicipal, instrumentos como los Fondos para la Cohesión, desarrollados por el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra, resultan especialmente de interés. En este caso se exige identificar y decidir cuáles deben ser los núcleos tractores en los que concentrar las actuaciones e inversiones. Un trabajo de identificación que también se ha dado, entre otros, en el caso de Aragón, de Asturias y de Extremadura (con la definición de núcleos tractores, de relevancia o base del sistema territorial, o de áreas funcionales/comarcales de recuperación rural), que se realiza a través de un sistema de indicadores preestablecido desde los observatorios territoriales (como en el caso de Navarra y en el de Aragón, que establece una estructura del sistema de asentamientos en 12 niveles).

94) Para liderar estas estrategias y relaciones interterritoriales, y junto a la voluntad política, es necesaria la participación y la interlocución de todos los agentes concernidos, de forma muy especial en el caso de las áreas o regiones metropolitanas.

95) Pese a todo, existe un problema de gobernanza. Cuando se habla de áreas funcionales y áreas metropolitanas, no hay un órgano administrativo que coordine las acciones dentro de su ámbito. Este es un gran problema a resolver, en tanto no está clara la conveniencia/oportunidad de crear un nuevo órgano administrativo para ellas. En el caso vasco, esta función la suple la Comisión de Ordenación del Territorio, con una praxis de bastantes años, en cuyo seno se acota claramente cuál es el ámbito de intervención de cada una de las tres administraciones vascas, así como el de la participación pública.

**NOVENA CONCLUSIÓN: En lo relativo a la participación, y en línea con las conclusiones del anterior IX CIOT, se sigue reclamando la participación ciudadana como uno de los pilares del proceso de transformación hacia enfoques de desarrollo territorial y urbano más sostenibles y estratégicos:**

1. El mejor modo de tratar las cuestiones urbanas y territoriales es con la participación de todos los ciudadanos y agentes interesados en la toma de decisiones como grandes aliados para dotar de legitimidad a los planes.Por ello,la participación pública debe ser un elemento nuclear en los procesos de redacción del planeamiento territorial y urbano, profundizando en la búsqueda de nuevas formas de participación e implicación pública, que superen las insuficiencias e ineficiencias de su formalización actual. En este proceso los técnicos especialistas, mediadores y facilitadores, deben jugar un papel decisivo, ya desde la fase de inicio o avance del plan, como traductores para el ciudadano del lenguaje complejo y técnico, y como nexo entre los distintos intereses y niveles de responsabilidad.
2. Se destaca la necesidad de potenciar la democracia deliberativa; es decir, las políticas participadas sobre el territorio y la ciudad. Ello exige que sea la misma ciudadanía la que participe directamente, tanto en los debates públicos y acuerdos sobre las alternativas en concreto a aplicar como en la gestión de las iniciativas decididas. Es necesario avanzar en la corresponsabilidad entre las administraciones y la sociedad civil para el buen gobierno y la gobernanza que necesitan las ciudades y los territorios, para asegurarse una planificación y gestión acorde con el interés general y la sostenibilidad ambiental. Para ello deben promoverse una democracia y una planificación territorial y urbana menos tecnocráticas, más reales y eficientes, mediante el desarrollo de una adecuada y renovada cultura política, territorial y urbana, de la que formen parte la ética, el conocimiento técnico avanzado de los gestores territoriales y el compromiso político.

98) Siendo la participación pública muy importante, también lo es saber para qué, y si quien la promueve está finalmente dispuesto a recoger en el plan lo que pueda surgir de ella.

1. La participación debe comenzar en el momento en que se definan los objetivos del modelo urbano y territorial, de forma que puedan ser consensuados desde el inicio y a lo largo de todo el procedimiento de elaboración, primero, e implementación y seguimiento, posteriormente, de los instrumentos de planificación territorial y urbana; en colaboración con los técnicos.

100) Esa participación pública, esencial para la transformación, implica la creación de mecanismos que empoderen a la población desde las fases iniciales, constituyendo un elemento nuclear para los procesos de redacción del planeamiento territorial y urbano.

1. La planificación a largo plazo da sus frutos y contribuye a empoderar a los ciudadanos por resultados; y viceversa, la necesaria complicidad de los actores permite hacer la planificación posible y que ésta pueda permanecer en el tiempo.
2. La participación ciudadana es un derecho, pero es también una obligación. De ese modo, y con esos objetivos, debe integrarse en el currículo desde las etapas iniciales del proceso educativo. Es preciso “trabajar” desde la infancia el sentido de pertenencia/identidad y la voluntad de participación (el deseo de implicarse) en temas de índole territorial, estando ambos, además, estrechamente vinculados.

La educación será la vía para conseguir una participación más efectiva y propositiva que, a día de hoy, es a veces difícil de conseguir para las administraciones. Educar a la población desde las etapas iniciales de la infancia sería la clave para sembrar las semillas del sentimiento de pertenencia y también de una cultura participativa

103) Hay que fomentar la participación ciudadana y la educación a la ciudadanía como ejes fundamentales en el cuidado del medioambiente, sobre todo del medioambiente urbano, fomentando, entre otras, campañas de mejora de la educación y la sensibilización sobre la mitigación del cambio climático, en la que los usos y los hábitos de consumo desempeñen un papel clave.

104) Deben llevarse a cabo acciones de divulgación y sensibilización entre la ciudadanía para avanzar en una nueva cultura ciudadana que entienda el valor de la biodiversidad, y hacer más patentes (efecto demostración) los efectos positivos que se derivan de la práctica de una adecuada ordenación territorial y urbana, frente a los negativos que se producen cuando, en idénticas circunstancias, éstas no se llevan a cabo.

105) En este sentido, las TIC son una oportunidad para promover un urbanismo y una planificación del territorio más participativos; y no sólo en la fase de alegaciones de los documentos sino, de manera proactiva, directamente en las de formulación y redacción, selección de alternativas y su posterior gestión, evaluación y seguimiento.

106) La participación presenta algunos requerimientos que son básicos, dado que en no pocas ocasiones se generan espacios de participación en los que quienes participan acaban dudando sobre su utilidad real:

* Los ejemplos de «buenas prácticas» a nivel nacional e internacional vienen a demostrar que la eficacia y eficiencia administrativa y la comprensión y participación pública requieren normas sencillas y simples, en lenguajes comprensibles y con instrumentos directos que eviten o dificulten la permanencia de enfoques opuestos y una legislación no pacífica.
* El acceso a una información fiable y comprensible ha de ser fácil, a lo que pueden ayudar los observatorios. Sin embargo, y en lo que respecta a la cuestión de la emergencia ecológica, la información de la que dispone la mayor parte de la ciudadanía es escasa, fragmentada, poco conectada entre sí y que no apunta a las causas estructurales de los problemas. En consecuencia, en los procesos participativos la población puede estar debatiendo sobre cuestiones que no son nodales, llegando a conclusiones y propuestas de difícil implementación porque son irrelevantes o inviables.
* La participación debe tener efectos y resultar de algún modo vinculante (como sucede por ejemplo en las Agendas Urbanas y en la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco).
* Finalmente, los procesos participativos deben tener una duración acotada en el tiempo y deben arrojar unos resultados finales. En caso contrario, su alargamiento puede provocar la progresiva pérdida de interés de los participantes. Para ello resultan aconsejable contar con la ayuda de profesionales con formación específica en este tipo de procesos.

107) Entre los ejercicios de participación con mayor potencial en estos momentos están los que se encuentran vinculados con escenarios de futuro relacionados con el cambio climático, con la pérdida biodiversidad, y con cuestiones que afectan a la vida de las personas (con las que se siente concernida, acercándola al tradicional esquema del “*qué hay de lo mío*”).

En ellos se debate y participa desde la consciencia de que el futuro de nuestros ecosistemas y de la biosfera es nuestro propio futuro. Es decir, que cuando se produce un sacrificio territorial también habrá sacrificio para las personas, porque ambos van de la mano.

**DÉCIMA CONCLUSIÓN: La ordenación del territorio y el urbanismo son una praxis técnica, social y política, lo que la sitúa más cerca de las ciencias sociales que de las exactas; por tanto, requieren de una retroalimentación permanente entre la teoría y la práctica:**

En el marco de un cambio climático cada vez más intenso, según el IPCC y para la Península Ibérica, este tiene ya una incidencia grande especialmente en términos de disponibilidad de agua y de frecuencia e intensidad de eventos climáticos extremos.

Para poder hacerle frente se requieren nuevos principios como los de cautela, precaución, suficiencia (una parte de la población deberá aprender a vivir con menos en la esfera de lo material y otros grupos necesitarán de más; de ahí las opiniones que se cuestionan la opción del decrecimiento) y reparto de obligaciones y cargas (también de una nueva como son los cuidados).

1. Todo ello requiere que las políticas del territorio vayan acompañadas de capacitaciones que van a ser necesarias, no eludir los verdaderos y más acuciantes conflictos, ser capaz de gestionarlos y buscar consensos con los que poder resolverlos.

109) Sin embargo, y aunque se ha ido imponiendo el discurso sobre el agotamiento de los recursos, los límites del planeta o la conciencia de que nuestro futuro depende de que se logre atajar la pérdida de biodiversidad, esto no siempre llega de forma adecuada a las aulas. Una educación y formación crítica en estos valores contribuirá a que las generaciones futuras de profesionales se cuestionen el modelo de desarrollo y atiendan responsablemente a los límites del planeta.

110) El futuro de la planificación territorial depende en buena medida de la existencia de profesionales bien formados, conscientes y conocedores del campo teórico-práctico en el que se desenvuelven, y dispuestos a realizar ese ejercicio de reflexión permanente.

111) Estos profesionales han de saber integrarse en equipos multidisciplinares, preparados para poder lograr un entendimiento compartido y transversal de los problemas territoriales.

112) Los equipos de planificación suelen estar bien posicionados para asumir la función de facilitadores del cambio. Además de su conocimiento sobre el espacio urbano, trabajan en la interfaz de encuentro entre el medio ambiente y el mercado, desde donde pueden explorar nuevas formas de inversión verde.

113) Se plantea la necesidad de llevar a cabo una revisión de gran calado en la formación de profesionales que afectaría a contenidos, estructuras docentes, metodologías y sistemas de aprendizaje, tratando de acercar la teoría a la realidad de la OT y del urbanismo.

114) La necesidad de utilizar métodos de decisión multicriterio, mecanismos del pensamiento complejo y de abstracción justifican, además, la necesidad de un grado de madurez intelectual suficiente.

115) En este sentido, pueden plantearse estrategias de formación multidisciplinar, especialmente en el nivel de posgrado de la enseñanza reglada, donde se carece de un título sobre la materia, y en la formación continua.

1. Serrano, A. (coord.); Farinós, J.; Serrano, A.; Borobio, M. y Nogués, S. (eds.) (2020): “Planificación y gestión integrada como respuesta”. Valencia: Universitat de València/Cátedra de Cultura Territorial Valenciana/FUNDICOT. [↑](#footnote-ref-1)