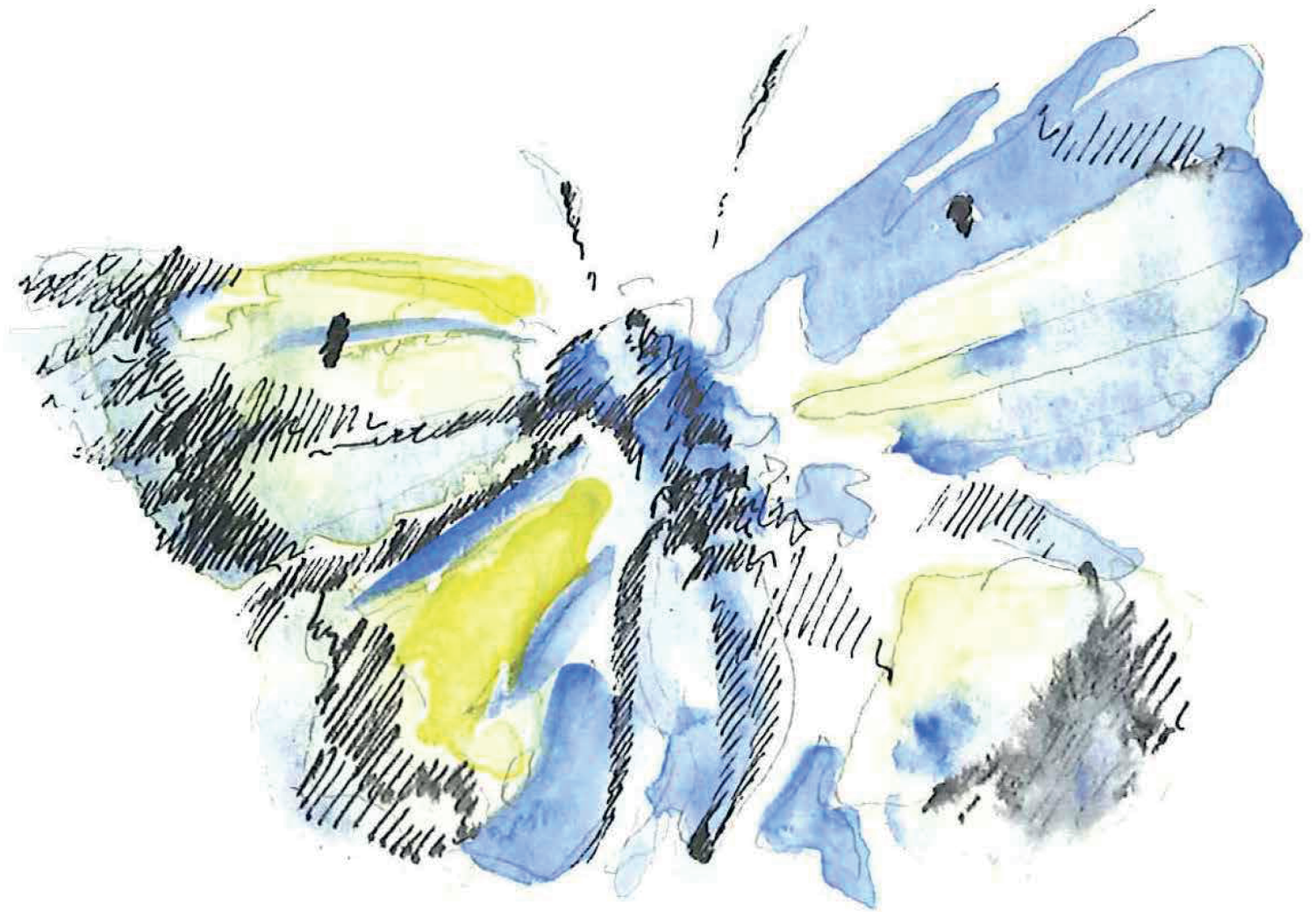


TRANSICIÓN TERRITORIAL

Transiciones Ecológica, energética,
digital, demográfica, alimentaria,
económica, social y cultural

Revista de FUNDICOT
Asociación interprofesional
de Ordenación del Territorio

Síntesis de las mesas redondas celebradas en el XI CIOT



© Esther Prada



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

Número Especial
sexta época
diciembre 2024



**Principado de
Asturias**

Consejería de Ordenación de
Territorio, Urbanismo, Vivienda
y Derechos Ciudadanos

fundicat
Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio



PATROCINAN:



VICEPRESIDENCIA SEGUNDA E
CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE,
TERRITORIO E VIVENDA



ENTIDADES COLABORADORAS:

III LA LEY



COLABORADORES CIENTÍFICOS:

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



Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio

CUADERNOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

FUNDICOT, 2022

Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos.

Universitat Politècnica de València. Camino de Vera s/n, 46022, Valencia.

Email: fundicot.secretaria@gmail.com

Depósito legal M-22.729-1981



Web: www.fundicot.org

Creative Commons license



Editorial

Enrique Antequera Terroso. Director de Cuadernos de Ordenación del Territorio

Presentación del monográfico 1

Joaquín Farinós Dasí. Presidente de FUNDICOT

Síntesis de los principales mensajes planteados en el XI CIOT- TRANSICIÓN TERRITORIAL..... 3

Joaquín Farinós Dasí. Presidente de FUNDICOT

1ª Mesa redonda

Nuevos marcos para el desarrollo territorial 15

Transcripción a cargo de E. Antequera Terroso

2ª Mesa redonda

Transición energética: Justicia social e impacto territorial..... 37

Transcripción a cargo de E. Antequera Terroso

3ª Mesa redonda

Agendas urbanas: Balance y perspectivas de futuro. Casos prácticos..... 57

Transcripción a cargo de M^a. L. Gómez Jiménez

4ª Mesa redonda

Transporte y movilidad. Consecuencias territoriales..... 83

Transcripción a cargo de E. Antequera Terroso

5ª Mesa redonda

FEDER y Next Generation en la transformación y la cohesión territorial..... 107

Transcripción a cargo de E. Antequera Terroso

6ª Mesa redonda.

Mitigación y adaptación al cambio climático. Modelos de gobernanza 133

Transcripción a cargo de P. Gallego Martín

7ª Mesa redonda

Retos y propuestas de acción para la política de ordenación del territorio en el futuro. ¿Qué papel para los actores privados?..... 159

Transcripción a cargo de T. Arenillas Parra

Normas de redacción

Cuadernos de Ordenación del Territorio. Sexta época. Número Especial. Diciembre 2024

Dirección de la revista	Enrique Antequera Terroso
Diseño y maquetación	Enrique Antequera Terroso
Portada	Manuel Borobio Sanchiz
Imágenes portada	Esther Prada Llorente
Edita	FUNDICOT
Presidente	Joaquín Farinós Dasí
VicePresidente	María Luisa Gómez Jiménez
Secretario	Sergio Plasencia Jiménez
Tesorero	Agustín Martín Espinosa
Vocales	Enrique Antequera Terroso; Mercedes Almenar Muñoz; Teresa Arenillas Parra; Manuel Borobio Sanchiz; Julián Bueno Risco; Rafael Jesús Daranas Carballo; Ignacio Díez Torrijos; Vicente Dómine Redondo; Purificación Gallego Martín; Eduardo García-Leonardo Tobarra; María Luisa Gómez Jiménez; Moneyba González Medina; David Molina Villar; Margarita Ortega Delgado; Sergio Palencia Jiménez; Esther Rando Burgos; Antonio Serrano Rodríguez
Consejo Socios de Honor	Laureano Lázaro Araujo Margarita Ortega Delgado M ^a del Carmen Ruiz Jaramillo Luciano Sánchez Pérez-Moneo Antonio Serrano Rodríguez Pablo Fidalgo García Juan Zumárraga Zunzunegui Raoul Servert Martín
Redacción y Administración	Enrique Antequera Terroso E.T.S. de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos Universitat Politècnica de València. Camino de Vera s/n 46022, Valencia ISSN 0212-0798 ISSN-e 2253-9581 Cuadernos de Ordenación del Territorio se publica en soporte pdf, accesible desde la página web de FUNDICOT (https://www.fundicot.org/)

EDITORIAL



Enrique Antequera Terroso
Director de Cuadernos de
Ordenación del Territorio

Tradicionalmente, la información escrita derivada de un congreso se ha limitado a la publicación del libro de actas que, en el mejor de los casos, incluye las comunicaciones y ponencias admitidas, las conferencias de los expertos invitados y, en algunos casos, las conclusiones finales. Se perdía así una parte, creemos que importante, de los contenidos de los congresos, como eran las mesas redondas. Su interés radica en que las mesas ofrecen un formato mucho más abierto que el de las conferencias, favorecido por la participación de varios ponentes. Esto, normalmente se traduce en exposiciones menos rígidas, con interacciones tanto entre los ponentes como con el público asistente, lo que, indudablemente, enriquece su contenido.

Por ello, con el número especial de Cuadernos de Ordenación del Territorio (COT) de diciembre de 2022, se inició un nuevo tipo de números especiales de la revista, integrado por las transcripciones de las intervenciones que tuvieron lugar en las mesas redondas celebradas en X Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (CIOT) celebrado en Valencia en noviembre de 2021. Esta experiencia se ha repetido en este el XI CIOT, que tuvo lugar en Gijón en octubre 2023, con las siete mesas redondas programadas durante los tres días de congreso. Complementariamente, se mantiene la posibilidad de ver su contenido en formato audiovisual. Todas las sesiones están disponibles en el canal de FUNDICOT en YouTube (<https://www.youtube.com/@FUNDICOT-Videos>).

Igualmente, desde hace unos días, ya se dispone en formato pdf del libro de actas definitivo en el que además de las ponencias y comunicaciones admitidas, figuran las conferencias impartidas durante los tres días del Congreso y así como las conclusiones. El libro está editado por el servicio de publicaciones de la Universitat de València y es de acceso y descarga libre a través del enlace <https://omp.uv.es/index.php/PUV/catalog/book/701>

Entrando ya en el contenido del número, su coordinador, Joaquín Farinós, acompaña a la presentación con que se inicia, con un artículo “Síntesis de los principales mensajes planteados en el XI CIOT-TRANSICIÓN TERRITORIAL”, que viene a ser una adelanto, necesariamente resumido, de las conclusiones del congreso y desarrolladas en el libro de actas del congreso anteriormente citado.

El número sigue con las transcripciones de las siete mesas redondas, que giran alrededor de algunos de los principales problemas que tiene actualmente planteados la Ordenación del Territorio, tanto desde un enfoque estrictamente conceptual como desde uno más práctico. Un breve resumen del contenido de cada una de las mesas, sería:

- **MESA 1. Nuevos marcos para el desarrollo territorial**, en la que se trató especialmente las relaciones entre la planificación territorial y urbana, la incorporación y el tratamiento de nuevos condicionantes sobre el territorio, especialmente derivadas de las instala-

ciones energéticas y las tendencias legislativas, que ya desde hace algunos años se orientan hacia un planeamiento en el que pierden peso las propuestas de carácter reglamentista en favor de las de carácter estratégico.

- **MESA 2. Transición energética: Justicia social e impacto territorial**, en la que se analizó los problemas de equidad y justicia retributiva a los que se enfrentan las administraciones autonómicas y locales, derivadas del espectacular incremento de solicitudes para la implantación de instalaciones de energía renovables y la manera en que algunas de ellas se están intentando resolver.

- **MESA 3. Agendas urbanas: balance y perspectivas de futuro. Casos prácticos**, centrada en el desarrollo e implantación de las agendas y sus perspectivas futuras a la vista de las experiencias acumuladas en los últimos años.

- **MESA 4. Transporte y movilidad. Consecuencias territoriales**, en la que se trató la movilidad o, mejor dicho, los problemas derivados de ella. Las alternativas a la movilidad motorizada tradicional y la urgencia de cambiar sustancialmente los paradigmas sobre la que se sustenta la movilidad actual, donde las cuestiones ambientales están llamadas a adquirir un protagonismo mucho más elevado del que ya tienen actualmente.

- **MESA 5. FEDER Y NEXT GENERATION en la transformación y la cohesión territorial**. Se analizó el reto y también el notable impulso al desarrollo regional que han supuesto y pueden suponer los fondos europeos en general, pero especialmente los de Desarrollo Regional y los más recientes Next Generation. En primer lugar porque obligan a realizar unos diagnósticos y a establecer propuestas de inversión que, en el caso de los Next Generation, deben materializarse en plazos muy ajustados de tiempo. Estos fondos suponen para las administraciones estatal y autonómica una oportunidad irrepetible, a la vista de su montante, pero también un desafío a la hora de cumplir las exigencias de la Unión Europea.

- **MESA 6. Mitigación y adaptación al cambio climático. Modelos de gobernanza**. El cambio climático y su influencia sobre el conjunto del sistema territorial, especialmente pero no exclusivamente, sobre el medio físico y por derivación sobre las personas, implica ya un incremento importante y evidente de riesgos, como desgraciadamente se ha podido vivir en fechas recientes. En la mesa se presentaron propuestas para limitar, en la medida de lo posible, las consecuencias previsibles en caso de mantenerse las tendencias actuales.

- **MESA 7. Retos y propuestas de acción para la política de Ordenación del Territorio en el futuro, ¿Qué papel para los actores privados?**. Como en congresos anteriores, la última mesa recoge las aportaciones de las diferentes administraciones regionales invitadas, en relación a las políticas territoriales emprendidas por ellas y a los ejes principales que las guían. Esto permite una visión que, aunque limitada en tanto que no están representadas todas las comunidades, es lo suficientemente amplia como para poder esbozar hacia donde dirigen las administraciones competentes en planificación territorial en los próximos años y en como abordan los retos y amenazas actuales y previsibles a corto y medio plazo.

El proceso de transcripción no resulta sencillo. Las ventajas antes expuestas en relación a la fluidez y espontaneidad de comunicación propia de las mesas redondas, se convierten en dificultades cuando que trata de trasladarlas al lenguaje escrito, donde las licencias gramaticales y sintácticas son mucho más estrictas que en el hablado y donde hay que ordenar un discurso que, en ocasiones y derivado de su espontaneidad, resulta complicado por carecer de una estructura clara que lo organice. Lógicamente, las transcripciones de las mesas no pueden ser literales, sino que se han sometido a la revisión final de los intervinientes, que

facilita su lectura y elimina los errores que han podido aparecer en la transcripción. En total, en la siete mesas redondas, han intervenido 38 personas, lo que supone un importante trabajo de transcripción y de síntesis para dar forma a las muchas intervenciones que tuvieron lugar.

En el texto correspondiente a cada mesa, las intervenciones vienen precedidas por el nombre del interviniente y el momento en que se inicia. De esta forma se puede complementar el texto escrito con la intervención oral que puede verse en los videos del congreso que ya se ha citado. Adicionalmente, para aportar mayor calidad a los textos, se han incluido como notas de pie de página, las principales referencias bibliográficas o documentales citadas por los oradores en sus intervenciones.

En este punto y como no puede ser de otro modo, queremos agradecer especialmente a las compañeras de la Junta de Fundicot, Teresa Arenillas Parra, Purificación Gallego Martín y M^a Luisa Gómez Jiménez, el trabajo y el tiempo dedicado en la no siempre grata labor de transcripción. Igualmente queremos agradecer a los todos los componentes de las mesas, tanto su participación como la necesaria e inevitable labor de revisión de las transcripciones de sus intervenciones, previamente a la publicación definitiva en este número.

Para finalizar este Editorial, reseñar que con este número finaliza mi labor como director de Cuadernos de Ordenación del Territorio (COT), por lo que resultan obligado dedicar esta última parte al capítulo de agradecimientos. En este caso está más que justificado decir que los once números editados desde que en diciembre de 2021, tuve el honor de comenzar mi labor como director de COT, no hubiesen sido posible sin el trabajo de los coordinadores de los diferentes números. Pura Gallego, Itxaro Latasa, Antonio Serrano, Teresa Arenillas y Vicente Dómine, David Molina, Esther Rando, Joaquín Farinós y Rafael Daranas. También agradecer por su ayuda en las en ocasiones ingratas labores de maquetación, a Itxaro Latasa y a Manuel Borobio, gracias a los cuales se ha logrado tener de unas excelentes portadas. Por último, un agradecimiento muy especial a los más de 120 colaboradores que desde diferentes esferas del conocimiento científico y de la administración y con su trabajo desinteresado, han aportado en sus artículos, el elemento sin el cual COT no tendría sentido: el estudio, el conocimiento y la experiencia. Gracias también al presidente, Joaquín Farinós, por su ayuda y disposición a la hora de potenciar la revista durante estos años de colaboración. Muchas gracias a todos ellos.

Mi segundo agradecimiento, va dirigido a los miembros de la Junta de Fundicot, que tuvieron la gentileza de nombrarme Socio de Honor de la asociación, precisamente en el XI CIOT. Si cabe, mi gratitud es mayor a la vista de quienes me han precedido en este nombramiento. Gracias en especial a Margarita Ortega por partir de ella la iniciativa del nombramiento.

Me sustituye en el cargo Rafael Daranas que con la ayuda de Purificación Gallego, ya aseguro desde este momento, que invertirán tiempo y trabajo para que la revista suba varios peldaños en su difusión y en la calidad de sus contenidos. Saben que cuentan con toda mi colaboración.

Como casi un norma obligada, acabo animando a quienes lean esto a participar en los números siguientes, bien con propuestas de temas a incluir, bien con la aportación de artículos. Sólo tienen que hacernos llegar su propuesta al correo fundicot.revista@gmail.com



laboral de Gijón. Ciudad de la Cultura. <https://www.laboralciudaddelacultura.com/>

PRESENTACIÓN DEL NÚMERO ESPECIAL SOBRE EL XI CIOT



Joaquín Farinós Dasí
Presidente de FUNDICOT

Siguiendo con la tradición que abrimos hace un par de años con el pasado X CIOT, nuevamente tengo el placer de poder presentarles este número monográfico de la Revista ‘Cuadernos de Ordenación del Territorio’, en el que se recogen las aportaciones y argumentos discutidos en el conjunto de las siete mesas redondas que tuvieron lugar durante el pasado XI CIOT, celebrado en Gijón los días 25-27 de octubre de 2023 con el título “Transición Territorial”, que aglutina las transiciones ecológica, energética, digital, demográfica, alimentaria, económica, social y cultural.

El congreso fue coorganizado por FUNDICOT y la Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos del Principado de Asturias. También se contó con la participación, en calidad de patrocinadores del mismo, de la Dirección General de la Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Xunta de Galicia, de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de la Junta de Castilla y León, de la Dirección General de Ordenación del Territorio del Gobierno Foral de Navarra, de la Dirección General de Urbanismo, Ordenación del Territorio y Agenda Urbana de la Junta de Extremadura, y del Ayuntamiento de Gijón. A todos ellos, y al resto de entidades colaboradoras, reiterarles nuestro agradecimiento por el apoyo recibido.

La planificación, implementación, evaluación y gestión territoriales desde diferentes ángulos (natural, patrimonial, urbano, infraestructural, paisajístico, rural, litoral, del desarrollo económico regional...), pero siempre respondiendo a una visión integrada y coherente de las mismas, ha venido siendo el criterio mantenido en los sucesivos CIOT.

Los congresos de FUNDICOT son, hasta la fecha, el principal foro de encuentro entre profesionales, académicos y responsables de las distintas administraciones (Unión Europea, Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales) para un abordaje conjunto de la política de ordenación del territorio en España, desde los distintos ámbitos académico y científico, técnico y de la toma de decisiones. Una política que, como ha quedado reflejado en el XI CIOT, también se encuentra en transición y sobre la que hay que tomar decisiones, para que sea capaz de facilitar un marco de referencia que permita acercar y dar coherencia a las intervenciones y efectos del resto de políticas públicas.

Como en cada edición, también en esta se pretendía seguir haciendo de los CIOT el foro de debate y discusión, a nivel español, sobre cómo poner en práctica una adecuada planificación y gestión de las políticas territoriales y urbanas para poder afrontar los sucesivos retos a los que las sociedades actuales se vienen enfrentando. Muy especialmente el proceso de recuperación, transformación y resiliencia impulsada desde las instituciones europeas y españolas. Estos procesos de transformación territorial se están produciendo de acuerdo con las propias circunstancias específicas de cada territorio, y también de acuerdo con el actual marco normativo e instrumental del que disponen los distintos actores, institucionales y no.

En el presente monográfico se ha querido dar mayor protagonismo a los puntos de vista, experiencias, demandas y propuestas de las distintas administraciones. Tanto las de las Comunidades Autónomas, que son las que tienen la competencia en materia de planificación territorial y urbanística, como también de las organizaciones transnacionales (caso de la UE) e internacionales (ONU) y de la Administración General del Estado. Bajo la responsabilidad de esta última se encuentran las regulaciones básicas y otras sectoriales en materias con evidente impacto territorial (agua, energías renovables, movilidad, agenda urbana, entre otras), así como la gestión de los fondos en que se apoyan los distintos programas de inversión. Esto hace no solo necesario sino hasta imprescindible promover y fortalecer un adecuado diálogo y mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional, a partir de lo que poder afrontar y dar respuesta, con mayores garantías de éxito (eficacia y eficiencia), a las nuevas necesidades y retos emergentes. De nuevo, como ya he planteado en sucesivos foros recientemente, hay que reclamar la institucionalización de una posible agencia estatal para la cohesión territorial en nuestro país.

La presente publicación pone a disposición del público general las cuestiones que ocupan el quehacer diario de las administraciones responsables en la materia, para un mejor entendimiento de la importancia que esto tiene de cara a un adecuado modelo de desarrollo territorial sostenible con el que poder sentirse identificado. Con ello se pretende contribuir a una mejor información y concienciación de la sociedad y, en consecuencia, al desarrollo de una adecuada cultura territorial de cara al futuro.

Esperamos que el presente número de nuestra revista les resulte de interés, animándoles a que puedan participar en los futuros debates, reuniones e iniciativas de nuestra Asociación, y en el próximo XII CIOT que celebraremos en Santiago de Compostela del 15 al 17 de octubre de 2025; también que nos sigan a través de la página web (www.fundicot.org) y en las redes sociales (Linkedin y Facebook) de FUNDICOT

Acto inaugural del XI CIOT. De izq. a derecha: O. Zapico González. Consejero de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos. Principado de Asturias / J. Martínez Salvador. Concejal de Urbanismo. Ayto de Gijón/ M. Gutiérrez García. Presidente Confederación Hidrográfica del Cantábrico. Ministerio de Transición Ecológica / J. Farinós Dasí. Presidente de FUNDICOT



Síntesis de los principales mensajes planteados en el XI CIOT- TRANSICIÓN TERRITORIAL

Joaquín Farinós Dasí

Presidente de FUNDICOT

Presidente del Comité Organizador del XI CIOT

Los días 25 a 27 de octubre de 2023 se celebró en La Laboral – Ciudad de la Cultura de Gijón/Xixón, la undécima edición del Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (XI CIOT). Estuvo coorganizado por FUNDICOT y la Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos del Principado de Asturias, contando además con el patrocinio de la Dirección General de la Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Xunta de Galicia, de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de la Junta de Castilla y León, de la Dirección General de Ordenación del Territorio del Gobierno Foral de Navarra, de la Dirección General de Urbanismo, Ordenación del Territorio y Agenda Urbana de la Junta de Extremadura, y del Ayuntamiento de Gijón. También colaboraron en el mismo entidades como la Asociación Española de Geografía, el Colegio de Geógrafos, la Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas de España, la Asociación Española de Técnicos Urbanistas, la Societat Catalana d'Ordenació del Territori, la Asociación Sostenibilidad y Arquitectura, la Fundación Juana de la Vega y el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL) de la Universitat de València-Estudi General (UEVG).

También contó con una serie de entidades colaboradoras científicas: la Universidad de Oviedo a través de la Cátedra Concepción Arenal de Agenda 2030, del Centro de Cooperación y Desarrollo Territorial (CeCodet), del Departamento de Geografía y del Instituto de Recursos Naturales y Ordenación del Territorio (INDUROT); el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la Universidad Autónoma de México (UNAM); el Departamento de Urbanismo de la Universitat Politècnica de València; Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental S.A. (GESPLAN) del Gobierno de Canarias; el Grupo de Investigación en Urbanismo, Arquitectura y Sostenibilidad (GIAU+S) de la Universidad Politécnica de Madrid; el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL) de la Universitat de València-Estudi General (UEVG); el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid; el Laboratório de Geoprocessamento e Estudos Ambientais (LA-GEAMB) de la Universidade Federal do Paraná (UFPR) Brasil; y el Programa de Posgrado em Desenvolvimento Regional de la Universidad de Santa Cruz do Sul-Brasil.

El XI CIOT se convirtió en el foro de referencia para la presentación y discusión de las condiciones, avances, prácticas y experiencias de la forma en que se está llevando a cabo el proceso de recuperación, transformación y resiliencia impulsada desde las instituciones europeas y españolas, de acuerdo con la Estrategia 2030 de Naciones Unidas, y sobre el necesario papel de una adecuada planificación y gestión de las políticas territoriales para poder afrontar los sucesivos retos a los que las sociedades actuales se vienen enfrentando, con especial atención al caso de España. Para ello se contó con la participación de las administraciones responsables, de los actores privados, de los técnicos y los expertos de la academia.

Lo hacía en un contexto cada vez más complicado e incierto a consecuencia de los efectos del calentamiento global y de la crítica situación geopolítica a nivel internacional, lo que ha acabado por postergar la pretendida transición ecológica, ahora renombrada como ‘limpia’, capaz de conducir a “otro” modelo de desarrollo. Lo que no viene a reflejar sino la necesidad de acomodar los ritmos y velocidad de este cambio para cumplir con el principio de no dejar nadie atrás, pensando ahora principalmente en las industrias y sectores productivos que deben acometer este cambio, evitando los posibles impactos negativos sobre la economía.

Con el título “Transición Territorial”, que incluía las transiciones ecológica, energética, digital, demográfica, alimentaria, económica, social y cultural, quedo organizado en torno a cuatro ejes temáticos, cada uno de ellos desagregados en tres líneas específicas, que recogieron las distintas aportaciones de naturaleza científico-académica, técnico-práctica, de análisis de experiencias en marcha o de evaluación de los resultados de las mismas. Fueron los siguientes:

A) MEDIO FÍSICO, PAISAJE, RECURSOS Y RIESGOS NATURALES EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: A.1) Inclusión de los riesgos en la planificación territorial y urbana. A.2) Infraestructura verde, paisaje y patrimonio en los procesos de transformación y desarrollo del territorio. El papel del turismo. A.3) Aportaciones desde la ordenación del territorio y el urbanismo a la transición ecológica y energética, y a la mitigación y adaptación al Cambio Climático, con especial atención a las áreas litorales y al uso del agua.

B) EL RETO DE UN DESARROLLO TERRITORIALMENTE EQUILIBRADO: BIOTERRITORIOS CONECTADOS Y ACCESIBLES: B.1) Ciudad y territorio: del fenómeno y realidad metropolitana al policentrismo de ciudades medias. B.2) Iniciativas y prácticas puestas en marcha para afrontar el reto de la despoblación: en busca de la adaptación de los espacios rurales a la transición ecosocial. B.3) Relaciones rururbanas y servicios ecológicos: predominantes, deseados, sobredimensionados, amenazados o insuficientes.

C) LA NUEVA CIUDAD: RETOS Y AVANCES EN LA APLICACIÓN DE LA AGENDA URBANA: C.1) Las áreas metropolitanas y la Agenda Urbana: Nueva ciudad verde y nuevo urbanismo; tele-trabajo, tele-comercio, tele-ocio y su efecto sobre la ciudad. C.2) Movilidad urbana e interurbana sostenible, repercusiones sobre el nuevo urbanismo. C.3) Economía circular, ciudades y territorios inteligentes. Las TIC al servicio de las ciudades, los territorios y los ciudadanos.

D) GOBERNANZA TERRITORIAL: MARCO NORMATIVO E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: D.1) Cambios en el marco normativo reciente: Causas y textos resultantes. Valoración. D.2) Coordinación interadministrativa como reto para una adecuada gobernanza: condiciones, avances y resultados. D.3) Evolución de los instrumentos: de los planes a las estrategias y los proyectos, y viceversa.

En consonancia con ellos, se organizaron una serie de mesas redondas, hasta un total de siete, repartidas a lo largo de las tres jornadas del Congreso, cuya transcripción se recoge

en el presente número monográfico: 1ª Nuevos marcos para el desarrollo territorial. 2ª Transición energética: justicia social e impacto territorial. 3ª Agendas Urbanas: Balance y perspectivas de futuro. Casos prácticos. 4ª Transporte y movilidad. consecuencias territoriales. 5ª FEDER y Next Generation en la transformación y la cohesión territorial. 6ª Mitigación y adaptación al cambio climático. Modelos de gobernanza. 7ª Retos y propuestas de acción para la política de ordenación del territorio en el futuro. ¿Qué papel para los actores privados?

En el caso del XI CIOT dos temas han tenido un claro protagonismo. Por un lado, el impacto que los efectos del cambio climático (riesgos naturales y catástrofes) están teniendo sobre los instrumentos de planeamiento territorial, urbano y sectorial, obligando a definir nuevas estrategias de adaptación y mitigación que incorporen nuevos procesos de gobernanza territorial y de participación. En segundo lugar, lo urgente de acometer un cambio en el estilo e instrumentos del planeamiento territorial y urbano que les permitan superar la difícil situación de atasco en la que se encuentran sumidos. Respecto de esto segundo, las distintas aportaciones se hacen eco de la ventana de oportunidad que en este sentido representan iniciativas a escala internacional, europea y nacional tales como la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas, la Agenda Urbana Española, el New Green Deal y el Plan de Recuperación para Europa-NextGenerationEU, la nueva Política de Cohesión Europea o el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y todos sus fondos asociados. Cada vez más voces están demandando transitar hacia un nuevo estilo de planificación de carácter más estratégico, que combinar y hacer compatible con el más tradicional de carácter normativo, que pasaría a focalizarse en lo pormenorizado.

En relación con esto último, se apuntó la necesidad de una mejor coordinación, y hasta integración, entre la planificación urbanística y la territorial. Para ello, la escala subregional (metropolitana, comarcal, las áreas funcionales urbanas) se convierte en decisiva. Una planificación territorial y urbana, además, con un carácter más integral, donde el análisis espacial y la planificación de los usos del suelo se complete con un enfoque de desarrollo socioeconómico respetuoso con el medio ambiente, mediante nuevas prácticas de gobernanza, no solo funcional sino sobre todo territorial.

Los principales argumentos e ideas fuerza, extraídas a partir de un primer análisis de: los contenidos de las ponencias y comunicaciones que han realizado los/las relatores/as de las mismas, de las mesas redondas y de las discusiones de las distintas sesiones, quedan recogidas de forma sintética en las siguientes 11 conclusiones¹:

1ª-LA SOSTENIBILIDAD YA NO ES SOLO UN IDEAL ÉTICO, SINO TAMBIÉN UNA ESTRATEGIA INTELIGENTE PARA UN DESARROLLO A LARGO PLAZO.

No habrá sostenibilidad sin equidad social; es decir, si no encontramos el equilibrio entre el respeto al medio ambiente, el crecimiento económico y el bienestar de las personas. La

1. Estas conclusiones se pueden consultar de forma más detallada y en extenso en Farinós, J. (Coord.) (2024) *La ordenación y gestión del territorio en tiempos de transiciones*. València, Universitat de València, pp. 23-41 (descarga libre en <https://omp.uv.es/index.php/PUV/catalog/view/701/573/5654>).

LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN DEL TERRITORIO EN TIEMPO DE TRANSICIONES

Joaquín Farinós Dasí, coord.



VNIVERSITAT
ID VALÈNCIA

sostenibilidad y el crecimiento económico ya no se ven como objetivos opuestos, ya que las empresas que adoptan prácticas sostenibles suelen ser más innovadoras y competitivas. Al mejorar de forma eficiente la gestión de recursos aumentan la rentabilidad, crean nuevos mercados y oportunidades de negocio y son más resistentes y sostenibles a largo plazo.

2ª- EN EL PRINCIPIO DE “NO DEJAR A NADIE ATRÁS”, LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO ES LA POLÍTICA MÁS ADECUADA PARA EL OBJETIVO DE LA COHESIÓN.

Hay que poner a las personas en el centro, insistiendo en la sostenibilidad social y el bienestar, defendiendo unos valores democráticos y derechos humanos que hoy se están viendo amenazados. El objetivo principal debe ser impulsar las transiciones esenciales hacia un modelo de desarrollo que priorice el bien común y la ca-

lidad de vida, colocando el desarrollo sostenible en el centro de la acción política (meta 17.14 del ODS17).

La ordenación del territorio es la política más adecuada para la cohesión, corrigiendo los desequilibrios en el desarrollo territorial frente a la creciente tendencia a la concentración de recursos y oportunidades en las grandes ciudades en detrimento de lo rural como espacio de sacrificio. Esta cohesión territorial cabe entenderla como un compromiso inter-institucional fundamentado en la cooperación interadministrativa que haga posible una mayor coherencia entre las distintas políticas llevadas a cabo durante la acción de gobierno.

En el principio “do no harm to cohesion” que se aplica a los fondos europeos, las ciudades medias y pequeñas desempeñan un papel fundamental por su carácter intermediario gracias a su proximidad. En este mismo sentido, los niveles intermedios de gobierno tienen un papel protagonista en la estructuración y vertebración del territorio para el equilibrio territorial, a partir de una adecuada planificación a escala subregional y metropolitana que refuerce la cooperación urbano-rural.

Contar ex ante con estos instrumentos mediante los que proponer unas estrategias de especialización productiva inteligente adaptada a la aptitud y capacidad de acogida de cada territorio, además de contribuir al objetivo de la cohesión, mejora la capacidad de obtención de recursos y fondos de inversión, garantizando efectos territoriales positivos y, por tanto, una mejor evaluación de su impacto, tal y como se reclama desde la nueva Agenda Territorial Europea 2030.

3ª-UNA ADECUADA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO ES CLAVE PARA HACER FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO.

La complejidad del cambio climático, que se ha convertido en nuevo motivo de desigualdad territorial, demanda una transformación eco-social de carácter sistémico. Ante la dimensión y velocidad que van adquiriendo los problemas derivados del calentamiento global, la disociación entre las medidas de mitigación y adaptación va a tener que desaparecer para dar paso a su combinación de forma integrada.

De ahí el papel esencial que la ordenación territorial, por su naturaleza integradora y transversal, debe jugar en la sostenibilidad ambiental y la adaptación al cambio climático. La adaptación y resiliencia socioeconómica al cambio climático, junto con las adecuadas medidas de mitigación, debe ser un objetivo de los instrumentos de planificación territorial y urbana. Ello obliga su revisión y actualización.

La Infraestructura Verde a las distintas escalas (de la ciudad a la transfronteriza), como instrumento de planificación territorial y sectorial, contribuye a la mitigación y adaptación y a mejorar la conectividad y la funcionalidad de los ecosistemas y la biodiversidad. Por ello, debe incorporarse adecuadamente en las políticas regionales, considerando los servicios ecosistémicos como elementos esenciales para la calidad de vida y la resiliencia frente a los retos socio-ecológicos. De ahí, también, lo necesario de acabar de definir esta Infraestructura Verde a nivel autonómico y transfronterizo, niveles en los que los avances hasta la fecha, y a pesar de los compromisos adquiridos, son mucho menores que los que se han producido a escala local o de ciudad.

La adaptación al cambio climático exige grandes cambios en cuatro planificaciones básicas: a) la hidrológica, para hacer frente a los riesgos de inundación y de creciente escasez; en relación con esto último b) la planificación de las actividades económicas (agricultura, industria y turismo) para poder mantener los niveles de desarrollo respetando el medio ambiente (reduciendo presiones, extracciones, vertidos y emisiones, y asumiendo “trade-offs” al tener que ir cediendo espacios); c) la de las ciudades, para adaptar los usos del suelo y su propio diseño y el de su entorno a la nueva realidad climática (el art. 21 de la Ley de Cambio Climático aprobada en 2021 obliga a incorporar los efectos del cambio climático en los procesos de planificación territorial y urbana, cosa que, salvo excepciones como la del Plan del Litoral del País Vasco, no se está cumpliendo de forma vinculante y generalizada); y d) en la planificación de las emergencias y los protocolos de actuación de Protección Civil, promoviendo una mejor integración entre ésta (que cada vez más contempla las acciones ex ante y no solo durante o después de la catástrofe) y la ordenación del territorio. La restauración y reconstrucción tras un evento catastrófico es también momento para la planificación territorial y urbana, porque es entonces cuando se toman decisiones que pueden llevar a la creación de nuevos riesgos. Por ello, la Oficina de las NNUU para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) insiste en el principio “building back better”.

4ª-UNA DE LAS CLAVES FUNDAMENTALES DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANA ES HOY LA GESTIÓN DEL RIESGO, REDUCIENDO LA EXPOSICIÓN Y LA VULNERABILIDAD.

El riesgo de catástrofe se convierte en un factor y criterio de ordenación, mejorando la resistencia (como estrategia de mitigación) pero sobre todo mediante una nueva zonificación de

usos ajustada al actual contexto de cambio climático (pensando más en la adaptación ante el futuro). El modelo territorial y urbano debe superar los problemas heredados y adaptarse al nuevo escenario climático, para defenderse, asimilar o retirarse. La forma de prevenir catástrofes es construir ciudades y territorios sostenibles, evitando la exposición y los nuevos usos incompatibles con el área de extensión del peligro, revisando los usos promoviendo solo los compatibles con ciertos eventos o desocupando el área de afectación cuando sea necesario.

En la ecuación $\text{Riesgo} = \text{Amenaza} * \text{Exposición} * \text{Vulnerabilidad}$, el aumento de los dos primeros a consecuencia, respectivamente, del Cambio Climático y una inadecuada ordenación, no se puede compensar únicamente con la reducción de la vulnerabilidad mediante el recurso a la tecnología y a la obra tradicional. Estas medidas de mitigación no son suficientes, han de combinarse necesariamente con soluciones naturales, transitando de la mitigación a la adaptación y hacia soluciones híbridas. Lo contrario nos sitúa en una situación de bucle y nos devuelve a la bien conocida metáfora del mito de Sísifo.

La reducción efectiva del riesgo va a exigir de un refuerzo de las capacidades institucionales y de la coordinación de las distintas políticas, así como informar de forma adecuada a la población y a los responsables de la toma de decisiones sobre los riesgos naturales y la importancia de estar prevenidos y preparados. En este sentido, y en lo que respecta a la planificación de los usos del suelo, para la que se debe contar con datos geoespaciales continuamente actualizados y la modelización ambiental, en la planificación se debe tener en cuenta el diseño de rutas de evacuación para la población en situación de emergencia, y facilitar la conectividad con los centros asignados para el refugio en áreas expuestas a un peligro.

La planificación debe ser multi-amenaza, considerando la interacción entre peligros de muy distinta clase, así como la interacción entre dichos peligros con las diversas formas de vulnerabilidad. No es eficiente planificar considerando un peligro de forma individual o aislada, sino que deben tenerse en cuenta las complejas interacciones entre peligros concurrentes que coinciden en el tiempo, o entre los peligros en cascada desencadenados por un primer peligro originario.

5ª- LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA TIENE IMPORTANTES IMPACTOS TERRITORIALES QUE DEBEN SER ORDENADOS.

El despliegue de grandes plantas de energía renovable tiene importantes afecciones sobre el territorio al necesitar más superficie que las tradicionales plantas de combustibles fósiles o que las nucleares. Eso hace más necesaria una planificación territorial, más allá de una lógica de implantación de renovables proyecto a proyecto.

Para ello se ha de valorar escrupulosamente la capacidad de acogida e identificar tanto los suelos que deben ser preservados como los mejores emplazamientos para la generación de energía renovable. Aunque la instalación de renovables en el espacio rural ha afectado al 7‰ del total de 14 millones de hectáreas de SAU actuales, un porcentaje que puede parecer no ser mucho, hay que prestar mucha atención a su localización en algunos de estos espacios; bien por su elevada productividad bien por su impacto sobre el proyecto de desarrollo comunitario y patrimonial sobre el que se implantan y que pueden acabar descomponiendo.

Además, debe tenerse en cuenta la vida útil de las instalaciones y la posterior restauración paisajística de los espacios ocupados.

La decisión de la localización de estas instalaciones, que favorezca el equilibrio y la no saturación del territorio, debe basarse en una adecuada zonificación a partir de la diferenciación y delimitación, dentro de las respectivas unidades territoriales de referencia, de: zonas de exclusión, zonas prioritarias de localización y zonas de compatibilidad condicionada. A su vez, dentro de ellas puede diferenciarse entre instalaciones de producción, de autoconsumo y comunidades energéticas, tal y como por ejemplo hace el Plan Territorial Sectorial de las Energías Renovables de Euskadi. Respecto de la saturación podría aplicarse un coeficiente que fijara unos umbrales de densidad máxima en un área o unidad territorial dada. Con ello se evitaría la sobrecarga de la infraestructura local y los impactos visuales o ambientales negativos, y se promovería la cooperación entre actores interesados (públicos, privado-empresariales, comunidades energéticas y otras iniciativas de autoconsumo colectivo), que podrían compartir instalaciones comunes de transformación y evacuación (subestaciones y líneas).

6ª- LA REALIZACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO ES ESENCIALMENTE UNA TAREA POLÍTICA, AUNQUE TÉCNICAMENTE ASISTIDA.

Son numerosos los organismos privados y públicos que llevan a cabo con sus intervenciones modificaciones en la organización del espacio. La ordenación territorial es una disciplina que facilita el ejercicio de la acción pública en materia de desarrollo territorial sostenible; sin embargo, se enfrenta al importante reto de consolidar su posicionamiento en el ciclo de la implantación de las políticas. Debe tenerse en cuenta que el sentido de un instrumento de ordenación es ofrecer alternativas y cursos de acción específicos para poder dar respuesta a los retos y necesidades de los territorios de acuerdo con metodologías rigurosas. En tanto que respuesta a un problema desestructurado (con más de una solución posible), esta decisión es una tarea en gran parte política, teniendo en cuenta a la población a través de nuevas formas de una adecuada gobernanza territorial.

Con todo, cualquier estrategia para abordar los retos del desarrollo territorial sostenible, más en el contexto actual de transición ecológica que plantea el Cambio Climático, debe estar basada en el mejor conocimiento científico disponible, que debe actualizarse continuamente de cara a la toma de decisiones y la gestión dinámica del territorio. Esto es especialmente relevante en materia de prevención de riesgos. No pueden diseñarse adecuadamente las políticas públicas sin disponer de evidencias que permitan medir las distintas dimensiones del riesgo del desastre y su impacto.

Datos, indicadores, índices, umbrales, cartografías, nuevas técnicas y tecnologías que permitan utilizar de forma inteligente todo el potencial que ofrecen los “big data” resultan decisivos para el diagnóstico y el análisis espacial. Este conocimiento es la base para la oportuna y necesaria revisión de los instrumentos de planificación regionales, para poder incorporar indicadores y procedimientos que complementen las obligaciones normativas aprobadas (caso del artículo 22.2 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que explicita el deber de incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación).

7ª- NUEVAS TECNOLOGÍAS INSTITUCIONALES PARA LA NECESARIA RENOVACIÓN DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO.

La ordenación territorial y el urbanismo español se enfrentan a la necesidad de una profunda renovación institucional, normativa e instrumental que les permita superar el colapso y resintonizar con la realidad y poder afrontar mejor los retos que tienen planteados. Tanto los nuevos (la movilidad sostenible, la eficiencia energética, la turistificación...) como otros que siguen persistiendo (la vivienda, la contaminación y la pérdida de biodiversidad, la división entre lo urbano y lo rural como espacio de sacrificio de la ciudad).

El sistema de planeamiento territorial y urbanístico se está viendo obligado a enfrentarse al problema de la mortandad judicial de los planes; al problema de la nulidad total (no es posible hasta ahora la parcial, algo que pretendía conseguir el fracasado Proyecto de Ley de abril de 2024 por la que se trataba de modificar el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015). Una nulidad del planeamiento generalmente basada, y esto es aún más grave, en defectos de forma y procedimiento que no sustantivos o de fondo sobre lo que pretende. Esto ha terminado por paralizar la revisión y la nueva formulación de estos instrumentos, lo que obliga a su redefinición mediante un enfoque y figuras renovados.

Esta situación de crisis del planeamiento territorial y urbano en España habla de la necesidad de adoptar propuestas que ayuden a simplificar, flexibilizar y ajustar la normativa, equilibrando objetivos y obligaciones. No por el hecho de tener una profusa normativa, en ocasiones hasta conflictiva, se es capaz de dar respuesta eficaz ni eficiente a los nuevos temas y retos territoriales y urbanos. Se ha pasado de confiar en el planeamiento urbanístico general como solución para todos los problemas urbanísticos heredados del desarrollismo residencial de las décadas de los años 1960 y 1970, a sustituirlo a partir de la década de los años 1990 por el proyecto urbano como forma de producir nuevos espacios urbanos e identidades.

Hay que buscar alternativas innovadoras en los mecanismos y herramientas con el fin de evitar la banalización que se puede inducir en la planificación y gestión del territorio por la generalización de figuras como los Proyectos Singulares o Estratégicos o de Interés Regional que dan soporte y cobertura legal a actuaciones sobrevenidas sobre la ordenación del territorio. En este sentido cabe recordar lo recogido en la segunda parte del art. 47 de la Constitución Española: “Los poderes públicos... regularán la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”, adoptando medidas para la protección del derecho a la ciudad, al patrimonio, a un espacio de vida sostenible y al medio ambiente (art. 45 CE).

Una forma de avanzar en esta dirección ha sido recuperar la tradicional distinción entre el planeamiento estructurante y el de detalle, disociando la planificación general de la planificación de desarrollo. Esta estrategia tiene buen encaje cuando se tiene en cuenta la diversidad territorial y la necesidad de dotar a los pequeños municipios, en especial los de carácter netamente rural y, más específicamente, a los municipios incluidos en el grupo de reto demográfico, de un planeamiento particular adaptado. Otra, más pragmática, es la de lograr que los instrumentos de ordenación territorial y urbana, con sus programas y planes

de acción, cuenten con sus correspondientes medidas y fondos de financiación directa para poder llevarlos a cabo.

8ª- AVANZAR HACIA UNA NUEVA PLANIFICACIÓN MÁS ESTRATÉGICA COMPLEMENTARIA Y PREVIA A LA DE CARÁCTER NORMATIVO, MÁS CONCRETA.

Se precisan nuevos marcos para el desarrollo del territorio que permitan avanzar hacia un verdadero modelo de desarrollo sostenible que aporte cohesión, equilibrio territorial y sostenibilidad social. Este modelo debe quedar claro, estar bien definido y ofrecer la flexibilidad suficiente como para permitir que pueda evolucionar en el tiempo. En materia urbanística habrá que transitar del urbanismo tradicional a un urbanismo más estratégico que trate de resolver los graves desequilibrios territoriales desde el punto de vista económico social y medioambiental.

Se está creando una nueva forma de acercamiento e intervención de los poderes públicos al territorio por un proceso calificado de “agendización del territorio”. Esta adopta la forma de agendas formales e informales que permean en los ordenamientos jurídicos de las políticas urbanas locales, regionales y nacionales y sus instrumentos. Estas agendas se pueden implantar mediante los correspondientes planes de acción, instrumentos que se pueden ejecutar al contar con fondos para ello. En cuanto a la conexión entre los planes de acción y la normativa urbanística, las intervenciones propuestas por los primeros en algunos casos deben tener su reflejo en el planeamiento urbanístico, que debe ser revisado a tal fin, pero en otros no es necesaria su revisión porque tienen perfecto encaje en él.

Debe tenerse en cuenta que una estrategia territorial o urbana no es un plan de usos del suelo, al que precede y que debe concretar las actuaciones previstas en el plan de acción de aquellas. No debiera ser necesaria su plasmación normativa, a imagen y semejanza de un plan de usos del suelo, aunque por la tradición existente en nuestro país esa parece ser la intención para que resulte “creíble”. Sin embargo, cuando el legislador quiere plasmar estas ideas en un texto normativo, surgen las dudas y el paso nunca se ha dado.

9ª- MEJORAR LAS RELACIONES ENTRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO, OTORGANDO MAYOR PROTAGONISMO A LA PRIMERA EN UN MOMENTO DE PROGRESIVA AGENDIZACIÓN DEL TERRITORIO.

Ante la dificultad por parte de muchos ayuntamientos, y en especial de los municipios más pequeños, se reivindica la pertinencia de instrumentos y planes de acción supramunicipales. En este mismo sentido, la gestión de los suelos rurales debería poder realizarse a una escala comarcal. Pero dado que estas áreas supramunicipales (comarcas, áreas funcionales y áreas metropolitanas) no tienen personalidad jurídica propia para poder desarrollar estrategias territoriales integradas, los avances únicamente han podido venir por el momento desde los instrumentos de ordenación territorial de las Comunidades Autónomas.

Una importante labor que precisamente deben afrontar las Comunidades Autónomas es realizar los esfuerzos necesarios para empoderar sus políticas de ordenación del territorio; para contribuir a reconocer su necesidad y a mejorar su aceptación pública entre la pobla-

ción, entre los actores económicos del territorio, pero también dentro de y entre las propias administraciones.

Para ello, el papel de los funcionarios es clave, contando con los necesarios e imprescindibles equipos de técnicos en un número y con una formación suficiente, asegurando su estabilidad para que puedan ir ganando en experiencia. La capacidad de estos equipos técnicos resulta un elemento fundamental que muchas veces explica en gran medida la distribución y efectividad de los fondos que se invierten en el territorio. Unos fondos que, como en el caso de los de recuperación, terminan ejecutando proyectos en su mayor parte destinados a facilitar el propio funcionamiento de las administraciones (por ejemplo la puesta en marcha de sistemas de información urbanística y gobierno electrónico para agilizar la tramitación de expedientes). Por tanto, un aspecto a reforzar es la formación y la especialización de estos equipos técnicos, no solo para solicitar y ejecutar los fondos sino también para lograr la eficacia de los mismos a partir de un adecuado diseño e implementación de Estrategias de Desarrollo Territorial o Local inteligentes (arts. 28 y 29 del Reglamento (UE) 2021/1060 de Disposiciones Comunes (RDC)).

La Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas establece la necesaria vinculación del desarrollo urbano con la existencia de un orden territorial, traducido de forma genérica (párrafo 15 c) iii y iv) en la existencia de planeamiento territorial al que asigna no sólo una función de orden físico sino también económico, con el objetivo de optimizar los “resultados positivos de la urbanización” (sic). De forma complementaria, y desde el punto de vista de la provisión de servicios de interés general y en la lucha contra el reto demográfico, figuras como las Comisiones Territoriales de Coordinación (art. 154 de la española Ley 40/2015) deberían tener un mayor desarrollo.

Resulta imprescindible abordar la cuestión metropolitana, como resultado de la nueva organización del espacio fruto de las nuevas formas de producción posfordistas típicas del proceso de globalización económico-financiera y de la segmentación del proceso de producción en diversas localizaciones (a veces muy distantes) que requieren de una conectividad reforzada a través de los sistemas de transporte. Una de las grandes cuestiones pendientes es avanzar hacia una nueva gobernanza metropolitana.

10ª- UN ADECUADO GOBIERNO Y GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE; DE UNA GOBERNANZA TERRITORIAL, POR TANTO.

La ordenación del territorio es una política y competencia que acaba siendo más concurrente que exclusiva; por tanto, requiere de una adecuada gobernanza multinivel. También conviene ampliar las comunidades de práctica involucradas en materia de planificación del desarrollo territorial sostenible a las distintas escalas. Una mejor cultura territorial y participación (efectiva) de la sociedad (empoderada y capacitada) mejoran la percepción de los problemas y la calidad de las propuestas de ordenación, y reducen la incertidumbre en la selección de la/s alternativa/s a seguir.

La participación y co-producción guiadas desde las instituciones permiten incluir las prioridades de actores sociales habitualmente excluidos; mientras que las propuestas lideradas por

movimientos de la sociedad civil de abajo a arriba permiten incorporar en la planificación nuevas demandas que no se consideraron. Para todo ello se precisa de políticas y marcos normativos claros porque, no hay que olvidarlo, la participación pública, aunque coadyuva, no sustituye el papel y la responsabilidad de las administraciones públicas en la defensa del interés general, concretado en cuestiones como la vivienda, el acceso a los servicios básicos, la movilidad, la calidad ambiental, etc.

Las áreas costeras es donde esta gobernanza se pone más a prueba, espacios en los que se concentra la mayor parte de la población, actividades y usos en competencia, lo que acaba generando conflictos. Entre ellos destacan las zonas de concesión administrativa de dominio público marítimo terrestre, cuyo plazo alargó la nueva Ley de Costas del 2013 y que deberán revisarse a consecuencia de los efectos de Cambio Climático.

En materia de Cambio Climático pueden destacarse ejemplos como el Consejo Nacional del Clima, la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, y la Comisión Interministerial para el Cambio Climático y la Transición Energética, adscrita al Ministerio para la Transición Ecológica, como órgano colegiado interministerial de los previstos en la ya citada Ley 40/2015. Sin embargo, al no ser una competencia del Gobierno de España, esto no se da en materia de ordenación del territorio, ni siquiera en forma de una Comisión Sectorial o a través de figuras como una posible, pero a día de hoy inexistente, Agencia Estatal/Nacional de Cohesión Territorial, donde este tipo de relación entre Administración General del Estado y Comunidades Autónomas, y entre estas y las entidades locales, de forma conjunta, se produjera.

Porque una cosa son las condiciones estructurales de la gobernanza (marco normativo e instrumental, comisiones, estrategias...) y otra, que acaba siendo finalmente la más decisiva, sus rutinas de funcionamiento (la gobernanza como proceso), algo en lo que justamente debe ponerse el énfasis. El conocimiento resulta una clave fundamental para instaurar y fortalecer la gobernanza territorial.

11ª- HACIA UN NUEVO MODELO DE CIUDAD SOSTENIBLE E INTELIGENTE.

Conseguir ciudades más sostenibles pasa por hacerlas lo suficientemente compactas, por aumentar su densidad y por dotarlas de una mayor complejidad, evitando el falso dilema entre congestión o ciudad dispersa. Una ciudad policéntrica en la que el espacio urbano de proximidad, el barrio o el distrito resulten multifuncionales y puedan atender las funciones sociales esenciales de la vida cotidiana de las personas.

Las estrategias de acción climática dentro del sector del transporte se han visto muy limitadas a la innovación tecnológica y al aumento de la intermodalidad, pero mucho menos a la reducción de la demanda de una movilidad obligada fruto de la dispersión y segregación espacial. La reducción de la movilidad obligada es un elemento imprescindible, lo que exige un cambio en la forma en que se diseña morfológica y funcionalmente la ciudad.

La movilidad urbana sostenible debe plantearse como un cambio de enfoque y no solo como un proceso incremental del modelo actual. El foco debe cambiar del derecho de la movilidad

al derecho a una adecuada accesibilidad a los servicios básicos de interés general. El transporte sostenible sería posible con dos condiciones: a) garantizar la proximidad entre las personas y los lugares (sobre todo los de acceso diario) y b) privilegiar los modos de transporte activos y compartidos.

La adaptación a las frecuentes olas de calor obliga a diseñar y a rediseñar tanto el espacio privado como el público, mejorando el aislamiento térmico y la eficiencia energética de los edificios; también adoptando medidas de mitigación con las infraestructuras verde y azul mediante: el reverdecimiento y la reforestación urbana, la integración de las superficies de agua, restaurando los espacios fluviales a su paso por la ciudad, y recuperando la capacidad de drenaje de los suelos urbanos.

La incorporación del cambio climático a la planificación urbana también incluye la mejora del sistema de abastecimiento de agua en la ciudad, el diseño y mantenimiento de sistemas de ahorro de agua mediante nuevas tecnologías y sistemas de gestión y cuadros de mando inteligentes, los sistemas urbanos de drenaje sostenible, la construcción de depósitos pluviales para almacenamiento de las lluvias y la reserva de espacios como parques inundables en situaciones de riesgo por inundación.

Las ciudades inteligentes anticipan la tecnología minimizando el coste de las intervenciones urbanas, permitiendo un ahorro significativo en recursos públicos y de gestión, preparando las ciudades ante el cambio climático. Una ciudad inteligente debe ser eficiente en la gestión de los recursos de los que dispone, sostenible en su interacción con medio social y ambiental, y orientada a proporcionar una mejora sustancial en la calidad de vida de sus ciudadanos.

La idea de llevar a cabo una transformación digital ya se había incorporado en el diseño de las agendas urbanas. Por su parte, la idea de ciudad inteligente se ha visto proyectada significativamente con el Real Decreto 36/2020, de 30 de diciembre, que establecía las pautas para la aprobación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, entre cuyos ejes prioritarios figuraba, junto a la cohesión social y territorial y la igualdad de género, la transformación digital. Estaba en línea con la Agenda Digital para España de 2013 y la última Agenda Digital Europea de 2020.

El esfuerzo regulatorio debe abarcar no sólo el espacio urbano sino el rural, para una gestión integral del territorio que permita transitar desde la ‘Smart City’ a los ‘Territorios Inteligentes’ para una sociedad tecnológicamente capacitada que vea reducida la brecha digital. Si los usuarios no cuentan con las capacidades digitales mínimas, los e-servicios no llegarán a satisfacer sus necesidades.

Cabe recordar que, en materias como las NTICs, la sociedad no espera que las administraciones públicas sigan siendo las depositarias de los conocimientos técnicos. Se han visto desplazadas por las grandes organizaciones privadas portadoras de una legitimación técnica que imponen. En estos casos, el control público en defensa del interés general resulta especialmente crítico.

1ª MESA REDONDA

Nuevos marcos para el desarrollo territorial



Moderadora: Laura López Díaz
Arquitecta urbanista
Directora Gral Urbanismo. Principado de Asturias



Marta Lora-Tamayo Vallvé.
Licenciada en Derecho.
Catedrática Derecho Administrativo UNED
Directora Cátedra UNED-Lincoln Institute of Land Policy



Nuria Matarredona Desantes
Arquitecta
Directora Gral. de Arquitectura y Agenda Urbana. MITMA



Jesús María Ramírez Sánchez
Licenciado en Derecho
DEURBAN ABOGADOS . S. I.



Antonio Bezanilla Cacicedo
Arquitecto
Arquitecto Ayuntamiento Santoña

Presentación LAURA LÓPEZ

Antes de presentar a los invitados a esta mesa quiero dedica un pequeño guiño al lugar donde estamos. El conjunto de edificios de la Universidad Laboral datan de mediados del pasado siglo y su arquitecto principal fue Luis Moya, pero quisiera poner en valor la figura de Juana de Ontañón, la cuarta mujer en titularse como arquitecta en España y corresponsable, junto a Manuel López Mateos, del Paraninfo de La Laboral.

La primera interviniente es Nuria Matarredona Desantes, doctora Arquitecta por la Universitat Politècnica de València, con un extenso curriculum académico y laboral, tanto en la Generalitat Valenciana como en la Administración del Estado. En la actualidad es Directora General de Arquitectura y Agenda Urbana del Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana.

NURIA MATARREDONA (00:03:10)

Mi intervención tiene como objetivo dar unas pinceladas sobre como se está trabajando desde el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en los nuevos marcos para el desarrollo territorial y, especialmente, en los trabajos que se están impulsando en torno a la Agenda Urbana Española (AUE), aprobada en 2019, y que en estos momentos se encuentra en desarrollo.

El contexto internacional de la AUE parte de una humanidad eminentemente urbana. El 80% de la población reside en ciudades consolidadas y más del 25% lo hace en ciudades que han superado el millón de habitantes. Se ha dicho que la batalla por la sostenibilidad se ganará o se perderá en las ciudades y efectivamente, eso debe de ser así, pero se deben abordar estos retos sin perder de vista que las ciudades forman parte de un tejido y que, al final, lo que debe garantizarse es el equilibrio territorial, sin olvidarse del mundo rural, que de alguna, manera sinergia con las ciudades.

Sobre esta base, ¿cómo son nuestras ciudades?, ¿cómo se puede llegar a la ciudad de 15 minutos? La respuesta es sencilla dado que el modelo de ciudad a la que se aspiramos, provienen de un modelo urbano que en España nos resulta muy familiar: el modelo de ciudad mediterránea. Un modelo que se caracteriza por su compacidad, por una mixtura de usos, por unas dimensiones razonables que permite que sean caminables y disponer a una distancia asumible de todos los servicios que son imprescindibles para el desarrollo de las actividades cotidianas. También son ciudades complejas en su diseño y caracterizadas por dar una relevancia muy importante al espacio público. Somos un país de espacio público y esto no deja de ser una garantía de cohesión social que no se debe perder.

Ante retos complejos a los que se enfrentan las ciudades, los ODS y concretamente el número 11, que es el que normalmente se reivindica desde el ámbito del Urbanismo, habla al final de como se puede cumplir con esos ODS desde las políticas urbanas. No obstante, en este punto me gusta reivindicar el Objetivo 17º, puesto que sin la cooperación interinstitucional, las alianzas o la gobernanza multinivel, es no es posible, por mucho que se trabaje por el 11º, cumplir con sus demandas.

¿De qué habla este Objetivo 11? Habla fundamentalmente de tres características que deben alcanzar las ciudades

- **Ciudades sostenibles**, siempre entendido en términos sociales, medioambientales y económicos. La emergencia climática junto con las huellas de carbono e hídrica, son vectores cruciales

para conseguir esa transición ecológica, pero que necesariamente debe ser también una transición justa y una transición inclusiva.

- **Ciudades inclusivas.** Ciudades que sean amables para todos y para todas. No se debe aceptar que importantes segmentos de la población se sientan ajenos o extraños en su propia ciudad. Ciudades que han evolucionando y que se han planificando según unos criterios que en algunos casos, han dejado al margen a una parte de sus habitantes. Ciudades que sean más amables con la infancia, con las mujeres y con las personas mayores, lo que está ligado a los retos derivados de una población en rápido proceso de envejecimiento. Cuando se presta atención a ese tipo de diversidades, es cuando estamos en la senda de conseguir ciudades mejores para todo el mundo.

- **Ciudades seguras,** no sólo desde la seguridad entendida como algo objetivo o como una sensación subjetiva, sino también buscando ciudades confortables, que aporten bienestar a sus habitantes; ciudades resilientes capaces de enfrentarse a los riesgos, a lo que yo añadiría, ciudades saludables. La salud es otra de las grandes cuestiones a tener en cuenta en la actualidad. Cuando se habla de la ciudad de los 15 minutos o de una ciudad que transite hacia la sostenibilidad ambiental, todo ello acaba redundando también en la salud física y mental de sus ciudadanos.

Con la finalidad de ver como desde las ciudades se puede trabajar en la consecución de esos grandes objetivos, surge en 2019 y de una manera muy participada, la Agenda Urbana Española en cuyo desarrollo Asturias ha sido una de las comunidades autónomas pioneras, poniendo en marcha un plan de acción regional para su implementación a través de la Agenda Urbana y Rural de Asturias (AURA)¹.

En este punto, no está de más insistir en que en España, el reparto de competencias en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, supone que la administración estatal tenga reservas únicamente las competencias básicas, de manera que su papel fundamental es el de cooperar con el resto de administraciones en un ejercicio de gobernanza multinivel, así como prestar su apoyo para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible.

Con estos planteamientos, las principales características que presenta la AUE serían:

- La Agenda debe entenderse como una política palanca dirigida a la consecución de los ODS por su visión transversal e integrada. Pero, además y sobre todo, es preciso destacar que se trata de un documento de carácter estratégico y no vinculante, concebido como un proceso flexible y en permanente actualización. Creo que esta puede ser una de las claves de su éxito, el haber pasado de un marco excesivamente normativo y rígido, a un marco de actuación de carácter estratégico, que se acaba consolidando cuando se concreta en cada una de esas regiones o municipios, respondiendo a las necesidades específicas de cada lugar.
- Otra característica de la Agenda es que no debe considerarse tanto como un documento de consulta o teórico, sino como una herramienta, una metodología de trabajo que, partiendo del mismo lenguaje, nos permite el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas. Un ejemplo sería el II Foro Urbano de España², en el que diferentes administraciones locales y

1. https://www.aue.gob.es/otras-agendas-y-plan-de-accion/comunidades_autonomas/asturias

2. Celebrado en octubre de este mismo año 2023 en Granada. <https://forourbanoespana.es/>

regionales conversaban con las mismas palabras, con los mismos referentes, permitiendo que el intercambio de experiencias fuera mucho más fructífero y sobre todo promoviendo una gobernanza multinivel, que es una de las grandes virtudes de la AUE y cuya legitimidad se deriva del extenso proceso participación, previo a su nacimiento.

Figura 1. Itinerario para la implementación de un plan de acción de Agenda Urbana



Fuente: Presentación de Nuria Matarredona en XI CIOT

una buena organización interna, que se puede comparar con una estantería que permite poner en orden todas aquellas políticas que pueden desarrollar los municipios o las regiones para asumir, desde las ciudades, los ODS.

• La Agenda Urbana la podemos considerar en este momento, como una política nacional urbana exitosa. En sus inicios, su implantación fue no solamente voluntaria, sino que además no tenía más estímulo que el acompañamiento que le podíamos ofrecer desde el Ministerio. La crisis del COVID-19 supuso la necesidad de replantearse como deben ser nuestras ciudades y puso más que nunca en evidencia el potencial transformador de la arquitectura y como los entornos en los que se habita, de alguna manera, acaban repercutiendo en nuestro día a día. Gracias a los fondos Next Generation y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se ha dotado a la DG de Agenda Urbana y Arquitectura, de 20 millones de euros, con el objetivo de fomentar la implementación de planes de acción local en el marco de la Agenda Urbana. Quizá esto fue también un detonante para colaborar de una manera todavía mucho más clara con las administraciones. La DG puso en marcha el primero de los programas vinculados a los fondos Next Generation, que ya se ha ejecutado en su totalidad y que garantizaba la financiación de los planes de acción local.

• Para finalizar, otra de las grandes bondades de la Agenda, es que ha brindado un foro de intercambio de experiencias de primer nivel y que responde también de una manera muy adecuada a políticas que se pusieron en marcha con posterioridad, como la Nueva Bauhaus Europea, de la que la DG es punto focal. Esta iniciativa europea habla de como debemos trabajar en el ámbito de la ciudad, de la arquitectura, en términos de sostenibilidad, inclusividad y belleza. Es

• La AUE parte de un diagnóstico exhaustivo de la situación, del que se deriva un marco estratégico con un sistema de indicadores y que debe implementarse a partir de planes de acción específicos. En la figura 1 puede verse el itinerario a seguir con las grandes preguntas que se deben lanzar cuando se pretende, desde las competencias específicas de cada administración, implementar un plan de acción de Agenda Urbana.

• La AUE se estructura en diez grandes objetivos, que facilitan

importante sacar a colación este aspecto porque las inversiones son importantes, por ejemplo, en términos de eficiencia energética, y es primordial que esas intervenciones se hagan bien, pensando en la belleza, pensando en la inclusividad y pensando en el bienestar y en la salud de las personas. Si cuidamos de nuestra arquitectura, si cuidamos de nuestro entorno, de nuestra ciudad, ellos cuidarán de nosotros

LAURA LÓPEZ (00:18:35)

A continuación quisiera presentar a Marta Lora-Tamayo, catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Directora de la Cátedra UNED-Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, junto a otros trabajos y cargos universitarios.

MARTA LORA-TAMAYO (00:19:20)

Quiero, sobre todos, lanzar algunos mensajes. En primer lugar que ante la llamada a la transversalidad que se realiza desde las agendas, desde la Carta Europea de Ordenación del Territorio, desde toda la internacionalización que a través del soft law se está viviendo con las agendas urbanas, se plantea el reto de como transmitir estos contenidos en una asignatura, por ejemplo, de Derecho Administrativo tradicional y todavía más, de Derecho Urbanístico. Por una parte, es una llamada, una búsqueda científica y divulgativa de nuevas formas de afrontar estos retos, que no son nada fáciles cuando un sistema como el de Bolonia, al final se ajusta a una serie de competencias y destrezas muy esquemáticas, que no permiten esta visión transversal. Por esa razón, algunas universidades hemos firmado un protocolo con el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, para intentar incorporar estos contenidos sobre la “agendización” del territorio, en asignaturas tan clásicas como puede ser el Derecho Administrativo o el Urbanístico.

Esto es muy importante porque, a mi juicio, se pueden establecer tres pivotes en torno a los que está girando el futuro de la Ordenación del Territorio y el Urbanismo. Por una parte, un movimiento internacional como es la “agendización” del territorio que, para un jurista se queda flojo, siendo imprescindible dotarlo de una seguridad jurídica que diga qué se puede o que no se puede hacer a partir de unos principios vertebradores ya existentes, de los que difícilmente, tanto política como jurídicamente, es posible salir. Esto desde una perspectiva internacional, que permea a través del modelo de agendas, entendido como un soft law, entendido como la agenda urbana europea, entendido como un proceso o entendido como un mecanismo, como son los planes de acción.

El segundo pivote, que ya ha tratado Maguelonne Déjant-Pons en la ponencia marco que ha antecedido a esta mesa, es la europeización del territorio. Europeización del territorio que, paradójicamente, se da en un ámbito en el que la Unión Europea no tiene una política de Urbanismo y Ordenación del Territorio, pero de la que estamos recibiendo una influencia cada vez más potente en ambas materias a través de los contratos o desde la perspectiva del medio ambiente, de las infraestructuras, con las redes transeuropeas y en la actualidad, con la financiación.

Es decir, al final tenemos una potentísima, aunque posiblemente desordenada y poco clara política europea, con una serie de elementos que están estructurando y condicionando, cada vez más, el futuro en la Ordenación del Territorio y el Urbanismo, incluso con decisiones concretas, como las del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que afectan a la participación pública, a los contra-

tos o desde la perspectiva del medio ambiente, anulando planes o revisando actuaciones. Hay que tomarse muy en serio la europeización del territorio.

El tercer y último pivote, aunque se podía nombrar de una forma políticamente más correcta y hablar de crisis del planeamiento, pero como casi rima con agendización y europeización, el tercer elemento podría ser demonización del planeamiento urbanístico. Denominación claramente ganada a pulso. Este empoderamiento, también en términos políticamente correctos de las agendas y la europeización, creo que es consecuencia de una crisis del planeamiento de la que ahora hablaré .

Estamos frente una crisis y unos retos, muy bien expuestos desde una visión multidisciplinar y holística, en el número de Ciudad y Territorio dedicado al planeamiento urbano en España³, que conduce a que se hable, cada vez con más frecuencia, de la necesidad de romper con el modelo. Sin embargo, creo que este modelo de siglo y medio, no solo desde el año 56, tiene unos mimbres muy potentes, bastantes de ellos envidiados por otros muchos países. Nuestro modelo de distribución de beneficios y cargas, ahora mismo denostado o el anclaje entre la redacción del planeamiento, su gestión y su ejecución, suponen importantes logros, al menos desde una perspectiva comparada. Pero el modelo está en crisis, eso no hay que obviarlo, planteándonos un cambio de modelo para lo que hay que atender también que hay detrás. Hay dos visiones de la intervención en Urbanismo, una visión proactiva o una visión reactiva. El modelo español ha sido un modelo proactivo y esa proactividad se inserta en un modelo de planeamiento, de gestión, de ejecución y también en un modelo de intervención de la administración, que en nuestro caso se ha beneficiado de una forma de ejecutar el planeamiento que giraba alrededor de la propiedad privada. Ha sido un ensamblaje que ha funcionado con sus defectos y sus virtudes. Ese intento de salto hacia ese modelo reactivo, tan estructural y propositivo, debe encajar también en unas estructuras, que es lo que ocurre con los modelos anglosajones o con el modelo francés, que sin llegar a ser un modelo reactivo, es un modelo muy fiscal, que parte además también de expropiaciones previas.

Para acabar y como conclusión, es necesario estudiar en profundidad si ese cambio o esa ruptura de modelo es posible o si hay mecanismos, que creo que existen, en nuestro propio modelo, que permitan esa flexibilidad y esa agilidad.

LAURA LÓPEZ (00:28:18)

A continuación interviene Jesús María Ramírez Sánchez. Doctor en Derecho por la Universidad de Zaragoza, socio de DeUrban Abogados y con una dilatada experiencia en la práctica del Urbanismo y la Ordenación Territorial en España.

JESÚS M^a RAMÍREZ (00:30:00)

Me gustaría dar una visión del Urbanismo y la Ordenación del Territorio, no desde el punto de vista de la administración o de la universidad, sino desde el de la práctica profesional de la calle. Desde este enfoque, entiendo que muchas de las reflexiones que se hacen en relación a ambas materias, están bastante alejadas de los problemas a los que normalmente se enfrenta un municipio, un ciudadano o una empresa que pretende desarrollar una pequeña o una gran actuación en un ayuntamiento. Además, en el caso concreto de la Or-

3. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales (2023). *El planeamiento urbano en España: crisis y desafíos de futuro*. Vol. 55 núm. 217. Número monográfico. <https://doi.org/10.37230/10.37230/CyTET.2023.217>

denación del Territorio, no se debe olvidar que la inmensa mayoría de los municipios españoles son muy pequeños, para los que la ordenación queda posiblemente muy distante. No debe deducirse de esto que la ordenación territorial deba jugar un papel secundario, pero queda muy lejos de las necesidades de un pequeño municipio, de sus ciudadanos o de la inmensa mayoría de las empresas. Se teoriza sobre grandes principios, pero luego, a la hora de la verdad, esos grandes principios, como bien decía Marta Lora-Tamayo, tienen que verse reflejados en una seguridad jurídica, en unas normas, etc.

Dicho esto, también creo necesaria una reflexión o autocrítica respecto al Urbanismo. Con el paso del tiempo el Urbanismo ha tenido que enfrentarse a nuevos temas como el cambio climático; la movilidad o las cuestiones de género, junto con otras que se repiten constantemente y a las que se sigue sin dar solución clara, como el problema de la vivienda, que lo lastra desde su origen, el de la salud, origen mismo del Urbanismo y que hoy, después de la pandemia, vuelve a ser uno de sus mayores conflictos y, por último, volvemos a tener el problema evidente del modelo de planeamiento.

Respecto a lo que antes decía Marta Lora-Tamayo, creo que existe un problema de modelo de planeamiento y de modelo de instrumentos de Ordenación del Territorio. En el caso de Navarra, en el año 2005, se aprobó la Estrategia de Territorial de Navarra, que se fue completando con los instrumentos de planificación subregionales, de manera que cada una de las cinco áreas subregionales de Navarra tiene ya su plan de ordenación territorial. Posteriormente, la Ordenación del Territorio entró en una especie de letargo y ahora se vuelve a hablar de ella, entre otras cosas porque uno de los grandes problemas que no se ha resuelto y que antes se ha citado, es que actualmente la desigualdad territorial es, a mi modo de ver, muchísimo mayor que hace 20 años. Cuando se aprobó la Estrategia Territorial de Navarra se hablaba de policentrismo y de equilibrio territorial y en este tema, hoy la situación está peor que entonces. Además de las diferencias existentes entre las grandes ciudades y los pequeños municipios o las zonas rurales, también las ciudades medias van camino, empleando la denominación de Sergio del Molino⁴, de formar parte de la España vaciada en los próximos diez años.

Creo que en los años que vienen, van a ser las ciudades de 20 a 30 mil habitantes las que van a ir perdiendo fuerza y posiblemente la Ordenación del Territorio tiene que centrarse especialmente hacia esas redes de ciudades para que vuelvan a tener una cierta pujanza. Creo que las ciudades pequeñas lo tienen muy mal y hay ciudades medias e intermedias que también lo van a pasar mal. Igualmente, la vivienda, que durante los últimos años no se entendía como el elemento principal de la ordenación territorial y del Urbanismo, hoy vuelve a resurgir con una gran fuerza a la vista de problemas tales como la gentrificación o la turistificación.

Para finalizar, una última cuestión. Todos los presentes creemos firmemente el modelo de desarrollo urbano sostenible y de ciudad compacta, pero no sé si la ciudadanía realmente cree en ese modelo. No olvidemos que hace 15 años nuestro modelo a seguir era otro: ciudad extensa y difusa, con centros comerciales fuera de las ciudades, etc. Se quería ese modelo, de forma que sin la crisis económica iniciada en 2007-2008, muy posiblemente no se estaría hablando de cambio de paradigma y se mantendría el anterior. Pese este cambio, ya en la actualidad, temas como la movilidad, que parecía lógico que entrase a formar parte de las políticas urbanas y territoriales; la ciudad de

4. del Molino, S. (2022). *La España vacía*. Alfaguara.

los 15 minutos o las supermanzanas, en la que se da primacía al peatón y a la bicicleta frente a la movilidad motorizada, etc, se está poniendo en cuestión por muchos ayuntamientos; es decir, este modelo teórico avalado por la academia, las administraciones, los urbanistas, no está en absoluto claro que se haya ganado para siempre.

LAURA LÓPEZ (00:38:15)

El siguiente interviniente es Antonio. Bezanilla. Arquitecto, que ha desarrollado su profesión tanto en el ámbito en el privado, con numerosos proyectos de edificación y redactor de planeamiento urbanístico, como en diferentes administraciones municipales, entre ellas la de Santander donde fue Director General de Urbanismo.

ANTONIO BENZANILLA (00:39:09)

Con esta intervención, mi intención aclarar como se traduce en la gestión del urbanismo municipal, todos los planteamientos teórico de los que se ha hablado hasta ahora. Para ello, me centra en mi experiencia como Director General de Urbanismo del Ayuntamiento de Santander durante la revisión de su Plan General.

Para definir el contexto de la ciudad, Santander es una ciudad pequeña, dentro del grupo de las intermedias. Su máxima población se alcanzó sobre los años 1996-97, cuando llegó a los 195.000 habitantes. A partir de ahí, su población ha ido descendiendo y ahora mismo ronda los 171.000 habitantes. Se han perdido 25.000 habitantes en 25 años, aunque es cierto que a favor de una corona metropolitana, la del área de la bahía, por donde se ha ido repartiendo esa población.

Administrativamente, Santander es capital provincial y autonómica, por lo que centra todos los servicios de ambas administraciones. Esto implica que, pese a estar situada al norte de la provincia, recoge tráfico y visitas diarias de una gran cantidad de población de Cantabria que acude a ella por motivos de trabajo, estudios o gestiones. De hecho, uno de los datos más llamativos de la ciudad es que diariamente entran en ella 85.000 vehículos; lo que es una cifra enorme dada su población. Esa es una situación que la tensiona en ciertos aspectos porque representa una problemática muy directa, con calles que tienen 30.000 vehículos de paso diario. Este es uno de los grandes problemas de movilidad la ciudad, que está buscando soluciones para eso.

Respecto a la movilidad sostenible, concretamente la bicicleta para la que Santander tiene un tamaño muy apropiado, su orografía hace que circular con ella no sea fácil. Los recorridos longitudinales son llanos, pero los transversales tienen pendientes elevadas que no favorecen la movilidad peatonal o en bicicleta.

Entrando en el proceso de revisión de su plan general, aunque el área metropolitana inmediata es la del ámbito de la bahía y su área metropolitana ampliada es toda la provincia, no hay un área definida legalmente sobre la que hacer planeamiento. Además, Cantabria no tiene Plan Regional de Ordenación del Territorio, aunque se ha estado trabajando en él prácticamente desde el año 2000. Actualmente hay uno en redacción, pero las perspectivas para su aprobación parecen todavía lejanas. Esto ha hecho que no se hayan abordado las soluciones a algunos problemas que se deberían haber resueltos a través del plan regional, y que éstos repercutan especialmente agravados sobre la ciudad, por ejemplo, el del tráfico, que difícilmente puede resolverse sólo desde la ciudad. Si se

deja al margen al resto de municipios que rodean a Santander del análisis del problema, es imposible que se pueda solucionar. El plan general puede tener unas metas y alcanzar hasta unos ciertos objetivos, pero no todo es el planeamiento urbanístico. Debe existir también una planificación territorial que le acompañe.

El plan general vigente data de 1997, aunque ha tenido numerosas modificaciones, lo que no debe entenderse como una dificultad. Hay municipios en España, Barcelona sería un ejemplo, que tiene un plan de hace 23 años. Lo importante es que el modelo deseado sea claro, esté bien definido y tenga la flexibilidad suficiente para evolucionar. El primer paso de la revisión fue un proceso de consulta pública que se inició en plena pandemia y partiendo de una posición muy clara. Debían ser los ciudadanos los que aportasen, a través del proceso de participación, todo lo que ellos considerasen que se debería tener en cuenta en el plan, tanto a nivel de queja, como de solicitud e incluso aportando información.

Se hicieron un gran número de reuniones vecinales trasladando esta idea para que el punto de partida tuviese unas bases bien asentadas para comenzar a hacer planteamientos. Desde el Ayuntamiento lo único que se elaboró fue un Plan Base⁵, que es un esquema de los rasgos principales del municipio. A partir de ahí, se realizó un recorrido barrio a barrio solicitando información. Prácticamente, la primera acción del proceso en julio de 2020, fue una actividad dentro de lo que se conocen como Los paseos de Jane, inspirados en Jane Jacobs, de los cuales hicimos nueve en tres meses⁶, para recibir información a un nivel diferente de la que se estaba solicitando tanto digitalmente, como en mesas sectoriales y en mesas profesionales. Para todo el proceso contamos con un equipo técnico integrado por dos estudios, Paisaje Transversal y Lur Studio y se elaboró un libro blanco, que no es un extracto ni un resumen, sino que recoge toda la información, quejas y propuestas recibidas⁷. Este documento fue la base de los pliegos para el paso siguiente, convocar previamente a la redacción del plan general, un concurso de ideas para elaborar el modelo deseable para Santander, partiendo de lo recogido en el citado libro blanco y por supuesto, de todas las orientaciones y propuestas que ofrecen la Agenda Urbana, los ODS, etc, pero partiendo de ese conocimiento previo que se había recogido en la Consulta Pública. Finalmente, el jurado seleccionó al equipo integrado por Paisaje Transversal con Land Lab, que presentaron un proyecto en el que las actuaciones se vertebraban según los dedos de una mano similar a la del modelo de Copenhague⁸, pero con los dedos entrando en la ciudad en lugar salir, como en el caso de Copenhague.

La idea seleccionada ofrece un modelo de ciudad que buscaba ser representativo en cuanto al funcionamiento y estructuración conceptual para otras ciudades intermedias y que gira alrededor de cuatro estrategias⁹:

a) Estrategia 1. Santander vital e inclusiva, que trata de cuestiones relacionadas con la población y la vivienda.

5. Su autor es Josep M^a Llop de la Universitat de Lleida <https://www.santander.es/ciudad/pgs/consulta-publica-ciudadana>

6. <https://www.santander.es/ciudad/pgs/consulta-publica-ciudadana>

7. <https://www.santander.es/ciudad/pgs/consulta-publica-ciudadana/informe-final-consulta-pgs>

8. <https://urban-networks.blogspot.com/2015/06/el-renacimiento-del-espacio-urbano-la.html>

9. Las estrategias y los ejes que las desarrollan están disponibles en <https://santanderhabitatfuturo.com/descargas/>

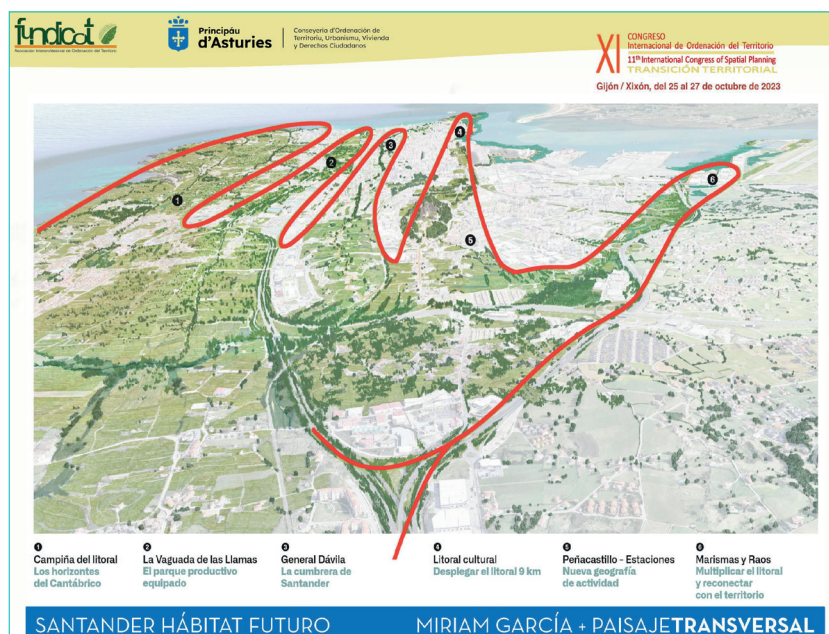
b) Santander vertebrada y conectada, analiza los temas relacionados con los flujos de tráfico motorizado. Como ya se ha indicado, Santander tiene que empezar a resolver su tráfico desde fuera del municipio, procurando que entren en la ciudad el menor número de vehículos posible, empleando herramientas como aparcamientos disuasorios, rondas o zonas de bajas emisiones.

c) Santander activa y próspera, relacionada con la economía, con los procesos culturales y la potenciación de los factores que ya tiene en marcha, como la universidad y el puerto, una de las mayores empresas de Santander y casi de Cantabria y que ocupa espacios que son interesantes para el desarrollo de la ciudad.

d) Santander sostenible y resiliente. En la última estrategia se estudian los aspectos ambientales, buscando un urbanismo regenerativo. Un ejemplo de los problemas en este campo es que en Santander, para todos los usos consuntivos del agua (consumo humano, riego y limpieza de calles y el resto de usos urbanos), se utiliza agua potable. Hay poca reutilización de recursos, por lo que en el modelo se asigna un peso importante a la economía circular.

Estas cuatro estrategias se trasladaron a los cinco dedos que están representados en el esquema de la Figura 2, que se corresponden con seis proyectos transversales. Estos proyectos son:

Figura 2. Estrategias y proyectos establecidos en Santander Hábitat Futuro



P1. Campiña litoral. Pretende la transformación desde una visión natural o ecológica, de la parte norte del término.

P2. Vaguada de las Llamas, que es un gran parque que va desde las playas hacia el municipio de Bezana, que ya está iniciado y que se trata de ponerlo en servicio, sin necesidad de urbanizarlo por completo. Hay suelos en su estado natural que juegan un papel ecosistémico, con independencia de que en el futuro se puedan transformar, siempre desde esa perspectiva de la naturalización.

Fuente: Presentación de Antonio Benzanilla en XI CIOT

P3. Paseo de la calle Alta, que como su propio nombre indica,

es la más elevada de toda la ciudad y que la atraviesa de un extremo al otro y en donde se consideran también los temas de mejora de barrios.

P4 y P5. Eje Peña Castillo -Estaciones. Esta estrategia la configuran dos proyectos. El primero, la integración del ferrocarril en la ciudad, es uno de los grandes temas de debate por ocupar 250.000 m² en pleno centro de la capital. Su transformación se está planteando actualmente y aunque los problemas ferroviarios se están resolviendo, no ocurre lo mismo con los urbanísticos. El segundo proyecto de este Eje, es el del Litoral Cultural, con propuestas de renaturalización, que incluye al barrio Pesquero y la Dársena donde se encuentra la Lonja del Pescado.

P6. Marismas y Raos. Este eje sería el dedo pulgar de la mano y va dirigido a la recuperación ambiental de un espacio muy degradado que es la ría de Raos.

Por último, el proyecto se completó con un plan de barrios que podría desarrollarse con independencia de que lo hiciera o no el plan general. La ciudad se dividió tomando como idea base la de la ciudad de 15 minutos que, en el caso de Santander, resultan claramente excesivos para muchos recorridos diarios, lo que no evita que muchos itinerarios a pie de incluso menos tiempo, se utilice el vehículo privado. La ciudad se dividió en 32 barrios y bajo ese concepto de la proximidad, se analizaron todas sus potencialidades y características actuales respecto a criterios como vivienda, espacio público, cultura de participación, temas sociales y con eso se estableció un índice y una ficha para cada barrio.

Todo el trabajo de análisis y de propuestas, quedó recogido en un documento “Urbanismo Regenerativo. Santander Hábitat Futuro”¹⁰, que contiene lo necesario para abordar la revisión del Plan General, con la esperanza de que, aunque sea parcialmente, se pueda utilizar en fases posteriores.

Para finalizar, en referencia a la legislación urbanística que sirve de soporte al planeamiento, a pesar de que se dice que en España se tiene 17 leyes urbanísticas, en mi opinión, realmente sólo hay una, porque ninguna ha sido capaz de diferenciarse de textos que se vienen manteniendo desde el año 56 y creo que este sería el momento de introducir algún cambio, especialmente dirigido hacia su simplificación. Los ayuntamientos se quejan de lo que cuesta redactar y aprobar un plan general. Las comunidades autónomas se quejan de que se hace poco planeamiento, pero la ley autonómica que dice como se hace el planeamiento no cambia. El planeamiento tiene que ser mucho más flexible para adaptarse a las situaciones, mucho más esquemático y que los desarrollos vengán de instrumento que no requieran fases ambientales tan complejas como las actuales.

Para finalizar, no hay ninguna ley estatal que diga como tiene que ser un plan general. La complejidad en la elaboración del planeamiento y de su modificación, sólo proviene de la legislación autonómica y es necesario cambiarlo.

LAURA LÓPEZ (01:04:40)

Previo al turno de preguntas, me gustaría abrir un diálogo entre los intervinientes en la Mesa e incidir, en la línea de lo expresado por Jesús María Ramírez, que yo tampoco creo que la sociedad tenga interiorizado que los conceptos significan lo que nosotros decimos que significan, empezando por el de desarrollo sostenible, que una gran parte de la sociedad asocia a crecimiento. Como ejemplo, puede servir el de la movilidad en Gijón, en donde una de las primeras actuaciones del nuevo Ayuntamiento ha sido revertir una peatonalización.

Al margen de lo anterior, quería centrar el debate en dos temas, en la Agenda Urbana y en como abordar los problemas de la legislación sobre el Urbanismo. Respecto a lo primero, en Asturias estamos elaborando la Agenda Urbana y Rural que aborda ambos conceptos, bastante difíciles de desligar en la región, al tratarse de un territorio donde todo se entremezcla y además porque creo que Asturias debería entenderse como una ciudad-región. Lo que se pretende con esa doble nomenclatura, es que la Agenda sea un marco útil tanto para municipios urbanos como para municipios claramente del medio rural y sobre todo plasmar esa idea de ciudad-región.

10. <https://paisajetransversal.org/2023/05/libro-urbanismo-regenerativo/>

En este marco, entiendo que las agendas urbanas, de alguna manera, deben entenderse como un proyecto de país o de ciudad o de región. Un proyecto territorial que sitúan las políticas en el territorio. Sin embargo, esto plantea a priori varios conflictos. Como en cualquier síntesis, hay dificultades de coordinación y de gobernanza, porque concierne a distintos ámbitos competenciales e institucionales. Eso significa la necesidad de coordinación vertical y horizontal y la aparición de fricciones en la aplicación, porque tienen un carácter claramente transversal que dificulta su operatividad, dado que en muchas ocasiones se hacen propuestas que tiene que implementar otras instituciones o administraciones y esto hace que se corra el riesgo de que finalmente, los planes de acción queden relegados a mera declaración de intenciones. En cualquier caso, como afirmaba Borja López en una mesa redonda celebrada en el citado II Foro Urbano de Granada, incluso en el caso de que queden en el cajón, se ha aprendido cosas por el camino y que resultarían útiles.

¿Cuáles son las ventajas de una planificación estratégica en general, y de las agendas en particular y los principales escollos, especialmente los más me preocupan que son los que tienen que ver con la gobernanza multinivel?

NURIA MATARREDONA (01:08:15)

Creo que la Agenda Urbana debe plantearse como una metodología de trabajo, lo que da sentido a las palabras de Borja

López, porque al ser una metodología de trabajo vamos aprendiendo a lo largo del propio proceso, y esto mismo tiene mucho que ver con los conflictos en su implementación. No creo que la implementación de la Agenda Urbana pueda suponer un conflicto en ningún momento. A fin de cuentas, en ese proceso de aprendizaje, lo que se genera es una conversación en la que se escucha, se conoce y se sabe qué es lo que está sucediendo para tener un diagnóstico plausible y poder localizar e identificar los agentes con los que se debe tener un diálogo sin limitaciones previas.

Lo que sí que parece evidente es que las herramientas de planificación de carácter más rígido no han acabado de cuajar, no funcionan, con lo cual, si la rigidez no ha sido la manera de solucionar los problemas de la planificación, se deben probar con otras formas que sean flexibles y voluntarias, dando un margen de tiempo suficiente para evaluar si efectivamente de esta manera somos capaces de encajar cuestiones que a priori parecen muy complejas. Precisamente, la Agenda Urbana, entendida como herramienta y como proceso, lo que permite es iniciar conversaciones multinivel y promover nuevos mecanismos de gobernanza sin los que será imposible el desarrollo de los ODS.

JESÚS M^a RAMÍREZ (01:10:25)

Los dos temas propuestos creo que ya han quedado orientados en la anterior intervención de Antonio Benzanilla. Como ejemplo de una cierta

confusión en relación al planeamiento, mi pregunta sería ¿donde encuadrar el plan de Santander que se ha expuesto?, ¿es un plan?, ¿es una agenda?, ¿es un avance?, ¿es una reflexión?, ¿cuánto tiempo va a llevar hacer el plan? Por otro lado, lógicamente los planes se ajustan a lo que especifican las normas de cada comunidad, que en lugar de aligerar su peso, le han ido añadiendo cada vez más carga, más determinaciones.

La aprobación de planes se enfrenta con frecuencia a grandes dificultades para poner de acuerdo a Servicios incluso dentro de una misma Dirección General, aunque en esto habría que diferenciar

dos niveles. En actuaciones de calado y de gran inversión, resultan más sencillos los acuerdos inter e intra administraciones. Sin embargo, es bastante usual que en proyectos de mucho menor peso, surjan problemas y discrepancias dentro de los distintos Servicios de la administración o administraciones con competencias en el desarrollo del proyecto.

En resumen, resulta necesario que los gobiernos autónomos asuman de verdad que la Ordenación del Territorio es esencial y que las consejerías y las direcciones generales de Ordenación del Territorio se empoderen, de forma que sean ellas las que tengan la capacidad de decidir, sobre la base del planeamiento territorial existente, en relación al desarrollo de actuaciones sectoriales, debiendo las consejerías responsables someterse a la planificación territorial aprobada y responsabilizarse sólo de la ejecución y puesta en servicio las correspondientes actuaciones.

MARTA LORA-TAMAYO (01:14:02)

Pienso que no debe hablarse de puntos fuertes o de debilidades de las agendas frente al planeamiento, ya que da la impresión de que se están poniendo en oposición, cuando lo que sucede es que hablan lenguajes distintos. Cuando Antonio Benzanilla explicaba antes un proceso de participación que tiene como fin ser el avance del planeamiento, que no una agenda, es donde se podía ver en la práctica, donde puede llegar la confluencia de los objetivos de las agendas en un plan. De esta forma, el punto de inicio podría ser el propio avance.

Ya hay distintas fórmulas que se han planteado en algunas comunidades autónomas que aprueban sus agendas como ley, lo que da idea de una querencia normativista, con sus puntos fuertes y débiles, que al final dotan de seguridad jurídica, pero quizás no de tanta legitimidad como puede tener una agenda o un proceso de avance, siempre y cuando el proceso de participación haya sido auténtico y real. Con la experiencia que ya se tiene actualmente, se debe valorar cual es el peso real de la participación para que sea un instrumento legítimo en el que intervengan todos los actores posibles, de manera que ese trabajo previo pueda también ayudar a solucionar o disolver conflictos y evitar que luego se puedan traducir en una impugnación del plan.

JESÚS M^a RAMÍREZ (01:16:40)

Para mi, el documento “Urbanismo Regenerativo. Santander Hábitat Futuro” al que antes se ha hecho referencia, debe ser el Plan General de Ordenación Urbana de Santander. No hay que hacer más. Lo demás es proyecto urbano, con sus procedimientos técnicos, que introducen los derechos y deberes de los propietarios, etc. Este sería el cambio conceptual necesario. Creo que la ley autonómica que mejor ha enfocado el tema, es el anteproyecto de la Ley de Ordenación Integral del Territorio de Asturias (LOITA)

Ese documento es el plan general o el instrumento estratégico de una ciudad, llamado a durar varias décadas, porque es el documento en que las instituciones y los agentes sociales de la ciudad están de acuerdo. Posteriormente vendrán otras cuestiones como los instrumentos pormenorizados y su desarrollo o cuales son los regímenes de derechos y deberes.

ANTONIO BENZANILLA (01:18:02)

Esa era la intención con el documento, que contuviera ya todo lo que tenía que concretar un posterior documento técni-

co, en el que aparecerían las determinaciones más pormenorizadas: edificabilidades, aprovechamientos, alturas y todo lo demás.

Además, la voluntad era que “Santander Habitat Futuro” fuera el avance del Plan General y que de él también pudieran salir otras estrategias que no requiriesen ni siquiera documentos de planeamiento regulados, por ejemplo, un plan director para barrios, estrategias de proyectos de urbanización en barrios concretos u otro tipo de planes que no necesiten una aprobación ni siquiera de un técnico municipal, porque luego se puede entrar en otras dinámicas que hacen que el documento del planeamiento una vez redactado, encuentre muchísimos obstáculos, incluso en la interpretación de sus determinaciones. Para evitar esto, lo deseable es que el modelo deseado esté muy claro. Cuando esto no sucede, la interpretación de las ordenanzas por los técnicos puede llegar a extremos indeseados que hay que evitar. Adicionalmente, esta facilidad de interpretación ayuda también a acortar los normalmente muy largos plazos de tramitación. En esencia, el documento presentado se podía considerar un Plan General, aunque no se denomine de esta forma.

LAURA LÓPEZ (01:21:10)

Lo que se ha comentado está en la línea de lo que pretendemos en Asturias. Estamos en proceso de redacción de la LOITA y la intención es seguir la senda de la que se ha hablado, de disponer de una estrategia municipal de ordenación, complementada con planes de desarrollo que contengan el resto de determinaciones y den seguridad jurídica en relación a los derechos de propiedad.

Evidentemente, esto no es fácil. Cada vez que se habla de flexibilizar y agilizar el planeamiento, se insiste siempre y con toda la razón, en la necesidad de dotar a este proceso de una seguridad jurídica. Si se dispone de un documento con el modelo de ciudad similar al elaborado para el Plan General de Santander, en el que se indica que hay que regenerar un área determinada de la ciudad, tendría que existir un documento que aporte un marco general y unas determinaciones mínimas, aprovechamientos, usos o tipologías para el desarrollo de la zona o que estudie como se ajusta dicha regeneración con la previsión general de viviendas para la ciudad o con las nuevas demandas de agua que esto supondría.

¿Cómo se resuelve esa cuadratura del círculo de ser flexibles, de ser ágiles, de ser estratégicos, evitando que a medida que se vaya desarrollando el plan, se advierta de que igual ha habido un exceso de flexibilidad?

MARTA LORA-TAMAYO (01:23:00)

Hay planes de Ordenación del Territorio, por ejemplo en el País Vasco, que incorporan la política de vivienda en un marco de carácter estratégico, aunque no es la expresión que más me gusta emplear ya que parece importada de un marco empresarial. Prefiero hablar del marco de ordenación territorial.

Igualmente, y en referencia a lo último comentado por Laura López respecto a la búsqueda de instrumentos concretos, eso le recordaba mucho al modelo del Urbanismo concertado, es decir, el que se reprodujo a partir de las Zonas d’Aménagement Concerté (ZAC) y de los denostados Programas de Actuación Urbanística (PAUs), pero como instrumento o herramienta de Urbanismo concertado, no como resultado físico. El Suelo Urbanizable Programado (SUP) y No Programado

(SUNP), son una herramienta intermedia que posibilitaban una programación posterior con un marco general previo.

En el número de Ciudad y Territorio al que ya se ha hecho referencia antes, hay un artículo en el su autor se pregunta en qué momento comenzaron planes a ser el monstruo que son ahora. Creo que la desaparición del suelo urbanizable no programado supuso de alguna manera, el tener que llevarlo todo de nuevo al plan. Para soslayar este problema, algunas legislaciones autonómicas han creado figuras, como los Programas de Actuación Integrada (PAIs) de la legislación valenciana, que pretendían de alguna manera esa fragmentación, que quizás pueda lograr un equilibrio, no como el de flexibilidad total del modelo anglosajón, que implica una negociación de las cargas entre el urbanizador y la administración, a lo que aquí no estamos acostumbrados de una forma tan flexible como se puede hacer en ese modelo. Tampoco estamos acostumbrados a un modelo de fuertes sociedades urbanizadoras públicas, como el existente en Francia. Aquí se tiene otro modelo. Quizás se pueden aplicar instrumentos adaptados a caballo entre el planeamiento y la ejecución, que postergan o que plantean el desarrollo en el momento preciso, que ya se esbozaba en el texto refundido de 2015.

JESÚS M^a RAMÍREZ (01:26:40)

En la actualidad ya se dispone de esos instrumentos y no resulta razonable crear nuevas herramientas, aunque hay una gran inconsistencia

en la legislación y es que mientras los modelos actuales de ciudad van claramente orientados hacia objetivos como la sostenibilidad, la equidad, el bienestar de los ciudadanos, las leyes del suelo están orientadas hacia la expansión de las ciudades, según el modelo imperante cuando se redactaron. Pese a todo, en mi opinión, cuando se propone regenerar, renovar o transformar, ya existen instrumentos adecuados sin necesidad de otros nuevos.

¿En que momento los planes sobrepasaron unos límites razonables de exigencias? Mi opinión es que esto sucedió cuando se incluyó el régimen de propiedad en ellos, definiendo hasta los detalles más irrelevantes. Si ya se tiene definido el modelo deseable, si ya se tiene la estrategia para alcanzarlo y se tiene una legislación básica que establece las obligaciones y deberes de los agentes involucrados, ya se tiene una base sólida sobre la que iniciar el desarrollo de la estrategia. De esta forma, cuando se haya definido un ámbito en el que es potencialmente necesaria su renovación o que puede ser transformado porque no tiene interés ni ambiental ni paisajístico, bien la iniciativa privada, bien la administración, lo pondrá en desarrollo con un proyecto cuyas determinaciones serán las que figuran en la propia ley y en el documento estratégico.

Sin embargo, cuando el legislador siendo consciente del problema, quiere plasmar estas ideas en un texto normativo, da la impresión de que aflora un cierto miedo al vacío y en el último momento da marcha atrás, manteniendo las figuras del plan estructural y del pormenorizado, pero sin acabar de dar el salto y creo que hay un convencimiento general de que existen herramientas e instrumentos para poder darlo.

LAURA LÓPEZ (01:29:28)

Sobre el planeamiento en los municipios rurales, en el caso de Asturias se tuvo durante un tiempo figuras de planeamiento específicas para ellos, pero que al final, se optó por “el café para todos” y se estableció un mismo tipo de plan general para todos los

municipios. Ahora se está planteando recuperar instrumentos de planeamiento general distintos, porque se entiende que las necesidades distintas.

ANTONIO BENZANILLA (01:30:25)

En Cantabria existe una gran anomalía urbanística y es que se puede construir en suelo rústico con muy pocas condiciones y sin perspectivas de que esto se vaya a modificar en la legislación autonómica.

La ley del Suelo de Cantabria de 2022¹¹ permite que a 100 m de la línea que define el suelo urbano de cualquier aldea, barrio o pequeño núcleo rural y con un sencillo trámite ante la oficina encargada de dar la autorización, que es la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se pueda edificar una vivienda unifamiliar en cualquier parcela. Aunque es probable que en diciembre con la ley de Acompañamientos vuelva a pasar a ser otra vez de 200 m. Entonces con un simple trámite, en esa corola en torno a los suelos urbanos, da igual el tamaño del suelo urbano y de la parcela a edificar, se puede construir hasta no más del 50% de las viviendas que hay dentro del núcleo definido. A todas luces, esto es excesivo. Hay núcleos rurales en los que simplemente construir una vivienda moderna en ese entorno puede suponer una grave afección negativa sobre su patrimonio arquitectónico. En otros casos, esa franja de 200 m acaba en un alto o al otro lado de un río. Geográficamente esto da lugar a situaciones verdaderamente absurdas pero, sin embargo, está vigente. Con esta determinación, la intención original, surgida en 2012 con una modificación de la anterior Ley del Suelo de 2001, era apoyar en un momento de crisis, el desarrollo económico de los pequeños núcleos rurales y ahora se está vinculando también a los municipios en situación de despoblamiento.

Pienso que construir fuera de un núcleo no ayuda a poblarlo, sino más bien lo contrario. Además, la ley estatal, la 45/2007¹² ya establece que se desincentivará el Urbanismo disperso periurbano y lo que se fomenta con el texto autonómico de Cantabria es precisamente todo lo contrario. Este es uno de los principales cambios que se debería acometer, junto al fomento de la rehabilitación y regeneración de los pequeños núcleos, ocupando solares vacíos, edificaciones semi ruinosas y transformando todo eso en operaciones de regeneración, sin favorecer, como ahora, las edificaciones para segunda vivienda ajenas al núcleo urbano, dando por hecho que eso ayuda a repoblarlo. Creo que somos la única comunidad de España en la que sucede esto.

JESÚS M^a RAMÍREZ (01:33:58)

Navarra frente a lo que sucede en Cantabria y en Asturias, no es una comunidad turística, por lo que no hay una apetencia desmesurada de segunda residencia y las necesidades de este tipo de viviendas en los 272 municipios, de los cuales sobre unos 200 tienen menos de 500 habitantes, no son muy elevadas. Como en el caso de Asturias, anteriormente estos municipios de pequeño tamaño tenían un planeamiento un poco menos exigente en cuanto a documentación, etc, pero finalmente se igualó. En mi opinión, esa modificación fue un error. No tiene nada que ver el Urbanismo en el que todos piensan de una ciudad compacta, sostenible, etc, con un municipio de pequeño o muy pequeño tamaño poblacional. No hay que

11. Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-13844

12. Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21493>

aplicar la exigencia del 50%. de vivienda protegida como sucede ahora para prácticamente toda Navarra, en un municipio en que la demanda inmobiliaria es de una o dos viviendas al año.

Hace falta un Urbanismo para pequeños municipios, pero que posiblemente deba ser distinto en cada Comunidad, en función de sus características. Este es uno de los retos de la revisión de la Ley de Navarra, que se debería hacer de una manera valiente, evitando toda la carga de informes de planeamiento, para municipios sin prácticamente actividad inmobiliaria. Si el objetivo es que la gente vuelva a los núcleos rurales, se deber disponer de una mayor flexibilidad, cambiando el foco del Urbanismo en esos pequeños municipios.

ANTONIO BENZANILLA (01:35:53)

En Cantabria indirectamente y a través de la disposición antes citada que permite la edificación fuera del núcleo ur-

bano, se está favoreciendo que no se haga planeamiento en municipios pequeños. Sin embargo, el planeamiento debería existir, pero no debería enfocarse hacia el crecimiento, sino más bien al relleno de huecos e intersticios dentro de los barrios y a fomentar abiertamente la rehabilitación y la regeneración interior. No hacen falta planeamientos de crecimiento. Cantabria tiene 102 municipios, sólo diez tienen más de 10.000 habitantes y los demás tienen por debajo de mil. Aunque es verdad que las mayores presiones para edificar viviendas unifamiliares en las corolas urbanas, se producen básicamente en la zona de la costa, se está desincentivando abiertamente la redacción de planeamiento. Un ayuntamiento de pequeño tamaño, teniendo la posibilidad comentada, difícilmente se lanzará a redactar un plan cuya tramitación ronda los ocho años, cuando no más.

NURIA MATARREDONA (01:37:05)

Se debería reivindicar los planes de acción supra municipales, porque no dejan de ser una herramienta que también per-

mite esas conversaciones con los municipios cercanos y con los cuales, de alguna manera, se mantienen las relaciones de todo tipo más intensas.

Se debería apelar también a una planificación estratégica supramunicipal como un mecanismo que muchas mancomunidades y comarcas ya están poniendo en marcha, y que supone una manera de comenzar a colaborar, siendo conscientes de cuales son esas relaciones entre ellos y como se puede cooperar, entre otras cosas, para mitigar, por ejemplo, el despoblamiento y contribuir a fijar la población.

INTERVENCIONES DE LOS ASISTENTES

INTERVENCIÓN 1 (01:38:30)

La primera cuestión surge del hecho de que España es, probablemente, el único país del mundo en el que el Gobierno Central que no tiene competen-

cias en materia de Ordenación del Territorio. ¿Es posible concebir que en Alemania, el presidente de la República presida la Comisión de Ordenación del Territorio Nacional y en España no exista la posibilidad de desarrollar una política de Ordenación del Territorio, sino que la realizan aquellos ministerios inversores sobre todo en infraestructuras?, de manera que cada sector, va por libre.

A este respecto, dado que desde mi punto de vista ha sido un error la transferencia exclusiva en materia de Ordenación del Territorio y estando en un congreso de esta naturaleza, se podría plantear como una de sus conclusiones, que esta situación no es adecuada para el desarrollo de un país.

Una segunda cuestión en relación con los pequeños núcleos de población. La ley estatal del 76 preveía cuatro tipos de planeamiento, la delimitación de suelo urbano que bastaba para los municipios muy pequeños; las normas subsidiarias tipo A tipo B y los planes generales, que se dejaban para aquellos de mayor tamaño y mayor capacidad de gestión. Esto se aplicó en Asturias hasta la década del 2000 y funcionó. Creo que no ha habido mejor ley.

Me gustaría alguna reflexión por parte de los presentes respecto a estos dos aspectos que me parecen esenciales,

LAURA LÓPEZ (01:41:45)

Estoy bastante de acuerdo con lo manifestado y me gustaría preguntar sobre la opinión de los asistentes respecto al tema de que la Ordenación del Territorio pudiera

haber sido una competencia concurrente. Es difícil entender que se afirme que las comunidades autónomas necesitan de una mirada integral respecto a su propio territorio y de unas determinaciones básicas que lo vertebran, para lo que es necesaria una planificación territorial, pero que esa misma necesidad no se traslade a nivel estatal.

MARTA LORA-TAMAYO (01:42:33)

La respuesta a esta pregunta no es una cuestión de opinión, sino de lo que dice la Constitución y de la interpretación que de

ella hizo el Tribunal Constitucional en la Sentencia 61/1997¹³, A partir de esa sentencia, el Estado queda con muy poco margen de decisión. Un Plan de Ordenación Nacional estatal, podría ser lo deseable, como tienen los franceses, pero el enjambre en el que estamos no permite esa visión.

NURIA MATARREDONA (01:43:55)

A pesar de que efectivamente se trata de una cuestión constitucional, ha habido una reorientación en este tema por parte

del Estado. Por ejemplo, el Ministerio de Fomento pasa a ser Ministerio de Movilidad, Transportes y Agenda Urbana, con la intención de evidenciar la colaboración en la planificación desde un punto de vista estratégico y hablar de los transportes y de la movilidad como una manera de conseguir vertebrar el territorio, siempre bajo la consideración del marco de competencias existente.

JESÚS M^a RAMÍREZ (01:44:30)

Comparto las reflexiones que se han hecho. A mi juicio, las leyes de Ordenación del Territorio que elaboran las comunidades autónomas, tienen

un carácter meramente instrumental. Quien tiene el poder de vertebrar, de decidir que se hace en el territorio, es el Estado que es quien dispone de los grandes recursos para invertir; por eso, las comunidades autónomas no han sido capaces de imponer la Ordenación del Territorio como políticas de gobierno de carácter transversal. Como ejemplo tenemos la experiencia navarra, que aprobó en 2005 una Estrategia Territorial de gran calidad, pero es una estrategia de un departamento con muy escasos recursos económicos, de manera que los departamentos con recursos, la han

13. <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3326>

utilizado, en el mejor de los casos, en sus informes y la han modificado en numerosas ocasiones por planes sectoriales.

Por tanto, apoyando la reflexión de quien ha realizado la pregunta y compartiendo que en un congreso de esta naturaleza se pueden realizar las propuestas que se estimen oportunas, otra cosa es la legalidad, la primera labor que deben afrontar las comunidades autónomas, que son las que tienen las competencias en ordenación, es un esfuerzo por empoderar sus políticas de Ordenación del Territorio.

ANTONIO BENZANILLA (01:46:11)

En relación a los tipos de planeamiento y tomando a Cantabria, como ejemplo, existen no menos de 30 municipios que

sólo cuentan con una delimitación de suelo urbano. Esta es una figura muy interesante que deja con carácter de urbano, lo que realmente lo es y el resto es rústico y además protegido. Si no existiera la figura de las corolas, ayudaría claramente a concentrar el desarrollo y transformación de esos pequeños enclaves, en los que la mayor parte de las edificaciones están deshabitadas o en ruina. Además, esto posibilitaría regenerar ese tejido preexistente así como edificios con valor patrimonial.

También es importante reseñar que muchos municipios no tienen catálogo, siendo éste un documento fundamental, sobre todo para los pequeños barrios, donde todavía pueden verse los modelos tradicionales de construcción.

INTERVENCIÓN 2 (01:48:05)

Respecto los ODS y en particular del Objetivo 11, ¿como se plantea en España la articulación entre el ordenamiento ambiental en la escala supramunicipal con el ordenamiento territorial en la escala municipal?

NURIA MATARREDONA (01:48:45)

Creo que precisamente son las agendas urbanas, los mecanismos apropiados para articular ese tipo de planificación

estratégica. Al final se trata de planes de acción que se pueden implementar desde tanto a nivel regional, municipal o incluso a escala supramunicipal y son instrumentos legitimados por la participación, que lo que pretenden es precisamente organizar todas aquellas políticas urbanas que caminan hacia la consecución de los ODS.

INTERVENCIÓN 3 (01:49:25)

En relación al tema que se ha planteado en la primera pregunta sobre el tema de las competencias, uno de los grandes procesos que está afectando a

la Ordenación del Territorio y del que no se ha hablado en esta mesa, es el despliegue de las energías renovables. Un asunto que está generando enormes conflictos y uno de los graves problemas a los que se enfrenta la Administración General del Estado (AGE), es que no puede hacer planificación territorial para desarrollar un plan fundamental en el futuro del país, como es el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC).

Este plan define muchísimas cuestiones y condiciona absolutamente otras muchas, que están relacionadas con el modelo energético y con el cambio de la energía fósil, densa, tecnificada, a un modelo de generación dispersa, distribuida. Actualmente no se dispone de un instrumento para tomar

las decisiones que necesita una red eléctrica, que se planifica desde AGE, pero que sin embargo, no tiene la capacidad de una planificación territorial sobre donde se genera la energía renovable que alimenta la red. Lo que se está haciendo es únicamente la identificación de los puntos donde están las subestaciones que van recibir la energía eléctrica generada, pero no hay ninguna planificación sobre un aspecto fundamental, como es donde van los grandes parques que van a alimentar este cambio de modelo. Por tanto, estoy totalmente de acuerdo con quien ha realizado la primera pregunta, en que esto es una anomalía intrínseca y que requeriría un cambio en la Constitución. Recuerdo que la Constitución española es de los españoles, no a la inversa.

Esto lleva a muchos de los problemas que se están planteando en municipios pequeños y medianos, pero no en Madrid, en Barcelona o las grandes áreas urbanas, donde no existe este problema porque no se pueden poner grandes parques. Entiendo que es un tema central en la Ordenación del Territorio en estos momentos.

LAURA LÓPEZ (01:52:58)

Coincido en lo que se acaba de decir y todavía más en el caso asturiano, donde hay bastantes municipios en donde su economía depende casi exclusivamente de las renovables. Lo mismo se podía decir del agua. Están las confederaciones, pero sin que exista una visión general de un recurso tan importante como el agua.

INTERVENCIÓN 4 (01:54:44)

Respecto a lo dicho por Marta Lora-Tamayo sobre la sentencia del Constitucional, lo cierto es que la Constitución no dice nada sobre que el Estado no

pueda intervenir en materia de Ordenación del Territorio. De hecho, en el texto refundido del 92 se incluía, atendiendo a que Naciones Unidas estaba poniendo en marcha el concepto de desarrollo sostenible y a que ha sido la AGE la que históricamente ha venido haciendo una verdadera Ordenación del Territorio a través de los planes hidrográficos, pero también con los planes de infraestructuras, se proponía la figura de un Plan Nacional de Coordinación en materia territorial, atendiendo a que en sentencias anteriores, el Tribunal Constitucional hablaba de la necesidad de coordinación y cooperación, sobre todo en los planes sectoriales con las comunidades autónomas.

Tras un cambio de gobierno y la implantación de políticas liberalizadoras en el año 96, la sentencia del 97 abrió una dinámica que como se acaba de expresar, está siendo muy complicada, ahora en materia energética, pero que lo fue antes en materia del agua y en materia ambiental. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha cambiado de criterio muchas veces sobre muchos temas y se podría proponer y seguramente habría cambios desde la perspectiva actual.

INTERVENCIÓN 5 (01:58:38)

Quiero recordar que en el momento de redactar la Constitución, el concepto de Ordenación del Territorio no existía en España, que aparece por primera vez en la exposición de motivos de la Ley del Suelo del 76 y en uno de sus artículos que hace una referencia al Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

Bien es cierto que la Carta Europea de Ordenación del Territorio señala que la región es el ámbito adecuado para poder desarrollar políticas de ordenación concretas, pero sin que de esto se pueda deducir que el Estado no tenga papel alguno en la planificación del territorio.

INTERVENCIÓN 6 (02:01:20)

Retomando el tema competencial, una posibilidad sería vía una ley de armonización, que constitucionalmente está planteada y que puede abordar esta cuestión sin tener que plantear cambios en la Constitución.

Una segunda reflexión tiene que ver con la contraposición que se ha hecho en otros muchos foros que tratan este tema, entre el Urbanismo “mesetario” y el Urbanismo del norte o de los núcleos rurales, como el de Asturias, que es la única región en la que los núcleos rurales siguen siendo suelo no urbanizable. Esa contraposición entre el Urbanismo del norte y del sur también se podrían integrar en esa potencial ley de armonización o de coordinación, dentro de la diversidad de las diferentes ordenaciones del territorio.

JESÚS M^a RAMÍREZ (02:03:18)

Quiero hacer dos reflexiones. La primera es que compartiendo lo que se ha dicho en la última intervención, en la realidad se está haciendo una pompa de jabón. Una ley de armonización en este momento, con la actual composición parlamentaria, es inviable, con al menos dos comunidades que no van a prestar su apoyo a ninguna iniciativa en la que figure la palabra armonización.

La otra reflexión, viene a cuento de la planificación de la red eléctrica. Creo que es el ejemplo más claro de que no está funcionando la gobernanza o la coordinación multinivel. Una coordinación que debería ser obligada y que haría todo el desarrollo, en este caso de la red, mucho más sencillo. Otra cuestión es conocer en qué grado, cuando la AGE planifica la red, se cuenta con las comunidades o si luego esa planificación se cumple, porque mi impresión personal es que no siempre es así. Lo que se pone encima de la mesa, luego no es la realidad a la hora de ejecutar los proyectos.

INTERVENCIÓN 7 (02:05:00)

Una situación que se ha dado en Canarias en relación a la ordenación del suelo rústico. En 2017 su planificación y gestión pasó de ser competencia de los cabildos, a través de los planes insulares, a ser los municipios, a través de los planes generales, lo que desvirtúa la estrategia general insular. Aunque los cabildos se veían sobrepasados en cuanto a los problemas de la gestión, por ejemplo, los títulos habilitantes en el rústico, en la ordenación sí que ejercían un papel importante.

A esto se añade que los municipios incluidos en el grupo de los de reto demográfico, se rigen por la misma legislación autonómica que el resto de municipios, pese a ser muy distintos, no solo por lo apuntado anteriormente, sino por una cuestión tan básica como que los presupuestos se hacen según la población, por lo que redactar su plan general ya ni siquiera es una cuestión de tiempo, es que no disponen de recursos económicos para elaborarlo ni llevarlo a cabo. Esta casuística negativa podría salvarse con una buena estrategia de reto demográfico y que con una legislación específica o un tratamiento diferenciado para este tipo de municipios.

LAURA LÓPEZ (02:07:20)

Sin entrar en el tema de la autonomía municipal y exclusivamente desde el punto de vista de la Ordenación del Territorio y del planeamiento urbano, mi opinión es que la gestión de los suelos rurales deberían ser competencias como poco comarcales, en tanto que en

existe una correspondencia entre los límites administrativos de los municipios no se corresponden con los límites de las unidades naturales.

Y con esto finaliza esta primera mesa del XI CIOT. Muchas gracias por su asistencia.

What is the scope of the Urban Agenda for the EU?

 Better regulation	 Better funding	 Better knowledge
The Urban Agenda for the EU focuses on a more effective and coherent implementation of existing policies, legislation, and instruments. The Urban Agenda for the EU will not initiate new regulation but will be regarded as an informal contribution to the design of future and revision of existing regulation, notably at EU level, in order for it to better reflect urban needs, practices and responsibilities. It recognises the need to avoid potential bottlenecks and minimise administrative burdens for urban authorities.	The Urban Agenda for the EU will contribute to identifying, supporting, integrating, and improving traditional, innovative and user-friendly sources of funding for urban areas at the relevant institutional level, including from European structural and investment funds (ESIF) (in accordance with the legal and institutional structures already in place) in view of achieving effective implementation of interventions in urban areas. The Urban Agenda for the EU will not create new or increased EU funding aimed at higher allocations for urban authorities. However, it will draw from and convey lessons learned on how to improve funding opportunities for urban authorities across all EU policies and instruments, including Cohesion Policy.	The Urban Agenda for the EU will contribute to enhancing the knowledge base on urban issues and exchange of best practices and knowledge. Reliable data is important for portraying the diversity of structures and tasks of Urban Authorities, for evidence-based urban policy making, as well as for providing tailor-made solutions to major challenges. Knowledge on how Urban Areas evolve is fragmented and successful experiences can be better exploited. Initiatives taken in this context will be in accordance with the relevant EU legislation on data protection, the reuse of public sector information and the promotion of big, linked and open data.

<https://www.urbanagenda.urban-initiative.eu/urban-agenda-eu>

2ª MESA REDONDA

Transición energética: justicia social e impacto territorial



Moderador: Antonio Serrano Rodríguez
Ingeniero de Caminos y Economista
Catedrático jubilado Dpto. de Urbanismo de la Universitat Politècnica de València



Jon Asua Aberasturi
Arquitecto
Jefe del Servicio de Ordenación del Territorio y Planeamiento del Gobierno Vasco



José Antonio Marcén Zunzarren
Geógrafo
Director General de Ordenación del Territorio del Dpto. de Cohesión Territorial



Juan Requejo Liberal
Economista y Geógrafo
Director de At Clave y Arenal Ge.



Antonio Valero Capilla
Catedrático de Ingeniería Energética. Universidad de Zaragoza
Creador de la Fundación CIRCE (Centro de Investigación de Recursos y Consumos Energéticos).

ANTONIO SERRANO

Vamos a comenzar la segunda mesa redonda del Congreso, que esta centrada en la transición energética y su relación con la justicia social y con el impacto territorial.

Vamos a situar en primer lugar la transición energética en el marco de una Unión Europea (UE) que, hace tiempo, se dio cuenta que tenía una altísima dependencia energética, que en España es un 50% superior a la media europea; que no tenía poder de controlar la evolución de los precios (mucho menos en España) y que esta situación generaba en la Unión problemas desde el punto de vista de la justicia social, de la equidad territorial y de la competitividad. El tema viene de lejos y en cada crisis se iba aumentando.

Hacia el 2015 se aprobó lo que sería la política básica de energía de la Unión y a partir de 2019, con el Plan Verde Europeo, una de sus áreas fundamentales de intervención iba a ser la energía, un área que estaba directamente ligada con uno de sus objetivos fundamentales que es la descarbonización. Como saben, la UE 2019 con la nueva legislatura de la Comisión Europea, se propone descarbonizar la economía para el 2050, de forma que el saldo neto de carbono sea cero, mientras que se sigue produciendo un crecimiento económico significativo; es decir, pretende desacoplar economía de crecimiento económico. Eso da lugar a una serie de paquetes de medidas, de los cuales el fundamental es “Fit for 55”¹ de 2021, con el objetivo básico de disminuir el consumo energético por la vía de su encajecimiento, potenciar las renovables y a partir de ahí defender una política de transición energética.

Esta transición energética la tienen que trasladar los Estados miembros a través de los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima. En España ya se cuenta con el correspondiente plan para el periodo 2021-2030², claramente orientado hacia la transición energética. La invasión de Ucrania ha dado lugar a medidas de reforzamiento adicional. El REPowerEU³ implica nuevas exigencias para los Estados miembros y también nueva financiación. A España se le asignan unos 2.500 M€ en base a este plan, que inciden especialmente en potenciar medidas para la transición energética y el papel de las renovables.

Con este marco general, de las cuatro intervenciones de esta mesa redonda, dos de ellas se harán desde la perspectiva de sendas comunidades autónomas, porque son ellas las responsables en gran parte de la puesta en marcha de este plan y, particularmente, de las actuaciones de menor tamaño. Por otro lado, se va a hablar de una problemática muy directamente ligada a la transición energética, como es la disponibilidad de las materias primas necesarias y cuyo acceso no está exento de conflictos. La última cuestión que se abordará, es la disyuntiva que aparece cuando se plantean problemas territoriales por el desarrollo de las renovables.

ANTONIO VALERO (00:06:25)

Antonio Valero Capilla es catedrático Emérito en Ingeniería Energética de la Universidad de Zaragoza y creador de la Fundación CIRCE, dedicada a la Investigación de Recursos y Consumos Energéticos⁴ y miembro del

1. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/timeline-european-green-deal-and-fit-for-55/>

2. <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/pniec.html>

3. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_es

4. <https://www.fcirce.es/>

Instituto Mixto Energía que trabaja en la problemática ligada a estas materias primas ligadas a la energía.

La intención de la charla es explicar los desequilibrios en el tema energético que se están generando en la biorregión Cantábrico-Mediterránea, integrada por las siguientes comunidades, junto a sus densidades de población en hab./km² entre paréntesis: Cantabria (109), País Vasco (302), Navarra (63), La Rioja (62), Aragón (28), Cataluña (237), Valenciana (215) y Baleares (240).

Si se analiza la relación entre generación de renovables y la demanda de energía eléctrica, en el año 2020 únicamente Aragón era la generaba un 22% más de renovables que su demanda energética. El resto está claramente por debajo, con el mínimo en Baleares donde sólo el 2 % de su demanda es suministrada a través de renovables. En el año 2026, según el PNIEC, en Aragón se iba a generar del orden de 9 kW de renovables por habitante, mientras que en Cataluña, Baleares y la Comunidad Valenciana con una densidad de población muy elevada, la producción de renovables no llegaría a 1 KW/hab.

¿Qué ocurre con el PNIEC? El plan prevé para Aragón en el año horizonte 2030 y según el escenario tendencial, una generación de renovables con respecto a la demanda del 270 %, es decir, producirá 2,7 veces más de lo que se consume; mientras que Cataluña, Comunidad Valenciana y especialmente, el País Vasco y Baleares, las renovables sólo harán frente al 20, el 24, al 7 y al 9 % de la demanda prevista para ese año. Las comunidades más equilibradas serían La Rioja (109 %) y Navarra (132 %)

Si se considera ahora la energía renovable que se podía generar, a la vista de los proyectos para los que se ha solicitado licencia hasta abril de 2022, en Aragón suponen sólo en energía eólica, 4.365 MW, prácticamente 4,5 centrales nucleares de un gigavatio y en fotovoltaica 1.740 MW. De esta forma, en el escenario tendencial para el año 2050, estaría cubierto por aerogeneradores un territorio de entre 7.000 y 14.000 km². Una superficie superior a la provincia de Madrid. En este mismo escenario y en términos por habitante, en Aragón se generarían 57 KW/hab., cuando lo usual es que la potencia instalada en las viviendas sea de entre 4 a 6 KW. Según esto, la relación entre la

Figura 1. Relación entre potencia de renovables prevista instalar y la demanda previsto consumir en 2050 en la biorregión Cantábrico-Mediterráneo



Fuente: Presentación de Antonio Valero en XI CIOT

potencia de renovables prevista instalar hasta 2050 y la demanda prevista, que como se ha visto era del 122 % en 2020, pasaría sería a ser del 760% (Figura 1). En contraste en Cataluña sólo sería el 29%, es decir, se tendrían que importar el 70% de la energía demandada. En la Comunidad Valenciana esta cifra sería del 40%. Son La Rioja y Navarra además de Aragón las que producirían mucha más energía renovable de la que ellas demandan, que servirían para hacer frente a las deman-

das del País Vasco, Cataluña o Comunidad Valencia. Se está muy por encima del PNIEC en dos sentidos: en cantidad de proyectos y cantidad de megavatios.

El Instituto CIRCE, actualmente Instituto Mixto de Energía, ha estudiado también la huella hídrica en la biorregión considerando tres tipos de huellas: la Huella Hídrica Azul, que sólo considera el uso consultivo del agua superficial y subterránea; la Huella Hídrica Verde, considera el agua proveniente de precipitaciones que queda almacenada en el suelo, sin pasar a escorrentías ni a la recargar los acuíferos y finalmente, la Huella Hídrica Gris, relacionada con los niveles de contaminación del agua dulce y que en el estudio del CIRCE se ha centrado en la ganadería. Sólo el agua gris procedente de la ganadería porcina en Aragón suponía en 2021, 308.000 m³ y eso significa el 50% de todo el agua que se necesita en la biorregión para mantener esa cabaña ganadera. La conclusión es evidente: donde no hay habitantes, se ponen cerdos.

Por último, quiero comentar el trabajo realizado en 2018 de cálculo de la huella ecológica. En ese momento, en Aragón el valor de la huella era de 1,34; en Cataluña de casi 7; en el País Vasco la huella era de casi 11 y en la Comunidad Valenciana de 8. Para el conjunto de la biorregión, el valor de la huella era de 4,44. Con la implantación de renovables se produce un descenso de la huella ecológica, de forma que, dando por válido el escenario tendencial, en 2050 los valores pasarían a ser del 3,4 en Cataluña; de 4,4 en la Comunidad Valenciana y de 4,7 en el País Vasco, mientras que Navarra, La Rioja y sobre todo Aragón, estarían por debajo de la unidad. De esta forma la huella del conjunto de la biorregión descendería hasta 2,1.

Como resumen, es necesario bajar estas cifras en una generación o a la vista del escenario tendencial, simplemente no se va a llegar. Este es el mensaje más importante, pero hay otro comentario adicional: ¿es justo este desequilibrio entre las regiones más pobladas con respecto a las regiones menos pobladas? Lo mismo que los países desarrollados nos estamos enriqueciendo a costa de las materias primas críticas que viene de países menos desarrollados, ¿tiene sentido que haya una región en la cual haya una enorme producción de energía renovables sin que exista una empresa que la utilice y que deba exportar a otras que no quieren disponer de sus propias renovables? Gracias

JOSÉ A. MARCÉN (00:23:45)

José Antonio Marcén Zunzarren es Director General de Ordenación del Territorio del Departamento de Cohesión del Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra y con una amplia y prolongada experiencia en Ordenación del Territorio.

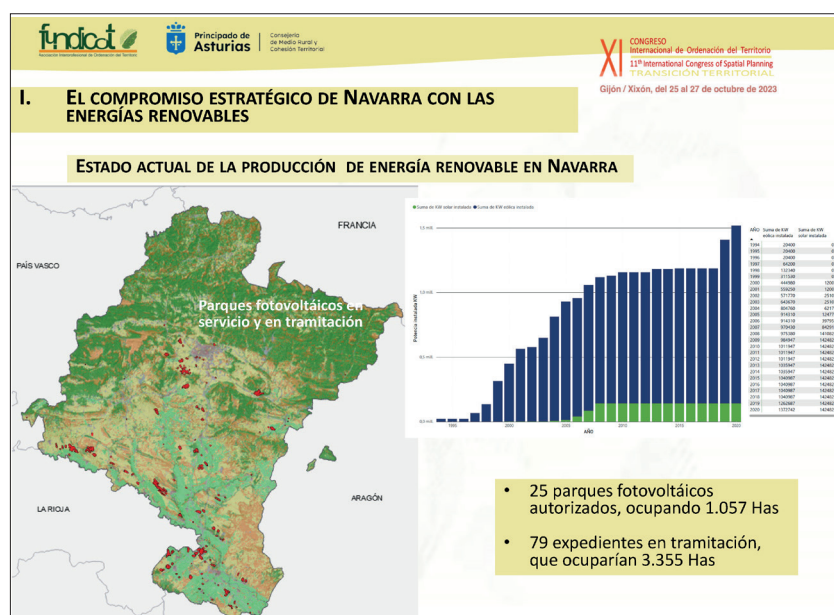
En la intervención quería centrarme en tres puntos: el compromiso estratégico de Navarra con las energías renovables, en los aspectos territoriales y en los problemas de equidistribución económica en la región de los beneficios que pueden estar generando la ubicación de estas instalaciones.

Los comienzos de la energía eólica en Navarra se inician hace aproximadamente 30 años, cuando una pequeña empresa pública, Energía Hidroeléctrica de Navarra (EHN), dedicada a la gestión de minicentrales hidráulicas, observó que el potencial de generación eólica de Navarra era bastante superior al consumo. A raíz de esto, la empresa consiguió autorización para dos parques eólicos, El primero de ellos, el del Perdón, en 1994, que fue un parque pionero, próximo a Pamplona, en donde se instalaron molinos de medio megavatio, los más potentes por entonces. Aunque no existía una planificación previa, si se produjo un proceso de concertación centrado en las localizaciones

de los parques, entre la única empresa interesada y el Departamento de Medio Ambiente de Navarra. Las zonas elegidas coincidían con algunos de los municipios más desfavorecidos de la región, lo que permitió que en ellos, con un medio físico agrícola poco potente y sin grandes recursos naturales de tipo forestal o de otro tipo, aflorasen estos recursos no explotados.

En enero de 1996 se aprobó el Plan Energético, marcando unos objetivos de producción. En febrero, se aprobó un decreto foral regulador de los emplazamientos. En julio la EHN aprobó su plan de despliegue de parques eólicos y en diciembre de ese mismo año 1996, se aprobó un decreto foral que suspendía la aprobación de nuevos parques en Navarra. En este decreto se decía que ese año se habían presentado cuatro iniciativas empresariales cuyas previsiones superaban con creces los objetivos de potencia instalada, por lo que se paralizaba la tramitación de nuevos parques eólicos o de otras iniciativas, con el fin de evitar la saturación de parques y líneas. Ese momento se corresponde con las cuatro o cinco primeras columnas del diagrama de barras de la Figura 2.

Figura 2. Estado actual y evolución de la producción de renovables en Navarra



Fuente: Presentación de J. A. Marzén en XI CIOT

cambiado significativamente, posiblemente ha sido las ambiciones que se extendieron más allá de los objetivos iniciales ligados a la modernización de la economía y al mejor aprovechamiento de los recursos endógenos. Además, se han sumado otros retos mucho más globales y vitales que tienen que ver especialmente con la mitigación del cambio climático. Así que la transición energética pasó de ser una oportunidad a ser una obligación moral, que ha trasladado al gobierno del territorio esta presión y cuyas autoridades están entre dos obligaciones: la de favorecer la transición energética y la de administrar prudentemente un recurso limitado. Con el tiempo, las directrices políticas y los objetivos cuantitativos iniciales, han ido cayendo en cascada, pasando a otros muchos más ambiciosos que resulta necesario canalizar.

El compromiso de Navarra con las energías renovables sigue adelante. Los ejemplos más significativos de este compromiso serían la Ley Foral del Cambio Climático y Transición Energética⁵, recientemente aprobada o el Plan Energético de Navarra horizonte 2030⁶. A esto se suma un compromiso territorial. La vigente Estrategia Territorial de Navarra de 2005⁷ no contempla, entre sus retos significativos, la lucha contra el cambio climático y la transición energética. Para solventar

5. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-6402>

6. <https://gobiernoabierto.navarra.es/es/participacion/procesos-de-participacion/propuestas-gobierno/plan-energetico-navarra-horizonte-2030>

7. https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/estrategia_territorial_de_navarra_compressed.pdf

esta omisión, el Consejo Social de Política de Territorial de Navarra ya ha iniciado la revisión de la Estrategia para incluir estos objetivos, junto a nuevos retos y nuevas directrices que aparecen ya en el borrador de revisión que se está elaborando⁸.

En estos momentos hay en Navarra 49 parques eólicos en explotación, con más de 1.000 MW instalados y desde 2002 está en funcionamiento el Centro Nacional de Energías Renovables (CENER)⁹. Todo ello se traduce a que en la actualidad, unos 13.000 empleos giran alrededor de estas energías, lo que convierten a esta actividad en un sector estratégico para Navarra. En relación a las plantas fotovoltaica su importancia es mucho menor que la de las plantas eólicas. Actualmente hay 25 parques en explotación que ocupan 1.057 Ha y 79 expedientes en tramitación, que ocuparían 3.355 Ha más. Las instalaciones de autoconsumo también están adquiriendo una importancia creciente. Actualmente (2023) existen algo más de 8.100 instalaciones, el 96'5 % de ellas individuales, que generan cerca de 150.000 KW. Con todo, en Navarra la producción eléctrica procedente de renovables sólo supone el 25 % de su consumo energético total y está lejos de los objetivos marcados.

Con el paso de los años, parece claro que se ha producido una segmentación regional. Prácticamente todo lo que se está ubicando de energías renovables está en el sur de la región, generando una cierta presión sobre los suelos agrícolas de mayor calidad. Se podía hablar de una especialización exitosa en lugar de una segmentación del territorio, dado que hay beneficios económicos más que significativos para las administraciones locales que acogen estas instalaciones y probablemente en el norte de la región se van a empezar a demandar autorizaciones de instalación o se van a exigir compensaciones por no poder hacerlo.

En relación a la problemática territorial que se genera, la gestión de este tipo de instalaciones resulta más compleja, con una gran demanda de espacio consecuencia de la baja intensidad energética de estas instalaciones, sin que todavía existan unos criterios claros de ordenación territorial. Una primera consideración en relación a estos criterios, es que la problemática territorial es distinta según se trate de suelos urbanos y urbanizables o de suelos rústicos. En los primeros, la Ley Foral de Cambio Climático aspira a explotar todo el potencial del medio urbano o de los suelos ya transformados, para ubicar instalaciones de renovables. Sin embargo, esta aspiración se enfrenta muy a menudo con fuertes obstáculos derivados, sobre todo, de las expectativas de otros usos más funcionales, de situaciones complejas en cuanto a la propiedad del suelo, del propio valor del suelo, de la protección de los cascos históricos o de la imagen de los núcleos rurales. Un ejemplo de estas dificultades sería el caso de una industria ubicada en un polígono industrial, que solicita poner en servicio una instalación de autoconsumo en su entorno. Desde la administración y en consideración de los criterios establecidos en la Ley Foral de Cambio Climático, se está intentado reconducir la instalación hacia los suelos urbanos o urbanizables, de los que ya dispone la empresa, en lugar de en los suelos no urbanizables aledaños, sobre los que está planteando su proyecto. Esto choca con las intenciones de la empresa dado que, entre otras cuestiones, esto compromete una futura expansión de la industria. Esto podría ser una muestra de las disfunciones entre una determinación que se entiende como idónea con la realidad y con las necesidades concretas de las empresas.

8. <https://participa.navarra.es/processes/revision-estrategia-territorial-navarra/steps?locale=es>

9. <https://www.cener.com/>

Por último, reseñar algunos avances en el tema de la equidistribución económica. Los argumentos son recurrentes: retribuir económicamente a los municipios que ofrecen servicios a sus ámbitos de influencia comarcal; compensar a los municipios desfavorecidos por su poca capacidad de atraer población o de generar empleo o por su escasez de recursos naturales o una mejor ordenación territorial, de forma que los beneficios que ofrecen las actividades económicas a los municipios donde éstas se ubican, se pudieran repartir entre los municipios influenciados. En el caso de Navarra se pueden constatar algunos avances en esta materia. Se ha instaurado un fondo de cohesión territorial que dota de 16 M€ anuales para los municipios tractores identificados en la Estrategia Territorial de Navarra y luego está el caso de las actividades económicas de incidencia supramunicipal. Es notorio que las plantas de renovables generan impactos positivos muy importantes en los municipios donde se ubican. Un ejemplo puede ser Peralta, que cuenta 6.000 habitantes, donde hay un proyecto de planta fotovoltaica de unas 300 Ha. Esta planta podría aportar alrededor de un millón de euros anuales, lo que supone el 20% del gasto corriente total del municipio. Como repartir ese dinero entre los municipios de la comarca afectados por la instalación, bien sea paisajísticamente o por las infraestructuras complementarias de la planta, no es nada sencillo y espero que algunas de las alternativas se puedan exponer posteriormente. Muchas gracias

JON ASUA (00:40:52)

En tercer lugar, también desde una visión autonómica, interviene Jon Asua Aberasturi responsable del Servicio Ordenación Territorial de la Dirección General de Planificación Territorial y Agenda Urbana del Gobierno Vasco

En primer lugar me gustaría analizar dos cuestiones: como se ha planteado desde una perspectiva estratégica, la transición energética en la Agenda Urbana del País Vasco y como, más allá de la Estrategia, se ha querido actuar en la planificación a través del Plan Territorial Sectorial (PTS) de Energías Renovables¹⁰, que revisa el PTS Eólico de 2004 para ampliarlo, considerando además de energía eólica, la fotovoltaica y también comentaré una experiencia de regeneración urbana que se está llevando a cabo en barrios vulnerables, exponiendo dos casos desde la perspectiva de la transición energética y de la justicia social.

La Estrategia que se desarrolla desde el año 2019 el País Vasco a efectos territoriales, es la Agenda Urbana de Euskadi-Bultzatu 2050¹¹, que complementa la normativa de 1997, revisada en 2019 a través de las Directrices de Ordenación Territorial¹². La complementación de estos dos instrumentos permite hacer la transición entre la propia estrategia a la planificación territorial de aquellos aspectos que resultan interesantes o necesarios abordar. La Agenda Urbana de Euskadi 2050 parte de la Agenda Urbana Europea y entre las prioridades temáticas que aborda se encuentra la transición energética. Así la Agenda identifica cuatro retos principales: los retos ambientales, los sociales, los económicos y los tecnológicos y plantea en cuanto a lo que se refiere al cambio climático y el modelo energético, una propuesta de transición energética.

Es conocido que las ciudades generan más del 70% del total del efecto invernadero y la Agenda establece que es imprescindible plantear su propio modelo de ciudad y sobre todo y principalmente,

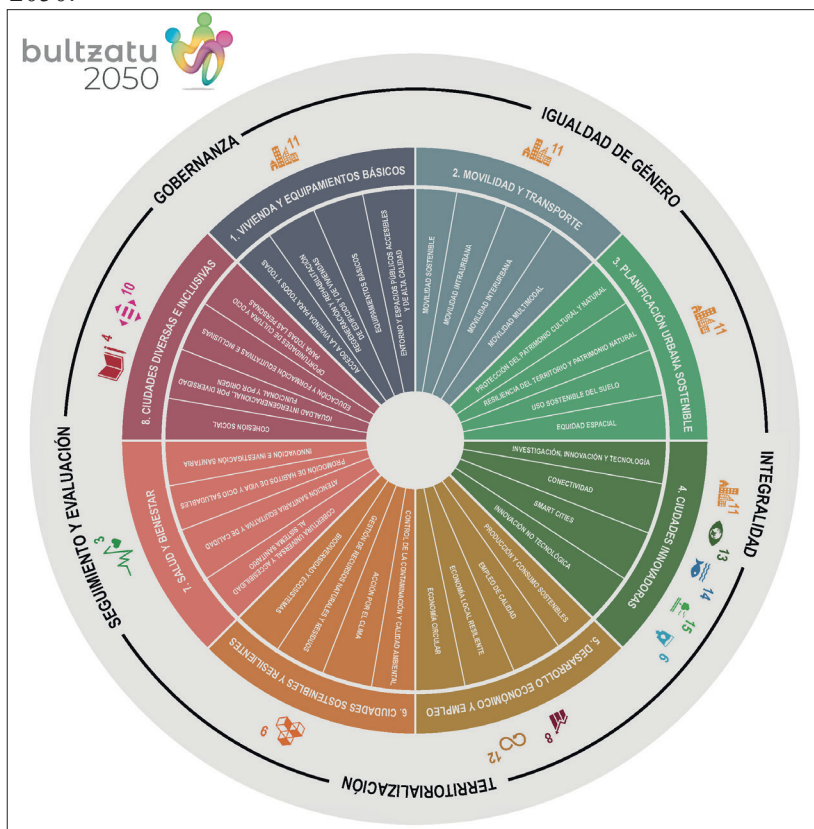
10. <https://www.euskadi.eus/proceso-para-la-elaboracion-del-plan-territorial-sectorial-de-las-energias-renovables-en-euskadi/web01-a2energi/es/>

11. https://www.euskadi.eus/web01-a2lurral/es/contenidos/informacion/bultzatu_2050/es_def/index.shtml

12. <https://www.euskadi.eus/directrices-de-ordenacion-territorial-dot/web01-a2lurral/es/>

la reducción de la dependencia energética, que en Euskadi es superior al 90%. Como se acaba de ver, en Euskadi no será posible llegar a la autosuficiencia, pero lo cierto es que la Agenda esboza ciertas medidas que se han querido abordar a través de las Directrices de Ordenación del Territorio y que se están estudiando de forma más pormenorizada y planificada en el Plan Territorial Sectorial de Energías Renovables.

Figura 3. Cinco principios transversales, ocho prioridades estratégicas y treinta y dos ejes de intervención. Agenda Urbana de Euskadi 2050.



Fuente: Agenda Urbana de Euskadi. Bultzatu 2050

sectores que más energía demandan.

La Agenda parte de 15 retos de futuro en esas cuatro líneas principales y se plantea ocho prioridades estratégicas sustentadas en cinco principios transversales (Figura 3). Son más de 100 acciones, que en lo que se refiere al reto ambiental, aborda la transición energética desde una perspectiva de querer construir un modelo de ciudades y de territorio que posibilite el desarrollo sostenible inclusivo e inteligente, convirtiendo el territorio en un territorio más eficiente energéticamente.

Las energías renovables en estos momentos en Euskadi representan el 7%, es decir es un reto muy importante el se propone la Agenda, mientras que los derivados del petróleo aportan el 40% del consumo final de energía, siendo los usos doméstico, los servicios y el transporte los

Así en Euskadi, en 2016 se aprobó la Estrategia Energética de Euskadi 2030¹³, que plantea principalmente dos objetivos: mejorar la eficiencia energética, alcanzando un ahorro de energía primaria del 17%, y el impulso de las energías renovables, incrementando su uso un 126% para alcanzar una cuota de renovable en consumo final del 21%. El PTS de Energías Renovables viene a establecer en cerca de 16% lo que se puede alcanzar con la materialización del plan. Asimismo, en 2022 se aprobó la Estrategia Vasca de Cambio Climático 2050¹⁴, que en la misma línea que la Estrategia Energética, propone para 2030 una reducción de los gases de efecto invernadero en un 40% respecto a 2005 y de un 80% de año 2050 y un peso de renovables del 40% sobre el consumo final.

13. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/estrategia_energetica_euskadi/es_def/adjuntos/3E2030_Estrategia_Energetica_Euskadi_v3.0.pdf

14. <https://www.euskadi.eus/documentacion/2015/estrategia-vasca-de-cambio-climatico-2050/web01-a2ingkli/es/>.

Entrando en la parte más práctica de los aspectos territoriales, la revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio de 2019, plantea como retos en materia de estrategia territorial, el aumento significativo de la eficacia y eficiencia energética, la descarbonización mediante el empleo generalizado de energías renovables y el progreso de la autosuficiencia energética. Para ello aboga por una revisión del PTS Eólico y la elaboración de un PTS de Energías Renovables. Este plan, aprobado inicialmente en abril de 2023¹⁵, clasifica la producción de renovables de dos formas. Por un lado, la categoriza en función de la escala, diferenciando entre instalaciones de gran, mediana y pequeña escala. En las dos primeras distingue entre la energía de origen eólico y fotovoltaico. La categorización de la escala de la instalación es clave a efectos de su implantación bien directamente a través del desarrollo de las previsiones del PTS, bien a través de la elaboración y el desarrollo de Planes Territoriales Parciales (PTP) o incluso del planeamiento municipal.

La segunda clasificación en la que entra el PTS, que además ha sido impulsada desde la perspectiva de la ordenación territorial, es la que diferencia entre instalaciones de producción, instalaciones de autoconsumo y comunidades energéticas. Durante la elaboración del plan se ha considerado necesario distinguir estas tipologías con el fin de dirigir a través de él, las instalaciones de autoconsumo y las comunidades energéticas, por parte de los municipios de carácter más rural y por otro lado, las instalaciones de producción a gran escala. Con esta clasificación, el PTS hace una zonificación del territorio en función de su aptitud. Para ello, identifica unas zonas de exclusión que se corresponden con los suelos de alto valor ambiental, en las que se evita cualquier instalación de producción, no las de autoconsumo o las comunidades energéticas si son de pequeña escala. Por otro lado, el plan identifica donde se van a poder implantar directamente las instalaciones de gran escala y a la vez categoriza el resto del territorio en zonas de aptitud, según el recurso y la sensibilidad ambiental. A partir de ello y siguiendo la metodología de las Directrices de Ordenación del Territorio, en la matriz de usos para el medio físico, el PTS identifica zonas de aptitud alta, media o baja y en función de la categoría del suelo en la que se encuentra, forestales, agrícolas o suelos de paisaje rural de transición, en que zonas se van a poder ubicar la instalación directamente o en cuales se deberían desarrollar un planeamiento más pormenorizado.

Así mismo, desde la Dirección de Planificación Territorial y Agenda Urbana, además de la planificación territorial en sí y el desarrollo de los planes territoriales, también se está abordando una acción para la regeneración urbana de barrios, desde tres prismas. Por un lado, persiguiendo la transición energética en la rehabilitación energética de los edificios, por otro lado, la renovación del espacio público y la mejora de las instalaciones y equipamientos públicos de los barrios vulnerables y por último, la constitución de comunidades energéticas como un elemento de unión entre las personas que habitan el barrio. Todo ello sustentado a través de oficinas de proximidad que pretenden articular y cohesionar el barrio. Es una metodología que se está implantando en 25 barrios y el objetivo es llegar a la rehabilitación, incluida la mejora de la eficiencia energética, de cerca de 3.000 viviendas.

Y lo que se refiere a la acción más vinculada a las personas en relación a la transición energética, el PTS promociona las instalaciones de autoconsumo y las comunidades energéticas. También se ha identificado, siguiendo una metodología que se propuso para la PTP de La Rioja Alavesa¹⁶, unos

15. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/proceso_elaboracion_ptsere/es_def/adjuntos/Orden_aprobacion_inicial.pdf

16. <https://www.euskadi.eus/informacion/ptp-de-laguardia-rioja-alavesa/web01-a3lurral/es/>

límites de ocupación en función de unos índices de saturación, que debería contribuir a mejorar la justicia social en los municipios afectados por unas mayores ocupaciones de suelo para instalaciones de renovables. Se busca, a través de esta metodología, un cierto equilibrio y la no saturación del territorio.

Respecto a la regeneración urbana, la Agenda persigue impulsar el derecho a la ciudad, a una vivienda digna, a un barrio saludable con todos los servicios básicos. A partir de estos principios y en paralelo a la Agenda Urbana y de las Directrices de Ordenación del Territorio, se ha actualizado el Inventario de Vulnerabilidad Urbana de Euskadi de 2011¹⁷, lo que ha permitido determinar la situación real de los entornos urbanos para poder definir las estrategias de rehabilitación a partir de seis índices, entre los que toma especial importancia, la vulnerabilidad energética. Se ha identificado y categorizado todo el parque residencial de Euskadi y se ha calculado la vulnerabilidad energética de cada uno de los edificios de Euskadi. Gracias

JUAN REQUEJO (00:56:35)

Economista y geógrafo especializado en temas de desarrollo rural, de Ordenación del Territorio, del paisaje y también en todas las interrelaciones de

esos aspectos con el tema energético sobre el que se va a centrar hoy fundamentalmente.

Quiero iniciar mi intervención con una serie de consideraciones de carácter general para plantear posteriormente aspectos más concretos.

En primer lugar, es necesario recalcar que la población mundial, a partir de la introducción del sistema tecno-fósil, se ha multiplicado por más de siete, debido básicamente a dos razones: por la mayor disponibilidad de alimento y por el empleo de energía. Cuando empiezan a entrar en funcionamiento la tecnología asociada a la revolución urbano-industrial y al empleo de la energía fósil, en el mundo había unos mil millones de personas. Hoy somos casi 8.000 millones y en crecimiento. Por tanto; cualquier cambio que busque un retorno a una situación previa, por lo que respecta al uso de la tecnología y de la energía fósil, muy difícilmente será capaz de alimentar a esta población.

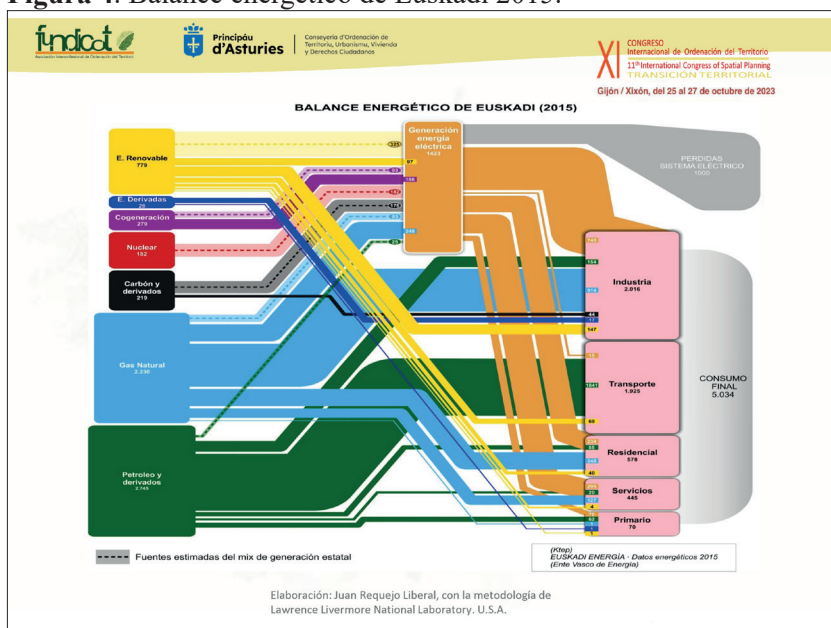
Una segunda consideración relacionada con lo anterior es la energía necesaria para satisfacer las necesidades del hombre, ha evolucionado desde 100 vatios per cápita con el sapiens paleolítico a los 12.000 vatios en la actualidad. Es decir, en estos momentos, con 8.000 millones de personas en el planeta, con unas pautas de producción, de consumo y de necesidades determinadas, se requiere muchísima más energía que la que era necesaria en tiempos precedentes, cuando las personas eran capaces de vivir exclusivamente de los recursos que les proporcionaba un ambiente rural.

Este es el reto. Cuando se habla de los problemas de las energías renovables en una región particular, no se trata de los problemas de cada región, son problemas a escala planetaria. Las crisis globales del sistema son consecuencia de una circunstancia con la que nunca antes se ha experimentado: la globalización. Ahora mismo está globalizado el sistema energético, pero también está globalizado el sistema alimentario. Un ejemplo, en Vitoria - Gasteiz únicamente el 1,5 % de los alimentos frescos que entran en la ciudad, se han obtenido dentro de un círculo de 40 km alrededor de ella.

17. <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/inventario-de-vulnerabilidad-urbana/>

Prácticamente todos los productos alimenticios que se producen en la llanura alavesa, entran en el sistema alimentario global, que necesita grandes aportes de productos químicos y que se encuentra tan fuertemente mecanizada y globalizada, como la energía. Una particularidad importante es en que este enorme crecimiento en la producción de alimentos, el principal factor que lo desencadena es el descubrimiento del método Haber-Bosch, por el que se produce amoníaco a partir de un combustible fósil como el gas natural. Esto posibilitó multiplicar exponencialmente la disponibilidad de fertilizantes en el mundo y como consecuencia, producir alimentos para el sustento de miles de millones de personas adicionales. La primera consecuencia de esto es evidente, la descarbonización implica también encontrar una alternativa a la forma actual de producir fertilizantes. Esto es un ejemplo de como el problema va más allá de la sustitución de los vehículos de combustión.

Figura 4. Balance energético de Euskadi 2015.



Fuente: Presentación de Juan Requejo en XI CIOT

líneas amarillas y que a pesar de que a corto y medio plazo puedan tener un mayor peso, sigue siendo bastante escaso. A la derecha del gráfico están las aportaciones de energía a la industria, al transporte, a las residencias, a los servicios y al sector primario. Un cambio hacia la descarbonización supondría una modificación radical del sistema energético, con cambios extraordinarios en el sistema de producción y de consumo. Como se ve en el gráfico, en Euskadi, después de la industria, el principal componente de consumo energético es el transporte, con un consumo energético por vehículo de combustión muy elevado. ¿Sería posible electrificar todo el transporte? La respuesta es no. Aunque se consiguiera electrificar una parte, el incremento de renovables necesario para esto sería extraordinario y la capacidad de instalar nuevas plantas es limitada. Hay que hacer una revisión en profundidad del sistema, sin que por el momento, se sepa muy bien hasta qué punto habría que llegar.

En cualquier caso, lo cierto es que el autoconsumo individual y el colectivo en España han crecido muchísimo, alcanzando cifras de producción muy importantes, con algo más de 1.000 MW incrementados en viviendas y de 1.600 MW en industrias. Ambos, tanto individual como el colectivo, seguirá subiendo, pero será difícil que supere un límite que estudios recientes, como el de la Uni-

El Lawrence Livermore National Laboratory de Estados Unidos ha desarrollado una metodología que explica muy bien a través de un gráfico, como está organizado el sistema energético de una región. El de la Figura 4 es el de Euskadi, pero todos son similares. Se observa en la columna de la izquierda, que es la de la energía primaria, que depende totalmente del petróleo, del gas natural y del carbón y en el que aunque se elimine el carbón, como así ha sucedido por ejemplo, en el sistema español, sigue siendo muy carbonizado. Otra columna es la de las renovables, en

versidad de Lappeenranta, lo sitúa en la situación más positiva, en un 22% del sistema eléctrico. Electrificar con renovables el conjunto del sistema es muy difícil, especialmente en el sector industrial, donde una parte de las industrias, como las metalúrgicas, las cementeras o las cerámicas, requieren altas temperaturas para la producción. Sería necesario ir a soluciones de hidrógeno o similares que permitan generar un combustible con el que se pueda alcanzar altas temperaturas. Esto es un elemento más de presión al desarrollo de instalaciones renovables en el territorio. En la actualidad, pese a que existe una idea ampliamente extendida de que ya hay una cierta saturación de renovables, lo cierto es que el empleo de energías fósiles se está incrementando a un ritmo superior que el renovables

Una idea central en todo el discurso sobre las energías renovables, es que **la energía regresa al territorio**. Este regreso implica que la Ordenación del Territorio que hay que hacer ahora, ya no es la de hace unas décadas, en donde la preocupación era como organizar el territorio agrícola, el forestal, los pastos, el agua o las infraestructuras. Ahora hay que entender que un territorio está tan condicionado por la generación de renovables como por la de alimentos. Unas cifras darán idea de las proporciones. En España, el desarrollo de los objetivos para fotovoltaicas del PNIEC antes de su revisión, supondría ocupar una superficie de 63.000 Ha, cuando la superficie agrícola cultivada es de 14 millones. Se puede ver, que el problema es de ordenación, no hay ninguna amenaza sobre el fin de la agricultura.

Asociado a esto hay otro tema muy importante territorialmente, que es la garantía de la biodiversidad, que en estos momentos se la juega tanto con la fauna o la flora, como con la biodiversidad micro-biológica, que es la salud ecológica del suelo. Ha habido una pérdida grave, crítica de biodiversidad y las causas que más han contribuido a esto han sido, básicamente, tres:

- El cambio climático. Las instalaciones de renovables contribuyen positivamente a mitigarlo.
- La agricultura químico-mecánica. En los suelos agrícolas, intensamente mecanizados y tratados con fitosanitarios y abonos, la salud ecológica del suelo está totalmente perdida. Por el contrario, se está comprobando es que cuando una planta fotovoltaica está bien gestionada, 4 o 5 años después de su instalación se producen una explosión de biodiversidad. Esto es un hecho que permite afirmar que la instalación de una planta fotovoltaica no necesariamente implica un daño que deba de ser apuntado como pérdida de biodiversidad.
- . La tercera es la pérdida de hábitats.

En la actualidad, un plan de Ordenación del Territorio debería incluir la crisis de la biodiversidad como una de las grandes crisis globales, similar en importancia a las crisis energéticas o alimentarias. Desde este enfoque, la planificación de renovables debe incluir una serie de componentes:

- La zonificación del territorio. Hay zonas de exclusión donde no hay compatibilidad entre las renovables y los atributos intrínsecos del medio.
- Una segunda obligación es establecer las nuevas relaciones territoriales que el despliegue de la renovables crea y que van más allá del impacto ambiental. La implantación de renovables genera una nueva realidad territorial que hay que entender en toda su complejidad y en todas sus dimensiones.
- En tercer lugar, identificar unidades territoriales de referencia, que son una clasificación

de zonas o áreas que pueden comportarse de una manera relativamente similar. Son unidades grandes, donde hay una cierta flexibilidad para ubicar instalaciones y sobre las que se establece un coeficiente de saturación de energía eólica o de fotovoltaica. No existe una definición técnica de coeficiente de saturación. Como casi todo lo que se hace en Ordenación del Territorio, el coeficiente es el resultado de un proceso de acuerdo y consenso que pasa por considerar la biodiversidad, el desarrollo endógeno y la proximidad. Como indicación, se están manejando en algunos casos de plantas eólicas, un coeficiente de saturación de una máquina cada 40 Ha.

La política de compensar a los territorios por la implantación de energías renovables no es, desde mi punto de vista, acertada. Disponer de esas instalaciones es, precisamente, lo que todo el mundo deseará dentro de poco tiempo. Por tanto, el problema a tratar no debería ser el de la compensación, sino el del acuerdo. No se puede demorar más tiempo la implantación de todas las renovables que se puedan implantar en el territorio. Mientras esto no se haga, se está consumiendo energía fósil con tres consecuencias muy importantes: emisión de gases de efecto invernadero; mayor vulnerabilidad energética por la dependencia de la energía de origen fósil y tercero y muy importante, se están utilizando sustancias irremplazables de un extraordinario valor como el petróleo o el gas natural, de una forma muy poco eficiente.

Por último, desde mi punto de vista, los territorios tienen que buscar su mayor emancipación. Se deben evitar soluciones que se fundamentan en subsidios y trasvases de rentas que ellas mismas no contribuyen a generar. Hay que perseguir que el futuro de dichos territorios no dependa de factores que no controlan, sino de sí mismos, que es lo que da lugar a comunidades mucho más robustas y consistentes. Para ello, los nuevos operadores del mundo rural, deben de plantearse adicionalmente a su inversión, mejoras en la biodiversidad, no del impacto ambiental, sino en la biodiversidad y hacer aportaciones claras y nítidas en el desarrollo endógeno.

ANTONIO SERRANO (01:17:00)

Se han hecho cuatro intervenciones que creo que han planteado temas muy interesantes y de actualidad. Quisiera plantear algunas cuestiones a los presentes sobre temas que forman parte de las políticas de la UE. Concretamente el hecho de que a España se le han puesto encima de la mesa 160.000 M€ de los que estando en el ecuador del período de aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, hemos gastado 30.000; lo cual quiere decir que tenemos una cantidad cinco veces superior a lo que hemos gastado hasta este momento, entre fondos y créditos a largo plazo, que pueden llegar a 30 años, con 10 de carencia y a un tipo de interés muy beneficioso para las empresas y las actividades

Una gran parte de esos fondos están previstos para actuar en algunos de los campos de la energía planteados por los intervinientes, pero hay algunos aspectos preocupantes. Por ejemplo, en el caso de Euskadi y de Navarra, se ha hecho hincapié sobre el tema de la rehabilitación energética de edificios, para lo que no sólo hay fondos, sino también obligaciones. Obligaciones que tal como están definidas en la actualidad, resultan imposibles de cumplir y que llevan asociadas penalizaciones. En primer lugar, se obliga a que para el 2050, todo el ciclo de vida de los edificios sea de emisiones cero; es decir que en el proceso de construcción, servicio, rehabilitación y reciclaje de los edificios, el carbono consumido sea cero, lo cual implica que toda la energía usada en los mismos debe provenir de fuentes renovables. En segundo lugar, se va a poner en marcha el mercado de carbón para los sectores difusos, transporte y consumos energéticos en edificios, cuyos consumos se van

a penalizar y nuevamente ahí las políticas de las comunidades autónomas van a ser fundamentales. ¿Hay posibilidades de cumplir?, ¿son consciente los planificadores y los representantes de las comunidades autónomas, que eso es una realidad que está encima de la mesa? ¿se están poniendo los medios para resolverlo? Empezamos con Jon Asua.

JON ASUA (01:20:48)

En el País Vasco, en estos momentos a través de la Componente 2 del plan de Recuperación y Transformación, se prevén una serie de medidas, entre otras, para la construcción de viviendas, habiéndose llegado a cumplir los objetivos que teníamos. En cuanto a la rehabilitación, a fecha de hoy ya se tiene articuladas todas las solicitudes de ayuda para poder ir al objetivo de 7.000 viviendas que era lo previsto para noviembre de este mismo año, aunque efectivamente, se ha tenido que hacer una adenda para prorrogarlos ya que el objetivo es de ejecución, no sobre la articulación, pero en cualquier caso la ayuda que se está dando.

En relación con lo expuesto por Antonio Serrano, va a ser muy complicado, porque las intervenciones de mejora de la eficiencia energética de las viviendas en el País Vasco se realizan a través de medidas pasivas, que no activas, con intervenciones de rehabilitación de hasta un 60% de ahorro energético.

El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana aprobó en 2021 un Real Decreto¹⁸ por el cual articula seis programas para distribuir las ayudas en rehabilitación, con cuatro niveles de ahorro: entre el 30 y el 45 %; entre el 45 y el 60 y mayor o igual al 60 %. Llegar al 100% no está entre nuestros objetivos hoy por hoy. Ya se está viendo que en lo que se va a poder intervenir por ahora, la mejora a alcanzar será del 60%. El objetivo no es tanto aumentar la oferta de renovables sobre lo que se ha hablado anteriormente, sino reducir su demanda; en este caso de las viviendas rehabilitadas. Por ello, el índice de vulnerabilidad energética, al que antes he hecho una breve referencia, se ha querido centrar en la demanda energética de las viviendas, porque nos parece que es la medida que nos puede llegar a garantizar que se pueden alcanzar los objetivos a 2050. La reducción de la dependencia del carbón será posible siempre y cuando las viviendas estén mejor adaptadas para reducir su demanda. Estamos trabajando en ello, aunque es un trabajo muy complejo porque el parque edificado en el País Vasco no se puede decir que está obsoleto, pero sí que tenemos un porcentaje muy alto de construcciones de los años 50 y 60, sobre el que la intervención es complicada. Lo que se ha visto desde la administración que trabaja en barrios en situación de vulnerabilidad económica, es que sus habitantes lo que buscan especialmente en esos edificios es, en primer lugar, mejorar la accesibilidad. Llegar a unos objetivos de eficiencia energética para esas personas, queda como un segundo objetivo. La habitabilidad de sus viviendas parte, en primer lugar, de la mejorar de la accesibilidad de los edificios. Nos queda mucho por trabajar en esa transición energética porque primeramente cabe informar y educar a las personas de su importancia.

JOSÉ A. MARCÉN (01:25:20)

Aunque entre mis competencias no entra la gestión de fondos destinados a la rehabilitación, me consta que se está gestionando una importantí-

18. Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-16233>

simas cantidad de ayudas destinadas a estas a este tipo de actuaciones. Había traído a colación el ejemplo del barrio de la Chantrea, porque me parece que en relación a la planificación urbanística, la Ley de Cambio Climático y Transición Energética de Navarra¹⁹, de una manera un poco voluntarista y poco meditada, ha incluido algunas determinaciones de cara a que los nuevos desarrollos urbanísticos prevean unas reservas de suelo que sean capaces de garantizar una producción de energía renovable equivalente al consumo que se va a producir en ese espacio. Este tipo de determinaciones, sin más precisión ni explicación, ha levantado la alarma entre los planificadores y promotores por sus escasas posibilidades de aplicación. De hecho, creo que se ha presentado recientemente ya una proposición de ley en el Parlamento para anular esta disposición.

Ponía como ejemplo el barrio de la Chantrea, que disponía ya de unas fuentes y redes comunitarias de energía, pero absolutamente obsoletas, con un proyecto destinado a transformar todas sus redes colectivas de calor a fuentes renovables, acompañada de la rehabilitación integral de edificios tanto en la accesibilidad como en otros aspectos. Desde el punto de vista de la justicia social y del apoyo a los barrios desfavorecidos, se está demostrando que trabajando a nivel de barrio en proyectos integrales, que exigen un alto grado de participación social, de gestión con las comunidades de vecinos, es posible transformar, revitalizar y de reimpulsar un barrio entero a todos los niveles. Creo que es en este campo de los tejidos urbanos en el que merece más la pena trabajar.

ANTONIO VALERO (01:27:56)

Quisiera dar una visión con cierta perspectiva. Primero, el consumo cero no existe. Actualmente estamos trabajando en materias primas críticas. Esas materias críticas, el litio, el cobalto, el cobre, el niobio, las tierras raras,..., todas se extraen utilizando combustibles fósiles. No es imaginable, por ejemplo, extraer oro con energías renovables. En estos momentos una excavadora para la minería del oro, en cada palada extrae 380 ton. y eso significa que tienen que consumir mucho gasóleo. Sin entrar en más detalles, lo que quiero poner de relieve con esto, es que todos los componentes, no solamente de las energías renovables, de los vehículos, de la tecnología digital o de la armamentística, están vinculadas a las materias primas críticas y esto significa que las energías renovables no son verdes, son “verde pálido”

La naturaleza es como un manzano, cuando cojo las primeras manzanas no hay que hacer ningún esfuerzo, cojo la manzana con la mano. Más adelante, hay que emplear una escalera, que cada vez deberá ser más alta, hasta que al final la escalera o ya ni sirve o no hay manzanas. Aplicado a las minas que extraen metales, las primeras tienen leyes de mena asequibles, pero cuando seguimos extrayendo, necesitamos mayor uso de energías fósiles, con impactos sociales, impacto sobre el agua, impacto en movimientos de tierras cada vez mayores y con crecimiento exponencial. Parece evidente que debemos pasarnos al vehículo eléctrico o utilizar renovables en las casas, pero no debemos engañarnos, con 2.300 millones de vehículos de particulares en el planeta ¿se va a disponer del litio, del cobalto o del níquel necesario para todos?

Por otro lado, estamos en una isla de bienestar en el planeta, ni Latinoamérica, ni Asia, ni África están en unas condiciones de consumo como los nuestros y eso que cuando llegan emigrantes a la isla del Hierro, vienen con su teléfono móvil. Luego, ya quieren tener también una casa y otras cosas. ¿Qué es lo que se echa en falta en todo esto? Se echa en falta el desarrollo de la economía circular.

19. Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética. <https://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=54675>

Los materiales no se pierden, se difunden, pero no se pierden, entonces tenemos que hacer lo posible para diseñar bien y para recuperar las materias primas. Eso necesita mucha energía, pero esta sí que puede ser perfectamente renovable y esa es una de las cosas fundamentales que hay que hacer, en mi opinión, en esa bio-región que he comentado en mi intervención. Necesita desarrollo tecnológico y consumir menos. Nuestro consumo es 2,4 toneladas equivalentes de petróleo al año. Tenemos que bajar esa cifra, pero no sólo a la mitad, hay que bajar mucho más. Por tanto, hay que disminuir el consumo en movilidad o en las viviendas, pero en las industrias ¿cómo lo hacemos?, electrificándolas o implantando la energía proveniente del hidrógeno en todo lo que son, por ejemplo, la siderurgia, la metalurgia, todas las grandes empresas que consumen ingentes cantidades de energía. En eso es en lo que hay que trabajar. Las empresas tienen que resolver este tema. Estamos en una burbuja del planeta y esa burbuja parece que si nosotros la extendemos a todo el planeta, que es una cuestión de tiempo, no será tanto un problema de recursos limitados en cantidad como de coste. Cada vez serán más caros y esto lo estamos viendo, el agua, los alimentos. Las materias primas están subiendo de precio y cada vez lo harán más. Pido que la Ordenación del Territorio debe tener una visión de futuro y esa visión de futuro tiene que estar orientada hacia la disminución de los consumos. No significa que perdamos calidad de vida, sino que debemos adaptarnos a otras formas de vida.

INTERVENCIONES DE LOS ASISTENTES

INTERVENCIÓN 1 (01:36:45)

Dirigida a Antonio Valero. Cuando la ONU dice que si construimos ciudades modelo norteamericano, necesitaríamos entre 4 y 5 planetas, es algo

parecido a lo que usted acaba de decir de Cataluña y el ejemplo que puso de siete planetas, eso no lo he entendido bien.

Otra cuestión, yo he hecho en falta que aquí estuviera el IDAE porque este instituto tiene la información de toda España y cuando oigo hablar a alguien de Navarra o del País Vasco, dicen una cosa, que será cierta, pero cuando oigo hablar al IDAE, tiene otros datos; por otra parte es normal que en el norte a la hora de afrontar la rehabilitación energética de edificios seamos más fuertes. Asturias está en el 30 y tantos por ciento del consumo de la rehabilitaciones totales de España. En el Mediterráneo y en el sur apenas rehabilitan. En Madrid creo que no lo están haciendo bien porque tienen necesidad. Probablemente en Castilla y León también hay necesidad, pero tampoco lo hacen. Entonces, Navarra y el País Vasco según mis datos, pues están entre el 12 y el 15% de las demandas de rehabilitación. Creo que el IDAE tendría una visión global del país y nos situaría mejor para poder tener una visión igualmente global; por tanto una pregunta al señor Valero y eso no es más que una reflexión no es una crítica.

ANTONIO VALERO (01:39:05)

El concepto de huella ecológica lo desarrollaron William Rees y Mathis Wackernagel y consiste en que cuando se quema un combustible se emite CO₂, que para poderlo absorber hace falta una superficie de árboles dada y eso ocupa un espacio. Según el modelo de vida americano, con cada uno de nosotros con una vivienda en el extrarradio, por lo que se necesitan carreteras para llegar y otra vez se necesita más espacio para hacer frente a las nuevas emisiones. Lo mismo ocurre cuando utilizamos fertilizantes minerales.

Igualmente, la minería necesita superficies asociadas para compensar sus emisiones y así sucesivamente en todas las actividades.

Para el cálculo de la huella ecológica que utiliza el concepto de superficie y de superficie no necesariamente del planeta, sino superficie útil, hecha por los humanos que es casi ya parecida a la superficie de la corteza terrestre emergida. Cuanto mayor sea el consumo, mayor será la superficie equivalente necesaria y entonces es cuando decimos lo de cuatro planetas, que significa que necesitamos cuatro veces la superficie útil que tiene este planeta. Esta es la idea.

INTERVENCIÓN 2 (01:41:12)

Una pregunta para Juan Requejo, relacionada con la última parte de su intervención. Se ha mostrado contrario a la idea de compensaciones a los territorios donde se producen las energías renovables y ha expresado la idea de aportaciones por parte de los operadores de los grandes proyectos, mejoras de la biodiversidad de estos territorios y aportaciones para su desarrollo endógeno. A mí me gustaría que comentaras o desarrollaras un poco más la idea, por favor.

JUAN REQUEJO (01:42:25)

Efectivamente tiene un punto que puede interpretarse como contradicción. Como creo que se ha visto claro en mi intervención anterior, no considero que las instalaciones renovables sean un uso intruso que no pertenece al mundo rural y señalo que en las civilizaciones agrícolas siempre ha tenido un papel muy importante el territorio en la captación, acopio y transporte de energía, tanto como el de alimento.

Dicho esto, no comparto el criterio de compensación porque según eso, dado que la mayor parte de los alimentos también se consumen en las ciudades, lo mismo que la energía renovable, también serían necesaria una compensación. Produzco alimentos, pero como no los comemos en el pueblo, luego nos deberían compensar. No estamos organizados de esa manera. Este cuestionamiento del concepto de compensación, no es aplicable al de los operadores, que sí definiendo, porque el principal proceso de inversión y transformación que en estos momentos estamos viviendo en el país, es el de las inversiones en instalaciones renovables, muy aceleradas para poder cumplir los objetivos a los que nos hemos comprometido. Quiero aclarar también que las cifras de proyectos que están en tramitación generarían una energía cinco veces la capacidad que entra en la red eléctrica. No se van a construir todas de ninguna manera, eso está clarísimo. Conozco muy bien la red eléctrica y puedo asegurar que eso no es así, lo que pasa es que hay mucha expectativa por parte de inversores en un fenómeno que yo llamo del décimo de la Lotería de Navidad. Todos los años compramos décimos de Lotería de Navidad a sabiendas de que no va a tocar, pero ¿y si toca? Hay muchísimos proyectos que están en lógica décimo de Navidad, se gastan un poco de dinero en ingeniería y gestiones y si les toca, pues tienen premio. Por tanto esas cifras hay que cuestionarlas muchísimo porque esa electricidad no va a entrar en la red.

Dicho esto, sí que creo que siendo este el gran proceso de inversión en el territorio en su conjunto y en el mundo rural y que no hemos sido capaces de resolver lo que hubiera sido deseable, que es una planificación territorial de la generación de energía, estamos en una lógica perversa de desarrollo de la generación proyecto a proyecto. Eso no cabe en la cabeza de ninguno de los que estamos aquí. Es como si hiciéramos las ciudades edificio a edificio. En el despliegue de la

renovables estamos aplicando esa lógica y como esa lógica es perversa, es donde planteo que las actuales buenas expectativas de rentabilidad de las renovables, deberían estar alineadas con la resolución de dos grandes problemas que tiene el mundo rural: la crisis de biodiversidad y la dificultad de generar iniciativas de desarrollo endógeno que sean realmente eficaces y consistentes en el tiempo. ¿Por qué?, pues porque analizando lo que ha sido la experiencia durante varias décadas de desarrollo rural, sólo ha sido positiva en casos muy contados y creo que no hay que cejar en el empeño y definiendo que utilicemos a los operadores que desarrollan las renovables para que introduzcan alguno de estos elementos. Por ejemplo, con alguna empresa hemos conseguido que aporten fondos en desarrollo de agricultura y ganadería regenerativa y para el consumo de proximidad. Que una empresa además de hacer una buena gestión de la planta fotovoltaica contribuya a la regeneración de un humedal y a la mejora de la biodiversidad y el tratamiento de suelo, pues encantado. Que eso resuelve su problema de aceptación social, pues que bien. Eso es lo que yo quiero. Que se resuelva el problema del entendimiento con los actores sociales y que cumpla distintos objetivos que me parecen absolutamente cruciales en estos momentos con los retos que tiene el territorio.

JOSÉ A. MARCÉN (01:47:55)

Yo también había citado en mi intervención el tema de las compensaciones, pero pensando justamente en la otra cara de la moneda, no en compensaciones a los que estaban produciendo, que además estaban recibiendo beneficios por ello, sino a esa parte digamos del territorio regional que por cuestiones de ordenación territorial, tienen vetadas este tipo de instalaciones. Hay parejas de municipios vecinos, en la uno tiene un parque eólico y el otro no. Municipios vecinos y de muy similares características. El municipio que tiene un parque eólico tiene una dependencia de transferencias corrientes para financiar sus servicios mínimos tres veces inferior al que no tiene ese parque. Un ejemplo podía ser el municipio de Peralta, donde una gran instalación fotovoltaica le va a solucionar el 20% de su gasto de funcionamiento anual. Este parque conlleva una línea de 400 kV que atraviesa cinco municipios, y estos no están muy contentos de que les atraviese una línea y con eso tenemos que lidiar en esa evaluación individualizada. Además sin instrumentos de Ordenación del Territorio y a veces con la oposición activa y jurídica de los municipios por los pasa la línea eléctrica. Tenemos temas en los tribunales y yo no sé todavía como resolver esta cuestión. Hay ayuntamientos que incluso están modificando sus planes para prohibir de manera generalizada ciertas cosas, lo que estamos atacando jurídicamente porque no puede ser. A ese tipo de compensaciones me refería yo. Como reequilibrar las cosas a nivel regional.

ANTONIO SERRANO (01:50:05)

En línea con lo que señalaba Juan Requejo, el último informe de la Agencia Internacional de la Energía²⁰, recién publicado en el mes de septiembre, señala como el principal problema para la transición energética en el mundo, el tema de redes, subestaciones y del volumen de inversión necesario en estos capítulos para que sea viable alguno de los objetivos de descarbonización a que se han comprometido los países para frenar las emisiones a la atmósfera. En el caso de la Unión Europea y de España la inversión es altísima, con un problema adicional, y es que ambas tienen planes de electrificación a largo plazo, cada siete años y estas necesidades no están contempladas en esos planes, con lo cual tenemos contradicciones adicionales.

20. <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2023?language=es>

Con respecto al tema del IDAE, su información o mejor todavía la del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, está disponible en la red, pero a nosotros lo que nos interesaba era analizar políticas activas de las comunidades autónomas que tienen todo el esquema perfectamente articulado, como sería el caso del País Vasco. En otras, con una planificación estratégica original, como la Estrategia Territorial de Navarra que sirvió de base a sus Planes de Ordenación del Territorio, el tema necesita reintroducirse. Están actuando con políticas sectoriales en la buena dirección, pero sin una visión global suficiente que estoy seguro que van a corregir. Ese es el motivo de que estén aquí estas dos comunidades autónomas y el IDAE lamentablemente podría aportar pocos salvo los datos, porque meramente distribuye los fondos que después gestionan y adjudican las comunidades autónomas.

ANTONIO VALERO (01:52:50)

Comentar algo sobre el tema de la biodiversidad, porque los aerogeneradores con las aves se llevan fatal y hay muchísimas aves en una situación de cuasi extinción que si ya ahora tienen problemas con los aerogeneradores, su extensión al infinito puede ser un problema mucho mayor. En esta línea, en cuanto a las renovables masivas no locales, está la cuestión de las líneas eléctricas, sobre todo para las aves que son de gran envergadura que si tocan dos cables se electrocutan y esto está ocurriendo. Aunque esto se puede evitar protegiendo los cables o haciendo las líneas subterráneas, en la actualidad está ocurriendo. Para concluir, en estas cuestiones siempre planteo una serie de preguntas: ¿cuánto es bastante de lo que consumimos?; ¿cuánto es lo bastante de lo que producimos? y ¿cuánto es bastante de todos los impactos que como seres humanos estamos haciendo sobre el planeta?

INTERVENCIÓN 3 (01:54:55)

Juan Garrido Clavero de la Universidad de Granada. Quería plantearles una cuestión en relación a los criterios para establecer zonificación para las instalaciones de renovables. Se han formulado algunas propuestas e iniciativas muy interesantes, como por ejemplo, la de su clasificación según el tamaño de la instalación, según la fuente de producción o si se trata de una instalación de autoconsumo, comunidades energéticas, etcétera, pero quería plantear algunos problemas, por ejemplo si se plantea una limitación de una superficie no superior a las 100 ha para fotovoltaicas, se pueden montar dos con distinto nombre de 80 y 90 ha. ¿Hay manera de soslayar estos problemas?; ¿cómo se podrían afinar de esos criterios dentro de la Ordenación del Territorio para estas instalaciones? Muchas gracias.

JON ASUA (01:56:10)

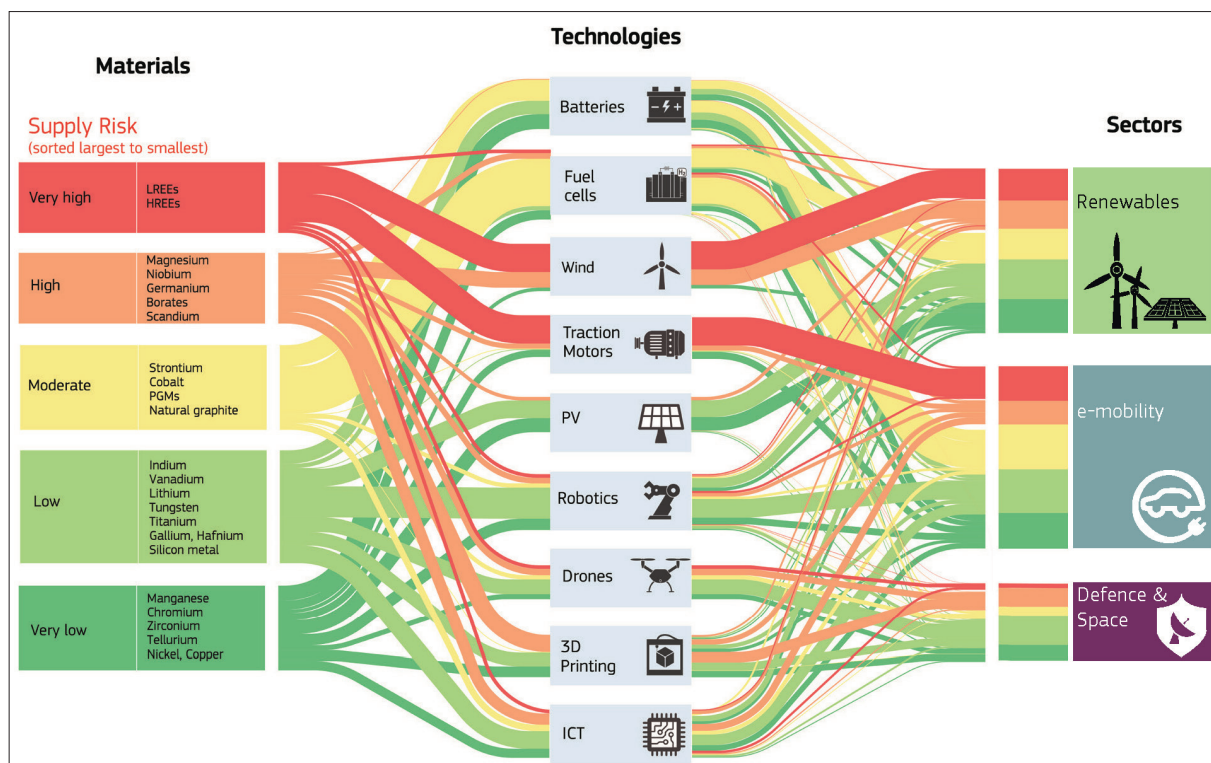
Efectivamente la propuesta que se ha aprobado inicialmente, se articula a través de los índices de saturación para evitar que se pueda llegar a esa sobrepoblación de instalaciones en un ámbito, pero además también se estableció una distancia mínima para evitar la fragmentación y también ocupar una superficie mayor del territorio

Sobre la reflexión que se ha hecho al analizar el territorio, cuando se habla de gran escala y se hace esa categorización es porque se veía la posibilidad de articular unas instalaciones que se ubicaran directamente con la sola aprobación del PTS. Hay una componente de la ordenación estructural o pormenorizada, la implicación o la forma de combinar la ordenación territorial con la planificación urbanística municipal sin restringir competencias, pero lo que hace este PTS, es proponer unos suelos ya directamente, con unas localizaciones seleccionadas para unas instalaciones que se ve

que pueden ser aceptadas o adecuadas para ese ámbito y en el resto de los casos se categoriza en esa gran escala, mediana o pequeña y se intenta analizar para cada unidad territorial la posibilidad de evitar que se den esas circunstancias como les comentas

Y con esta intervención, finaliza esta 2ª mesa redonda. Muchas gracias

Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU. *A Foresight Study*



Semi-quantitative representation of flows of raw materials and their current supply risks to the nine selected technologies and three sectors (based on 25 selected raw materials). (<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42881>)

3ª MESA REDONDA

Agendas urbanas: balance y perspectivas de futura. Casos prácticos



Moderadora: Ángela de la Cruz Mera
Abogada
Subdirectora General de Urbanismo. Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana



Onán Cruz Díaz
Arquitecto
Director General de Ordenación del Territorio de Cohesión Territorial. Gobierno de Canarias.



Mª Luisa Gómez Jiménez
Licenciada en Derecho
Profesora Dpto. de Derecho Público. Universidad de Málaga



José Mateos Moreno
Economista
Director General de Empleo y Desarrollo Sostenible. Diputación de Granada



Xoán Vázquez Mao
Secretario Xeneral Eixo Atlántico

ÁNGELA DE LA CRUZ

Vamos a iniciar esta tercera mesa redonda en la que participan:

- Joan Vázquez Mao que es Secretario General de Eixo Atlántico.
- Onan Cruz Díaz es Director General de Ordenación del Territorio del Gobierno de Canarias.
- María Luisa Gómez Jiménez responde al Departamento de Derecho Público de la Universidad de Málaga y es miembro también del FUNDICOT.
- José Mateos Moreno representas el director general de responsable de la Agenda Metropolitana de Granada en la Diputación Provincial de Granada.

La idea de la Mesa redonda es hacer balance de las agendas urbanas. De lo que en el ministerio hemos venido a denominar como proyectos pilotos de implementación de la Agenda Urbana, experiencias de éxito, casos transferibles a otros lugares y que nos permiten ahondar en lo que es el lema de este congreso, que son las transiciones territoriales.

Esta mañana en la Mesa 1 y en un debate muy vivo, se ha puesto de manifiesto como es importante que empecemos a hablar de la Ordenación del Territorio y no tanto de Urbanismo, algo que lógicamente viene motivado porque la Ordenación del Territorio sea por su conexión con el gobierno o por el desgobierno, es la gran ausente en nuestro país con carácter general y es algo que, con muy honrosas excepciones, que casi se podrían contar con los dedos de una sola mano, y esto supone una gran transición.

Como vamos transitando de lo que ha sido el Urbanismo tradicional a un Urbanismo más estratégico que nos permita hablar del territorio de una manera más equilibrada, como esa disciplina que trata de resolver los graves desequilibrios territoriales que se presentan desde el punto de vista económico social y medioambiental. Hay otras muchas transiciones de las que podríamos hablar. La transición de un modelo más rural a un modelo netamente urbanizado, al que avanza no solo nuestro país, sino también el resto del mundo y esta es una información que con los datos que nos aportan Naciones Unidas es absolutamente incontestable. Podríamos hablar de otras transiciones que tienen relevancia también en el territorio, la transición entre la población envejecida y sus modos de vida, y la población joven y las oportunidades que requiere esta población joven, con modelos económicos probablemente muy diferentes a los que tenemos en este país. En fin, las transiciones son múltiples y yo creo que los componentes de esta Mesa nos van a dar esa esa riqueza que necesitamos para poder debatir sobre estos temas de tanto interés.

Así, nos ocupamos de la primera agenda urbana transfronteriza que se hizo en la Unión Europea y que la propia Unión valoró muy positivamente, no solo por ser la primera transfronteriza con municipios de España y de Portugal, sino también por el propio valor que como agenda urbana e instrumento de planificación tenía con Xoan Vázquez como secretario general de Eje Atlántico.

Vamos a hablar también de las experiencias en materia de Ordenación del Territorio y de Agenda Urbana de un gobierno autonómico. Estamos muy acostumbrados a hablar de proyectos piloto de implementación local de la Agenda Urbana. Es cierto que a las Comunidades Autónomas les está costando incorporarse a este proceso, hasta el punto de que sólo tenemos cinco comunidades trabajando en sus agendas urbanas regionales, por lo tanto el valor de que esté aquí el representante del

Gobierno de Canarias, es importante amén de que Canarias ha aportado también a la implementación de la Agenda Urbana, proyectos piloto de ayuntamientos.

La visión de la universidad nos dice que la Agenda Urbana no solo es transversal, sino que es de interés para múltiples actores. No hablamos solo de Administraciones Públicas, hablamos de sociedad civil y hablamos también de la Academia, esa Academia a la que hace referencia tanto Naciones Unidas, con la necesidad de implicar a las universidades, una visión que, por tanto, también nos interesa.

Qué decir de una visión metropolitana. Ayer estábamos en Zaragoza tratando en un grupo de trabajo sobre algunas de las áreas metropolitanas más importantes de España, de la inexistencia de un gobierno metropolitano e incluso de la propia identificación de la realidad metropolitana. No hay en España una identificación de áreas metropolitanas, que entendemos por áreas metropolitanas, que entendemos por áreas funcionales. La visión de la Agenda Urbana de la Diputación de Granada es una visión Metropolitana y de como las grandes ciudades pueden generar externalidades sobre los municipios de su entorno y al revés, los municipios de su entorno generar externalidades sobre la ciudad digamos cabecera o la que provoca la existencia de esas otras coronas que terminan conformando un entorno metropolitano.

Vamos a hablar de agendas urbanas como esos instrumentos que nos permiten hacer esas transiciones necesarias del planeamiento rígido al planeamiento estratégico, de lo netamente urbano a todo eso que es transversal y que tiene que mirar lo social, lo económico y lo medioambiental y vamos a hablar de las perspectivas de futuro. Creemos que esta es una política que puede llevarnos a ejercer una mejor planificación que la que hemos tenido hasta ahora, que nos puede sacar de ese impasse que dura ya más de 40 años en el que estamos enquistados con ese sistema urbanístico de la Ley del Suelo del 76, que como bien se decía antes, ignoraba incluso a la Ordenación del Territorio o creemos que va a volver a ser algo que se quede en una estantería y nos lleve a un punto muerto.

Yo espero que nuestros ponentes nos transmitan visiones optimistas, y si no son visiones optimistas, pues al final en la conclusión, tendremos que sacar aquellos elementos, aunque sean negativos, para que consten en las conclusiones del Congreso y para los que tienen la posibilidad de adoptar decisiones que afecten a este futuro común, pues tomen las decisiones que tengan que tomar.

Doy la palabra por lo tanto en primer lugar a Xoan Vázquez. Gracias.

XOAN VÁQUEZ (00:07:09)

En primer lugar gracias, Ángela. Cuando hablamos de un contexto como el de Agenda Urbana, como el de la planificación, lo primero que tenemos es que ver cual es el contexto y las circunstancias del territorio y para entender el hecho Atlántico hay pensar en él como un sistema urbano transfronterizo organizado. El más antiguo de Europa y en sus condiciones, el único. Situado entre la región norte Portugal y Galicia, integrado por 41, y a partir de enero 42 ciudades principales y algunas diputaciones. Al ser una asociación voluntaria de ayuntamientos, no puede entrar quien quiera, sino quien reúna cierto requisitos, entre ellos un espíritu de consenso.

Es verdad que hay ciudades que una vez que están dentro cambian y quienes las dirigen no tienen demasiado consenso, pero una vez que están dentro ya no las vas a echar, es muy complicado, pero

sí puedes evitar que quien no tenga políticas de consenso venga, a tocar las narices. Somos una ciudad única que tenemos pues 42 barrios y donde un barrio se llama Vigo, otro barrio se llama Orense, otro que se llama Oporto y así 42 barrios que trabajamos conjuntamente y por tanto que intentamos, con un éxito relativo, hay que reconocerlo, que se especialicen y por lo tanto desarrollen unas estrategias de marketing territorial, y no es que cada una sea solo de una cosa, pero tenemos ciudades portuarias, tenemos Ciudades Patrimonio de la Humanidad, es decir un poco tenemos el barrio portuario, el barrio aeroportuario, el barrio universitario, el barrio histórico. Funcionamos un poco en esa lógica y por lo tanto esa es la lógica antípoda de los localismos, lo que por desgracia, no siempre conseguimos evitar y menos en este momento, que están volviendo con bastante fuerza. Pero bueno, esperemos que sea la moda pasajera. Claro, tú no enfrentas a un barrio contra otro o por lo menos no deberías hacerlo.

El Eixo tiene tres áreas de actuación. Por una parte, somos un lobby político, tanto en España y en Portugal en lo que respecta a las inversiones estratégicas que más nos interesan. En Bruselas en lo que tiene que ver también con fondos, pero especialmente con normativas. Hemos conseguido que en capitales de comarca menores de 20.000 habitantes, pero capitales de áreas funcionales de 40.000, que no tienen personalidad jurídica como tal comarca, nos las reconozcan como áreas funcionales después de cinco años, dando la batalla con Bruselas y Madrid. Los portugueses eso lo tienen muy bien resuelto, con las comunidades intermunicipales y por tanto en la próxima convocatoria de las EDUSI, nuestras capitales de comarca van a poder presentarse, lo que tiene mucha importancia especialmente en el rural despoblado, porque hablamos mucho de crisis demográfica, pero luego, cuando se acaba el discurso, la coherencia no existe.

Somos por otra parte una agencia de desarrollo, no oficial, pero desarrollamos políticas medioambientales, de sostenibilidad, innovación políticas sociales. Somos como una especie de departamento mancomunado de nuestros ayuntamientos y por último, lo que probablemente sea lo más importante, por lo menos unas cosas que a mí me resultan más queridas, es nuestra faceta de think-tank. Desarrollamos el concepto de euroregión del conocimiento y somos como una especie de servicio de estudios estratégicos a disposición de nuestras ciudades. Las pequeñas no pueden porque no tienen recursos y los que tienen recursos no suelen tener voluntad política.

Bien, ¿cuál es el contexto de las principales contradicciones que nos encontramos cuando enfocamos la Agenda Urbana?. Primero todas las administraciones y la local especialmente cada mañana tienen que tomar una primera decisión: lo urgente o lo importante, y lo urgente siempre se come a lo importante, pero si no se afronta lo importante, vamos a seguir permanentemente teniendo que centrarnos en urgente, que cada vez será más, por lo tanto, nosotros aquí nos encargamos de pensar en lo importante.

Lo segundo es que somos un país que desde hace mucho tiempo y que nadie lo interprete con un color, con todos los colores, cuando un gobierno central no tiene mayoría absoluta, no prima, ni en las inversiones ni en las infraestructuras, la Ordenación del Territorio. Siempre digo que hay unas generaciones que cuando fueron a clase, el día que dieron Ordenación del Territorio, no estaban. Se sustituye por el mercadeo de votos y claro, cuando tienes que plantear el problema las infraestructuras y dices ¿y esto con qué lógica está hecho? Somos yo creo el único país que ha invertido en una obra de AVE y luego lo ha cerrado porque no era no era viable, ¿por qué? Porque no se hizo con criterios ni de Ordenación del Territorio, ni de mirar que tenía que comunicar.

La tercera gran contradicción es argumentario versus coherencia. El coche eléctrico es la gran panacea. Pues no. La gran panacea, es no tener que usar el coche y no tener que usar el coche en un país donde yo llevo peleándome y no solo yo, con nuestros responsables políticos y ahora con todos los gobiernos. Lo siento por los de aquí, pero la reunión más desagradable que recuerdo fue con un tal Álvarez Cascos. Peleándonos con todos para decirles, oiga es que tenemos un tren de mierda, con perdón. No tiene lógica que tengamos que pedir, casi mendigando, el tren cuando es la solución. No tiene lógica que no tengamos cercanías en muchas de las comunidades autónomas. No tiene lógica que no tengamos tranvías, por ejemplo en nuestro caso, en ciudades de 300.000 habitantes, con áreas metropolitanas no constituidas por problemas políticos, de 500.000 habitantes. ¿Qué nos vienen a hablar del coche eléctrico?. ¿qué pasa con el tren?, ¿qué pasa con el tranvía?.

Este es el contexto en el que desarrollamos la Agenda Urbana y claro con un contexto asimétrico, porque Portugal en esto sí que va mucho mejor. Con el metro de Oporto ya hay un proyecto para que llegue a Viana do Castelo, a 70 Km. Todas las zonas del área metropolitana están cubiertas. Portugal ahora mismo tiene un plan de inversiones aprobado y ya están haciendo los desarrollos para que en 2030 no exista ningún vuelo inferior a 1 hora. Tienen comunidades intermunicipales, tienen Ordenación del Territorio; por lo tanto también había que resolver esa asimetría y al mismo tiempo intentar que unos aprendieran de otros.

Nos preguntamos, cuantas EDUSI han sido realizadas por la misma consultora. Los EDUSI hechas por las mismas consultoras suelen ser muy coherentes, algunas muy parecidas. Nosotros las consultoras las utilizamos sólo para la burocracia. Nuestra Agenda Urbana la han hecho más de 50 expertos del territorio. Gente con los pies en el territorio. Pensamos que lo importante en su conjunto. Eso es un marco y eso favorece la cohesión, porque todo lo que sea común a todos es un marco de cohesión. Lógicamente en el plan de acción, una población costera no va a reflejar los mismos elementos que una población de montaña, pero hay muchos aspectos comunes. Por tanto, hacemos una Agenda Urbana común a todo el territorio luso-galaico y luego cada ciudad que desarrolle la suya con sus particularidades.

Una vez que la hemos hecho, en los años siguientes impulsamos un desarrollo local de los planes marcos. Hemos hecho el Mapa de Cohesión Social¹, que es la primera vez que se hace a nivel de un sistema urbano transfronterizo, que con alrededor de 60 variables, incluyendo algunas nuevas como la brecha digital, hemos analizado como está la cohesión en el territorio. Primero las ciudades, las ciudades con respecto a las demás ciudades, costa con respecto a interior, y Galicia con respecto a Portugal, pues debemos estar cohesionados.

Hemos hecho un plan de descarbonización², que tiene una parte importante energética, que no es fácil. No es fácil porque cuando se habla de temas de energías alternativas volvemos a las mismas cuestiones. Si quiero poner en mi casa energía solar ¿qué alternativas tengo? pues, aunque hay varias, (Naturgy, Iberdrola, Leroy Merlin, Ikea). ¿cuál es la que tengo que poner?, y al final esto genera dudas que afectan hasta saber como son los paneles y qué tipo de paneles.... Yo no sé si vosotros lo sabéis o tenéis alternativas, porque nosotros no conseguimos información independiente

1. https://www.eixoatlantico.com/images/1_nuevo_eixo/publicaciones/2023/cohesion_socioterritorial.pdf

2. <https://www.eixoatlantico.com/es/listado-publicaciones/6037-plan-de-accion-para-la-descarbonizacion-de-los-municipios-del-eixo-atlantico>



de cuales son los temas que tenemos que poner en marcha y eso es otra cosa que queremos hacer ahora. Hemos hecho un plan de movilidad urbana sostenible³. Acabo de terminar una agenda para combatir la crisis demográfica con medidas concretas, porque estudios académicos hay muchos, pero hay que hacer cosas concretas. Todo esto lo podéis descargar de nuestra web.

Y por último la segunda gran idea es adaptarse a la crisis. La Agenda la hicimos recién acabada la crisis económica, y después nos llegó la pandemia, por lo tanto la hemos adaptado a las enseñanzas de la pandemia. La idea es adaptarse a las crisis y marcar como objetivo principal la resiliencia de las ciudades. ¿Cómo lo hicimos? Un proceso artesano. Expertos individuales, no agendas urbanas pret a porter. Primero la Agenda y luego el Plan de Acción, con una base muy real del territorio. Hicimos un análisis, previo hicimos una gobernanza multinivel muy consistente, porque lo veníamos debatiendo con nuestras ciudades y luego las ciudades lo debatían a su vez con sus agen-

tes sociales y económicos y concluimos con un Congreso, al que además vino el primer ministro de Portugal a presidirlo, donde convocamos en torno a unos 500 líderes asociativos, académicos, económicos, etcétera, de todo el territorio y de todas nuestras ciudades, con un promedio entre 10 y 20 por ciudad dependiendo del lógicamente de la entidad de la ciudad. Técnicos y expertos, implicamos a funcionarios y políticos de la administración local. El papel de los funcionarios es clave, porque si el funcionario piensa que su papel consiste solamente en tramitar papeles, mal vamos porque entonces lo externalizan todo, y el problema es que los trabajos que te entregan no siempre llevan luego manual de instrucciones, y así luego pasa lo que pasa.

Esto se amplió también con otras administraciones cuando son colaborativas, y a representantes institucionales, se abrió a toda la población, además mediante consultas escrita y acabamos con el congreso de debate; por lo tanto la gobernanza fue completamente básica para que la gente se sintiera corresponsable y que participara.

Entonces, ¿qué se debe y que no debe ser? Es una oportunidad para reflexionar, pero hay que reflexionar sobre los errores, hay que reflexionar sobre las carencias, es decir ¿por qué estamos aquí?. Estamos aquí sólo por factores externos o muchos de los errores son internos, ¿estos son problemas de un ecosistema o son las consecuencias de un ecosistema?. Y en la administración

3. https://www.eixoatlantico.com/images/SIE/sie-sostenibilidad-povoa-2021/pmusea_sie_f-cardenas.pdf

local, por lo menos si no es la única, los problemas muchas veces tienen que ver con egosistemas, no con ecosistemas. Yo tengo la idea de que el nacionalismo, el nacionalismo de todo tipo, el portugués, el español, el gallego, el catalán, todos, es la búsqueda de culpables externos para los errores internos. La Agenda Urbana debe ser un instrumento, ¿para qué?, para hacer de las ciudades ese espacio nuclear de crecimiento inteligente, sostenible, integrador, dentro del marco estratégico europeo. Pertenecemos a un sistema más amplio que además aporta los elementos más positivos que estamos viviendo. Y por supuesto, queremos que la nuestra sea el referente integrador de ese esfuerzo colectivo de nuestras ciudades para poder liderar ese crecimiento. En síntesis es un instrumento de desarrollo regional al servicio de nuestro sistema urbano, porque el protagonismo de la Agenda Urbana son las ciudades las que deben de tomarlo y desarrollarlo y eso es fundamental, porque si no lo entienden, la agenda urbana local, se queda en la foto del alcalde de la alcaldesa contando y vendiendo.

Hace años estamos entregando un documento sobre la Agenda 21 y un alcalde de una ciudad gallega o portuguesa. me preguntó antes de la rueda de prensa, ¿de qué va esto?. No preguntó nada más y tuvo una intervención brillante. Había tomado unas notas, había hecho un discurso buenísimo y no tenía ni idea de lo que estaba hablando, pero el discurso que había hecho era buenísimo, pero evidentemente después no tenía funcionarios implicados, no tenía políticos implicados. En esa ciudad, la Agenda 21 hubo que empezarla desde cero explicándole todo.

¿Cuáles son los principios inspiradores y las marcas transversales?. Fomentamos un modelo que representa ese sistema urbano, donde la suma del conjunto supere la suma de las partes. Lo estamos viendo en el fútbol, puedes tener 10 jugadores buenísimos pero eso no hace un equipo. El equipo es más que la suma de individualidades. A veces tienen jugadores o jugadoras muy buenos y no eres capaz de hacer un buen equipo, porque el conjunto no es la suma de las partes, es más que la suma de las partes.

La coordinación es evidente. Tenemos que compartir recursos, inversiones y servicios. Somos un sistema urbano. Defender la igualdad de oportunidades, derechos y deberes de la ciudadanía. es fundamental. Es algo que en los últimos años y cuando hablo de los últimos años hablo de una década, ha tenido un fuerte retroceso en muchos aspectos. Impulsar la competitividad tanto del capital humano como del territorio y, lo más importante, adaptarnos al escenario internacional de globalización, mediante la modernización institucional y de los sectores productivos, a lo que se llega apoyando la innovación social. Fijaros que es un todo, es un continuo, no son unas partes individuales, no es un inventario que se haga de cosas. Es un todo concatenado, donde cada uno tiene que ser causa y efecto o no funciona. Tenemos enfoques transversales, uno es las smartcities, obviamente el cambio climático, la regeneración urbana y una muy importante que nuestras ciudades no ven: la internacionalización del territorio, de la economía y de las ciudades. Eso los catalanes lo han visto siempre muy bien, los vascos lo han visto siempre muy bien, ahora ya empieza a ver ciudades que empiezan a ver, pero por lo menos los portugueses lo han visto muy bien, pero en las ciudades gallegas sigue siendo un hándicap importante y les puedo decir que hasta hace 7 u 8 años, el gran problema de nuestras ciudades grandes era que no tenían nadie que hablara inglés. Incluso en las webs de Turismo ni siquiera estaban en inglés. Parece una tontería ¿verdad?.

Estos son los ejes de actuación de una forma muy sintética:

- Primero es lograr un sistema urbano organizado, el nuevo territorio, con seis subejjes: la cohesión territorial, la ordenación territorial en las áreas funcionales, la accesibilidad, la movilidad, la intermodalidad y conectividad y la planificación urbana. Los veis listados, pero ponerlos en círculo interconectadas, así es como la hicimos. Estos fueron los principios, que luego desarrollamos.

- El segundo, la ciudad debe ser competitiva en crecimiento y empleo. Sin empleo no hay nada, se habla de la economía, pero al final el objetivo es el empleo. Sin empleo no hay dignidad, no hay calidad de vida, no se pagan impuestos, sin impuestos no hay administración pública, no hay educación, no hay sanidad. ¿El objetivo es la economía? Si, pero el objetivo último es el empleo y por lo tanto tenemos que hablar de marketing territorial, urbano, de especialización inteligente, innovación, turismo. Nuestras ciudades son ciudades con un sector terciario muy importante. Por supuesto, integrando también los aspectos culturales y los territorios creativos.

No es sólo el consumo cultural. Tenemos que hablar de la producción cultural. Ya nos hemos olvidado de aquel viejo debate hace 40 años, entre democracia cultural y democratización cultural. La democracia cultural está muy bien. El acceso de todos al consumo, pero es más importante la democratización cultural, el acceso de todos a la producción cultural para generar industrias creativas como uno de los grandes motores económicos del territorio, por lo menos nuestro territorio Marítimidad, eso ya es algo obvio, que muchas veces se olvida. Portugal tiene un Ministerio del Mar, una Secretaría de Estado del Mar. España creo sólo que tiene un Ministerio de Pesca.

Hay aquí algunas diferencias y en las comunidades autónomas pasa algo parecido. Algunas sí tiene lo de mar, pero fijaros que eso también evidencia un concepto a pesar de que somos unos de los territorios con más kilómetros de costa de Europa. Para nosotros el carácter marítimo es fundamental porque es nuestro vínculo, además con América.

Por supuesto que hay que integrar el empleo y las universidades como polo de especialización inteligente, no como polo simplemente de expedición de títulos académicos.

- La Ciudad debe ser integradora y participativa reflejando la nueva sociedad, la demografía, la multiculturalidad, y la seguridad.

- Una ciudad ecológica, que resuelve los problemas de los residuos, la economía circular, el uso eficiente de los recursos y por último,

- Ayuntamientos eficientes Si no tenemos una administración eficiente con una buena gobernanza y una eficiencia administrativa, con una ordenación normativa, estructura de redes y lobby, desarrollar la agenda urbana no será eficiente.

Por último, hemos colaborado con nuestros socios de la frontera entre Brasil y Uruguay, en la primera agenda binacional de América Latina y próximamente se les entregará el primer plan de acción. Esta acción ha tenido tanto éxito que ahora mismo tenemos propuestas de Brasil, de Argentina y de Cuba para también hacer con ellos agendas urbanas y experiencias piloto: Nada más y gracias.

ÁNGELA DE LA CRUZ (00:30:15)

es trabajar como si fuesen una única ciudad, con 42 municipios de dos países distintos, como si cada uno de ellos fuera un barrio. Esto, indudablemente, es una transición territorial de las que se supone que estamos buscando en este Congreso. Como trasladarnos del Urbanismo convencional español a otros mecanismos y, desde luego, todo lo que hemos oído aquí suena a Ordenación del Territorio.

A continuación, Onán Cruz, Director General de Ordenación del Territorio del Gobierno de Canarias, nos va a explicar las experiencias de su gobierno en relación a las agendas urbanas.

ONÁN CRUZ (00:31:15)

Buenas tardes a todos y a todas, compañeros de la mesa autoridades asistentes al Congreso. Primero tengo que darle las gracias a las organizaciones por haberme invitado a formar parte de esta mesa de redonda para hablar de agendas urbanas. También quiero agradecer a la empresa GESPLAN, que me han ayudado a preparar esta presentación y por todo el asesoramiento que hacen a la Dirección General de Ordenación de Territorio de Gobierno de Canarias. GESPLAN es una empresa pública que apoya a tanto a las consejerías del Gobierno de Canarias como a los ayuntamientos y a los cabildos.

En Canarias tenemos una realidad territorial muy singular si lo comparamos con el territorio peninsular. Allí no tenemos trenes, no tenemos AVEs. Somos ocho pequeñas islas, con ocho particularidades y donde viven algo más de dos millones de habitantes. Ocho realidades territoriales diferentes, ocho maneras de entender el territorio diferente, que nos hacen llevar a ocho planteamientos urbanos totalmente diferentes. Aquí mezclamos urbanismo y territorio.

El desarrollo de la Agenda Canaria 2030⁴ es uno de los retos de este gobierno y de esta Consejería y de esta Dirección General, alineada con el compromiso internacional de alcanzar ciudades y espacios sostenibles y saludable, sobre todo esta última parte. Con este fin, se elaboró la Agenda de Desarrollo Sostenible de Canarias y a partir de esta herramienta y otras acciones que verán a lo largo de mi presentación, podremos comprobar que intentamos caminar en lo que nos hemos propuesto: habitar de manera sostenible y saludable nuestro archipiélago. Se trata de alinear las políticas autonómicas y locales a los acuerdos internacionales y europeos, a las directrices de la agenda urbana europea y española. En este sentido es fundamental que todos los municipios de Canarias adquieran ese compromiso. Estamos trabajando con el apoyo de la empresa GESPLAN para que esta agenda urbana llegue a todos a los 88 municipios de las Islas Canarias

Resulta de vital importancia el desarrollo de una agenda urbana bajo una hoja de ruta hacia la transición ecológica y afrontar el cambio climático, pero también lo es para cualquier comunidad y la canaria, en particular, contemplar y alinearse con las políticas palancas que nos permita acceder a los fondos financieros disponibles para hacer posible todos estos programas y situaciones pilotos que estamos intentando llevar a cabo. Entrando en el caso concreto de Canarias entre las particularidades que deben tenerse en cuenta para tratar la agenda urbana, se encuentran la incorporación

4. <https://www.gobiernodecanarias.org/agendacanaria2030/>

de las metas culturales, al lado de los ODS; es decir en Canarias hemos incorporado a las 17 metas la Cultural debido a la importancia que tiene el patrimonio cultural y natural de las islas. Como les comentaba antes, Canarias es un territorio de 88 municipios, de los cuales la mitad son municipios en declive demográfico, que aglutinan sólo al 10% de la población.

Tenemos una fragilidad territorial y estratégica fundamental. Ello conlleva que existan fenómenos y episodios considerables tales como riesgos naturales: actividad volcánica como es el caso de la isla de La Palma, incendios forestales como los que hemos vivido últimamente en este verano, sobre todo este último en Tenerife, que todavía está dando su últimos coletazos y la inmigración con llegadas récord a nuestras islas.

Aparte de los aproximadamente más de dos millones de habitantes que tenemos, Canarias soporta anualmente más de un millón de turistas y llegadas puntuales de inmigración. En este marco el Gobierno de Canarias está abordando diferentes acciones concretas que podemos englobar bajo cinco líneas de trabajo (Figura 1).

Figura 1. Líneas de trabajo. Agenda Urbana canaria



Fuente: Presentación de Onán Cruz en el XI CIOT

La primera línea es la evaluación y el seguimiento a la estrategia de Canarias para el desarrollo de la agenda urbana; guías metodológicas para su implementación donde GESPLAN está jugando un papel fundamental; planes piloto de acciones local para servir de modelo para poderlo exportar a otros municipios; hemos puesto a disposición de las administraciones de Canarias y de la ciudadanía, observatorios y portales web donde pueden visualizar los indicadores actualizados a una escala suficiente y finalmente, hemos implementado a través de la empresa

públicas GESPLAN el programa de apoyo a oficinas técnicas.

Para resumirles un poco en qué consiste ese programa, es una gran oficina técnica donde hay técnicos de todas las especialidades que apoyan a todos ayuntamientos y a los siete Cabildos Insulares, y que se ocupan desde emitir un informe desde una consulta jurídica o hasta la elaborar unas ordenanzas. Parecen cosas muy sencillas, pero cuando no se tiene personal cuesta sacar adelante tu idea de ordenación territorial.

La Guía para la Localización, Implementación, Dinamización y Seguimiento de la Agenda Urbana 2030 por parte de los cabildos y de los municipios de Canarias⁵, es un documento publicado

5. <https://www.gobiernodecanarias.org/cmsweb/export/sites/agendacanaria2030/galerias/documentos/Guia-localizacion-local-Canarias.pdf>

en 2021 y elaborado por la Dirección General de Investigación y Coordinación del Desarrollo Sostenible. El objetivo de esta guía es una aproximación al proceso de captación y consecución de los ODS a los siete cabildos y a los 88 municipios; es decir darle las pautas para orientarlos a desarrollar y seguir la evaluación tanto a nivel municipal como insular, del proceso de aplicación de los ODS. Por otra parte, este mismo año hemos publicado la Guía de la Agenda Urbana de Canarias, que trata de facilitar una labor de implementación a los ayuntamientos y a los cabildos a la hora de redactar un Plan de Acción Local de implementación de la Agenda Urbana.

Además la web del Gobierno de Canarias ha publicado un visor web donde se pueden acceder al estudio del diagnóstico sobre la situación de la urbanización de las Islas Canarias⁶, en el contexto de la Agenda Urbana Española y a la que pueden acceder todas las administraciones y la ciudadanía general.

Como caso demostrativo del Plan de Acción de la Agenda Local Urbana de Canarias, el Gobierno ha desarrollado un plan piloto en el municipio de Firgas, en la isla de Gran Canaria, donde la importancia del agua en este municipio es fundamental y donde podemos mostrar el ejemplo del ODS añadido a los de la Agenda 2030, el del patrimonio cultural,

Los ejes surgen como resultado de la puesta en valor de la información recabada, el proceso participativo y tras un diagnóstico enhebrando los objetivos, dimensiones y metas de las distintas agendas. Hemos mezclado los objetivos de la Agenda europea, de la Agenda Española y de la Agenda Canaria, donde cada eje concluyen unas propuestas de acciones planificadas y presupuestadas.

Uno de los campos de la actuación estratégica que debe contemplar la Agenda Urbanas debe ser la dimensión ambiental y la renaturalización de nuestras ciudades, para buscar soluciones en la naturaleza. En relación a esto, hemos desarrollado un programa piloto de renaturalización derivado del eje con ese mismo nombre, del Plan de Acción Local del municipio de Candelaria en la isla de Tenerife, donde se acomete una estrategia de infraestructura verde municipal. Este proyecto piloto pretende servir de testeo para la futura estrategia Canarias sobre conectores ecológicos y renaturalización. Es un objetivo de esta Dirección General hacer esta estrategia canaria con la elaboración de diferentes guías metodológicas, y hasta una guía de naturalización con especies autóctonas de Canarias, donde damos las características de cada especie, donde se podría colocar, qué sombra provocaría como afectaría las instalaciones, para que los técnicos municipales tengan mucho más fácil a la hora de renaturalizar sus espacios.

Actualmente se está trabajando en una estrategia canaria de reto demográfico. Como novedad nuestra Consejería recoge una Viceconsejería de reto demográfico, que junto con otros temas como el agua, tiene como objetivo principal trabajar en el reto demográfico de las islas. Un reto demográfico con un observatorio en el marco de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico que se estructuran los cuatro ámbitos que a continuación se proyectan sobre el territorio.

También tenemos el proyecto barrios ODS que está gestionado desde la Fundación de General de la Universidad de La Laguna. Este proyecto denominado “Los ODS en tu comunidad agentes del cambio”, se basa en una serie de acciones formativas que tendrán como objetos facilitar a las

6. <https://www.gobiernodecanarias.org/planificacionterritorial/materias/agenda-urbana/agenda-urbana-canaria/>

personas participantes los conocimientos básicos sobre los ODS de la agenda 2030. Se ha puesto en marcha el programa Barrios-ODS para organizar en municipios de todas las islas, encuentros participativos y abiertos donde se van a llevar a cabo la participación ciudadana para la planificación de los planes de acción. Este programa pretende llevar a cabo planes de acción con la participación ciudadana y enmarcarlos dentro de la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible 2030.

Y para finalizar mi intervención, se observa que todavía la implementación de los planes de acción local e insulares de la Agenda Urbana en Canarias es escasa, pero también esperanzadora porque cada vez hay más administraciones que a través del programa de GESPLAN de apoyo a las oficinas técnicas, piden y solicitan formación, apoyo y asesoramiento para llevar a cabo la captación de fondo necesarios para poder implementar sus programas de Agenda Urbana y sus proyectos piloto. Muchas gracias nuevamente.

ÁNGELA DE LA CRUZ (00:30:15)

De estas presentaciones simplemente poner de manifiesto como estamos obteniendo ejemplos magníficos de implementación de

la Agenda Urbana, muy diferentes entre sí, como son diferentes también los territorios a los que se aplican. En este caso se trata de un territorio insular que además es bastante diferente al otro territorio insular, el de Baleares.

En Canarias han optado por esa Agenda Urbana casi metodológica para que los 88 municipios puedan acercarse a este tipo de planificación estratégica, que tiene en cuenta lo social, lo económico, lo medioambiental, lo urbanístico, lo que llamaríamos realmente ordenación territorial, mientras que lidia con retos que son propios del territorio canario. Esos riesgos naturales que no existen con esa virulencia en otros lugares del país, los problemas de inmigración y, en vuestro caso, el turismo que debido a la climatología, lo tenéis todo el año, con la presión que ejerce la actividad turística sobre lo que es la vida cotidiana.

Simplemente recordarles a ustedes que en el caso de Baleares el acercamiento a la Agenda Urbana ha sido completamente diferente, lo que tenemos es un proyecto piloto de Agenda Urbana en la isla de Menorca, que está declarada reserva de la biosfera y que ha sido tan paradigmático que en una reciente ley aprobada en Baleares han conseguido que el decálogo de la Agenda Urbana aparezca definido como el principio de desarrollo, territorial y urbano sostenible para todas las Islas Baleares y no solo para Menorca que fue la impulsora de este proyecto.

Pasamos a la visión de la Universidad con la presentación de María Luisa Gómez Jiménez, a la que doy la palabra.

M^a LUISA GÓMEZ (00:44:15)

Buenas tardes a todas y todos. En primer lugar, quisiera dar las gracias por la oportunidad de participar en este Congreso. Gracias a la organización. Gracias a esta preciosa ciudad en la que nos encontramos. A los compañeros de lujo, que tengo la oportunidad de oír, a los asistentes tanto en presencial y como en virtual.

Les voy a hablar de otra cosa, que es una transición que nos fascina a todos últimamente, pues vivimos pegados a la tecnología. Todo es tecnológico, ¿verdad? Vamos a revisar los elementos

vinculados a la transición digital. Esto es, examinaré, las agendas y la transición digital. Lo voy a hacer desde el derecho administrativo, pero no les voy a hablar de leyes. Si me voy a entrar en pensamientos, en pensamiento que a mí me ha motivado, me han suscitado interés y que creo que quizás podemos compartir y pueden servir de base para un debate.

En primer lugar, ubico estas reflexiones en la línea C3 del COngreso, que es la economía, las TICs al servicio de las ciudades, los territorios y los ciudadanos y yo lo ubico además en esa inteligencia territorial en la era de la inteligencia artificial.

Así, que permítanme llevarlos de viaje. Los voy a llevar de viaje a la idea de las ciudades inteligentes. Se ha debatido esta mañana, y quiero volver sobre la naturaleza jurídica que tienen. Los juristas somos muy pesados con esto, siempre nos preocupa demasiado ponerles el cascabel al gato, y nos planteamos, ¿esto qué es? ¿Es una ley? ¿Tiene consecuencias jurídicas? No voy a entrar en un debate formal, pero que sepan que ahí está esa proyección, al final acaba siendo vinculante porque acabamos consiguiendo que se hagan las cosas.

Los compañeros que me han precedido en el uso de la palabra, así lo han puesto encima de la mesa. Siempre tenemos este runrún de pensar a donde llegarán las agendas urbanas, y yo lo que les planteo es sumar a las agendas la necesidad de las ciudades inteligentes. ¿Como generamos esa inteligencia territorial? Así, las ciudades inteligentes se vinculan en la Agenda Urbana, en concreto en el Objetivo Estratégico 9 que se orienta a liderar y fomentar la innovación digital. Saben desde un tiempo a esta parte todo el mundo habla de lo digital, y la pregunta es: ¿Cómo vamos a llevar esa innovación a las agendas desde la agenda digital española?.

Figura 2. Síntesis entre de las relaciones entre el Objetivo Estratégico 9 de la AUE con los ODS y las metas de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y con otros proyectos internacionales

 Principado de Asturias  Congreso de Medio Rural y Cooperación Territorial  XI CONGRESO Internacional de Ordenación del Territorio  11º International Congress of Spatial Planning  TRANSICIÓN TERRITORIAL  Gijón / Xixón, del 25 al 27 de octubre de 2023				
AGENDA URBANA ESPAÑOLA	ODS ODS 11: METAS	NUEVA AGENDA URBANA INTERNACIONAL	AGENDA URBANA EUROPEA (PARTENARIADOS)	EDUSI OBJETIVOS ESPECÍFICOS PERIODO 14-20
9.1. Favorecer la sociedad del conocimiento y avanzar hacia el desarrollo de las ciudades inteligentes (Smart cities)	 9.5 Investigación científica, capacidad tecnológica	66; 150; 151; 157	Transición digital (Smart Cities)	O.E.2.3.3. Promover las tecnologías de la información en Estrategias urbanas integradas, incluyendo Administración electrónica local y Smart Cities
9.2. Fomentar la Administración electrónica y reducir la brecha digital	 5.b Uso de tecnología y tic	156		
Objetivo estratégico 9: Liderar y fomentar la Innovación Digital				

Fuente: Presentación de M^a Luisa Gómez en el XI CIOT

xión bien hecha por cierto, respecto de las proyección internacional de las agendas y de las EDUSIS.

Como he dicho, no voy a entrar en eso, antes quisiera reflexionar, sobre que supone ser una ciudad inteligente, ¿cómo podemos llegar a ser una ciudad inteligente?, porque yo cuando me muevo por el mundo y en los distintos foros en los que se tocan esas ideas, siempre se hablan de cosas distintas y no hay un concepto unívoco, ni siquiera la legislación las define, no hay una definición exacta.

Pues bueno, ciudad inteligente es aquella que debe tener determinadas características. Creo que hay preconceptos que quizás conviene repensar y el concepto de Ciudades Inteligentes, es uno de ellos, yo les voy a llevar por este por esta senda, un poco entretenida, para vislumbrar no sólo los condicionantes y sino también los nuevos retos que supone.

La inteligencia artificial como les decía, forma parte de nuestro ecosistema vital en todas sus aplicaciones, pero ¿qué otros conceptos aparecen cuando pensamos en ciudad inteligente?, pues imagínense que las ciudades inteligentes son ciudades innovadoras. Una ciudad inteligente es una ciudad innovadora, es una ciudad del futuro, esta terminología ya es un poquito antigua, pero también se decía es la ciudad del futuro, es lo que viene, es la ciudad inteligente. Y aquí hay una disquisición inclusive en la terminología porque Smart, lo hemos querido traducir como una cosa distinta de inteligente. ¿qué es la inteligencia y qué es lo Smart?. Eso daría para otro debate. Otra idea es que se trata de una ciudad informacional, donde la información juega un papel relevante. ¿Es o no la información el concepto clave? Pensamos eso de tener que estar conectados y que nos digan por donde va el tráfico de la ciudad o cuales son los pronósticos que tenemos, ¿es suficiente? Hay una serie de elementos, que tenemos claro y eso se ven las agendas, pero se ve en todos los planes locales, se ve en todas las iniciativas que se vienen a desarrollar y es que al menos tenemos que conseguir combinar esos elementos: la sostenibilidad el social, la económica y la ambiental. Así, se trata de conseguir que nuestras ciudades sean no solamente viable o equitativo sino vivibles. Es decir, un lugar donde se pueda vivir.

Para la Unión Europea hay algún concepto sobre esta idea de ciudad inteligente y que hablaba de algo más que la introducción de tecnología, según viene a señalar la Agenda Digital Europea⁷. Es mucho más y tiene elementos que algunas personas le pueden hacer pensar. Esta mañana oía decir que la inteligencia se mete en la ciudad y parece que lo que pensábamos hace unos años, ya es real.

Pensábamos que íbamos a ver una serie de cuestiones de smart grid para la eficiencia energética y uno puede pensar que la ciudad acabará como lo representado en la Figura 3. ¿Es esto así?, ¿vamos a llegar a eso? Hay otros problemas y yo tengo mis dudas y me planteo, sin ser geógrafa, que las escalas, en derecho también hay que manejarlas, son importantes porque nos permiten plantear la interrelación en la que nos vamos a mover, en la que vamos a proyectar esa inteligencia territorial, tanto de arriba abajo como de bajo a arriba. El ODS 11 de Comunidades y Ciudades Sostenibles nos lo deja bien claro. Nos lo pone por escrito respecto de la movilidad, respecto del uso de los espacios comunes, respecto de las telecomunicaciones y nos sitúa en un enfoque ecosistémico (ecosystemic approach). Así es posible introducir tanto un enfoque micro integrado en la ciudad, donde nosotros vivimos, y vinculado a lo que pasa en nuestra vida día a día.

Desde la Universidad de Málaga, estoy desarrollando un proyecto de investigación del Plan Nacional en materia de vivienda domótica adaptada y muchas veces me planteo, ¿esto la gente podrá entener alguna vez la domótica? Cada vez es más fácil encontrar dispositivos, van llegando poco a

7. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/64/una-agenda-digital-para-europa>

The smart city concept goes beyond the use of ICT for better resource use and less emissions. It means smarter urban transport networks, upgraded water supply and waste disposal facilities, and more efficient ways to light and heat buildings. And It also encompasses a more interactive and responsive city administration, safer public spaces and meeting the needs of an ageing population. (https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en)

Figura 3. Modelo idealizado de smart city

Fuente: Presentación de M^a Luisa Gómez en el XI CIOT

poco, pero requieren pensar de otra forma y orientar de otra forma lo que podemos entender como una ciudad inteligente.

Hay iniciativas urbanas de la Unión Europea, que no hablan de ciudad inteligente. No utiliza la expresión Smart sino Intelligent. La iniciativa de las Intelligent Cities, aglutina una serie de ciudades a nivel de Europa, pensando en generar esa inteligencia a nivel local y trasladarla a la inteligencia del territorio, como una forma de “Super – inteligencia”.

Me gusta pensar entonces en el territorio como ese cerebro en el que, de alguna manera, están representadas todas estas inteligencias que se van solapando unas con otras, y que hacen posible una definición que tiene que integrar no solamente elementos de desarrollo sostenible, que todos más o menos podemos tener en la cabeza, sino elementos que tienen que ver con la Gobernanza. La Gobernanza también debe ser inteligente. Hablamos de gobernanza, no de gobierno, de gobierno abierto y hablamos también de elementos de conexión. Ese dar poder a las entidades locales que suponen un replanteamiento de lo que viene siendo el derecho local o desde el punto de vista local, se va a proyectar cuando se quieren generar ciudades en red.

Pues bien en este contexto, esa inteligencia territorial ha sido definida. En el CORDIS ya se tiene alguna definición que implicaba ese empoderamiento que les decía no solamente local, sino también a nivel de comunidades. Fijense en comunidades y a nivel regional. Así define CORDIS la Inteligencia Territorial como:

La inteligencia territorial es una disciplina que tiene como objetivo avanzar en el desarrollo sostenible de diversos territorios empoderando a las comunidades locales que viven en esos territorios. Esta ciencia emergente emplea el conocimiento multidisciplinario sobre los territorios y sus dinámicas y fortalece la capacidad de las comunidades locales para participar en el desarrollo de su región de manera justa y sostenible.

Fijense, estamos haciendo transiciones que casi se solapan, pues el Pacto Verde Europeo ya se viene a referir a esa gestión circular en las ciudades, y al final resulta que una ciudad inteligente no solo es aquella que tiene la tecnología más avanzada, sino que es aquella que sabe utilizar de manera más eficiente los recursos de los que dispone y esa eficiencia de la gestión de los recursos, la hace pues contar con una serie de elementos que son los clásicos como la movilidad eficiente, la gestión evidentemente medioambiental, la economía también sostenible y bueno, esos elementos clásicos esas cinco o seis palas que antes les mostraba

Pero es preciso recordar que se tiende a ver las ventajas de la tecnología, también se puede encontrar con las dificultades que la tecnología plantea y yo les hablo de las brechas digitales. Le hablo de la cohesión social, de los problemas que pueden suponer, pues ¿qué población se maneja en la sociedad red? y ¿qué población no llega a manejarse en la sociedad red? y esto genera también desequilibrios, como los procesos de gentrificación, que estamos viendo en el ámbito turístico en el ámbito urbano, desde la perspectiva de la smartificación, de la gestión inteligente. ¿Y como lo resuelvo? A veces uno dice, vamos a buscar soluciones. En la Academia de los académicos sólo piensan y piensan, pero no aterrizan, a mí me encanta aterrizar las cosas. Vamos a buscar soluciones y te empiezas a encontrar con que al final, la integración tecnológica implica la convergencia de un tejido empresarial que quiere vender dispositivos “inteligentes”. Pues hoy existen dispositivos que permiten realizar múltiples funciones. Así, existen dispositivos que te permite geolocalizar tu coche, por ejemplo o te permiten hacer un seguimiento de donde estamos. Esto se entiende bien si recordamos que las soluciones tecnológicas, todavía no están definidas porque el concepto aún no ha sido definido, al menos en el ordenamiento jurídico español no tenemos, como les decía, un concepto unívoco de ciudad inteligente.

No hay soluciones estandarizadas. Eso les adelanto ya, pero si tenemos buenas prácticas y si hay algunas pistas por las que empezar a tirar del hilo. ¿Cuáles son esas pistas? Yo me voy a los estándares y me he tenido que ir a la industria y a la domótica, este es el caso por ejemplo AENOR, y me he tenido que ir a las grandes entidades que se encargan a nivel internacional europeo y nacional, de estandarizar el uso de determinados productos y dispositivos que vamos a usar cuando queremos tecnificar algo o hacer inteligente o llamar inteligente algún producto o servicio. Normas AENOR hay muchas y se aprueban cada vez más y hay que poner en valor el trabajo que se realiza y destacar su proyecto en el ámbito internacional. España, va bien ubicada, al menos el CTN178⁸, que son las que se refieren a las ciudades inteligentes.

Pero ¿qué se ha hecho aparte de esto? ¿qué es lo que podemos nosotros concluir? Por un lado, hay una serie de indicadores que tiene que permitir definir una ciudad como la ciudad inteligente. Estos indicadores que necesitamos definir actúan como “key performance indicators” o KPI (indicadores clave de resultados). Yo participé hace unos años en el grupo de la Academia de la UNECE

8. <https://www.une.org/encuentra-tu-norma/comites-tecnicos-de-normalizacion/comite?c=CTN+178>

que definía los indicadores de la ciudad inteligente a nivel internacional. Una de las cuestiones, mas interesante fue la reflexión sobre los KPI, y entender que lo que a una ciudad le sirve para calificarse como ciudad inteligente, puede no servir a otro. Para España hay determinados indicadores que en otro país, ejemplo Estonia, no son los mismos.

En este mundo convulso en el que nos vemos hoy día con más razón. Se tienen que plantear estos debates. Algunos abogarían entonces por un ranking de ciudades y todos quieren salir a la foto. En la actualidad existen muchos rankings de Ciudades Inteligentes. ¿Es algo más que esto?, ¿a dónde vamos con esta orientación? En España ya sabéis que se han llevado a cabo iniciativas relevantes. Por un lado el Plan Nacional de Ciudades Inteligentes del año 2015⁹. El sucesor, pensando ya no en ciudades, ampliamos la escala, hablamos de territorios inteligentes, porque pensamos en esta rururbanización, en la conexión entre lo rural y lo urbano y que también fuese inteligente. Pesamos en esta España vaciada. Tenemos que conectar, tenemos que coexionar, hay que darle importancia al territorio, y en el 2017 se definieron otras áreas prioritarias en ese Plan de Territorios Inteligentes¹⁰. Paralelamente se han planteado modificaciones y reformas normativas. Así, una reforma normativa que se han ido moviendo en los últimos años, que muchas conocen. En el ámbito de la infraestructura comunes de telecomunicaciones y la reciente Ley de Calidad de la Arquitectura¹¹, por ejemplo entre otras.

Pero para mí la pieza clave, es el gobierno inteligente o la gobernanza, porque si no se definen estos elementos de la identidad, por ejemplo digital de una ciudad, si no se define como se iba a llevar a cabo esa prestación de servicios digitales, si no se define o si no se establece en ese portfolio que comprenda desde esa firma digital, la interoperabilidad de todos los elementos que suponen ese marco, que por otro lado es un marco europeo interoperable, que lleva incluido ahí la ciberseguridad, por ejemplo. Si esto no está claro, lo demás se va a caer. Debemos tener muy atados algo más que los estándares, debemos tener avanzada esta rueda. Esos retos que van de lo posible, es decir lo que la tecnología nos permite, que cada vez nos permita hacer más cosas. Muchas veces imparto docencia a estudiantes del Máster de domótica y no se pueden imaginar los dispositivos que a veces me dicen que pueden hacer. Cada vez se pueden hacer más cosas.

Eso nos lleva a destacar que contamos con **lo tradicional**, porque hay que salvaguardar lo que uno tiene, es decir, no se trata de porque ahora vamos a hacer todo muy inteligente, vamos a dejar atrás las tradiciones, lo auténtico, lo autóctono, lo que nos caracteriza, nos identifica y hay combinarlo con la automatización y sobre todo, yo casi por ir cerrando el círculo, para mí lo más importante son las personas. Tenemos esa tecnología, tenemos esos procesos, tenemos esas posibilidades tenemos esa transición digital, pero si no ponemos en el centro a las personas, tenemos esa brecha digital tremenda que plantea el quién, el que el como y el cual. ¿qué controla?, ¿quién lo controla?, ¿cómo se controla?.

Yo quiero pensar en una ciudad inteligente centrada en las personas. En esta era de la robótica, de la inmótica, de la urbamótica, palabra ya inventada hace muchos años. En esta era del uso de la tecnología casi para todo, a veces casi sustituyendo a los pensamientos creativos que nos caracterizan hay que abogar por esa reserva de humanidad.

9. <https://plantl.digital.gob.es/planes-actuaciones/Paginas/plan-nacional-ciudades-inteligentes.aspx>

10. https://avance.digital.gob.es/es-es/notasprensa/Documents/Plan_Nacional_Territorios_Inteligentes.pdf

11. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-9837>

Hay que abogar por reservar y salvaguardar nuestros derechos y marcar esas líneas rojas, esos esquemas, hay que apuntar a ciudades circulares, donde los recursos se usen con eficiencia sabiendo que son limitados y la crisis los está poniendo encima de la mesa. Todos debemos estar de verdad estar concienciados en hacer uso de ellos de una manera eficiente, y hay que crear esas ciudades en red y esas redes de ciudades, para la cual las agendas son los elementos clave. Como ven, hay más 1.073 áreas urbanas en España. Se trata de plantearnos hasta dónde podemos llegar y les dejo como una pregunta, ¿cómo de inteligente debe ser una ciudad?, ¿tiene límites?.

ÁNGELA DE LA CRUZ (01:03:30)

Muchísimas gracias María Luisa por traerles esa visión que a los tecnócratas digamos del Urbanismo y de la Ordenación del Te-

rritorio nos resulta tan atractiva, por lo diferente y por lo refrescante y lo que tú has dicho que también resulta muy curioso, que algo así venga, precisamente de la Academia, que uno piensa que siempre es menos práctica que la propia Administración o que los propios técnicos que trabajamos para las administraciones públicas. Muy interesante todo lo que has comentado. Me surgen preguntas para conectar todo este mundo de las smart cities con temas de planificación territorial y de planificación urbana, incluso de acercamiento de las personas a esa planificación que es tan técnica y tan compleja y espero que en el coloquio puedan surgir ideas interesantes,

Bueno, doy la palabra ya al último de nuestros ponentes de la mesa a José Mateos para que nos explique la Agenda Urbana Metropolitana de la Diputación de Granada, uno de nuestros primeros y grandes aliados cuando identificamos proyectos piloto de implementación de la agenda urbana española. Tienes la palabra José.

JOSÉ MATEOS (01:04:30)

En el caso de Granada podéis pensar que hace una diputación hablando de agendas urbanas y de áreas metropolitanas. Granada para los que la conozcáis, es una

provincia muy dual, muy variada. Existe la Granada urbana, la Granada que se conoce a nivel turístico, con la Alhambra que es además una ciudad universitaria, muy dinámica, en la que vive más de la mitad de la provincia, 530.000 habitantes en 32 municipios que conforman su área metropolitana. También está la costa que está muy urbanizada y éstos son los dos grandes focos de desarrollo de la provincia, pues en sólo siete municipios se concentra el 50% de la población y tenemos 174 municipios. En cambio por otro lado tenemos la Granada rural. A nivel estatal, el 80% de la población vive en zonas urbanas y el 20% viven zonas rurales, pues en Granada ocurre literalmente eso, que el más del 80% de la población vive en las áreas urbanas que he comentado de Granada capital y costa y el 18% vive en municipios rurales. 126 municipios de 174 son menores de 5.000 habitantes. Evidentemente esta categorización depende de la zona de España en la que nos comparemos, 5.000 habitantes equivalen a un macro municipio en Galicia o incluso en Aragón, pero en Andalucía se considera pequeños municipios. En estos casos, el alcalde que es casi el principal responsable de todos los aspectos del Ayuntamiento y tienen poca capacidad de personal y de medios y poco presupuesto.

Lo que sí se da en Granada en la zona rural, es un proceso despoblación del medio rural. Ciento dos de sus municipios están en pérdida de población, por tanto, en la provincia se da básicamente lo que ocurre a nivel nacional. Zonas rurales que pierden población y que se está concentrando en áreas urbanas y claro, eso es lo que obliga y por eso estoy aquí, a la Diputación a tener esa doble

misión de trabajar en zonas rurales. Así, en Granada tenemos una estrategia provincial de lucha contra la despoblación del medio rural¹² y también se trabaja en entornos muy urbanos como el área metropolitana de Granada a través de estrategias de desarrollo urbano sostenible e integrado, concretadas en Metropoli Granada¹³. Todos los trabajos que están haciendo ahora desde la Diputación en materia de planificación, tienen una base común que es el uso de la metodología la Agenda Urbana y Rural de la provincia de Granada¹⁴, que sigue la metodología de la Agenda Urbana Española. En el año 2019 oímos hablar por primera vez de agenda urbana. En principio nos pareció que era un tema que estaba pensado para grandes ciudades, pero cuando ya las estudiamos detenidamente, nos dimos cuenta de que la metodología era también perfectamente aplicable a entornos de densidades medias e incluso a entornos funcionales urbanos-rurales y eso nos gustó (Figura 4).

Figura 4. Áreas funcionales urbanas y rurales. Provincia de Granada



Fuente: Presentación de José Mateos en el XI CIOT

mentar en un pequeño municipio, llevarla al último rincón de la provincia de Granada, tanto es así que a día de hoy tenemos prácticamente cubierto todo el territorio provincial con agendas urbanas y hemos identificado once áreas funcionales que tienen agenda urbana comarcal. ¿Por qué comarcal?, porque una de las conclusiones casi desde el principio, fue que trabajar en pequeños municipios a nivel individual los procesos de planificación estratégica, hubieran requerido muchísimo más medios de los que teníamos. Era como replicar y repetir el mismo diagnóstico y casi la misma estrategia, municipio tras municipio y nos dimos cuenta que había muchas sinergias si trabajamos a nivel de área funcional. Área funcional que en nuestro caso era la comarca y esta ha sido una de las conclusiones de este proceso. Este proceso, seguido muy de abajo arriba, nos ha permitido tener una agenda urbana provincial. No nos sentamos a definir en una sesión de trabajo con los expertos, sobre hacia donde debe ir la provincia de Granada, sino que más bien lo que hicimos fue analizar que es lo que estaban planteando las agendas urbanas de cada una de las comarcas de Granada y trabajar con ellos para identificar prioridades de desarrollo. Se ha hecho un proceso muy de abajo arriba.

12. <https://www.dipgra.es/servicios/proyectos-y-estrategias/estrategia-provincial-ante-la-despoblacion/>

13. <https://granadametropoli.eu/>

14. <https://www.oteagranada.com/agenda.php>

A partir de ese momento empezamos a trabajar en materia de planificación usando la metodología de agenda urbana e incluso la incluimos en nuestro catálogo de servicios. El catálogo de servicios es la oferta que le hacemos desde la Diputación a los ayuntamientos para recibir prestaciones por parte nuestra y en él incluimos un servicio que era de apoyo para elaborar planes de acción de agenda urbana. La verdad que fueron muy bien acogida y eso nos ha permitido permeabilizar, llevar una metodología que parecía difícil de imple-

Hay que decir que también gracias a la metodología de agenda urbana, no sólo podemos hablar el mismo idioma con Canarias o con Galicia o con Castilla La Mancha, compañeros que están implementando agendas urbanas, sino que es que incluso dentro de la provincia de Granada, hemos puesto orden en el debate sobre la planificación estratégica, porque nosotros antes de implementar agenda urbana, ya estábamos trabajando la planificación estratégica. Es que parece que todo ha empezado con la agenda urbana, pero llevamos ya años trabajando en planificación estratégica, ¿pero qué ocurría? pues como decía el compañero del Eixo Atlántico, dependiendo de la consultora, dependiendo de los alcaldes, pues cuando se hacía un plan estratégico en una comarca, a lo mejor en un municipio, el objetivo de Ordenación del Territorio o de buscar la compacidad en el desarrollo urbano, pues a lo mejor uno le llamaba el objetivo 1, el otro le llamaba objetivo 5 o no lo trataba, y al final la agenda urbana nos ha permitido seguir un método que ha generado mayor orden en el debate. Tenemos un observatorio, el Observatorio Provincial de Agendas Urbanas de la provincia de Granada¹⁵, en el que podréis ver que hay un catálogo de más de 800 proyectos que se han planteado en cada una de las agendas urbanas de la provincia de Granada, pero ya viene estructurados por objetivos estratégico específico y bueno con un enfoque común. Es un elemento interesante.

Hablando de comarcas nos llevamos una grata sorpresa cuando vimos que la Unión Europea, por primera vez en este periodo de programación 2021-2027 recoge en el Programa Operativo Pluri-regional de España (POPE)¹⁶, la prioridad de invertir en áreas urbanas funcionales. Esto no existía hasta ahora hasta, donde el desarrollo urbano en las famosas EDUSI, iban dirigidas a ciudades, grandes o medias, pero se había olvidado de las áreas funcionales urbanas. Esto le va a permitir a municipios que están por debajo de los 20.000 habitantes, en concreto, el POPE pide que haya al menos una cabecera de comarca de más de 10.000 habitantes y un entorno funcional alrededor de ella, podrán acceder a financiación del FEDER para desarrollo urbano. Cuando vimos esto nos animó a seguir trabajando con este enfoque de comarca e incluso nos animó a hacer un estudio, que acabamos de terminar ahora, de área funcionales en la provincia de Granada, para tener posibilidades de, por lo menos, pelear por la financiación FEDER, porque cumplen con ese requisito de tener cabecera de comarca, además de 10.000 habitantes y sumar en su conjunto más de 20.000. Eso es lo que viene recogido en el programa operativo. No todas las áreas funcionales de la provincia de Granada cumplen con ese requisito, por ejemplo, las Alpujarras. Desgraciadamente no tienen ni un solo municipio de más de 10.000 habitantes y por tanto lo va a tener muy difícil para pelear por financiación FEDER, pero hay otras comarcas que sí, eso es lo que acabamos de hacer ese estudio de áreas funcionales, que tienen además ya agenda urbana y que digamos que están bien posicionadas para poder optar por financiación europea. En el estudio de área funcionales citado, hemos analizado, por ejemplo, la accesibilidad a los servicios públicos, por ejemplo, las isocronas de acceso a los hospitales comarcales, porque muchas veces el propio hospital comarcal define perfectamente cuales son las áreas, el entorno funcional de los municipios que se encuentran alrededor de él.

Entrando ya en tema metropolitano, una de las áreas funcionales por excelencia es el área metropolitana de Granada, que cuenta con su propia agenda urbana. A eso ha ayudado que en este periodo de financiación europea que termina el 31 de diciembre, el área metropolitana Granada contó con

15. <https://opaugranada.es/>

16. https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/PF/Documents/Programa_POPE.pdf

dos estrategias EDUSI que ejecutó la Diputación de Granada y que están en plena ejecución. Fue un plan de inversiones de 31 M€. Son dos EDUSI porque pudimos justificar que, dentro del área metropolitana de Granada, había dos coronas, una norte-sur y otra oeste, lo que nos ha permitido acceder a esa financiación.

Durante este periodo hemos ejecutado las EDUSI y eso ha servido mucho, tengo que decir que cuando hay financiación las cosas son más fáciles, para generar una dinámica colaborativa entre los ayuntamientos. Ahora hablaré si no hubiese habido EDUSIs, porque el tema de áreas metropolitanas rebasa con mucho el que haya una subvención europea. Es una cuestión que es de cajón, pero el caso es que sí es verdad que durante este periodo, hemos tenido la suerte de contar con una financiación de lujo para implementar dos estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado en el área metropolitana de Granada. En este caso en concreto en 18 municipios, que son menos que las que establece el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (POTAUG)¹⁷ que son 32, ¿por qué? Pues porque la EDUSI en la convocatoria estableció un criterio de que cuando planteas alguna EDUSI en un territorio supramunicipal, tenía que haber una conurbación, tenía que haber una continuidad del término municipal o del casco urbano. Entonces al final nos vimos limitados a 18 municipios que son los que entraron en la EDUSI. El caso es que en esos 18 municipios, pues se ha implementado una estrategia que como todas las EDUSI suele tocar desde temas de Smart City, a temas de economía baja en carbono, tema de movilidad sostenible, medio ambiente urbano, patrimonio urbano y la más importante, el tema de integración social a nivel de barrios, un enfoque a nivel de barrio que ha sido muy interesante implementarlo por primera vez en el área metropolitana.

A raíz de la EDUSI sale la marca en Granada Metrópoli, que refleja ese proceso y ese interés que ha ido creciendo poco a poco en el área metropolitana de Granada, de trabajar en común, de trabajar a nivel supramunicipal. Las EDUSI son estrategias que se diseñaron unas en el 2015, otras el 2016, un poco al calor, digamos de la de la convocatoria de ayudas, pero ahora sí nos encontramos en una nueva etapa, por lo menos en el caso de Granada, en la que si bien hemos ejecutado unas EDUSI, nos preguntamos ¿qué queremos ser de mayores?, ¿qué queremos plantearnos para este próximo periodo? y eso conllevaba actualizar las estrategias EDUSI que se diseñaron en su momento y qué mejor herramienta a la hora de actualizar una estrategia EDUSI, que la Agenda Urbana. Por tanto, lo que hemos hecho al final de las EDUSI ha sido una evaluación de como ha funcionado la estrategia y la hemos evaluado y hemos preparado un documento nuevo de estrategia siguiendo la metodología de Agenda Urbana, con una sinergia entre EDUSI y Agenda Urbana. Hemos seguido literalmente el esquema de objetivos estratégicos y específicos de Agenda Urbana Española y la verdad es que al final se han identificado 69 actuaciones muy concretas. Quizás 69 parezcan muchas, pero es verdad que el Área Metropolitana de Granada da también mucho juego y por poner un ejemplo, ha habido actuaciones que se plantean de movilidad urbana sostenible, de permeabilizar la ciudad de Granada hacia su corona metropolitana, que tenemos auténticas barreras que impiden la conexión entre la ciudad y el entorno de la Vega de Granada, que es un entorno natural. Hay multitud de propuestas, pero me quedo con dos de ellas. La primera tiene que ver con Ordenación del Territorio, fijaros y una de las propuestas que incluye nuestra Agenda Urbana Metropolitana es que los alcaldes piden a la Junta Andalucía que actualice el anteriormente citado POTAUG, que se elaboró antes de que existiera como existe ahora mismo, un transporte

17. <https://opaugranada.es/>

metropolitano. Hay un tranvía que conecta ya los principales municipios del área metropolitana, han surgido áreas comerciales que antes no existían y que han cambiado radicalmente la movilidad en el comercio en el Área Metropolitana de Granada, han surgido nuevas formas de transporte con los vehículos de movilidad personal: los patinetes eléctricos, la movilidad ciclista. Todo esto no existía cuando se elaboró el POTAUG. Por eso se pide a la Junta de Andalucía que por lo menos se plantee actualizar el plan a la nueva realidad de Granada.

También me quedo con el décimo objetivo, el relacionado con la gobernanza. Lo veo especialmente importante, pues gracias a la Agenda Urbana, los municipios se han marcado como objetivo crear un grupo de trabajo para trabajar gobernanza porque son conscientes de que es una de las grandes cuestiones pendientes en las áreas metropolitanas.

Tres palabras para finalizar. La Gobernanza en el área metropolitana no está resuelta, por lo menos en el caso de Granada. Al final al no haberse creado una un área metropolitana, la única que existe en España es la de Barcelona, lo que hemos tenido que hacer es ir adaptándonos, mediante soluciones ad hoc a las distintas problemáticas que se planteaban en el territorio. Primero surgió en los años 90 el tema de la gestión del ciclo integral del agua y aquí voy a mencionar el tema del liderazgo institucional. Una cosa son las competencias y otra cosa es el liderazgo institucional. En aquel momento la Junta de Andalucía podía haber dicho, vamos a crear un área un área metropolitana en Granada, que además viene recogido el artículo 43 de la Ley Bases de Régimen Local, para que se gestionen los servicios públicos a nivel metropolitano. Eso no se hizo. Como no se creó, como en Barcelona un área metropolitana, los alcaldes nos pidieron a la Diputación ayudarnos a organizarnos y se creó un consorcio en el que está la Diputación y los ayuntamientos. Luego más adelante, surgió el tema de transporte, pues se creó un Consorcio de Transporte, pero en ese no está la Diputación, porque como el tema de transporte intermunicipal, las competencias no son de los ayuntamientos sino de la Comunidad Autónoma, pues se crea un Consorcio de Transportes entre la Junta y los ayuntamientos. Es un consorcio cuyo presidente y gerente provienen de la Junta Andalucía. Se han ido buscando soluciones de geometría variable como le llaman ahora, según el caso. Para el tema de taxi, por ejemplo, en el área de prestación conjunta nosotros tenemos un problema enorme en el área metropolitana con los taxis, porque las licencias las da el Ayuntamiento y teníamos compartimentos estancos a la hora de que se pudiera mover los taxis por el área metropolitana de Granada. Es un tema que se está intentando resolver mediante convenios entre los distintos ayuntamientos. Al no haberse creado una figura definitiva y transversal para resolver los problemas de la gestión metropolitana, al final lo que lo que se ha hecho es buscar soluciones ad hoc mediante consorcios, convenios o instrumentos de colaboración, ¿qué es lo que pasa? que tenemos ahora sobre el territorio distintos instrumentos, distintas figuras administrativas que podían haberse simplificado si se hubiera creado un área metropolitana.

Al final vivimos con lo que tenemos y con lo que podemos, pero que soy muy pesimista respecto a la posibilidad de que en Granada o en cualquier otro territorio se emprenda seriamente el tema de la gestión supramunicipal mediante un área metropolitana ¿por qué? pues porque ahí confluyen el conflicto del localismo, el alcalde que no quiere ceder competencias a un ente superior y también de arriba abajo, a la Junta Andalucía como en el caso del Consorcio de Transportes, tampoco le interesa ceder esa competencia a un ente que ya no controla directamente el Gobierno regional. Yo creo que esto está pasando no sólo en Granada sino en toda España, pero es una pena porque al final las áreas metropolitanas no son incompatibles con la ciudad de los 15 minutos, al final son

redes de ciudades, son municipios que están en torno a la corona y en cada uno de ellos se puede organizar una ciudad de los 15 minutos, independientemente de que luego haya servicios metropolitanos que puede ser el Hospital Comarcal o la universidad o el campo de fútbol de Granada, pero para eso, hay mucho que hablar y seguro que se podría mejorar la gestión si hubiera voluntad pero bueno en fin es un tema harina de otro costal. Muchas gracias

INTERVENCIONES DE LOS ASISTENTES

INTERVENCIÓN 1 (01:27:40)

Para José Mateos quisiera preguntarle respecto a esa gobernanza conseguida a través de una mancomunidad de municipios, si es una figura que está reconocida, porque al final son prestación de servicios. Y después en el caso de Xoan Vázquez saber como surge, ¿cuál es el origen del Eixo?. Porque lo que estáis haciendo necesita mucha financiación, mucho tiempo y mucho trabajo.

XOAN VÁQUEZ (01:28:24)

A ver, mucho dinero no, mucha imaginación sí. Tenemos que ser conscientes de que tenemos grandes recursos y parece que no somos capaces de hacer nada, si no tenemos financiación y no nos damos cuenta de que muchas veces con lo que tenemos, somos muy ricos en conocimiento y en inteligencia no en ciudades inteligentes, porque algunas visto lo que votan, muy inteligentes no son, pero en todo caso lo que hay que hacer utilizar unos recursos e imaginación. Primero, trabajo sí. El dinero lo hemos financiado con los fondos de la cooperación transfronteriza y no creas que ha sido un valor para nada desfasado. Creo que en todo el proceso nos hemos gastado menos de 100.000 euros, en varios años. ¿Qué hemos utilizado? Lo que teníamos, gente muy buena en los ayuntamientos, gente muy buena en las universidades, gente muy buena en la sociedad, había que ponerla a hablar, había que enamorarla para que vieran que eran capaces, que sabían. Hay que poner en valor lo que tenemos y lo segundo, lo más importante. Imaginación. ¿Somos una ciudad única?, ¿tenemos necesidades de una ciudad única?. Yo a los alcaldes y alcaldesas les hacía dos preguntas. Primero, ¿qué quieres ser de mayor? y segunda pregunta ¿todo lo que estás planteando cuando vas a hablar en Santiago con la Xunta, con Madrid, con la Diputación, responde a una lógica o responde a una ocurrencia que has tenido por la noche? ¿Es una lógica simplemente de improvisación u organizamos lo que necesitas y evitamos que solapes peticiones y que a veces pidas cosas que puede resolver de forma transversal mejor haciéndolo de otra manera? y luego el resto es un problema de metodología muy básico. Primero identificamos un conjunto de personas en cada área y les pedimos que para las cinco áreas que creo que hemos estructurado, hicieran un documento base. Ese documento base lo sometimos a debate de todas las personas que cada ayuntamiento designaba para cada área: un concejal, una concejala, un asesor, un jefe de gabinete,... cada ayuntamiento tiene su propia realidad.

A partir de ahí iniciamos un primer proceso de consulta sobre esos documentos, pero dándole a entender a la ciudadanía, que no les estábamos pidiendo la carta a los Reyes Magos y, por mucho que crucifiques al alcalde, va a seguir sin ser el Cristo de la Cofradía del Santo Lamento, es decir, el Ayuntamiento no es el sitio al que hay que ir a manifestarse porque es el que está más próximo. Hay que ejercer la corresponsabilidad. No funciona el servicio de limpieza, pues no tienes

papeles al suelo. ¿quién mancha la ciudad?. Ese proceso nos permite aprobar documentos y una vez aprobados, se lo pasamos nuevamente a los técnicos y ahí hay una especie de relatorias, que hacen el primer documento de síntesis. Entonces incorporamos a más gente, por ejemplo, uno de los codirectores es profesor de arquitectura, de Urbanismo, fue Director General de la Xunta, fue teniente alcalde del ayuntamiento de La Coruña y conoce toda la realidades a diverso nivel. Otro es académico, otro viene del campo social. Cada uno afronta aporta su visión y luego procuramos también que los técnicos de alto nivel, que son aquellos que juntan la cuestión técnica con una experiencia política relevante, sean de sensibilidades distintas. Por ejemplo, Martín Fernández Prado del Partido Popular, un experto en economía, Fernando González Laxe, que fue presidente de la Xunta, del Partido Socialista. Otros expertos del Bloque. Sectarios no gracias. Y entonces conseguimos que vayan haciendo un documento base que sirva para toda la sensibilidades políticas pero al mismo tiempo con los pies en la tierra. A partir de ese momento, es cuando ya iniciamos el proceso de gobernanza. Simplemente imaginación y poner valor lo que tenemos que es mucho y muy rico, pues parece que aquí solo sabemos hacer concursos públicos, contratar consultoras...

JOSÉ MATEOS (01:33:25)

Lo que comentas de la mancomunidades es, al final, lo que de hecho estamos haciendo. A falta de una solución definitiva mediante la creación de un área metro-

politana, creamos figuras de colaboración municipal voluntarias como son las mancomunidades o los consorcios. La única diferencia entre mancomunidades y consorcios que en el caso del Consorcio puede entrar la Diputación o algún otro ente que no sea exclusivamente el municipio, pero son fórmulas de colaboración voluntarias. El enfoque de un área metropolitana es que se crea por ley un ente, al que se le asignan una serie de competencias por parte de la comunidad autónoma. y tiene que aprobarlo también el Estado, pero se crea un ente que asume unas competencias en un territorio y esas competencias automáticamente las asume para todos los municipios de ese territorio. Además el problema de las mancomunidades es que son temáticas, o sea, una mancomunidad no es un ente que se crea para cualquier tema. Cuando creas una mancomunidad es para la gestión de aguas o para la gestión de residuos o para cuestiones concretas, pero no son fórmulas polivalentes para trabajar en un territorio y luego, yo creo que el área metropolitana la ventaja que tiene es que no solo recogen una delegación de competencias de por parte de los ayuntamientos, sino también de la propia comunidad autónoma, por ejemplo en Barcelona tienen competencias en cuestión de Ordenación del Territorio. Creo que la figura del área metropolitana es mucho más potente, es más polivalente. Por cierto, si conocéis como funciona una mancomunidad todas están muy escasas de tesorería, porque como dependen del dinero que le tiene que enviar el ayuntamiento, tiene un problema de gestión de caja enorme y de hecho es raro que le aprueben un FEDER a una mancomunidad porque simplemente para adelantar la Tesorería es que no podrían. Entonces se quedan cortas como instrumentos de gestión, que a falta de una solución en definitiva, pues lo que hay, de hecho es lo que estamos utilizando, pero no es la solución. Las áreas metropolitanas no es un invento que estemos ahora hablando, es que se aplican a nivel mundial y por algo será.

XOAN VÁQUEZ (01:35:40)

Quiero dejar una cosa clara. Consultores pequeños, si. No contratamos a las grandes hermanas que ya sabemos como funcionan, que del territorio ni idea y viene a

contar que tenemos que hacer, como nos pasó en una ocasión que nos presentaron un documento y una parte se olvidaron traducirlo del italiano. Gracias a eso supimos en qué ciudad lo habían hecho.

INTERVENCIÓN 1 (01:36:25)

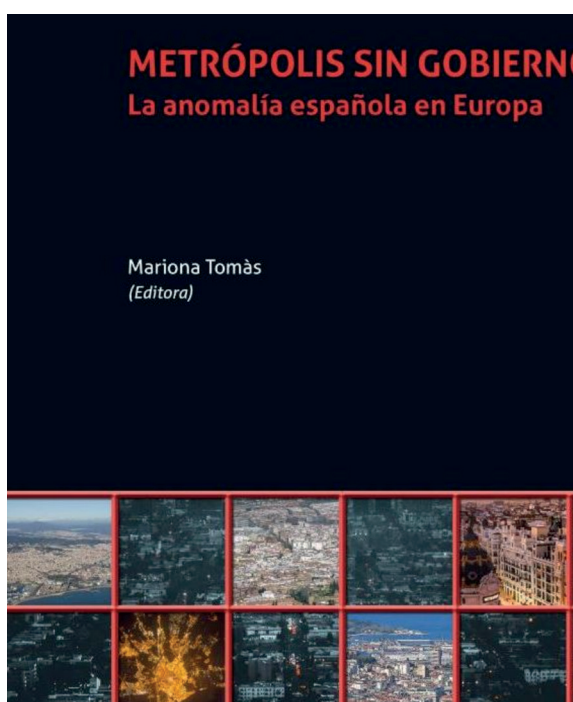
¿Qué ejemplos conocéis de áreas metropolitanas de gestión de áreas metropolitanas que puedan servir de inspiración a nivel europeo?

ÁNGELA DE LA CRUZ (01:36:40)

En España está institucionalizada y además tiene una larga tradición, la de Barcelona, pero ellos mismos reconocen que en

el país de los ciegos, el tuerto es el rey, así que no están especialmente satisfechos con el gobierno metropolitano que tienen, que sería manifiestamente mejorable.

En cuanto a otros países, se ha publicado un estudio, *Metrópolis Sin Gobierno*, que es recomendable y que hace un análisis comparado. Sí que es verdad que primero se crean las áreas metropolitanas por ley y luego estas áreas metropolitanas gozan de una naturaleza jurídica propia, de presupuesto propio, de la posibilidad de establecer sus propias tasas contribuciones especiales, impuestos y eso tiene una ventaja, no depende sólo de la cooperación voluntaria, pero en ese estudio yo creo que hay un problema, y es que se comparan realidades que no son comparables.



Primero, España no puede compararse con estados centralizados, no puede porque en España la descentralización política y administrativa es tan intensa que tratar de compararnos con Francia o con Portugal a la hora de crear áreas metropolitanas, que al fin y al cabo es una cuña que aparece entre una comunidad autónoma y unos ayuntamientos, a mí ese ejemplo sinceramente no me vale entonces. Me podría valer el ejemplo del Alemania y me vale también relativamente. Estoy hablando de países donde hay áreas metropolitanas creadas con experiencia y que funcionan bien. Las de Estados centralizados no me sirven y respecto el Estado descentralizado con el que podríamos pareceros más, que es Alemania, resulta que la Ordenación del Territorio es una competencia federal, no es una competencia regional y personalmente ligo muy mucho la gestión en áreas metropolitanas con la Ordenación del Territorio. Entonces el gran medida el fracaso, porque no se puede

decir de otra manera, salvo alguna experiencia aislada, de la Ordenación del Territorio en España, está provocando también que fracasemos a la hora de poder gestionar áreas metropolitanas, como una estructura administrativa adicional a las que ya tenemos. También se debe tener en cuenta que, además de las comunidades autónomas, el Estado también tiene mucho que decir en las áreas metropolitanas, especialmente por las grandes infraestructuras que le competen. Sin embargo, tampoco está ni se le espera en lo que es una gestión metropolitana porque, entre otras cosas, las comunidades no lo tolerarían.

Es un tema realmente complejo y tan es así, que la Agenda Urbana Española ha sido consciente de que tiene una ausencia de tratamiento del fenómeno metropolitano y se está trabajando ya en el

Ministerio para generar esa agenda urbana metropolitana que sirva de referencia a aquellas áreas que quieran acercarse a este fenómeno y crear una gobernanza propia.

JOSÉ MATEOS (01:39:53)

Yo sólo conozco el caso de Italia, en donde se ha aprobado por ley cuales eran las áreas metropolitanas en Italia.

ÁNGELA DE LA CRUZ (01:40:30)

De entrada hay que volver a la Constitución, que dice que las áreas metropolitanas deben crear por ley de las Comunidades Autónomas.

XOAN VÁQUEZ (01:40:35)

Portugal sólo tiene dos áreas metropolitanas, el resto son comunidades intermunicipales con personalidad jurídica, que se crean precisamente para gestionar fondos en zonas de menor densidad de población o por lo menos el entorno de una ciudad grande donde hay ciudades más pequeñas. Las dos que hay son Lisboa y Oporto y funcionan muy bien. Gestionan el transporte y otros temas, pero claro hay una cosa muy importante. Primero Portugal no tiene por base la confrontación permanente por todo. Allí la confrontación se hacen en las elecciones y en el Parlamento que son los escenarios naturales. Un día, junto con un alcalde de un partido, en una reunión con un ministro de otro partido y pude ver como el alcalde se desvivía con el ministro. Le comenté la buena relación tenían y el alcalde me respondió, mira Xoan a mí los ciudadanos me han elegido para resolver problemas, no para pelearme. Aquí cada vez que se habla de área metropolitana es otro tanque más para la guerra. Entonces el problema que tenemos es el enfrentamiento del alcalde de Vigo con la Xunta sobre si son 18,22 42 o 35, después entran las diputaciones en juego, después entran..., es decir todo vale para la guerra. Acabo diciendo una cosa que ya dije en un programa de televisión hace dos días. Me preguntaban por la situación ferroviaria y yo decía por qué Portugal va mejor. En Portugal a día de hoy, el debate es la maritimidad, la economía y la movilidad y el ferrocarril. En España el debate es un señor de Waterloo y la amnistía. Pues hombre, yo me encantaría más que nada porque cobran cada mes del dinero público, que el señor Sánchez y el señor Feijóo, en vez de hablar de otras cuestiones, hablan de ferrocarril, hablarán de economía, hablan de ordenamiento territorial, que es lo que nos importa a la gente y lo que depende de la economía, porque a mí al señor de Waterloo me trae sin cuidado y la amnistía no me quita el sueño.

Damos por cerrada esta mesa y espero que hayan disfrutado de ella tanto como yo.

4ª MESA REDONDA

Transporte y Movilidad. Consecuencias territoriales



Moderador: Vicente Dómine Redondo
Ingeniero de Caminos
Secretario Autonómico de Infraestructuras y Transportes.
Generalitat Valenciana



Francisco Fernández Lafuente
Ingeniero de Caminos
Exdirector General de Actuaciones Concertadas en Grandes
Ciudades. Ministerio de Fomento



Arantxa Fernández Páramo
Licenciada en Derecho
Directora Gral. de Transporte. Principado de Asturias



Joaquín Jiménez Otero
Ingeniero de Caminos
Exdirector de Relaciones Internacionales de Adif



Andreu Ulied Seguí
Ingeniero de Caminos
Socio director de MCRIT SL

Presentación de VICENTE DÓMINE

Lo primero que quisiera hacer es presentar a las personas que vamos a participar en esta mesa redonda.

Tenemos en primer lugar, a Francisco Fernández, ingeniero de Caminos con una trayectoria amplísima en el mundo de la planificación del transporte y en el mundo de la concertación. En segundo lugar, tenemos a Arancha Fernández, Directora General de Transportes del Gobierno asturiano. A continuación está Joaquín Jiménez, con toda su vida profesional como ingeniero de Caminos dedicada a la ingeniería ferroviaria. En cuarto lugar, hemos querido aportar una visión adicional, en este caso desde el mundo de la consultoría. Andreu Ulled y su empresa. Mcrit, una de las más veteranas en el mundo de la consultoría, al servicio de problemas del territorio en general, pero muy especialmente del transporte.

El que os habla es Vicente Dómine. Llevo 35 años como funcionario del Cuerpo de Ingeniero de Caminos de Administración General del Estado. Actualmente soy funcionario de la Generalitat Valenciana y ocupo el cargo de Secretario Autonómico en materia de infraestructuras del Gobierno valenciano.

En esta mesa redonda vamos a hablar de transporte, de movilidad, de territorio y de la transición territorial. Yo creo que necesitamos poca justificación para establecer el vínculo que ha tenido el territorio con la movilidad, con el transporte y con la logística. Permitidme que, a modo de provocación diga que, en el fondo, el territorio es el transporte; es la movilidad y es la logística. Porque si desde los albores de la humanidad, hubiéramos sido elementos individuales, sin ningún tipo de conexión, no hubiese sido posible el enorme proceso de crecimiento que ha atravesado la especie humana, el homo sapiens.

Es evidente que del contacto entre las personas, del intercambio de mercancías, de los procesos de especialización, de la difusión de las innovaciones, de la adaptación a diversos ámbitos por las experiencias de terceros, de todo eso en lo que los humanos tenemos una larguísima historia, nace un progreso común para todos. Esta interconexión ha sido hasta el último siglo una interconexión basada en la realidad física y se le ha llamado transporte y movilidad y es la que ha creado, en donde había una serie de elementos dispersos, lo que conocemos ahora como territorio, que no es sino la interconexión entre esos elementos.

Esta tesis está muy vinculada con las realidades que, en un análisis histórico podíamos poner encima de la mesa desde hace 12 ó 13 mil años. Cualquier escalón en el progreso integral de nuestras sociedades, en el incremento de la calidad de la vida, en la capacidad de albergar en este planeta a mucha más gente y en nuestro desarrollo cultural, social, en el crecimiento de los derechos de las personas, de la libertad y la democracia, todo esto ha estado asociado a escalones en las mejoras en los sistemas de transporte, de movilidad y de logística.

Desde la navegación fluvial en los albores del séptimo milenio antes de Jesucristo, hasta la gigantesca revolución de los siglos XIX y XX, en el que gracias a la Ilustración, que puso encima de la mesa la técnica, la razón y la cultura, por encima del poder y de las relaciones de poder que habían precedido en los siglos anteriores las interrelaciones humanas, se vivió un ciclo de innovación tecnológica, que entonces fue muy fructífero para el planeta, el siglo del carbón, del vapor, del ferrocarril, de la revolución industrial. El siglo XX que finalizó con la digitalización, pero comenzó

con la difusión de todos estos potenciales a través de un nuevo combustible, una nueva forma de movernos que logró, no solamente crecer en torno a unos núcleos industriales, urbanos, etc, sino difundirse hacia todos los territorios interiores en esta malla urbano-rural que define muy bien una gran parte de nuestro territorio, que no deja de ser urbano, ni deja de ser rural, pero que tiene relaciones que son esencialmente distintas de las zonas urbanas y de las rurales.

Esto se lo debemos al automóvil, que en su día fue un actor de progreso, que permitió a muchas personas desenclavarse de los núcleos rurales, conocer otras personas y conocer otras líneas políticas, cambiar experiencias, trabajar en lo que se quería o informarse muchísimo mejor. Sin embargo, pese a todo esto, ya a mediados del siglo pasado nos dimos cuenta que este modelo no respetaba alguno de los principios que nos habían dejado los ilustrados. Es Adam Smith el que habla ya de la frugalidad como principio de toda acción humana y en particular del desarrollo, del progreso integral de las sociedades. Y es también Smith el que empieza a advertir problemas en el consumo intensivo de determinados elementos. Estos siglos virtuosos que hemos tenido de progreso, el XIX y el XX, han estado ligados a fuentes de energía no renovables, que no solamente han generado problemas importantísimos para el planeta y que han dado lugar y lo siguen dando, a millones de muertos por los efectos de los gases tóxicos. También tenemos que recordar en estos momentos tan difíciles, que se ha creado una situación geopolítica que por dos frentes, está poniendo en tela de juicio nuestros derechos, nuestras libertades y lo que conocemos como Europa, porque desgraciadamente, ya Adam Smith nos lo advirtió, los monopolios energéticos dan lugar a situaciones que se parecen muy poco a los desarrollos integrales de las sociedades. Así que tenemos un serio problema desde hace 50 ó 60 años y por lo tanto tenemos que diseñar un siglo XXI que de lugar a una transición hacia un territorio mucho más equilibrado, que solviente mucho mejor los problemas de las personas, que respete mucho más los valores naturales, tenemos que inventar una transición a un nuevo modelo en donde esa movilidad, esa logística que nos ha dado tanto progreso, cambie de forma radical con los nuevos paradigmas.

Este es el gran problema que queremos abordar ahora, centrando nuestro debate en las cuestiones relacionadas con la movilidad y con el transporte. ¿Cómo se debe hacer la transición en las políticas de movilidad y de transporte? Lo que sugiero a la mesa y a toda la sala, es que enmarquemos esto en el marco general que entiendo debemos de aplicar a todos los debates que tienen como finalidad mejorar nuestro territorio, mejorar nuestras ciudades, mejorar nuestro Urbanismo. Yo lo definiría con cuatro letras: O, R, A y C. Desde luego necesitamos saber como Ordenar nuestro territorio y nuestras ciudades y desde luego, creo que hay excelentes profesionales que lo saben hacer. Nadie detecta ni en España ni en Europa, que tengamos falta de conocimiento para saber como conseguir territorios más equilibrados, más ajustados que ofrecer a los ciudadanos.

Quizá en estos momentos no tenemos un problema de ordenación, sino que tenemos un problema de gobernanza, un problema de transmisión de nuestra filosofía sobre el territorio a la realidad que quieren todos los ciudadanos. Por lo tanto, la segunda palabra es la que ahora nos preocupa, la Regulación. La Regulación es la conversión de unas determinadas filosofías, de unas determinadas verdades científicas, de unas determinadas políticas y estrategias adaptadas a estas bases científicas, en una regulación. Los países que hemos adoptado y que ahora seguimos creyendo en el Estado de Derecho, lo que queremos es que esa ordenación se transforme en un derecho de los ciudadanos y una obligación del poder que es lo que se creó al final del siglo XVII en Inglaterra.

Sin embargo, la Regulación tengo que decir que no se adapta para nada, en muchos de sus puntos, a lo que nosotros pensamos como un territorio adecuado, pero mucho menos la tercera pata que es la Acción territorial. Como desde una buena regulación, el deber de los gobiernos y de las administraciones públicas, es actuar sobre el territorio de una forma eficiente para cambiar las cosas y cambiarlas al mismo ritmo que queremos los ciudadanos. Tampoco deberíamos estar demasiado satisfechos de la Acción territorial que conocemos. Los gobiernos autonómicos, locales y estatales, incluso en algún caso, nuestro gobierno europeo, algunos pensamos que no son lo suficientemente activos para que logremos estos objetivos de progreso, de mejora, de restauración, de regeneración, de rehabilitación, no de las ciudades tan solo, sino también del territorio. Tenemos, desde mi punto de vista, un problema muy grave de Acción territorial.

¿Qué es la Acción territorial?, pues a veces se enmarca en planes determinados que tienen ese nombre, y a veces se enmarca en las políticas de infraestructuras o en las políticas de transporte o en las de movilidad. Bueno, pues tengo que decir que yo, que he trabajado mucho en ellas y que soy corresponsable de muchas de ellas, pues no estoy nada satisfecho del grado de avance que tenemos de las políticas de servicios de transporte, de las políticas de movilidad, de las políticas de logística y las políticas de infraestructuras destinadas a todo esto.

Desde luego, la infraestructura nunca es el problema. Hay que recordar aquí a Javier García Bellido, que siempre nos decía que los grandes problemas del país nunca eran infraestructurales, sino estructurales. Y tenía toda la razón del mundo. Las infraestructuras son medios que no son absolutamente nada si no soportan un servicio de transporte, si no soporta un servicio de logística, si no ayuda a la movilidad. Por lo tanto, el problema está en orientar las actuaciones para conseguir esquemas de movilidad, esquemas de logística que hagan progresar a los territorios.

Os decía cuatro palabras. La última, quizá aún es más importante que todas las demás: el Control. La verificación de que todo lo demás se haya cumplido. Y tengo que decir que no son frecuentes los análisis ex post. Verificar qué ha pasado con aquello que nos decía que servía para hacer progresar a los territorios. Después de 30 años, aún no tenemos un buen balance de cual ha sido el resultado de políticas tan potentes como los sistemas de alta velocidad (AV) en España, en el sentido de qué ha tenido que ver con el desarrollo de los territorios. No hay mucho escrito al respecto, aunque sí que hay mucho escrito en el aspecto económico, en aspectos puramente de infraestructura de transportes, en la capacidad exportadora de nuestras empresas, en otros temas, pero ¿ha transformado de verdad nuestro territorio en el sentido que se buscaba? Pues no lo sé. Es una actuación de control público de los ciudadanos sobre el Estado y sus administraciones. Hace 30 años dijisteis que esto iba a transformar España y efectivamente la ha transformado, pero no sé si en el sentido que necesitamos. Estas preguntas son muy importantes porque estamos entrando en un nuevo periodo de transición y por tanto, tenemos que refrendar si nuestras políticas en materia de movilidad, de logística o de transporte han sido o no las adecuadas, porque si no lo son, lo razonable sería abrir un serio debate sobre el cambio de esas políticas y sobre su control público.

Obviamente el control también tiene otros niveles, por ejemplo, la disciplina territorial. Este es un país que no hemos aprobado la asignatura de la disciplina territorial. Los planes se cumplen cuando se quiere y como se quiere y en el que la programación en las cuestiones de Urbanismo ha pasado a la a la historia. Un ejemplo, en mi comunidad, la valenciana, hemos tenido hasta siete amnistías sobre las edificaciones en suelo no urbanizable. Por tanto, también deberíamos controlar

el cumplimiento por parte de las administraciones públicas de las agendas y estrategias, de si los planes generales o los programas se cumplen,... o si resulta que lo que tenemos es un esquema abierto a cualquier otra modificación o actuación tan brillante, por ejemplo, como la actuación que se están emprendiendo de la Comunidad de Madrid para crear un fabuloso foco de riqueza con la operación Madrid Norte, y perdónenme la ironía.

Creo que todo esto justifica plantear un debate en esta sala sobre si las políticas de transporte y movilidad y en particular las políticas ferroviarias que se han desarrollado en este país son las adecuadas para los objetivos planteados anteriormente y para los nuevos objetivos que tenemos que asumir.

Y en este sentido, quisiera adelantar algunos de los escenarios de esta batalla y en cada uno de ellos creo que se puede exponer alguna opinión. Primero, sobre la realidad urbana y metropolitana. Aunque es cierto que el esfuerzo por dotación de transporte público ha sido muy importante en muchas ciudades y en muchas áreas metropolitanas, también lo es que el balance respecto a la transferencia hacia esquemas de movilidad mucho más equilibrada aún es muy escaso. Aún no hemos alcanzado la situación de ciudades polarizadas por el transporte, a la que han llegado otras ciudades europeas, quizá con más tiempo o con otro tipo de referentes y que ahora no tenemos. ¿Y por qué es esto? Pues esto hay que ligarlo obligadamente con las políticas urbanas en donde, tal día como hoy, en el que estamos debatiendo sobre el cambio climático, sobre la movilidad sostenible, sobre el transporte público, sobre los medios no motorizados, se están otorgando miles de licencias de edificaciones en suelos con densidad de 20 o 25 viviendas por hectáreas, para los que ninguno de los que estamos en la sala tenemos la más mínima idea de como resolver su movilidad sin una importantísima huella de consumo energético.

Se puede concluir que todas nuestras estrategias, las que hemos bendecido en tantos foros, no han pasado del nivel O al nivel R, porque muchas veces se sigue aplicando el planeamiento de hace 40 años y los planes de movilidad urbana no son instrumentos obligatorios, porque se descuidaron y no fueron introducidos en la legislación urbanística. En la Comunitat Valenciana, la Ley 6/2011 de Movilidad de la Comunidad Valenciana¹, una ley aconsejable de leer, especialmente su Exposición de Motivos, regula el posicionamiento de los equipamientos en el territorio y, por tanto, convierte el Plan de Movilidad en un instrumento que forma parte del planeamiento, forma parte de la obligación de los gestores públicos y de los gestores privados para construir territorios abiertos a una buena movilidad,

A partir de ahí me gustaría decir, recogiendo otra vez la idea de lo rural-urbano, que en la Comunidad Valenciana, pero también en la asturiana, en la que existen fuertes núcleos secundarios que dan vida a todos los concejos con una dispersión de población, ese rural-urbano, desgraciadamente no hemos sabido servirlo adecuadamente y que los servicios de transporte de autobús son esenciales en ese mundo rural-urbano, en el que hay experimentos muy interesantes, por ejemplo en Castilla León, con su transporte a la demanda que hace llegar las posibilidades de transporte a todos los ciudadanos. El transporte ha de ser por descontado sostenible, respetuoso con el planeta, pero además ha de ser universal, porque gracias al transporte las personas pueden disponer de oportunidades y en las zonas rurales y urbanos-rurales, el autobús tiene un papel sustancial y tenemos que mejorar mucho.

1. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-7330>

Desde luego, los transportes metropolitanos tienen mucho que ver con la presencia del ferrocarril, pero tengo que decir que este mutante, hijo del ferrocarril y del autobús, está teniendo cada vez más desarrollo. En Castellón se ha puesto en servicio el sistema TRAM que es un sistema de BRT eléctrico², con plataforma reservada, similar a los que ya existían en bastantes ciudades de Latinoamérica como Bogotá, Belo Horizonte o Curitiba, que es una solución intermedia que creo que tiene un gran futuro y un escaso desarrollo de momento.

Para ir acabando, el transporte de mercancías es esencial para el progreso de las sociedades y es precisamente en él, sobre el que se centra el gran problema de huella ecológica y de los consumos energéticos inadmisibles. Existen propuestas para el transporte de viajeros y el transporte individual, pero soy mucho más pesimista en torno al transporte de mercancías terrestre. Somos un país peninsular, tenemos una navegación de cabotaje muy eficiente. Es un placer el acercarse al puerto del Musel, en donde, aparte de para la navegación oceánica, es un punto excelente de transporte de bajo coste para el cabotaje europeo. Pero en el transporte interior aún no hemos encontrado ninguna solución. En este país seguimos teniendo un 4 % de penetración del transporte ferroviario de mercancías. Frente a él, se tiene el transporte en vehículo pesado con 25 ton. manejadas por un conductor con una productividad ínfima en lo económico, pero consumiendo entre 45 y 60 litros cada 100 kilómetros de combustible y estas cifras son muy importante conocerlas.

Y por último, también tenemos un problema con el modelo de AV. Yo no sé si saben cuanto estamos gastando cada vez que va un tren a 350 km/h. ¿Cuál es la huella de eso? Los trenes alemanes no corren tanto. No quiere decir que el ICE 3 y el ICE 4³ no tengan una potencia suficiente para enfrentándose incluso a pendientes de 40/1000, alcancen los 400 km/h y lo mismo sucede con la red alemana, que puede alcanzar en muchos de sus tramos esas velocidades. Pero voy a hablar un poco de física para acabar estas palabras. Un tren cuando va a 350 km/h tiene una resistencia aerodinámica entre el cubo y el cuadrado de su velocidad, en función de su aerodinámica. Por lo tanto, ir a 350 km/h tiene un coste energético muy importante.

Me gustó mucho la conferencia Maguelonne Déjeant-Pons por la sustancia, pero sobre todo por el traslado de filosofías europeas. Cuando en España seguimos manteniendo un modelo de AV que se llama Alta Velocidad Española, que se hizo porque creemos que es el mejor y hay otros cuatro modelos en Europa, pues a lo mejor lo que necesitaríamos es un modelo europeo de AV que fuera algo más coherente con todos los principios y objetivos generales, algo más equilibrado y algo más vinculado a los objetivos que se han planteado, no solamente los ODS, sino en la propia Unión Europea. Así que en este aspecto y en todos los demás, sólo yo voy a decir una nota. Desgraciadamente no tenemos en toda Europa una normativa uniforme de material de transporte, ni siquiera de las normas para construirlos. Ahí tenemos una necesidad muy claramente de más Europa también para afrontar estas políticas.

Esto era un planteamiento marco y sin más, comenzamos con las intervenciones empezando por Francisco Fernández Lafuente.

2. Se trata de un sistema de transporte basado en un autobús eléctrico “tranviarizado”, es decir, con las características y ventajas de un tranvía, a saber: carril reservado y exclusivo, prioridad semafórica, paradas con accesibilidad universal y acceso a nivel al bus, expedición y cancelación de billetes en parada, sistema de información al viajero y sistema de ayuda a la explotación. (<https://www.krean.com/es/proyectos/sistema-bus-electrico-inteligente>).

3. https://int.bahn.de/es/trenes/trenes-de-larga-distancia/ice_3 y https://int.bahn.de/es/trenes/trenes-de-larga-distancia/ice_4

FRANCISCO FERNÁNDEZ (00:35:30)

Bueno, me gustaría hablaros de la intermodalidad y plantearos un caso también de intermodali-

dad. Voy a considerar el transporte como un sistema, abandonando la utilización que solemos hacer de cada uno de los modos por separado. Incluso en foros de este tipo es difícil hacerlo, porque incluso en las estadísticas presumimos mucho de lo que cubren cada uno de los sistemas de transporte y así somos el segundo país del mundo en kilómetros de AVE; tenemos una red ferroviaria convencional muy extensa, una red de autovías y autopistas que es la primera en Europa, grandes puertos, sobre todo en el Mediterráneo, para contenedores y nada menos que 50 aeropuertos, 33 de ellos en la península. Sin embargo estas estadísticas no nos dicen nada del grado de satisfacción del sistema. Son puramente datos de ejecución. No nos dicen nada sobre la accesibilidad ni sobre la utilización que se hace de estos kilómetros. La red de AV ya ha recibido varios varapalos, pero hay que reconocer que es una red infrautilizada. En la red española, hay 15 viajeros por kilómetro, aunque posiblemente esta cifra haya crecido últimamente gracias a la incorporación de nuevos operadores en la red, pero en Francia esta cifra es de 50 viajeros por kilómetro. Como se ha dicho, en la red convencional de ferrocarriles se mueve sólo entre el 4-5 % de las toneladas/km, lo cual es bastante ridículo.

El Ministerio de Transportes evalúa en 8.500 M€ las necesidades de inversión en la red convencional para subir al 10% el transporte de mercancías por la red convencional. Y también hay que reconocer que en los países europeos esas cifras no son mucho mayores. En Francia, que es un país eminentemente ferroviario, se alcanza el 10% y en Alemania el 29 %. Esto quiere decir que por mucho que se actúe sobre el transporte de mercancías por ferrocarril, no vamos a conseguir resolver el problema y nos vamos a tener que seguir apoyando en la red de carreteras. Red que presenta un déficit de conservación muy importante y que además va a verse sometida al crecimiento del tráfico de camiones y por lo tanto, a la necesidad de un reequipamiento de instalaciones para dar servicio en un futuro a estos vehículos que, pensamos por la reglamentación que irá apareciendo, ya no serán de combustibles fósiles sino de otro tipo de combustibles o eléctricos, pero sobre todo vehículos conectados a una infraestructura que tiene que darles servicios. Es evidente que la interfase de los perímetros urbanos sigue habiendo grados de congestión, lo cual nos llevaría al ciclo endemoniado que nos mencionaba María Cortés en la 3ª ponencia, de las presiones sobre los desarrolladores de infraestructuras para seguir incrementando inútilmente esa capacidad.

Los grandes puertos carecen en España de espacio terrestre. Históricamente se crearon más o menos cerca de las ciudades y las ciudades han rodeado las instalaciones portuarias impidiendo su crecimiento para terminales de transbordo o logísticas. Los grandes aeropuertos de Madrid, Barcelona y Málaga, los principales aeropuertos españoles peninsulares con tráfico internacional, van a tener dificultades para crecer ya que están muy constreñidos. Su tendencia es al crecimiento y se van a ver sometidos a crisis de congestión en el medio plazo.

Es evidente y se ha criticado mucho, que toda la red de transporte terrestre española es radio concéntrica. No tiene prácticamente ejes transversales, quizá salvo el del Duero y por lo tanto eso crea unas dificultades añadidas a la hora de flexibilizar la utilización de la red. Como hemos dicho, los operadores de vehículos y de flotas se ven constreñidos por la insuficiencia de instalaciones que faciliten sobre todo, la interacción con otros modos y finalmente, los operadores privados de cualquier tipo, han desaparecido en España en los últimos diez años, dadas las restricciones que se les han impuesto.

De manera que estamos ante un panorama en donde vemos que va a seguir habiendo tendencias de crecimiento y a presiones sobre la inversión en cada uno de los modos mencionados, ya que no es probable que a corto plazo podamos pensar en políticas de reducción de la demanda. Sin embargo, como bien decía María Cortés, la solución no puede estar en primar un modo, sino en utilizar el transporte como un sistema y que cada modo apoye al resto, es decir, que haya una acción coherente de todos los modos, con un objetivo común. Realmente el concepto de intermodalidad no es sólo acceder con un modo a otro o el transbordo. El concepto de intermodalidad lo que implica es la capacidad de elección entre dos modos alternativos en una relación origen-destino. Es decir, que en una relación Madrid-Barcelona se pueda optar entre el tren de AV, la autovía o el avión. Ahí hay intermodalidad y se puede dar, según las elecciones de los usuarios, el cambio de un modo a otro.

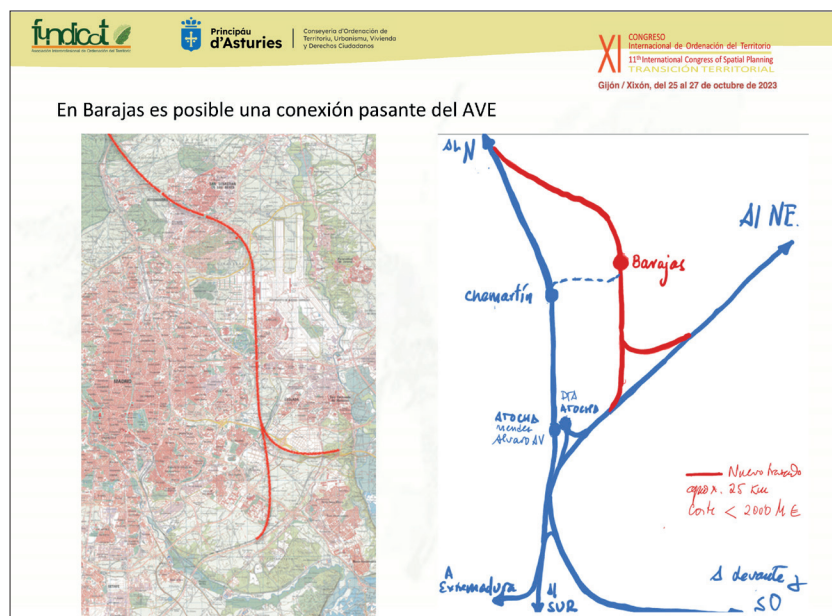
Cuando existe esa intermodalidad, es bastante corriente que los poderes públicos consideren como de interés general, el apoyar un modo frente a otro, aquel modo que tenga mejores condiciones para prestar el servicio. Esta presentación la tenía preparada hace unos días y curiosamente ayer mismo se publicó la noticia de que el PSOE y Sumar han acordado una medida sin definir todavía, que consiste en reducir los vuelos domésticos en favor de las relaciones de AV en España. No sabemos que relaciones serán y no sabemos como se llevará a cabo esta reducción. Estamos ante un planteamiento como de una inclinación de los poderes públicos a intervenir en la asignación de viajes en un sistema intermodal. Esto en el ámbito urbano hace tiempo que se ha superado. En el ámbito urbano todo el mundo reconoce, las administraciones y los usuarios, reconocen la necesidad y el buen sentido de la intermodalidad. Desde que se creó el Consorcio de Transportes en Madrid en 1985, el concepto ha proliferado. Está en todas las ciudades y todos los ciudadanos lo consideran como algo natural. Esto no ocurre en el sistema de transportes de larga distancia. Antes hablábamos de los puertos y quiero recordar una anécdota, afortunadamente de hace mucho tiempo, en donde un alto responsable de puertos españoles decía que España se compone de municipios y puertos, y con eso se quería referir a que la famosa verja del puerto era algo infranqueable y que el territorio del puerto no pertenecía a nadie más que al puerto. Es un sentimiento de defensa que tienen ciertas infraestructuras y que creo que de alguna manera también la tienen los aeropuertos, pero que se ha ido abriendo con la introducción de otro concepto, el del intercambiador de transportes, que todo el mundo hoy concibe como un buen método para facilitar los transbordos entre modos de transporte.

Respecto a la intermodalidad aero - ferroviaria, no es un concepto nuevo y tampoco español. Es un concepto bien conocido en Europa. Ejemplos serían los de la estación intermodal de Frankfurt, junto a su aeropuerto, París y Lyon. Los aeropuertos de Roissy - Charles de Gaulle que está dentro de un cinturón que rodea a París y el de Lyon, que ahora se llama de Saint-Exupéry, también está en un cinturón que rodea la ciudad y ambos tienen unas estaciones ferroviarias que funcionan como verdaderos intercambiadores dentro de la terminal del aeropuerto. El caso de Holanda también es muy significativo por el buen uso de la intermodalidad ferroviaria y aeroportuaria en el aeropuerto de Schiphol.

Esto que se ha hecho en Europa, también se puede hacer en los aeropuertos de Madrid, Barcelona y Málaga. El aeropuerto de Barajas-Adolfo Suárez, que para hacerse una idea del impacto territorial que tienen los aeropuertos y sus ampliaciones, es más grande que la almendra de la M-30.. Ya hace tiempo se habló de un segundo aeropuerto en Campo Real y más recientemente se está hablando de un segundo aeropuerto de iniciativa privada en el sur de Madrid, en El Álamo, en el borde con

la provincia de Toledo. Este segundo aeropuerto, estaría pensado según sus promotores, sólo para compañías de vuelos baratos, tendría un presupuesto según la prensa, de 2.000 M€.

Figura 1 Esquema de la propuesta de intercambiador líneas de AV Madrid-Comunitat Valènciana y Madrid-Aragón-Cataluña con el aeropuerto de Barajas



Fuente: Presentación de Francisco Fernández en XI CIOT

es irrefrenable. Otra cosa es que haya buenas razones para pedir esos estudios ex post que pedía Vicente Dómine en su intervención.

Este enlace pasante se contrapone a otro enlace Chamartín-Barajas (a trazos en la figura) en lanzadera. Barajas es un aeropuerto muy bien conectado con la red de transportes. La red de autovías y autopistas y es extraordinaria, lo mismo que los aparcamientos, cuenta una línea de metro con dos estaciones en las dos conjuntos de terminales, de manera que en la misma línea de metro sirve de conexión entre las terminales. La línea 5 ya se ha aprobado por la Comunidad de Madrid prolongarla hasta Barajas y existe ya un ramal desde Chamartín que lo utilizan dos líneas de cercanías que conecta todo el área metropolitana con el aeropuerto, con una frecuencia media de 15 minutos, que parece suficiente. Ahora se ha aprobado acomodar esa infraestructura existente al tren de AV, con lo cual va a haber trenes de AV que en vez de terminar en Chamartín, podrán continuar hasta Barajas. Bueno, eso es un paso que está bien con un coste muy reducido unos 56 M€, que es bastante poco para este tipo de inversiones. El enlace pasante, utilizando los costes del túnel último de AV que se ha construido en Madrid entre Atocha y Chamartín, debería suponer una inversión menor de los 2.000 M€ y menciono esa cifra porque es la del coste de un aeropuerto adicional al de Barajas.

La red ferroviaria final de AV sigue siendo claramente radio concéntrica, que por otro lado, no podía ser de otra forma, porque en España no existen corredores transversales con suficiente volumen. Se podría quizá mantener un cierto grado de transversalidad entre Barcelona - Valle del Ebro - Pamplona - País Vasco, e incluso desde Vitoria hacia León o hacia Galicia. Seguro que se tardaría menos con el famoso “Chino” como se llamaba al tren Expreso Barcelona - Coruña.

Este enlace pasante permitiría enlazar todas las grandes ciudades de la periferia con el centro y a través de él, con el aeropuerto de Barajas. De tal manera que las relaciones aéreas entre ciudades con AVE y Madrid o entre ciudades con AVE y un aeropuerto internacional con suficiente oferta como para ser atractivo para los usuarios, se resolvería en favor de la AV en lugar de los vuelos domésticos. Esto no necesita un decreto, sino unas instalaciones y una operación apropiada. En la medida en que los ciudadanos estén convencidos de las ventajas de usar la AV frente al avión, lo usaran como han usado en las relaciones de Madrid - Sevilla, donde el avión ha desaparecido prácticamente, o en Madrid - Barcelona, donde es absolutamente mayoritario el uso del de la AV sin necesidad de ningún decreto.

Termino repasando lo que serían, desde mi punto de vista, las ventajas de esta propuesta. Por un lado para el aeropuerto de Barajas:

- se reducirían los vuelos domésticos y esos slots podrían ser utilizados para vuelos internacionales que son, sin duda, más rentables para las compañías y para los aeropuertos que los vuelos nacionales.
- se aumenta la capacidad del campo de vuelo porque al disminuir los vuelos domésticos, que además son los que tienen mayor ocupación del espacio aéreo, se aumenta la capacidad total, con lo cual el aeropuerto, por un lado aumenta su área de atracción con toda la red de AV que le sirve de alimentación, pero por otro lado, se evitaría el planteamiento de un segundo aeropuerto
- y por otro lado, un intercambiador eficaz del AVE favorecería una actuación concertada de un nuevo centro de servicios internacionales en el área que ya intenté cuando era Director General en el Ministerio intenté con el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid y que no se consiguió, entre otras cosas y como decía antes, por el concepto de barrera del territorio aeroportuario con respecto al territorio que está al lado.

Pero la red del AVE también tendría sus beneficios:

- mejora de la conectividad diametral de la red. Los trenes pasantes no necesitarían parar en Atocha y en Chamartín como ahora, con lo que se ganarían del orden de 30 minutos al pasar por el ramal de enlace y por la nueva estación en Barajas,
- descongestión de las estaciones de Atocha y Chamartín,
- incremento del número de viajeros de la red AVE, mejorando su rentabilidad.
- descongestión el ramal actual que utiliza Cercanías, que debería concentrarse en cercanías para dar servicio con mayores frecuencias al área metropolitana y
- se ofrece una alternativa importante al túnel Atocha - Chamartín de AV en caso de incidencias y que no la tienen los otros túneles existentes.

ARANTXA FERNÁNDEZ (01:01:09)

Me gustaría agradecer la invitación a participar en este Congreso tan relevante y que sitúa estos días a Asturias

y en concreto a Gijón, en el centro del debate sobre la ordenación territorial. En mi exposición intentaré dar una visión general de las ideas que tenemos planteadas desde el Gobierno del Principado.

Desde Asturias entendemos que la movilidad ha de ser la gran aliada para acometer el reto demográfico. La futura movilidad asturiana marcará un cambio en los hábitos de desplazamiento en

los próximos diez años. La apertura de la variante Pajares al tráfico de viajeros y mercancías en noviembre, convertirá Asturias en la puerta de la AV al Cantábrico, siendo la desestacionalización turística y la dinamización económica los beneficios inmediatos más claros. Los nuevos tiempos de viaje y las mejores prestaciones, se irán sumando a las futuras mejoras en la red de cercanías ferroviarias para fortalecer una red complementaria a la de la larga distancia y a los desplazamientos cotidianos. Una red multimodal que se complementa con la red de transporte público, competencia del Principado de Asturias.

El Gobierno asturiano quiere seguir avanzando en políticas públicas para el fomento de la movilidad sostenible a través del Consorcio de Transportes de Asturias, con el objetivo de garantizar que la movilidad sea un derecho que sirva para la cohesión y la equidad territorial y social y que contribuya a cumplir los objetivos recogidos en la Agenda 2030.

Desde el Principado de Asturias entendemos que garantizar una movilidad fluida, accesible y sostenible es un derecho fundamental de todos los ciudadanos y como mecanismos para alcanzarla, planteamos los siguientes:

- tras consolidar la tarifa plana de transporte público y alcanzar más de 116.000 usuarios, la Plataforma de Movilidad CONECTA⁴, se ha consolidado como un sistema de movilidad sencillo, económico y sostenible. Tenemos la intención de que esta plataforma siga creciendo y ampliando su cartera servicios, para consolidarse como una referencia para mejorar el transporte público y avanzar hacia una movilidad más sostenible.
- culminar el proceso de digitalización para incorporar nuevos servicios a la plataforma, como servicios de solicitud de taxi y el de movilidad rural a la demanda.
- nuevo mapa concesional consecuencia de las nuevas necesidades de movilidad, que posibilite simplificar, favorecer la multimovilidad y ampliar la red de líneas que gestiona el Consorcio de Transportes con vehículos más sostenibles y accesibles.

La promoción de una movilidad sostenible necesita la colaboración con los ayuntamientos, para la implementación de nuevos carriles para autobuses y bicicletas, para la creación de aparcamientos seguros para bicicletas y otras medidas que contribuyan a incentivar el uso del transporte público. El gobierno asturiano también se marca como objetivo la ampliación del Programa de Movilidad Sostenible en Espacios Naturales, en colaboración con ayuntamientos, empresas y transportistas locales.

En cuanto a la movilidad aérea, se debe continuar con el Programa de Movilidad Aérea para poder consolidar, expandir y diversificar la oferta de conexiones aéreas desde Asturias, como medida que facilita la internacionalización, la mejora de la competitividad y contribuye a la dinamización de la economía, las empresas y el turismo. Igualmente, se continuará con la promoción de Asturias en los principales mercados internacionales para consolidar y ampliar la actual red de rutas aéreas, que ha permitido superar los 270.000 pasajeros internacionales, con una tasa de ocupación que ha alcanzado el 80%, llegando al 91% en el verano.

También desde el Gobierno del Principado apostamos por Asturias como polo logístico del Cantábrico. Para ello tenemos que impulsar las actuaciones pendientes en la ZALIA (Zona de Activi-

4. <https://www.ctaconecta.com/es/plataforma-conecta/que-es-la-plataforma-conecta/>

dades Logísticas e Industriales de Asturias)⁵ y promover su comercialización inmediata. Creemos que esta zona es clave para el desarrollo logístico de Asturias y la apertura de los accesos por la Peñona el pasado mes de abril, ha supuesto el punto de partida de una reestructuración de la sociedad para convertirla en una sociedad pública asturiana. Igualmente, la estación intermodal INTERZALIA constituye una oportunidad para contribuir a aumentar la cuota modal del ferrocarril en España y fortalecer la posición de los puertos de Interés General asturianos en el Eje Atlántico.

El Gobierno de Asturias reitera su compromiso con el bienestar de los ciudadanos y la cohesión social y territorial a través del fortalecimiento de las infraestructuras. Para ello es vital posicionar a la región en el mapa de las principales redes de infraestructuras europeas, como la macro Región Atlántica o el Corredor Atlántico Noroeste, a través de alianzas estratégicas tanto públicas como privadas, con comunidades autónomas y territorios involucradas.

Este enfoque intermodal va a transformar la movilidad y el transporte además de impulsar su desarrollo, apoyado en la llegada del tren de AV y la revitalización de las conexiones de cercanías, junto con la expansión de las autovías. Lo mismo que la apertura de la variante de Pajares, respecto el desarrollo turístico, la competitividad de nuestras empresas y la expansión de las zonas logísticas y puertos intermodales. Vamos a trabajar para que tanto la apertura de la variante de Pajares como la llegada de la AV a Asturias se traduzca en el máximo aprovechamiento de oportunidades de desarrollo industrial, logístico y turístico. Para ello, seguiremos trabajando en la Mesa de Coordinación del AVE, con todos los actores involucrados en el fortalecimiento de la oferta comercial y de transporte de mercancías

Me gustaría resaltar que la variante de Pajares es la obra ferroviaria más compleja desarrollada en España, con el 80 % de sus 50 km en túnel y una inversión de 4.000 M€. Han llegado a trabajar simultáneamente 4.000 personas y el túnel bitubo de Pajares, de 25 kilómetros, es el 6º más largo de Europa y el 7º del mundo. Su puesta en servicio permitirá reducir los tiempos de viaje, así como incrementar la capacidad y fiabilidad de la conexión ferroviaria León-Asturias y también permitirá impulsar el tráfico de mercancías, evitando el complejo tránsito por la rampa de Pajares, con fuertes pendientes y una mayor longitud, ya que el paso por la variante supondrá un recorte de 37 kilómetros.

Desde el Consorcio de Transportes de Asturias se llevarán a cabo los estudios para caracterizar la demanda de transporte y los patrones de movilidad, que servirán de base para la planificación de infraestructuras de transporte destinadas a promover la movilidad sostenible en la región. Para ello se debe desarrollar el Plan de Movilidad Sostenible para el Principado de Asturias y una estrategia específica para logística, que permita exprimir el potencial de tráfico de mercancías por la variante, su conexión con los puertos y el desarrollo del Eje Atlántico.

También son esenciales acuerdos como la Alianza de las Infraestructuras⁶, que permiten alcanzar consensos políticos, sociales y empresariales en torno a las demandas fundamentales para Asturias ante el Gobierno Central, por ser proyectos de vital importancia para nuestra región. Todas estas actuaciones requieren un marco de gobernanza conjunta en el área Metropolitana de Asturias, dentro del Plan de Acción de la Nueva Agenda Urbana y Rural de Asturias⁷ como motor de desarrollo y en coordinación con las ocho comarcas funcionales en las que se organiza nuestra región.

5. <https://www.zalia.es/>

6. <https://s2.ppllstatics.com/elcomercio/www/multimedia/2024/07/10/alianza-infraestructuras.pdf>

7. https://www.aue.gob.es/otras-agendas-y-plan-de-accion/comunidades_autonomas/asturias

Las políticas de movilidad entendemos que deben de referirse a la totalidad de modos de transporte, aunque se deberá incidir en aquellos que más influyen en la sostenibilidad del sistema, incluida la bicicleta como modo de transporte integrado con el resto de modos de transporte. Se trata de identificar las necesidades y deficiencias del modelo de movilidad actual para que, en base a ellas, se puedan planificar las actuaciones pertinentes en materia de movilidad.

Debemos avanzar hacia la transformación de la movilidad, para que sea una movilidad descarbonizada, digitalizada, vertebrada y cohesionadora, que dé protagonismo al transporte público, a los modos de transporte más sostenibles, a la intermodalidad y a la seguridad vial. Para ello se trabaja en programas para el fomento de la movilidad sostenible, disponiendo de 20 M€ provenientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, para el desarrollo de proyectos orientados a una movilidad sostenible en ayuntamientos de más de 50.000 habitantes; para líneas de ayuda dirigidas a la actualización de la flota; para la modernización y la digitalización de las empresas y para culminar la digitalización del Consorcio de Transportes de Asturias, mediante la plataforma CONECTA.

En cuanto a actuaciones en materia de movilidad que nos planteamos desde el Gobierno del Principado, destacamos las siguientes:

- trabajar por la mejora de los trazados cotidianos, esto es, aquellos desplazamientos diarios que nos llevan a los centros de trabajo o a los centros de estudio, y también los que nos permiten acceder a los servicios públicos básicos como la sanidad o la educación.
- ofrecer una oferta integrada de todo el transporte público en Asturias a través CONECTA como plataforma de movilidad integral, también accesible ahora en aplicación móvil.
- consolidar la tarifa plana CONECTA para viajar a precio asequible en todos los servicios de transporte público colectivo en Asturias, incorporando más facilidades a través de la nueva tarjeta monedero y mejorando la información en tiempo real de rutas y horarios.
- ampliar también el programa de Movilidad Sostenible en el medio rural que gracias al proceso de digitalización, permitirá incorporar un programa de movilidad a la demanda para garantizar la vertebración territorial y, conjuntamente con los ayuntamientos, avanzar en un incremento de las líneas y creación de servicios que favorezcan la movilidad sostenible a grandes polígonos industriales y centros de trabajo.
- también en conjunción con los ayuntamientos, se ampliarán los servicios del programa BUHO de movilidad nocturna,
- facilitar el transporte público seguro y sostenible también a espacios naturales, fiestas patronales, ferias comarcales o eventos deportivos que generen gran afluencia de público.
- para fomentar la movilidad sostenible, hay que ir de la mano de los ayuntamientos. Hay proyectos para la mejora de la movilidad en el entorno de Hospital Universitario Central de Asturias (HUCA); la conexión de las estaciones de autobús y tren en Oviedo; la promoción de la movilidad ciclista en Siero; la construcción de intercambiadores y carriles bus en Avilés, así como la creación de aparcamientos disuasorios e intercambiadores en La Laboral de Gijón.

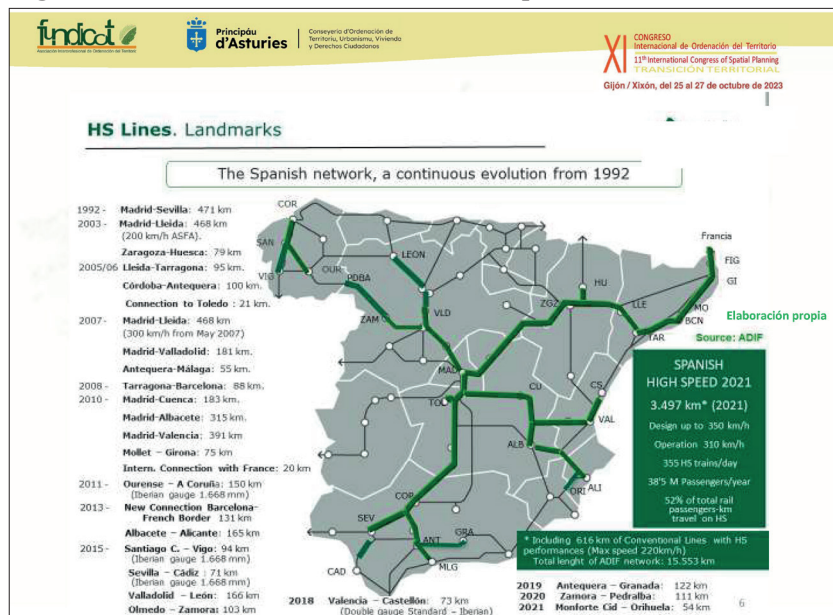
En definitiva, nuestro objetivo es impulsar una Ordenación del Territorio que refuerce la cohesión territorial y la identidad urbana y rural de Asturias, aprovechando sus singularidades territoriales como oportunidades de competitividad a través de redes de cooperación económica, social y de conocimientos.

JOAQUÍN JIMÉNEZ (01:19:17)

Voy a hablar del ferrocarril bajo el prisma de dos celebraciones. El próximo 28 de octubre se van a cumplir 175 años del fe-

rocarriil en la península, el de Barcelona a Mataró, que imagino que entonces fue revolucionario. Y hay otra cosa que celebrar como miembro de Pedalibre, asociación con la que colaboro asiduamente en temas de impulso de la bicicleta en la ciudad. Me refiero a que en las conferencias que ha habido se menciona el tema de la bicicleta. He visto que en Gijón hay buenos carriles bici. Vengo de Madrid. ¿Qué voy a decir de la bicicleta en Madrid? Se debe conseguir que en las estaciones de Adif haya buenas instalaciones para guardar la bicicleta, acceso de carriles bici a la estación, con carriles seguros y segregados y que Renfe admita más bicicletas en los trenes. Como consecuencia del éxito y del modelo español de AV que luego mencionaré, Talgo ha conseguido un contrato de 70 trenes con los ferrocarriles alemanes, la DB. Debe ser la primera vez que los en los ferrocarriles alemanes entre una empresa distinta de Siemens y son trenes de piso bajo, para los que Alemania ha pedido que haya espacio para ocho bicicletas por tren de AV.

Figura 2. Evolución de la red ferroviaria española desde 1992



Fuente: Presentación de Joaquín Jiménez en XI CIOT

La Figura 2 muestra el modelo español de AV, sobre el que estoy convencido de su bondad. En el momento actual podemos decir que el ferrocarril es un recurso para conseguir los ODS. ¿Os podéis imaginar podría decir esto sin todas estas inversiones?, ¿sin todas estas líneas o que tuviésemos que empezar ahora? No sería posible. Se empezó hace 37 años, siendo José Borrell secretario de Estado de Hacienda y Abel Caballero, ministro de Transportes, con la línea Madrid - Sevilla que se ejecutó en seis años, sin tener ninguna experiencia previa.

También se tomó otra decisión,

hacerlo en ancho estándar para que luego se pudiese conectar con Europa. El siguiente hito fue Madrid-Barcelona, aunque antes hubo otra y además que afecta muchísimo a Asturias, la Madrid-Valladolid. Antes se tardaba de Madrid a Valladolid más de dos horas. Ahora se tarda menos de una hora y esto beneficia a todo el norte, noroeste y es un sumatorio más de la AV a Asturias, así que de nada hubiese servido invertir más al norte, si no se hubiese empezado a invertir por la troncal.

Cuando se inauguró la conexión AV con Francia, entraron primero los trenes de mercancías como un par de años antes de que circularan los de viajeros y os aseguro que ayer fue un verdadero placer viniendo a Gijón cuando en la boca norte del túnel vi un tren de mercancías que no sé si estaba en pruebas o era en un tren comercial, pero era un tren de bobinas entrando hacia el túnel de Pajares. Esta circunstancia de que las mercancías circulen antes que los viajeros se vuelve a producir. Es bueno que tengamos las mercancías siempre en mente.

La red de la Figura 2 se corresponde con su situación en 2021, cuando teníamos 3.500 km de líneas de AV, incluyendo algunas partes con ancho ibérico

Respecto a los proyectos que se han puesto en marcha a partir de 2021, han sido bastantes, entre los más importantes que no están finalizados podríamos citar:

- la variante de Pajares a la que sólo le falta un mes para entrar en servicio.
- la Y griega vasca, que va a cambiar totalmente las posibilidades de las mercancías porque está ejecutada también para tráfico mixto y ancho internacional.
- la conexión con Portugal y Extremadura, que sabéis todos los retrasos que está teniendo y
- el Corredor Mediterráneo,

Volviendo a la Figura 2 anterior, las líneas en negro se corresponden con el tren convencional. La idea inicial y que no se ha desarrollado totalmente, es que las líneas convencionales con ancho ibérico se liberasen del tráfico de viajeros y se dedicasen a mercancías. Habéis de saber que la longitud máxima de un tren de mercancías en España son 450 - 500 m. y en Francia son 750 m.; es decir, que no es sólo el tema del ancho, sino que es sobre todo, el tema de los apartaderos y aquí sí que estamos teniendo un gran retraso. Teníamos que haber empezado mucho antes, al menos en el eje Atlántico y en el eje Mediterráneo, con apartaderos suficientes para trenes largos, que sí que los hay, entre Madrid-Barcelona.

Lamentablemente, un concepto muy claro como el de fiabilidad, se podría estar empezando a perder. Ha habido incidentes las líneas de Barcelona, de Alicante, Sevilla.... El sistema no puede perder la fiabilidad. Mi impresión es que quizás el problema está en el sistema eléctrico, que es un sistema con una cierta complejidad, mecánica y dinámica y podría ser que alguno de los nuevos operadores no esté teniendo los controles de mantenimiento suficientes.

En los últimos años ha habido incrementos muy notables en el número de usuarios de AV, básicamente a través de acción comercial de Renfe, que se ajustan a los tres tipos de trenes de AV, cosa que muchas veces se olvida. Tenemos la AV, la que se conoce como el AVE, pero también tenemos trenes regionales de media distancia de AV, los que, por ejemplo, pueden hacer el servicio a Ciudad Real o a Lérida en Cataluña, que también incrementan el número de viajeros. Los trenes AVE puros que transportan 22 millones los viajeros, a los que hay que añadir otros siete millones de trenes regionales de media distancia de AV. Si los primeros van a 300 km/h, los otros van a 250, que no es mala velocidad. Y por último están los que para España son fundamentales y son los que cambian de ancho, que vuelven a sumar otros 8 millones y que son los trenes que van a llegar a Asturias. Todos estos se deberían considerar como trenes de AV, puesto que se benefician de que haya líneas de AV

Por lo que respecta a la liberalización, yo siempre hacía una reflexión. Cuando se construye una línea de AV, el 80% del presupuesto se va en la infraestructura y el 20% en los trenes. Cuantos más trenes pasen por esa infraestructura, mayor rentabilidad tiene. De acuerdo con la normativa europea, se ha hecho un acuerdo marco con tres paquetes A, B y C, más potentes y menos potentes, sobre tres ejes y con este acuerdo marco se incrementa el número de servicios ofrecidos en un 60% y es el que se aplica para que Renfe siga teniendo 128 servicios, un 68% del total. La segunda compañía que solicitó servicios fue Irio, italiana aunque hay capital español, con el 25% y finalmente la francesa Ouigo con un 7%.

Este es el primer año en que están las tres compañías operando conjuntamente. La comparación en el número de viajeros interanual entre el segundo trimestre del 23 y el segundo trimestre del 22, una vez superado el efecto pandemia, indica que los trenes AV de larga distancia ya transportan 8 millones de viajeros al trimestre; es decir, unos 32 millones al año, con un crecimiento del 33%. En los de media distancia el crecimiento ha sido del 56% y la media distancia convencional también ha crecido otro 56%, si bien es cierto que hay una ayuda del gobierno para dar billetes baratos a los jóvenes.

Si nos ceñimos a la línea Madrid-Barcelona, en el año 2009 había 500.000 viajeros. Ahora son sólo entre Madrid y Barcelona, sin contar Zaragoza, 8 millones con los tres operadores. Esta es una de las ventajas del modelo español. No hay otro modelo que permita que otros operadores y esto es bueno desde mi punto de vista, ofrezcan servicio.

¿Y cómo ofrecen ese servicio? Entre Madrid y Barcelona en cuota de mercado, Renfe sigue manteniendo el 55 %; Iryo el 24% y Ouigo el 11%, que se está acercando al modelo diseñado de los tres paquetes. De cara al viajero, el precio de Madrid-Barcelona con los tres operadores, está en 7-8 € por viajero-kilómetro, mientras que antes estaba entre 11 y 13. Ahora el precio medio son 40-47 € y antes era entre 60 y 70 €. Entre Madrid y Sevilla, según un informe de la Comisión Nacional del Mercado de la Competencia, sólo hay dos operadores y la rebaja de precio no ha sido tan fuerte. De todo esto se podía obtener la conclusión de que es mejor que haya tres operadores que es cuando el mercado se anima más. En la conexión con Asturias puede que en algún momento aparezca un segundo operador, los trenes y las tecnologías existen y no sería malo desde mi punto de vista.

Para ir finalizando, quiero hablar de las estaciones. Un ejemplo que me gusta enseñar es el de Málaga como ejemplo de intermodalidad y de negocio para el propio ferrocarril, con un centro comercial perfectamente integrado en la estación y justo al lado, el metro, las cercanías, todo integrado. La intermodalidad, en este sentido de intermodalidad, perfectamente resuelta, lo que ha permitido un desarrollo urbano en el entorno de la estación.

Por último, este año se cumplen 30 años del programa de Vías Verdes⁸ que tuve la satisfacción de iniciar en la Fundación de Ferrocarriles Españoles y de las que han abierto 135 vías. En el año 1994 vinimos a Gijón a hablar de vías verdes, porque existía el proyecto de desarrollar la Vía Verde de la Camocha, estaba también en marcha la Senda del Oso. Ambas son un buen ejemplo al ajustarse a los criterios y objetivos del Congreso el desarrollo de infraestructuras verdes y de aportar nueva vida a lo rural.

Hasta la fecha se han desarrollado 3.400 km, se les ha dado un nuevo uso a 125 edificios ferroviarios como hoteles, restaurantes, reparación de bicicletas y es un excelente ejemplo de aportación del ferrocarril. Otro programa que es el de Caminos Naturales⁹, gestionado por el Ministerio de Agricultura y posterior al de Vías Verdes. Forman un tándem, aunque las Vías Verdes, por su origen ferroviario, resultan más fáciles de recorrer.

Ligado a esto como una oportunidad de desarrollo rural, es el proyecto europeo EuroVelo¹⁰ de grandes rutas para cicloturismo y con fondos importantes para su desarrollo. Este proyecto se

8. <https://viasverdes.com/>

9. <https://caminosnaturales.es/>

10. <https://www.eurovelospain.com/>

lanzó desde España en 1997, en Logroño. Hay 18 rutas EuroVelo a lo largo de toda Europa y aquí también debería sumarse el ferrocarril permitiendo subir bicicletas, como ocurre en Francia o en Alemania y que eso un soporte para que más cicloturistas vengan al país y se introduzcan en zonas del interior.

Tenemos en España dos rutas EuroVelo, la Atlántica que desde Francia se parte con una rama hacia Santiago y otra hasta Huelva y la Mediterránea, que empieza en Cádiz. Una gran oportunidad que se abre ahora es el EuroVelo 16, que discurre desde Lisboa, por Madrid, Zaragoza hasta Francia, sin mucho entusiasmo desde la parte francesa por su continuidad.

VICENTE DÓMINE (01:44:25)

Superado el indudable reto de ingeniería que supuso la AV en España, lo que no conocemos todavía es cual es el proyecto que el Estado tiene de servicio público interurbano para el conjunto del país. Porque ese proyecto de servicio público que se ha satisfecho en algunos corredores con la AV, al final ha devenido en un proceso bastante desequilibrado, en donde las novedades llegan muy desfasadas en el tiempo, los servicios transversales no se resuelven y algunas comunidades siguen teniendo problemas. Hay otros proyectos de servicio público de Estado, como los del alemán, el suizo, el holandés o el belga, en donde esa red con velocidades distintas, favorecen la intermodalidad entre todas las ciudades y crea sistemas mallado que permiten un desarrollo del territorio. La ingeniería en estos casos creo que cumple sobradamente y lo que no cumple es el proyecto de servicio de transporte público que tenemos para el conjunto del Estado.

ANDREU ULIED (01:46:25)

Voy a compartir con ustedes ideas, como ha dicho el moderador, sobre transporte, movilidad y territorio y lo voy a hacer dando un poco testimonio de lo que he vivido, más que de lo que he leído, como consultor durante todos estos años y también, y esto lo dejo para el final, porque puede ser la parte más divertida, como político, porque soy concejal en el pueblo, de mi familia y mío y como las cosas se ven distintas cuando eres concejal de un pueblo, que cuando eres consultor del Banco Mundial.

El concepto de transporte que habíamos aprendido en la universidad, de alguna manera mezclaba pasajeros y mercancías como si fueran casi la misma cosa. Desde el punto de vista de gestión logística, sí que pueden ser muy parecidos, pero son esencialmente distintos. Recuerdo a un profesor que nos advirtió a los estudiantes que tuviéramos claro que el transporte por tuberías es para mercancías y no para pasajeros. Quiero decir con esto que los estudiábamos a la vez. También entonces se tenía la idea, que en gran parte sigue vigente, de que un buen proyecto de transporte, una buena infraestructura o un buen servicio de transporte es el que transporta mucha gente. Cuanta más gente mejor. Rápidamente, sin interrupciones y al menor coste. Casi como si fuéramos mercancías. Esto se puso en cuestión hace mucho tiempo y ya introduzco la palabra movilidad, al ver que el transporte de pasajeros es esencialmente distinto del de mercancías, que se puede parecer más quizá al transporte de información o de energía o de recursos por tubería que al de pasajeros.

Tuve la suerte como consultor de trabajar en una investigación sobre esta cuestión de transportación y movilidad. Y tuve la suerte de poder de hacer un canal de YouTube y entrevistar a geógrafos, sociólogos, filósofos, antropólogos, sobre estas cuestiones. Yo no conocí a John Urry, que es

el sociólogo que en los 70 acuñó el término “mobility turn”, el giro a la movilidad, La movilidad como elemento central en las ciencias sociales. No se puede entender la sociedad sin entender el movimiento de las personas, las relaciones entre las personas y su necesidad de moverse. Urry ya había muerto, pero pude hablar con colaboradores y continuadores suyos, como Sheller, como Tim Cresswell, un gran geógrafo y poeta británico, como Mark Cronenberg, filósofo, como Noel Salazar, antropólogo o como Carl Honoré, que escribió “Elogio de la lentitud”, que se acaba de evocar. Parece que estamos en una sociedad en la que el transporte nos mete prisa o nos lleve a ir más deprisa como objetivo. El mobility turn, quiere decir que las personas estamos vivas mientras nos movemos y experimentamos la movilidad y que hay una movilidad que tiene un significado muy positivo para nosotros, como movernos para visitar a nuestra madre enferma o a nuestra novia que vive en Colombia o visitar una catedral en el sur de Francia que queremos ver, necesitamos movernos y la movilidad es muy buena. Que es bueno que hayan parejas de personas de distintas nacionalidades, que es bueno un cierto sentido cosmopolita. Los lugares donde la gente ni entran y sale acaban por estancarse. La movilidad es algo positivo, pero también puede ser algo negativo, no sólo desde el punto de vista ambiental, también desde el punto de vista social. Cuando ves esos trenes llenos de personas en el sudeste asiático que son casi empujados y apretados dentro como mercancías y viajan de un modo que pierden su tiempo, pierden parte de su vida y lógicamente quieren minimizar el tiempo perdido.

En cambio, cuando viajas por ejemplo en el ferrocarril de AV, que es casi un lujo, por España, ves por la ventana, hablas con una persona, con la otra, puedes trabajar con el móvil. No es un tiempo perdido. Decían los expertos en movilidad que entrevisté y yo creo que es bastante evidente, que es un tiempo de convivencia. Es decir, tenemos que pensar no solo en la utilidad social de las inversiones en transporte, sino también en su significado cultural. El significado, por ejemplo, de una estación de ferrocarril va más allá de la utilidad, que ya sabemos cual es, pero el significado de una estación de ferrocarril, básicamente es como el significado del espacio público. Es único lugar donde se encuentran personas de distintas edades, de distintos orígenes culturales, distintas religiones, distintos motivos y todos convivimos y sentimos esta familiaridad con los extraños, que eso es lo que define la civilización, es lo que hace a una ciudad, un lugar desarrollado. Las ciudades del mundo donde no hay espacio público, donde tú no convives más que con tus iguales y tienes miedo de todos los distintos, tiene una calidad de vida muy inferior. Es decir, que no basta con pensar en la utilidad social de las inversiones, hay que pensar también el significado que tienen. Y esto es lo que el mobility turn nos mostró; es decir, que no tenemos que evaluar el interés público de una inversión en infraestructuras sólo por el ahorro de tiempo o la mejora de la productividad, eso es importante, pero también hay beneficios indirectos y beneficios inducidos. Hay otros beneficios directos que el ahorro de tiempo, como es la convivialidad, tiene otros beneficios indirectos e inducidos que tienen que ver con la accesibilidad. Y esto siempre lo queremos aplicar cuando evaluamos infraestructuras y tengo que decir que cada vez más, no sólo para las administraciones públicas, también trabajando para fondos de inversión, por ejemplo, en actuaciones público-privadas, también quieren evaluar el valor ambiental, el valor social, el valor de gobernabilidad o de gestión y de democracia, de participación de los trabajadores, de las relaciones con proveedores, con clientes. Es decir, cada vez más entendemos no ya la utilidad de las inversiones, sino también el significado que puedan tener.

Trabajando como consultor, es la segunda experiencia que les quería compartir, para una institución multilateral de cooperación internacional, en una ciudad latinoamericana que está desa-

rollando una nueva red de teleféricos, nos pidieron algo que hacía 30 años que no nos pedían. Nos pidieron hacer una evaluación expost de la infraestructura. ¿Por qué no evalúan lo que ha sucedido con esta inversión que hicimos en esta red de teleféricos y aplican lo que aprendemos en la evaluación exantes de una inversión futura? 30 años después, una segunda oportunidad. ¿Qué pasó? Bueno, quisimos evaluar lo mejor posible no solo la utilidad, la eficiencia, sino también la convivialidad y la accesibilidad. La accesibilidad en el sentido de posibilidad de nuevos viajes, de nuevas relaciones, posibilidad de que actividades se desplazarán de un lugar a otro, posibilidad de impacto territorial.

La primera idea fue hacer una encuesta y un análisis de campo de lo que ha sucedido realmente con esta inversión, para ver todas estas cuestiones que normalmente no se miden e intentar medirlas. Nos encontramos lo que ya se imaginan y es cuando preguntas al gobierno de ese país sobre los costes reales que ha tenido para compararlos con los costes que previstos, sobre los costes operativos del explotador público desagregados, la primera impresión que tienen que estamos auditándolos y que estamos buscando si hay algún tipo de corrupción y que detrás nuestro vendrán algunos abogados a ver qué pasa con la malversación de fondos públicos, con la prevaricación.... Evaluar expost es complejo, pero de algún modo había que hacerlo. Como la evaluación anterior, exantes, era tan positiva, la evaluación posterior que hicimos fue mucho más negativa, pero todavía salvamos los muebles. Aquí podemos concluir que la verdad, sobre la que trabajamos nosotros es, como decía Foucault, más una cuestión jurídica que científica. Se trata de decir lo que desde un punto de vista ortodoxo nos piden las guías y nos piden las normativas. Aplicamos esto mismo para el proyecto nuevo. El proyecto nuevo sí que quisimos estudiar la convivialidad y quisimos estudiar la accesibilidad. Sobre la convivialidad llegamos a la conclusión que era cero, porque el nuevo sistema de transportación no tenía nada que ver con el actual, las personas en esa ciudad utilizaban el actual, que eran pequeños autobuses y lo utilizaban porque la mayoría de ellas, el 80 %, no tenían contratos laborales; es decir, la economía es informal en su gran mayoría y los propios autobuses pequeños también son informales, con lo cual son muy flexibles. La ventaja de la informalidad es la flexibilidad, la adaptación, la autoorganización, mientras que el sistema de teleféricos que estábamos hablando era formal, era rígido, era caro en relación al otro, por tanto, eran dos sistemas completamente diferentes. Las personas que utilizaban el teleférico era por motivos no obligados, eran turistas, visitantes, funcionarios de instituciones públicas...; es decir, que no tenían un interés en relación a la convivialidad, porque las personas normales de esa ciudad no lo utilizaban casi nada. Claro, la solución es integrar un sistema con el otro y ver si se puede hacer un tipo de integración tarifaria, si las personas que utilizan estos mini autobuses pueden por la misma tarifa utilizar la red del teleférico. Esto es muy fácil de decir, ya se sabía. El problema es como hacerlo.

Lo mismo con la accesibilidad. El problema es que estas estaciones del teleférico la gente no puede ir caminando, porque es una ciudad muy compleja para caminar por ella. Entonces hay que hacer proyectos urbanísticos alrededor de las estaciones para ayudar a que la gente pueda acceder. Se puede generar algún tipo de atracción con actividades comerciales, de equipamientos públicos. Podríamos optimizar los impactos indirectos, los beneficios inducidos, si hubiera una política urbanística asociada a las estaciones. Con esto no estamos descubriendo el Mediterráneo. Eso ya lo sabíamos. Lo que pasa es que no lo hemos hecho todavía. Con lo cual, en la evaluación socioeconómica que hicimos, resultó que el impacto sobre convivialidad era cero, el impacto sobre beneficios indirectos e inducidos tampoco podíamos evaluarlos porque no podíamos justificarlos de ninguna manera. Siempre el problema es: de acuerdo, pero ¿cómo lo hacemos?

En el informe explicamos claramente que de lo que se trata es de tener una estrategia, en este caso social, institucional y jurídica en relación con la transportación formal e informal y después una política urbanística proactiva de acompañamiento de las inversiones en transporte. El como hacerlo, pues lo sufro como concejal de pueblo, porque todos tenemos buenas ideas, pero el problema es como ponerlas en práctica y llegar a verlas en propia vida. Estoy como concejal por un proyecto de variante que hace mucho tiempo que se tenía que hacer y que se está impulsando, y por un proyecto ferroviario, por la transformación de la estación. Son proyectos enormes para un pueblo de 1.500 habitantes y lo primero que hice y creo que es lo que harían muchos de ustedes, es que al mismo tiempo que la Generalitat y la Diputación hacen sus estudios informativos y sus proyectos constructivos, empezamos a hacer una modificación urbanística para encajar bien esos proyectos dentro de la ordenación urbanística y un plan de movilidad.

¿Cuál es la realidad? Ya sabíamos que son dos mundos distintos, pero al sufrirlo y al vivirlo resulta todavía más duro aceptarlo. Por ejemplo, que la tramitación ambiental de una modificación urbanística no tiene nada que ver con la tramitación ambiental de un proyecto de infraestructura. Es algo increíble. Ya hay un estudio previo con una declaración de impacto ambiental, hay unos proyectos constructivos con sus declaraciones ambientales, pero no importa, hay que “copiarlas” y ponerlas en la tramitación de la modificación urbanística, lo cual es paradójico y lleva unos tiempos fenomenales. Sin embargo, hay que decir que es una experiencia muy interesante, porque desde el Urbanismo puedes repensar, junto con los ingenieros de la Generalitat o de la Diputación, donde es mejor poner la conexión, que pasa con el suelo entre la variante y el pueblo, por ejemplo; que pasa con la actual travesía urbana; como vamos a redefinir las afecciones o como van a ser los convenios urbanísticos con la Generalitat y la Diputación cuando nos transfieran la travesía actual.

Entonces la pregunta es ¿cómo hay una regulación ambiental tan abundante, tan sobredimensionada, tan repetitiva y en cambio no hay ninguna ligazón jurídica que yo sepa, entre la planificación urbanística y el proyecto de infraestructura? ¿Cómo es que dentro del estudio informativo de la infraestructura no está incorporado ya de algún modo la modificación urbanística? Esto es algo que cuesta entender.

También hay que decir que la Generalitat ha recibido, incluso, un recurso de alzada sobre la aprobación definitiva del proyecto constructivo, quejándose la persona que presenta el recurso, que es un jurista de prestigio, de que el Ayuntamiento haya estado desarrollando la modificación al mismo tiempo, porque dice que el Ayuntamiento no tiene que hacer nada. Tiene que esperarse y cuando está aprobado definitivamente el proyecto constructivo, entonces simplemente lo incorpora a la ordenación urbanística, porque es prevalente, porque la reserva urbanística directamente relacionada con el proyecto, se impone a la ordenación urbanística. Es algo paradójico, que sean dos mundos distintos y en la práctica, cuesta mucho conjuntarlos, no porque las personas no queramos, todo el mundo quiere, sino por la normativa jurídica. Finalmente, siempre hay que tener un abogado al lado y llegamos a la conclusión que el interés público es un concepto jurídico indeterminado y que la cantidad de leyes y normas que tenemos son gigantescas y que, en gran parte, son contradictorias entre sí.

Cuando estaba en la Escuela de Ingenieros de Caminos no sabía muy bien para que servía un abogado. Ahora no sé como podemos vivir sin ellos. Se decía que en el siglo XIX los urbanistas eran ingenieros y lo eran, como Ildefonso Cerdá; que en el siglo XX fueron arquitectos, como Le Corbusier y en el siglo XXI los urbanistas tienen que ser abogados. Muchas gracias.

INTERVENCIONES DE LOS ASISTENTES

INTERVENCIÓN 1 (02:04:25)

Arturo Terán. Me ha encantado el conjunto de las intervenciones. Creo que estamos en un punto central de lo que estamos llamando Ordenación del Territorio y quería hacer una pregunta y una reflexión breve a la Directora General de Transportes. A mi juicio, ha limitado a Asturias a sólo el área central; el resto no ha existido. Segundo, pregunto sobre si existe comunicación entre los departamentos de infraestructuras con los de Ordenación del Territorio, que creo que es la que debe de coordinar todas estas políticas.

ARANTXA FERNÁNDEZ (02:05:55)

Empezando por el final. Evidentemente estamos en coordinación la Dirección General de Transportes con la Dirección General de Infraestructuras, de hecho están integradas en la misma consejería, que es la de Fomento. En cuanto a la primera cuestión, es cierto que la población asturiana está concentrada en lo que es el área metropolitana, el área central, pero el Gobierno del Principado es muy conscientes que todas las áreas demandan los mismos servicios y deben tenerlos.

Nuestro consejero está muy sensibilizado con este tema, de hecho tenemos un área, la de Colaboración Local con reuniones muy frecuentes con los ayuntamientos que transmiten todas sus necesidades y fundamentalmente las de movilidad y de transporte. Somos muy sensibles con esas áreas y tenemos cuatro años por delante para trabajar en ello. En mi intervención hacía referencia a necesidad de colaboración. Una colaboración con los ayuntamientos, evidentemente para poder prestar mejores servicios.

INTERVENCIÓN 2 (02:07:35)

Ángela de la Cruz. Por alusiones, soy abogada urbanista. Dedicada al Urbanismo desde el año 1990 y entiendo que hay muchas profesiones que tienen que ver con el Urbanismo. Cuando llegué al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en el año 90, era una rara avis. Prácticamente no había abogados, eran todos ingenieros y todavía el 80% de los técnicos con los que yo he trabajado a lo largo de mi carrera profesional han sido arquitectos.

Con independencia de que le felicito por la presentación que, por cierto, ha hecho casi como un abogado sin necesidad de imágenes. Siempre digo que a los abogados nos están arrollando con esa necesidad de hacer presentaciones de power point, cuando con el uso de la palabra nos basta para hacer una presentación y poder transmitir lo que queremos transmitir.

No quiero hacer aquí una referencia negativa. Creo que el Urbanismo es una cuestión que tenemos que trabajar entre los sociólogos, los economistas, los geógrafos, los arquitectos, los ingenieros y por supuesto, los abogados. En julio estuve participando en el Foro del Hábitat Latinoamericano y recuerdo que la alcaldesa de Bogotá, una mujer muy conocida y aplaudida allí, hizo una intervención diciendo ¿porque la población de Bogotá tiene estos problemas? Todo es comercio informal, la gente no tiene trabajo, ¿Y qué hace el gobierno de Colombia? Aprobar una ley. Y entonces dijo, la ley no es nada, la ley no sirve para resolver los problemas de la población. Yo contesté que sin

la ley no hay nada. Es verdad que en España tenemos demasiadas leyes y cuando conviertes un sistema normativo en algo absolutamente inmanejable, has provocado un problema, pero yo me quedo con lo que yo contesté en Bogotá. No es que la ley no sirva para nada, es que sin ley no hay nada y lo que tenemos que hacer es dotarnos de un marco jurídico que sea útil y que nos sirva y que sepamos ya en pleno siglo XXI, trabajar ingenieros, arquitectos, abogados, sociólogos, ecologistas, geógrafos, en esto tan complicado que es el territorio y que yo creo que nos necesita absolutamente a todos. Muchas gracias.

VICENTE DÓMINE (02:10:10)

En el fondo yo creo que no hemos comprendido nunca lo que significa el Urbanismo. El Urbanismo es un derecho del ciudadano, es un derecho a tener una ciudad con calidad, a tener un servicio, equipamientos, a tener un respeto en el entorno, que es un derecho del ciudadano y por lo tanto es esencialmente jurídico.

Yo creo que esto es lo que no hemos comprendido muchas veces en el Urbanismo español, que nos hemos ido a un Urbanismo basado en el diseño, la planificación, todo eso es imprescindible, pero la esencia, es que es un derecho del ciudadano tener un entorno de alta calidad. Comprendo que en ese sentido es un jurídico que a veces, desgraciadamente, no podemos ejercer, porque a veces la buena ley se reemplaza por una maraña que lo que hace es trabajo jurídico, pero trabajo jurídico ineficiente para lo esencial, que es defender el derecho de los ciudadanos a tener una ciudad y una Ordenación del Territorio de calidad.

INTERVENCIÓN 3 (02:11:27)

Dos cuestiones muy concretas Estamos en Gijón. Nosotros venimos de Extremadura. ¿Qué opinión les merece la vía férrea de la Vía de la

Plata, que hoy no está operativa? Segunda cuestión desde sus experiencias vitales y profesionales. En 2030 está planificado un evento deportivo de gran trascendencia. Yo sé que es difícil jugar a pitoniso porque todavía no se saben ni donde van a ir las sedes, pero ¿qué influencia, qué afección puede tener ese evento en el desarrollo de las infraestructuras que están en marcha o en la previsión de la planificación de algún tipo de infraestructura, bien sea ferroviaria, bien sea aérea, etc?.

JOAQUÍN JIMÉNEZ (02:12:47)

Por lo que respecta a la Ruta de la Plata, hay líneas ferroviarias con un diseño del XIX y muy poco útil para dar servicios en el XX

y en el XXI. Lo mismo ocurre con la Vía Verde del Aceite, la transversal andaluza y podríamos mencionar alguna otra.

Los parámetros de diseño han cambiado tantísimo que básicamente una línea, aunque estuviese activa, no daría servicio. Con lo cual nos encontramos en que flujos de tráfico de mercancías y viajeros hacen falta para justificar la inversión en una línea nueva. Esto es algo que ha surgido una y otra vez. Conozco todas las reclamaciones que hay, los intereses en torno a la Ruta de la Plata, conozco la Vía Verde de la Plata y pienso que si hay algo nuevo respecto al ferrocarril, no será utilizando el trazado antiguo, sino que será al margen de éste y que probablemente la Vía Verde de la Plata de más vida a toda la zona, sobre todo si se liga con grandes recorridos europeos cicloturistas. Esta es mi opinión personal. Al final lo que ha valorado la gente, en la Vía Verde del Aceite

o la Vía Verde de Ojos Negros es que tienen un recurso nuevo turístico, ligado al pie de territorio y les da mucho más vida que otro que se puede solucionar por carretera.

Sobre el Mundial de fútbol soy medianamente optimista. Creo que los portugueses llevan muy avanzadas las obras para llegar a la frontera española, aunque ellos no la llaman AV, porque el concepto de AV no les encaja en esa conexión. Les preocupan mucho más las mercancías y la conexión del puerto de Sines hacia España. Ellos la encajan como línea de mercancías, pero de tráfico mixto y la están haciendo con parámetros de circulación a 250 Km/h, lo que puede ser realmente suficiente. Y la pelota queda en el lado español. La obra finalmente hasta en Navalморal está avanzada, aunque se ha explicado mal. Ha habido mucha inversión para resolver los puntos más difíciles, que eran los cruces del Tajo y del Almonte, con dos grandes viaductos y luego en lo que era como más trillado, que era electrificar y el resto, se ha ralentizado, pero hay muchísimo trabajo hecho. Habrá que solucionar como se entra en Madrid, que para mí pasa indudablemente por Toledo. Sería la prolongación de la línea del ramal de Toledo hacia Talavera. No debería de ser un proyecto especialmente complejo. La parte compleja es cruzar Toledo por debajo y luego prácticamente sirve la traza de lo que hay.

He incluido en la presentación como se pueden conseguir servicios muy buenos a 220 km/h, por líneas existentes, como puede ser el caso de la Talavera–Navalморal y aprovecho para dar toda la razón al compañero Francisco Fernández. Creo que un agujero grande que tiene la AV española es la conexión aeroportuaria y la propuesta de Barajas no es mala propuesta. El presupuesto 550 M€, lo que costó el túnel entre las estaciones de Atocha y Chamartín

INTERVENCIÓN 4 (02:19:35)

Quería plantear una pregunta a Francisco Fernández. En el laboratorio de ideas de la Fundación Caminos, se estuvo trabajando sobre un tema que era la inviabilidad de resolver el problema del transporte de mercancías en España, que de alguna manera lo ha señalado, partiendo de las cifras actuales, de los posibles crecimientos, igualando lo que sucede en la media de países europeos y proponiendo como alternativa carriles solo camión de mercancías. De hecho, se organizó una jornada con ese objetivo, que es algo similar a lo que planteaba Joaquín Jiménez de subir los camiones a trenes, solo que en vez de subir los camiones a trenes, se ponen uno detrás de otros enganchados y electrificados, para que circulen por un nuevo carril de carretera que estaría dedicado al transporte de mercancías y que lo único que mostraría sería el fracaso del ferrocarril para resolver el problema del transporte de mercancías.

FRANCISCO FERNÁNDEZ (02:21:15)

Este tema es complejo. Requiere mucha discusión y probablemente de desarrollo reglamentario, pero desde mi punto de vista, lo que es seguro es que desgraciadamente, el ferrocarril no es la solución al transporte de mercancías en nuestro país, como tampoco lo es en los países de nuestro entorno. Es necesaria una solución intermodal, en donde el ferrocarril cumplirá un papel, pero donde la carretera seguirá siendo el modo predominante para el transporte de mercancías, por una simple razón, porque va de origen a destino, sin transbordar y sin hacer otro tipo de operaciones.

Ya sabemos como va a responder el ferrocarril ante este reto. Con autopistas ferroviarias, con trenes más largos, con actuaciones costosísimas, por ejemplo entre Algeciras y Boadilla, para tratar

de captar contenedores de un puerto que es de transbordo, no de entrada de contenedores en nuestro país y que van a dar la solución parcial al problema ya que la carretera va a tener que seguir jugando un papel.

Sabemos que los vehículos están tratando de dar respuestas a los problemas, básicamente a los de contaminación a través de nuevos combustibles. Lo que va a haber seguro es un periodo de transición, durante el que se pasará de los combustibles actuales a otro tipo de combustibles, para acabar en la fuente más limpia y más sencilla, que es la electrificación de los vehículos de transporte pesados y esto va a implicar toda una serie de modificaciones en la propia infraestructura de la carretera, no son sólo en las recargas de los vehículos. Los vehículos, en general, van a estar guiados y conectados, aunque no en una primera fase, de una forma autónoma. Probablemente en esa primera fase, los vehículos funcionarán como los drones, con centros de control que los controlan durante cierto trayecto dentro de las carreteras.

Este panorama, que irá produciéndose en el tiempo, debe tener una respuesta de la infraestructura de carreteras. De ahí se nos ocurrió en el laboratorio de ideas de Caminos, hablar de los carriles sólo camión, por semejanza a los carriles sólo bus, pero realmente estoy seguro de que esto podrá desarrollarse y de hecho se han desarrollado ya en Alemania, donde hay tramos de autovías con carriles reservados para camiones que recargan sus baterías con pantallas, grafos y catenaria. Diríamos que es el mundo al revés. Estamos construyendo el tren sobre la carretera, no llevando los camiones a los vagones del tren.

Creo que la cuestión es como nos vamos preparando ante este futuro, porque es un futuro incierto en tecnología y en el tiempo ya que va a depender mucho de las regulaciones dado que estas cosas no se van a hacer voluntariamente y por lo tanto la cuestión es prepararse como ya están haciendo los fabricantes de vehículos. ¿Cómo nos preparamos desde la infraestructura? Creo que hay dos elementos. Uno, terminales o equipamientos fijos, que creo que es por la que habría que empezar, porque en cualquier caso servirá durante esa fase de transición y luego los trayectos de la carretera ya que reservar carriles de autovía para solo camión es un tema políticamente muy complejo.

En España, lo mismo que con el ferrocarril donde hay una red convencional y una red de AV, tenemos una red de autovías y una red de autopistas; una red de autopistas que parece ser que va a terminar siendo red de autovías, pero que en muchos trayectos es paralela. Hay toda una serie de reflexiones que poder hacer para asignar la el tráfico de esos camiones especiales a la red de carreteras.

Desgraciadamente tenemos que cerrar esta sesión. Muchísimas gracias a todos los asistentes.

5ª MESA REDONDA

FEDER y Next Generation en la transformación y la cohesión territorial

t



Moderador: Gonzalo Lacurcia Abraira
Arquitecto y urbanista
Consultor superior UN-Habitat



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



Erika Jaraíz Gulías
Licenciada en Ciencias Políticas
Profesora titular. Dpto. de Ciencia Política y Sociología. Universidad de Santiago de Compostela



Juana López Pagán
Licenciada en Derecho
Directora General de Políticas contra la Despoblación. Ministerio de Transición Ecológica



María Pardo Álvarez
Licenciada en Derecho
Directora General de Vivienda, Arquitectura, Ordenación del Territorio y Urbanismo. Junta de Castilla-León



Mª Encarnación Rivas Díaz
Arquitecta y urbanista
Directora Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo. Xunta de Galicia.

GONZALO LACURCIA

Buenas tardes. Mi nombre es Gonzalo Lacurcio. Represento a la oficina de ONU Habitat. Como seguramente muchos de ustedes conocerán ONU-Habitat es la agencia de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y me han pedido que modere esta 5.ª mesa del Congreso.

Vamos a tratar de hacer una primera ronda con unas presentaciones que trataremos que sean breves, de unos diez minutos, a ver si nos queda un poco de tiempo para tener un debate entre los ponentes y dejar también un espacio para las preguntas del público.

Yo quisiera, muy brevemente, para introducir el tema del cual vamos a hablar, que tiene que ver fundamentalmente con los fondos europeos y como han venido empleándose en los temas que quiere abordar el Congreso: la transformación del territorio y la cohesión territorial. A mí me gustaría comenzar, porque me corresponde como representante de Naciones Unidas, haciendo mención a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que plantea una meta particular en el Objetivo 11, que es la 11.a, donde aborda el tema de la planificación y que dice literalmente:

Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, peri urbanas y rurales, fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.

Es decir, el tema de la ordenación territorial, de los equilibrios, está presente en una de las 169 metas que plantean los ODS. Por su lado, la Nueva Agenda Urbana, que como muchos ustedes conocen, es la agenda global en el marco de Naciones Unidas, que plantea la visión conjunta de las 193 naciones sobre cual es el futuro de las ciudades y de los asentamientos humanos y de los territorios, hace varias menciones al tema del equilibrio territorial y de la planificación territorial, incluyendo el compromiso de los países en aplicar políticas y planes de ordenación territorial integrados, policéntricos y equilibrados y resaltando en algunos casos, por ejemplo, la mención al rol de las ciudades intermedias dentro de estos sistemas urbanos territoriales equilibrados.

Yo quería destacar tres aspectos que no es que estén relacionados entre sí, ni que se relacionen directamente con el tema que vamos a abordar, pero que me parecen tres puntos de partida interesantes para el debate.

El primero es una tendencia general globalizada del decaimiento del neoliberalismo como dogma y la emergencia de la idea de que corresponde al Estado, a través de la inversión pública, generar el cambio. Esto probablemente no hubiera tenido sustento político en el mundo que vivíamos hace 20 años. Esta corriente se cruza obviamente con la emergencia climática, con la emergencia energética, con la emergencia económica y mucho más recientemente, con la emergencia derivada de la pandemia. Lo que quiero decir es que esto crea un momento particular en la historia, que ya dentro de 20, 25 años veremos si efectivamente fue así, y que es lo que en gran parte da lugar a considerar la idea de que el Estado tiene que intervenir con una inversión pública potente, para generar los cambios que ciertas crisis están generando.

El segundo tiene que ver con la relevancia de los niveles intermedios de gobierno. Este es un tema que planteamos y que creo que quizás no tiene el mismo alcance a nivel global, pero en el caso de

España es tremendamente poderoso. La importancia de los niveles intermedios de gobierno en la estructuración del territorio, en la Ordenación del Territorio, en la ordenación de la estructura social, etc. Tenemos en el panel representantes de las comunidades autónomas y creo que esa es la razón.

Esta mañana el profesor Arilson Favareto, cuando hizo su presentación, hablaba siempre a partir de las políticas nacionales, porque en contextos como el de Latinoamérica, pero también otros contextos como África e incluso en algunos países europeos, los niveles intermedios de gobierno prácticamente no tienen competencias sobre la Ordenación del Territorio y por tanto no son, a pesar de que deberían ser, los principales actores.

Y el tercer elemento que quería abordar es la emergencia de nuevas perspectivas sobre retos que ya estaban en el terreno. Vamos a hablar seguramente del reto demográfico, como es el caso de España. Un problema que ya se sabía que iba a suceder, pero que ha emergido en los últimos años como un punto del debate político muy fuerte y un tema que concentra en gran medida la idea que se tiene sobre el equilibrio territorial y otros temas, como pueden ser la relevancia de las nuevas perspectivas sobre el género, sobre la equidad, etc.

Como les comenté, tenemos un panel de cinco de cinco personas. Me acompañan Erika Jaraíz Gu-lías, profesora titular de la Universidad de Santiago de Compostela. Forma parte del Departamento de Ciencia, Política y Sociología y realizará una presentación marco sobre el tema del financiamiento europeo. María Pardo, que es Directora General de Vivienda, Arquitectura, Ordenación del Territorio y Urbanismo en la Junta de Castilla y León. Saturnino Corchero, Director General de Urbanismo, Ordenación del Territorio y Agenda Urbana de la Junta de Extremadura. María Encarnación Rivas Díaz, Directora General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Xunta de Galicia. Y finalmente tendremos a Juana López Pagán, Directora General de Reto Demográfico del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico.

Bueno, muchísimas gracias por su presencia y comenzamos con las exposiciones.

ERIKA JARAÍZ (00:08:45)

Muchas gracias. Quisiera comenzar agradeciendo a la organización la invitación a estar hoy aquí. Y como bien comentaba Gonzalo, voy a hacer simplemente una pe-

queña radiografía de como ha sido la distribución de los fondos en España en los periodos más recientes, haciendo hincapié en el objetivo de esta ponencia y de este Congreso, que es hablar un poco de los problemas de cohesión territorial y cuales son los retos con los que nos enfrentamos día a día cuando abordamos la problemática de las diferencias entre los territorios, porque no cabe duda de que la política de cohesión ha contribuido a reducir significativamente las disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones en las últimas décadas. Esto creo que es algo incontestable en Europa, porque además es cierto y también es algo incontestable, que en la mayoría de los estados de la Unión Europea (UE) existen importantes asimetrías regionales, de carácter muchas veces persistente, sobre todo relativas a servicios y a políticas que afectan a la calidad de vida en el día a día de los ciudadanos, como la educación, la sanidad, el empleo, la competitividad, la productividad.

La aproximación que hace la UE a esta política de cohesión es, en palabras de la propia Unión, una aproximación “people based and place based” (basadas en los ciudadanos y basadas en el

territorio, combinadas con la aplicación del principio “do no harm to cohesion” (no perjudicar la cohesión), en esa utilización de los fondos europeos de la forma menos problemática posible para todos los territorios, pero que tenga su vez la mayor efectividad posible.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) es, junto con los Fondos de Cohesión o el Fondo Social Europeo, uno de los principales instrumentos financieros de la política de cohesión europea. Y el objetivo de los fondos FEDER, es contribuir a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones europeas, con dos objetivos fundamentales. El primero es la inversión, el crecimiento y el empleo, fortaleciendo el mercado laboral y las economías regionales. El segundo objetivo es la cooperación territorial europea. Los recursos asignados al primer objetivo se hacen en función de una clasificación de las regiones en tres tipos: las regiones más desarrolladas, con un PIB per cápita superior al 100% de la media de la UE. Las regiones en transición, con un PIB per cápita entre el 75 y el 100% de la media de la UE y las regiones menos desarrolladas, que no hace tanto tiempo se denominaban regiones de convergencia, que tienen un PIB per cápita inferior al 75% de la media de la Unión.

España es el segundo país europeo que más fondos recibió en el periodo 2007-2013 y el cuarto en el periodo 2014-2020, cuando ya se había producido la gran ampliación de la UE. En el periodo 2007-2013 las regiones consideradas menos desarrolladas en España eran Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia. En transición teníamos seis en “phasing in and phasing out”¹ (entrado y saliendo), que estaban en el límite. Las regiones phasing out estaban en el límite del 75% y con la ampliación quedaron por encima del 75% y después Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja que eran las más desarrolladas.

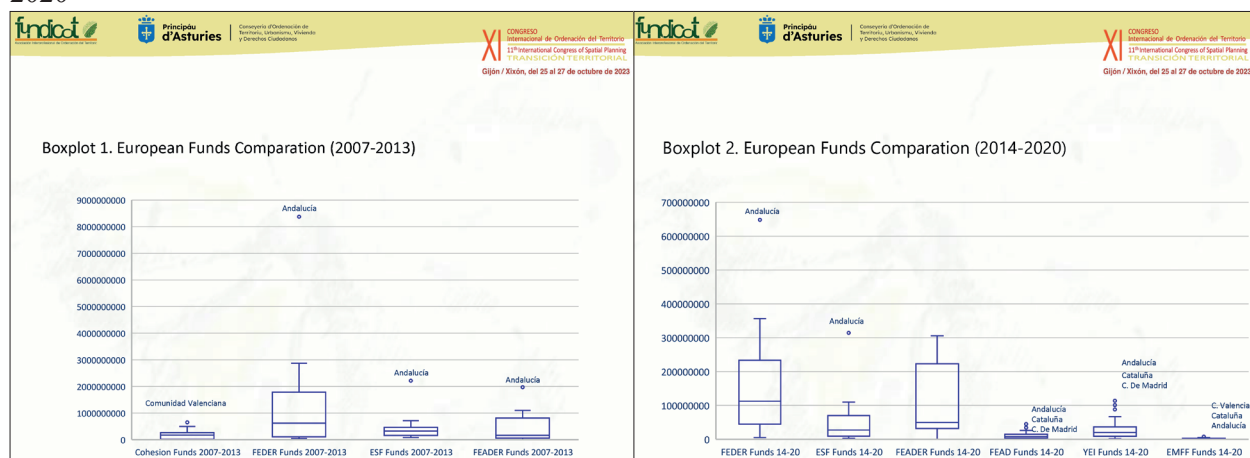
En dicho periodo 2007-2013 son la Comunidad Valenciana, Galicia, Andalucía y Murcia las regiones que reciben más fondos de cohesión. Dos de ellas (Andalucía y Galicia) del grupo de menos desarrolladas y dos en transición (Comunidad Valenciana y Murcia). Respecto los FEDER y en el mismo periodo, son Andalucía, Galicia, la Comunidad Valenciana y Extremadura, las regiones que reciben más fondos. Tres de ellas clasificadas como menos desarrolladas y una de ellas en transición (Comunidad Valenciana).

En el siguiente periodo, 2014-2020, son Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y la Comunidad de Madrid las que más fondos FEDER reciben. Una región en transición (Andalucía) y tres que están dentro de las consideradas más desarrolladas.

En la Figura 1 se puede ver una comparación del reparto de los fondos de Cohesión, Social Europeo (FSE), Agrario de Desarrollo Rural (FEADER) y FEDER, que es el de mayor volumen, en los periodos 2007-2013 y 2014-2020. Es cierto que Andalucía suele ser y en el periodo 2007-2013 era,

1. Regiones en “Phase in”: las que habrían dejado de pertenecer al Objetivo 1 por efecto natural, es decir, por superar el 75% de la media comunitaria a UE-25. En España en el periodo 2007-2013, eran: Canarias, Castilla-León y Comunidad Valenciana. (<https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp0713/p/por/paginas/regionesphasingin.aspx>)

Regiones en “Phase out”: aquellas regiones que se hubiesen situado por debajo del 75% de la media comunitaria a UE-15 y que han sobrepasado este porcentaje por haber disminuido la media después de la entrada de los 12 nuevos países. Por ello, también a estas regiones se las conoce como las que han dejado de pertenecer al objetivo convergencia por “efecto estadístico”. En España en el periodo 2007-2013, eran: Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla. (<https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp0713/p/por/paginas/regionesphasingout.aspx>)

Figura 1. Diagrama boxplots del reparto de los fondos europeos por CC.AA. Períodos 2007-2013 y 2014-2020

Fuente: Presentación de Erika Jaráiz en el XI CIOT

la región que más fondos recibe, con mucha diferencia en caso de los fondos FEDER y también con bastante diferencia en el caso del FSE y de los FEADER. Lo mismo ocurre también en el periodo 2014-2020, donde Andalucía de nuevo destaca como una de las regiones que más fondos recibe.

Si hacemos un análisis muy básico, cabría pensar que Andalucía sería una de las regiones que crecería a la vista de los fondos recibidos. Sin embargo, si nos fijamos en uno de los indicadores más utilizados por la UE para medir la tendencia a la convergencia a nivel nacional y regional, que es el PIB per cápita y tomando sólo los datos hasta 2019, porque los de 2020 debido a la pandemia generan bastante ruido, vemos que en 2014 Extremadura es la región con un PIB per cápita menor, seguida de Andalucía y Castilla-La Mancha.

Se se analiza la variación del PIB per cápita entre 2014 y 2019, la región que más crece Extremadura y del grupo de menor PIB per cápita pero más fondos recibe, además de Extremadura, es Andalucía la que más crece. El resto de regiones de este grupo, no es que no crezcan, pero el efecto no es tan llamativo. Extremadura es además la única región considerada menos desarrollada en ese periodo y no es de las que recibe más. Es la séptima en la recepción de fondos y a pesar de ello, Extremadura y Castilla - La Mancha son las que más crecen, excluyendo los datos de 2020.

Pero además de ese reparto por regiones, también es interesante ver que no hay una correlación exacta entre los fondos que éstas reciben y el crecimiento del PIB per cápita. La cuestión está sobre todo en las regiones en transición. Esto es algo que ya en junio de este año se anunció en un informe de la Comisión Europea². El problema es que las regiones en transición no están creciendo tanto como hubiera sido esperable de acuerdo a los fondos que reciben. Hay algunas regiones, sobre todo en los países meridionales y en parte de los estados del este, que se encuentran en lo que se denomina una “development trap”, una trampa de desarrollo, y corren el riesgo de caer en ella. Estas regiones experimentan largos periodos de crecimiento bajo o negativo y débiles aumentos de productividad y escasa creación de empleo. Mientras que algunas tenían un PIB per cápita bajo y se están recuperando, otras eran más prósperas pero han entrado en un prolongado periodo de declive económico.

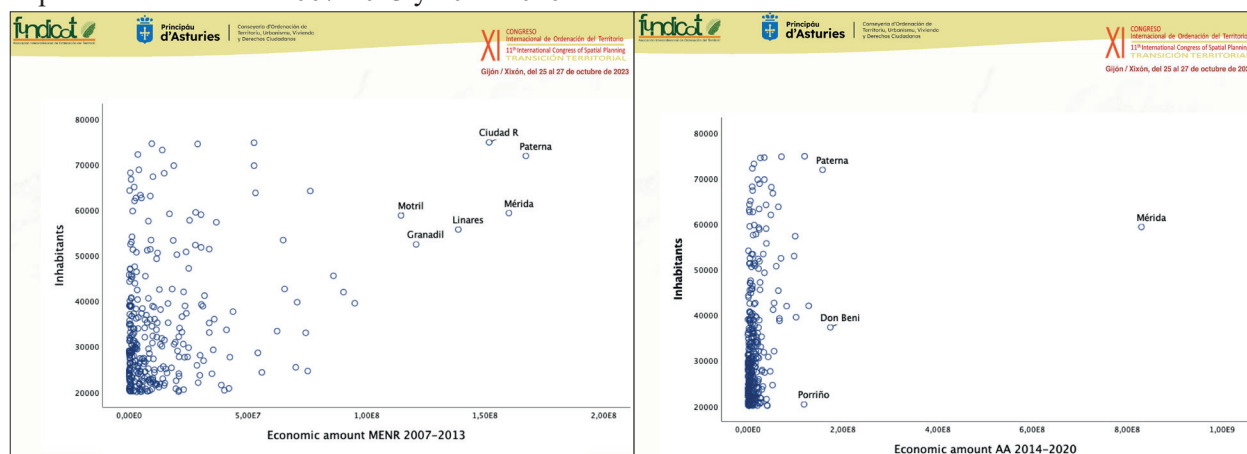
2. Comisión Europea (2023). *Regional Trends for Growth and Convergence in the European Union*. SWD(2023)173 final

Algunas conclusiones de este informe son que en estas regiones, el rendimiento del mercado laboral no es el mismo que en otras que crecen a un ritmo más acelerado; que los territorios urbanos y rurales, difieren en sus resultados en el mercado laboral y una cuestión que creo que hoy se va a tratar, es que la demografía es un reto importante para muchas de ellas y en esto también hemos estado trabajando junto con ESPON y la Dirección General del Reto Demográfico. Después Juana López seguirá contando un poco esta idea, pero hemos hecho algunos análisis y hemos visto que hay algunas cuestiones que plantear.

¿Cómo se lucha contra esta “trampa de desarrollo” que están sufriendo algunas regiones? Las propuestas serían muchas, pero una, que además es ampliamente conocida, es bajar el reparto de los fondos europeos, al nivel territorial más pequeño. Bajar de NUT III a NUT II o incluso en algunos casos, a Unidades Administrativas Locales (LAU) y también contar, como se ha hecho desde Reto Demográfico y se expondrá después, con las ciudades intermedias y su papel como cohesionadoras del territorio y como centros de servicios para territorios más despoblados y territorios menos cohesionados.

Creo que en esto hay que apuntar también la importancia, si bajamos al nivel local, de que los ayuntamientos y los técnicos a nivel local estén preparados para esa captación de fondos y para un uso eficiente y eficaz de los fondos. Si vemos la Figura 2, ue forma parte del estudio que hemos hecho desde la universidad sobre las ciudades medias en España³, el reparto de fondos dentro de esas ciudades medias consideradas como tales las que tienen entre 20 y 75.000 habitantes, no está realmente relacionado con el número de habitantes que tienen esas ciudades, como cabría esperar. Aunque podríamos pensar que las más grandes tienen más capacidad y captan más fondos, esto no necesariamente es así, sino que tienen mucho más que ver con la capacidad de los propios técnicos de las administraciones, de ser capaces de captar y de gestionar esos fondos. Lógicamente, si bajamos a niveles más inferiores, con menos población, esto sí que se notará. En la Figura 2 vemos, por ejemplo, el caso de Mérida, que en torno a los 60.000 habitantes, es una de las ciudades

Figura 2. Distribución de los fondos de desarrollo regional en ciudades medias españolas, según tamaño de la población. Períodos 2007-2013 y 2014-2020



Fuente: Presentación de Erika Jaráiz en el XI CIOT
ERDF: European Regional Development Fund
SMST: Small and Medium Sized Towns

3. ESPON EGTC (2023). *Small medium sized towns and cities in Spain*. (<https://www.espon.eu/sites/default/files/2024-05/working-paper-small-and-medium-sized-towns-and-cities.pdf>)

que más fondos capta en el periodo en el periodo 2007-2013 y nuevamente también en el periodo 2014-2020. Por lo tanto, esto no es una casualidad, tiene mucho que ver con esa capacidad de los técnicos de captar y gestionar esos fondos.

Lo dejo aquí como una introducción muy general. Y bueno, ahora escucharemos a los demás compañeros. Muchas gracias.

GONZALO LACURCIA (00:24:00)

Muchas gracias. Erika. Interesantes gráficos. Sí entendí bien, digamos que no existe una correlación directa entre los fondos que

se implementa en un territorio determinado y su avance en términos de lo que podríamos llamar de desarrollo, y también hay un punto interesante y es que muchas veces la distribución de fondos responde a situaciones operativas particulares de las capacidades.

Se ha hablado mucho del desarrollo de las capacidades de los técnicos como un elemento fundamental, no sólo para poder captar los fondos, que obviamente es el primer paso, sino también para poder implementar los proyectos. Y aquí evidentemente, también parece adecuado abordar el tema de la dirección desde los niveles intermedios de gobierno, que obviamente cumplen un rol fundamental al orientar con sus políticas y sus programas como se implementan los fondos.

Dicho esto, tenemos en la mesa a tres Directores Generales de Ordenación del Territorio. Le voy a dar primero la palabra a María Pardo, que como he dicho, es Directora General en la de la Junta de Castilla y León.

MARÍA PARDO (00:25:30)

Muchísimas gracias por invitarme en nombre de la Junta de Castilla-León a participar también como patrocinadora, en este interesante Congreso y hacerlo con un

tema que tanto nos une a los que estamos aquí.

Lo primero de todo, por aprovechar estos pocos minutos que se me han concedido, es intentar explicar de qué voy a hablar, porque en una mesa redonda en la que tenemos que hablar de tantas transformaciones, quizás lo más difícil es centrar bien el tiro y yo básicamente voy a intentar hablar lógicamente de despoblación, de reto demográfico, que es una de las cuestiones que nos ha traído aquí y lo voy a intentar hacer exponiendo tres fases. Primero, un diagnóstico, que es el que nos lleva siempre a las administraciones públicas a tomar decisiones. Sin un diagnóstico claro y objetivo es muy difícil acertar en las medidas. En segundo lugar, marcar el reto, qué es lo que tenemos que hacer en el marco de un Estado de Derecho, un Estado social, además, que tiene mucho que ver con una cuestión que ha planteado el moderador, sobre la que también me gustaría dar mi punto de vista y por último, algún ejemplo de algunas medidas exitosas, porque creo que también en parte lo que nos hemos marcado los directores es compartir en estas mesas redondas, algunos casos de éxito que tratan de paliar eso que en el fondo viene siendo un problema, porque la despoblación es lo que es, pero también tenemos una obligación, que es mejorar la cohesión territorial, como intentaré explicar a continuación.

El diagnóstico es evidente y aquí no me voy a centrar mucho. Pero si hay algún dato y es que España pierde población. La pérdida de población en los últimos años en nuestro país es genera-

lizada. Entre los años 2000 y 2018, siete de cada diez municipios han perdido población. El 48% de los municipios españoles pierden entre el 10 y el 50 % de su población. España ha estancado su crecimiento, salvo los grandes núcleos. Y ahí sí que quería dar algún dato esperanzador en el caso concreto de la tierra de Castilla y León, porque evidentemente Castilla y León está en una posición claramente de despoblación, pero aunque nuestro saldo vegetativo es negativo y pierde población porque fallece más gente de la que nace, tenemos un saldo migratorio positivo desde 2018. Castilla y León ha ganado más de 34.000 personas por movimientos migratorios en cinco años. Es decir, a Castilla y León viene más gente de la que se marcha. Además, también otro dato importante es que la estadística continua de población del Instituto Nacional de Estadística, con datos provisionales a agosto 2023, dice que desde el 1 de enero hasta el 1 de julio, nuestra Comunidad Autónoma ha incrementado su población en 2.453 personas, alcanzando los 2,3 millones de habitantes.

Esto lo cito porque, probablemente, tiene que ver con alguna de las medidas que hemos implantado, gracias a fondos propios y de otras instituciones estatales y europeas. Esta realidad nos sitúa en otra circunstancia que hay que destacar y que hay que citar porque ha venido para quedarse. Esta situación de pérdida de población, tiene muchas causas, pero yo solo quiero centrarme en las cuatro siguientes, porque como digo, son permanentes. Por eso tenemos que enfrentarnos a ellas y por eso hablamos de transiciones.

- La migración de la población de lo rural a lo urbano, es un fenómeno que no es de ahora, es de hace mucho tiempo y es permanente.

- La crisis económica ha supuesto la disminución en la llegada de nuevos pobladores a ciertos territorios, aunque en otros no. La migración se concentra fundamentalmente las islas, en la capital de España y en la zona de Valencia y de Cataluña.

- El índice de fecundidad de las mujeres está en una tasa mínima de reposición: 1,23 hijos por mujer y

- El incremento de la esperanza de vida y, por tanto, el incremento de la dependencia, hace también que muchas personas decidan vivir en determinadas zonas y no en otras.

Esto, como digo, es una cuestión permanente, nos tenemos que enfrentar a ella y asumirla porque no va a variar y tiene importantes consecuencias en la economía, en la prestación de servicios básicos, que es de lo que fundamentalmente quiero hablar y lógicamente, en como ordenar el territorio, -ahora hablaremos de las obligaciones jurídicas de las administraciones públicas-. También afecta al equilibrio territorial, afecta al bienestar y a la eficacia en la prestación de servicios, por lo que necesariamente nos tenemos que adaptar.

En esta tesitura es cuando nos tenemos que preguntar cual es el reto. Lógicamente estas transformaciones son un reto, especialmente en Castilla y León. A continuación explicaré brevemente cual es nuestra realidad territorial y es un reto porque la despoblación y la baja densidad de nuestro territorio, pone en riesgo la desaparición de muchas poblaciones, con un tercio de los ayuntamientos de la región con menos de 100 vecinos censados y sobre todo porque afecta al régimen de calidad de vida, que es lo que nos concita aquí.

¿Cuáles son nuestras obligaciones? Aquí es donde no podemos opinar. Nuestro marco jurídico, cada uno en su propio territorio, pero dentro de un marco europeo, nacional y autonómico, tiene unas obligaciones que cumplir. Las obligaciones no son potestativas pero las medidas sí lo son,

y utilizar más o menos fondos públicos o elegir esas medidas, sí forma parte la discrecionalidad administrativa, pero el cumplimiento de estos objetivos no, porque casi todos están bien en textos constitucionales o como en nuestro caso, en el Estatuto de Autonomía. Yo pongo el ejemplo de Castilla y León, pero esto reproducible en las demás comunidades autónomas.

En nuestro caso, el Estatuto de Autonomía nos obliga a garantizar la cohesión territorial, que además, desde el Tratado de Lisboa del año 2008, forma parte del derecho originario de la UE que obliga a los Estados. Igualmente, nuestro Estatuto de Autonomía establece como obligatorio para las políticas públicas, luchar contra la despoblación a través de las medidas que se consideren oportunas.

Como digo, son obligaciones jurídicas y, por tanto, un mandato dirigido a los dirigentes públicos. ¿A cuáles? Pues ahí es donde entra el reparto competencial. En el caso concreto de las comunidades autónomas, tenemos la competencia exclusiva, entre otras, en materia de Ordenación del Territorio. Por eso, muchas veces somos las destinatarias últimas de los fondos para distribuirlos, en su caso, a otras administraciones inferiores, no en jerarquía, pero sí en cuanto a sus competencias.

Cuando hablamos de cohesión territorial, no hay que olvidar que hablamos fundamentalmente de los principios de equidad y de solidaridad y que esto, la equidad, la solidaridad y en definitiva, tratar de que todos los ciudadanos tengan los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio, hace que necesariamente tengamos que acudir a algunas medidas que son fundamentalmente, legislativas, presupuestarias y también fiscales.

Ahora hablaré de las distintas modalidades, pero sí quería hacer un pequeño inciso. Y es que es aquí donde tenemos la capacidad de elegir entre unas medidas u otras. No me quiero adelantar pero sí que quiero descender primero a la realidad de cada territorio. Yo creo que es importante que con los datos que se han dado y con los de otras comunidades autónomas con las que tenemos mucho en común, bajemos al territorio, porque esto que he explicado hasta ahora que es común, ahora lógicamente no es lo mismo enfrentarse a este reto en unos territorios que en otros.

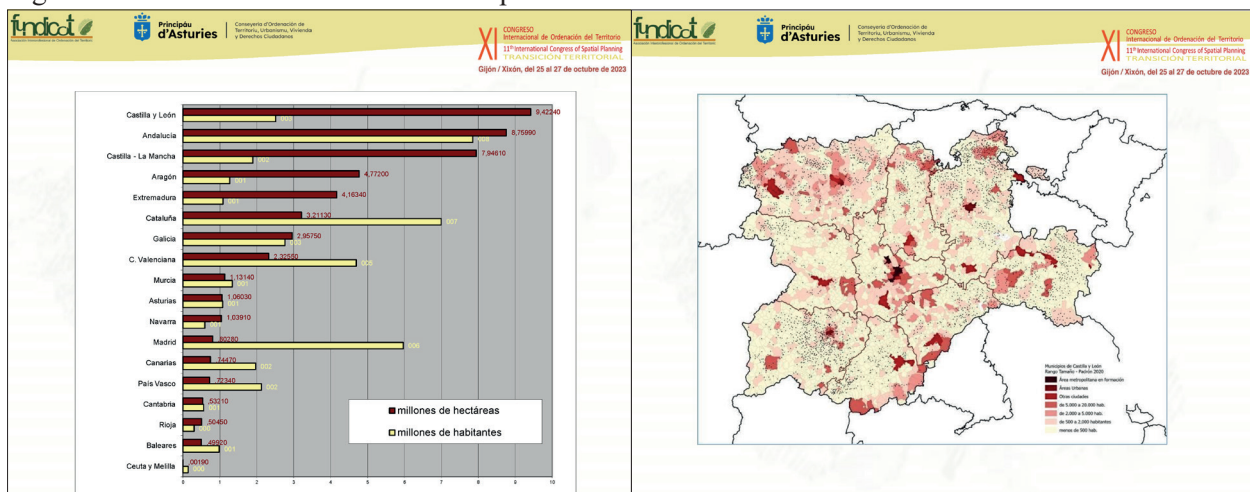
El caso de Castilla y León creo que es especialmente duro y complicado por nuestra realidad territorial. Algunos probablemente los conocéis, pero voy a dar estos datos mínimos. Hablamos de un territorio de 94.000 Km², el 18,6 % de España, con 2,3 millones de habitantes, el 5,44 % en relación con la población española, con una densidad de población muy baja, 26,7 hab./Km², con algunas provincias como Soria, con 9 hab./Km², cuando la media está en 97 hab./Km², con una división administrativa terrible, porque tenemos 2.248 municipios, el 27,66 % de los municipios españoles, pero es que de esos, solamente tenemos 16 con más de 20.000 habitantes, que concentran 1,2 millones de los 2,3 que tenemos en total, o sea, más de 50 % de la población y otros 44 municipios que tienen más de 5.000 habitantes. Es decir, en Castilla y León el 67 % de la población se concentra tan solo en 60 municipios de los 2.248 existentes. Si recordamos, la cohesión territorial significa o exige que todos los ciudadanos con independencia de donde vivan, tengan acceso en igualdad de condiciones a los mismos derechos y las mismas obligaciones. En este caso importa la cuestión de los derechos.

En la Figura 3 se observa la diferencia que hay en Castilla y León respecto a otras comunidades autónomas en cuanto a superficie y población. En rojo los millones de hectáreas y amarillo los

de habitantes. Somos una por una comunidad autónoma con una superficie extensísima, pero con unos habitantes que nos asemeja al caso de Castilla la Mancha y que nos diferencia claramente de otros territorios.

En la Figura 4 se puede ver donde se concentra esa población. El amarillo son los municipios de menos de 500 habitantes. Que no se nos olvide esta realidad, porque tenemos que competir en igualdad de condiciones también entre comunidades autónomas. Eso significa que a la hora de recibir fondos, no solamente hay que tener en cuenta al PIB, sino también esta circunstancia. Es mucho más caro en este tipo de poblaciones y de territorios, llegar a todas las esquinas, a todos los rincones, para prestar esos servicios básicos imprescindibles.

Figuras 3 (izq.) y 4 (der.). Superficie y población e las CC.AA españolas y distribución de la población según número de habitantes en los municipios de Castilla-León



Fuente: Presentación de María Pardo en el XI CIOT

En este marco y para ir finalizando, ¿qué hacemos?, ¿qué es lo que intentamos hacer para revertir esta situación?, en la que hay que tener siempre claro que nadie puede obligar a nadie a vivir donde no quiere. Cada uno tiene que elegir su lugar de residencia. Lógicamente, es un derecho constitucional, pero las administraciones tenemos la obligación de intentar que si deciden habitar en un municipio que denominamos rural, aunque Castilla y León básicamente entera es rural, salvo esos 16 municipios, puedan hacerlo en condiciones dignas y al menos similares a las de otros ciudadanos.

En esa situación las administraciones tenemos siempre tres formas de actuación administrativa. Esto es un clásico. Soy profesora de Derecho Administrativo, y esto me lo enseñó un catedrático, Jordana de Pozas, y es que las administraciones tienen tres formas de actuación: policía, fomento y servicio público. Es decir, cuando hablamos de policía hablamos de normativa, básicamente. Introducción de normas jurídicas en la sociedad. En concreto pongo dos ejemplos. En Castilla y León, con esta tesitura vamos a elaborar dos normas jurídicas que no resuelven problemas, porque las leyes no están la solución, pero sí establecen mecanismos para ello. Una de sostenibilidad demográfica y desarrollo rural⁴ y otra ley que ya está en vías de ser aprobada, que trata de garantizar la prestación de servicios autonómicos esenciales en Castilla y León⁵.

4. Ya aprobada y disponible en <https://vivienda.jcyl.es/web/es/dinamizacion-demografica/estrategia-sostenibilidad-demografica-territorial.html>

5. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-20087

En segundo lugar, aparte de las normativas, están las prestaciones. Lo que prestamos las administraciones a los ciudadanos directamente. Y por último, estarían las medidas de fomento, que es las que nos han traído aquí. Es decir, intervenir de alguna manera en el mercado, que es lógicamente deficitario, en políticas de este tipo.

Me vas a permitir moderador que ponga un punto de inflexión en una cuestión que has mencionado y es que el Estado no tiene que sustituir a nadie, aunque evidentemente tiene que estar allí donde nadie va a llegar. Es el principio de subsidiariedad. Estas políticas de despoblación no interesan a nadie, más que las administraciones públicas, por eso es tan importante canalizar los fondos debidamente y son las administraciones las que están obligadas a sustituir al mercado, porque nadie va a llevar los servicios esenciales a estos municipios, nadie se va a interesar por el transporte, nadie se va a interesar por la educación, nadie se va a interesar por la sanidad, si no somos las administraciones. Y ahí es donde hemos que tener una política clara y sobre todo, fondos suficientes para hacerlo.

No puedo hablar de todo lo que hacemos. Hay más de 100 medidas destinadas única y exclusivamente a la cohesión territorial y por tanto, a la Ordenación del Territorio. Más de 100 medidas que me hubiera gustado explicar, en sanidad, en educación, en servicios sociales, los programas que tenemos, pero quiero solamente centrarme en uno porque es vital. Lo escucho permanentemente y además está dentro de las competencias que he asumido. Se trata de la vivienda. Quiero explicaros mínimamente la relación que tiene la vivienda, la dotación de vivienda con la lucha contra la despoblación, porque muchos territorios, por lo menos en Castilla y León, gozan de un progreso económico, pero carecen de infraestructuras y, sobre todo, carecen de vivienda.

En Castilla y León tenemos un programa propio, el Programa TUYA⁶, que está expresamente destinado a los jóvenes y del que solamente voy a explicar un par de medidas. ¿Qué es lo que hacemos para incentivar la llegada de jóvenes y de nuevos pobladores al medio rural? Pues por ejemplo, los jóvenes menores de 36 años que se instalen a vivir en el medio rural, tienen unas subvenciones garantizadas porque se las damos a todos, del 75% de la renta de alquiler, si es que acceden a alquiler, que es la mayoría, porque no pueden acceder en compra. Si es en otro lugar que no sea medio rural, es el 60%, pero como digo, prácticamente abarca todo Castilla y León. Si quieren acceder a la compra de una vivienda promocionada por la Junta de Castilla y León, les descontamos en el medio rural el 20 % del precio de adquisición, lo asumimos directamente. Si una casa cuesta 100.000 € sólo pagan 80.000. Ese 20 % que no pueden poner lo entrega la Junta de Castilla y León al banco. Además, tenemos una línea especial de avales para jóvenes que no pueden acceder a una vivienda pública porque no hay un parque suficiente y deben acceder a las de promoción privada. Se les avala el 20 % del precio para que puedan hacer una entrada mucho más pequeña.

Y luego les quería contar también uno de los usos que hacemos del dinero que recibimos. El ministerio y nosotros también como Dirección General, a través de los fondos de cohesión territorial, invertimos no solamente en vivienda, hacemos otras cosas, pero gracias a esos fondos estamos incrementando las rehabilitaciones de viviendas en el medio rural. Tenemos el Programa Rehabitare⁷, que es muy conocido. Llevamos más de 350 rehabilitaciones de viviendas de titularidad municipal, de la Iglesia, que también cede las viviendas del antiguo párroco y luego se encargan de entregar a familias desfavorecidas y de las diputaciones. Lógicamente hacemos política para per-

6. <https://tuyavivienda.es/>

7. <https://vivienda.jcyl.es/web/es/programa-rehabitare.html>

sonas con escasos recursos. Más de 120 viviendas rehabilitadas en el medio rural distribuidas por todo el territorio y sobre las que hacemos el descuento del 20%. Antes de 2026 vamos a rehabilitar más de 530 viviendas todas en el medio rural.

Dejo para el debate la reflexión más profunda sobre otras cuestiones que tienen que ver con otros servicios como son sanidad, educación y como es, sobre todo, la dificultad de, con los medios que tenemos, llegar al cumplimiento de este objetivo de cohesión territorial que tanto tiene que ver, creo yo, con la realidad de cada territorio.

GONZALO LACURCIA (00:46:20)

Muchas gracias María. Me quedo con un par de elementos. El primero la matización que hacías respecto la relevancia o la impor-

tancia de que el Estado llegue allí donde no llega el mercado. Y por último, creo que es interesantísimo el punto de la vivienda como elemento que muchas veces queda rezagado en los debates. Porque también existe la percepción de que en los territorios abandonados, la vivienda no es un problema y es lo que yo tendería a pensar. Pero cada vez que nos enfrentamos con alguien que tiene responsabilidades nos dice no, el problema es en gran medida la vivienda.

Le voy a dar ahora la palabra a Saturnino Corchero, Director General de Urbanismo, Ordenación del Territorio y Agenda Urbana de la Junta de Extremadura. Adelante.

SATURNINO CORCHERO (00:47:20)

Muchas gracias Gonzalo. Antes de nada, dar las gracias a la organización por invitar a Extremadura a este ex-

traordinario Congreso, muy enriquecedor a la vista del elenco de personas que participan y de las materias sobre las que trata. Dar las gracias a todos los que nos acompañan, especialmente a los compañeros de la Dirección General que me acompañan desde Extremadura, que han dedicado unos días de trabajo para formarse, que yo entiendo que es la clave de avanzar. Conocer otras experiencias, conocer otra formación.

Ya sin más preámbulos, cuando me ofrecieron la posibilidad de participar en esta ponencia de FEDER y Next Generation, aunque no es una especialidad de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio y Agenda Urbana, ya que hay departamentos encargados de la gestión de esos fondos europeos, lo cierto es que en todas las áreas captamos, gestionamos y ejecutamos fondos europeos. En primer lugar me planteé que hablar de estas materias, como son estos fondos, siempre es hablar de Europa. Y aunque es una obviedad, siempre me gusta recordar la importancia de Europa y aquí sí me van a permitir un símil futbolístico. Todos sabemos la relevancia que tiene para los aficionados al fútbol, la Champions League a nivel de clubs de fútbol o la Eurocopa a nivel de selecciones de fútbol. Habrá muchas personas que no las sigan, pero supone un fenómeno importante y yo siempre digo que desde los representantes públicos, desde las distintas administraciones, la estatal, autonómica, local, debemos buscar siempre atraer al ciudadano e influirle de la misma forma que se vive el deporte, sobre la importancia de Europa, la importancia de las instituciones europeas a nivel público, administrativo, político.

¿Por qué digo esto? Es sobradamente conocido y lo sabemos, pero los europeos, españoles y en este caso para los extremeños, todos nosotros, sabemos de la gran importancia y de lo que está en

juego, como es el empleo o la cohesión económica, social y territorial, la garantía de derechos y libertades, la paz, ahora en estos tiempos, y en definitiva, nuestro futuro.

Es sobradamente sabido desde la perspectiva pública, que intentamos resolver los problemas colectivos que afectan a Europa, a España, a Castilla-León o a Extremadura, a través de la acción colectiva. Esa acción colectiva se organiza políticamente mediante las distintas administraciones estatales, autonómicas y locales, las asociaciones privadas, incluso los que vivimos en un edificio, a través de la comunidad de vecinos. Es muy importante esa organización, esa acción colectiva. No podemos ser antisistemas. El sistema está formado lógicamente para resolver esas problemáticas y para que se imponga siempre el interés general sobre el interés particular. Son obviedades, pero que me gusta especificarlas.

Son muchas de las decisiones importantes que nos afectan a todos, significativamente a nuestras comunidades autónomas y en concreto a Extremadura, que se toman en el ámbito de las instituciones europeas. No voy a citar todas las instituciones que existe, pero ahí está el ámbito decisonal importante para nosotros y por ello yo creo que es incuestionable la contribución de estos fondos europeos, de los que Erika Jaráiz ha informado en su exposición, para el desarrollo y la cohesión de nuestros territorios en todos los ámbitos: infraestructuras viarias, telecomunicaciones, instalaciones de abastecimiento de aguas, centros educativos y sanitarios, en materia de incentivos empresariales y turísticos. Bueno, en todo el elenco de materias sectoriales y como muy bien indicaba María Pardo, también en vivienda, tienen su impronta los fondos y la financiación europea

En un espacio geográfico y político singularmente descentralizado como es el europeo, la llegada de la COVID 19, que motivó los fondos Next Generation, la guerra provocada por la invasión de Ucrania por Rusia, las continuas crisis migratorias, energéticas, etc, yo creo que han servido y han puesto en evidencia la necesidad de articular las respuestas desde la coordinación y cooperación de todas las instituciones en los distintos planos transversales, el europeo, nacional, regional y local, para poder hacer frente a los retos del presente y del futuro. Si esos son los que hemos tenido en la inmediatez temporal, imaginemos los que nos pueden llegar. No hay semana, mes, semestre, año que no te encuentres con nuevas problemáticas. Por eso entiendo que dichas instituciones democráticas y sus representantes políticos, puede y deben tratar de conectar a Europa con los ciudadanos.

Por eso, en definitiva, es incuestionable, la contribución de los fondos europeos al desarrollo y cohesión en nuestro territorio y en particular de Extremadura. Sí quiero reseñar, como muy bien decía Erika Jaráiz, con los datos que ha puesto sobre la mesa en su exposición, que no siempre es correlativa la inversión de estos fondos con los desarrollos. Lógicamente, en el desarrollo de una región no solo inciden los fondos europeos. Hemos visto el despliegue importante de medidas que Castilla y León, a través de la exposición de María Pardo, nos ha expuesto y son acciones que no están relacionadas con los fondos europeos. Son iniciativas financiadas con otros fondos y otras iniciativas que a lo mejor no llevan consignación presupuestaria. Iniciativas legislativas que, como muy bien decía ella, ayudan, aunque no resuelven todo, porque después debe haber una ejecución y una financiación, pero efectivamente sientan por lo menos las bases. Es decir, que la actuación o los resultados de los desarrollos de una región, no solo influyen los fondos europeos. Influye la gestión de las propias instituciones, no solo la autonómica, sino las inversiones que el Estado pueda realizar en esa comunidad autónoma, como la acción de otros intervinientes que son las

administraciones locales, que también pueden favorecer el desarrollo de su municipio y contribuir al desarrollo comarcal, provincial y regional.

Yo creo que ese es un aspecto muy importante y aquí sí que quiero hacer la observación de que la distribución competencial habida en la Constitución Española y desarrollada en los distintos Estatutos de Autonomía, que lógicamente asignan competencias a las comunidades autónomas, significa siempre asunción de obligaciones y mayor autonomía de las comunidades, pero también conlleva una mayoría de edad. Es decir, asumimos ya la responsabilidad al tener esas competencias en vivienda, en urbanismo, en educación, en sanidad. Significa que cada vez más dejamos de depender de papá Estado, de papá Europa y nosotros también tenemos que hacer autocritica desde las administraciones autonómicas, los ayuntamientos, sus alcalde, sus representantes políticos, pueden hacer autocritica, sobre como están gestionando esas competencias que en el ordenamiento jurídico, las transposición de los Estatutos de Autonomía a las distintas normativas les ha llevado. Es importante la acción de gobierno de cada una de las administraciones, puesto que la autonomía conlleva paralelamente una responsabilidad. Es la situación del hijo que se va de casa y quiere ser independiente. Si le dice a su padre que siga financiando mi piso, eso no es independizarse. Es verdad que estamos un marco de financiación, en un marco dentro del Estado, dentro de la Comunidad Europea, en que son muy importantes las contribuciones y las inversiones de administraciones superiores, como decía María Pardo, no en el sentido jerárquico, sino en el sentido competencial.

Los fondos europeo son importante, la acción propia de cada administración es importante, pero en relación con los primeros, no todos son parabienes. Resulta necesario reseñar también ciertos obstáculos y debilidades que presentan esos fondos. He oído a Erika Jaráiz hablar de la complejidad en la tramitación de dichos fondos europeos. Por mi función, ya no en esta Dirección General, sino en otras competencias que he tenido en la administración local, como secretario, interventor, etcétera, creo que hay que reforzar la formación y la especialización de los agentes encargados en buscar, solicitar y ejecutar dichos fondos europeos. Todas las áreas de los gobiernos, por lo menos de la Junta de Extremadura, los ayuntamientos,..., han solicitado subvenciones de estos fondos europeos que han captado y están intentando ejecutar, pero sabemos de las dificultades, de la especialización de la materia y por eso hay que reforzando esa formación y hay que seguir avanzando en el acceso a la información y al contenido de la convocatoria de los fondos europeos. A veces el desconocimiento lleva a ciertas administraciones a no utilizar un recurso que está expuesto y que tiene capacidad de solicitarlo. Después tener en cuenta, cuando un área que ya se desempeña unas funciones propias de urbanismo, de ordenación, entra además en un programa de fondos europeos, supone una distracción del trabajo ordinario que se está desarrollando en dicha área. Por eso es difícil conciliar la captación de esos recursos con la gestión diaria de las áreas de gobierno.

Otra debilidad podemos encontrarla en la ejecución de los fondos europeos en las distintas escalas, estatal, autonómica y local. Son muchas las informaciones que nos llegan y en la Dirección General, nos encontramos en algunos casos con una ejecución que no ha sido la que se debería y por eso creo que es muy importante, una vez que se han captado y se tienen, seguir adelante ya que perderlos o proceder a devoluciones, es una pérdida final importante en el desarrollo regional y en la cohesión.

Y después hay otra cuestión, que es la necesidad de adaptación de los objetivos de los fondos, FEDER, Fondo de Cohesión, los MRR (Mecanismo de Recuperación y Resiliencia). Todos tienen unos objetivos y lógicamente hay que afinar mucho con ellos porque no sabemos el resultado que

van a tener. Ahora se están ejecutando mucho de ellos, sabemos los resultados que están teniendo, no sabemos si podrían haber sido mejores o más aceptables. Esa comparativa nunca la tendremos, pero insisto que ya es una función de las administraciones, sobre todo la europea y de las nacionales, el que analicen la realidad existente y adapten esos objetivos a esa realidad, porque no es lo mismo una región como puede ser Castilla León, como otras regiones, como puede ser la Comunidad de Madrid y por ello desde los territorios y desde Extremadura en particular, siempre reivindicamos infraestructuras acordes al siglo en el que nos encontramos. Yo creo que son reivindicaciones legítimas y, como decía, necesidad de adaptación a los objetivos y también a la realidad cambiante, no sólo a la realidad existente sino a la cambiante. Resulta evidente que estamos asistiendo a un cambio. Yo entiendo que no solo el más extenso, intenso y rápido, casi de la historia, sino lo más importante, que el cambio está transformando el mundo tal como lo conocíamos, donde las incipientes economías, que muchas ya han sobrepasado a las de los estados europeos y las ya existentes, están imponiendo un sistema productivo más competitivo. Creo que los objetivos de los fondos europeos deben contemplar esa realidad.

Es por tanto imprescindible asumir que países emergentes crecen mucho más deprisa que nosotros y ya no sólo se dedican a la mera elaboración de manufacturas, sino que ahora ya son líderes en nuevas tecnologías y lo que es más importante, con una enorme capacidad de ahorro, que está comprando la deuda pública de los Estados europeos y también la deuda privada de las empresas establecidas en Europa. Ya sabemos que quien paga manda, en este caso quien presta.

Para ir terminando, frente al espacio global hay nuevas políticas que están intentando contener esa globalidad. La realidad actual nos desborda y yo entiendo que los territorios que no sean capaces de incorporarse se quedarán al margen. Por el contrario, aquellos otros ámbitos que sepan evolucionar con estas circunstancias se montarán al tren del desarrollo, de la evolución y, en definitiva, la globalidad existe y, como se suele decir, al campo no se le pueden poner puertas.

Por último, y como un dato de la Dirección General de Urbanismo y cuyos responsables están presentes y han gestionado fondos FEDER, en el último periodo desde 2015 hasta 2023, hay un desembolso de 10 M€ aproximadamente que si lo comparamos los de la Dirección General de Infraestructuras, con la de Vivienda, etc, ellos manejan muchísimos más fondos europeos. Esto es un botón de muestra que sirve de ejemplo. Los fondos han ayudado y ayudan. Aporta su granito de arena al desarrollo y al crecimiento de la región. Un ejemplo de una infraestructura que no es ni educativa, ni de vivienda, ni viaria o ferroviaria, es la Infraestructura de Datos Espaciales de Extremadura, IDE-Ex, que es un sistema de información integrado por distintas informaciones geográficas, por el que se accede a información directa de espacios protegidos medioambientales, espacios protegidos de patrimonio, lugares de interés. Es una herramienta que se ha desarrollado con el Programa Operativo FEDER y que sirve a todos los técnicos de la administración autonómica o de la estatal ubicados dentro y fuera de Extremadura y a usuarios particulares. Esto es un pequeño botón de muestra de la incuestionable contribución de los fondos europeos a las distintas áreas de una comunidad autónoma.

Insistiendo, importancia de los fondos europeos sí, pero también responsabilidad de los dirigentes de las distintas administraciones estatal, autonómico, local, porque lógicamente todos influyen en el desarrollo de una región, como muy bien decía María Pardo.

Por mi parte, doy por terminada mi intervención, habiéndome pasado también bastantes minutos.

GONZALO LACURCIA (01:06:15)

Muchas gracias. Solo señalar una cosa. No soy experto ni mucho menos, en temas de fondos, pero sí siento que existe un vacío o

no está tan interiorizado por la opinión pública, el debate sobre los resultados del uso de los fondos. Yo, que creo que me mantengo un poco informado, es un tema que no aparece en los medios. Seguramente debe haber multitud de análisis muy profundos, pero por la dimensión de lo que implican los fondos y por las consecuencias que tiene el uso de los fondos públicos, yo creo que debería dársele muchísimo más relevancia al debate en que han sido empleados y cual ha sido el verdadero impacto. Muchísimas gracias.

Ahora le voy a dar la palabra Encarnación Rivas, Directora General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Xunta de Galicia

ENCARNACIÓN RIVAS (01:07:27)

Buenas tardes. Es un privilegio y agradecida de estar aquí con todos ustedes. En este tema que ya llevamos un buen rato desarro-

llando, quisiera trasladar la visión de la Xunta de Galicia y concretamente de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, respecto este reto para la transformación y la cohesión territorial.

Esta visión se puede concentrar en un mantra que llevo tres lustros repitiendo: El futuro de un país no se improvisa. Acorde con esta frase de que “El futuro de un país no se improvisa”, nuestro reto para estos proyectos auspiciados con los fondos Next Generation, los centramos en una administración dinámica y digital. Llevamos dos días asistiendo al réquiem por el planeamiento urbanístico y territorial y yo quiero manifestar aquí mi más enérgico desacuerdo con eso. No estaba muerto, que estaba de parranda y ese muerto está muy vivo, lo que pasa es que lo estamos asfixiando entre todos. Que nadie cuente conmigo, ni entre los que están ahí abajo, ni los que están arriba, ni los que están un poco más lejos, para ese entierro.

Desde Galicia, en ese futuro que no se improvisa en el país, creemos en la planificación, en la territorial y en la urbanística. Desde un territorio que exportamos a todo el mundo “La arruga es bella”, decimos alto y claro que la norma es bella. Entonces arquitecta como yo, rodeada de muchos abogados y que trabajo, por supuesto, con muchas más leyes encima de la mesa que con planos, creo que esa seguridad jurídica que te da el planeamiento y una planificación que detalla rigurosamente hasta el último extremo lo que haya que regular, es muy importante.

El planeamiento se quiere decir que está muerto por muchísimos motivos. Primero, por la suspicacia con la que se legisla. El Estado desconfía de las comunidades autónomas y las comunidades autónomas desconfían de las administraciones locales. Yo soy la Directora General de Urbanismo de una autonomía, en donde llevo 14 años, presumo de decana y 14 años en la Xunta, no han conseguido desviarme de mi vocación por origen y voluntad municipalista y desde luego, si alguien cree que se puede hacer algo desde fuera de los ayuntamientos, lamento decirle que está muy equivocado.

Lo que se achaca como rigidez del planeamiento y que como es un elemento muy rígido, no vale, será que somos unos inútiles en su redacción y tramitación, no que el planeamiento esté mal. Como

no somos capaces de tramitarlo, de mantenerlo vigente ante los ataques furibundos de extorsionadores, entonces la solución es cargarnos el planeamiento. Habrá que darle la vuelta y decir cual es el problema y buscar una solución. No matar y negar la mayor.

Con la soberbia que ya ven que no hago mucho por enmendarme, tengo que decirles que el viernes pasado en Galicia hemos aprobado un Plan General de Ordenación Municipal (PGOM) de un ayuntamiento del Área Metropolitana de La Coruña, o sea no es Nueva York, no es siquiera Madrid, pero bueno, es lo más urbano que tenemos en Galicia y lo hemos aprobado en tres años y medio. Me da un poco de vergüenza presumir ya que tres años y medio es una vida para muchas cosas, pero esto es la prueba del nueve. Si somos capaces de aprobar el planeamiento y las modificaciones puntuales con rapidez, entonces el planeamiento deja de ser rígido. Es mi propuesta que hago desde Galicia.

¿Cómo hemos conseguido aprobar un PGOM en tres años y medio? Pues trabajando mucho en todos estos años. Fundamentalmente en la medida estrella. Cuando hacemos la Ley 2/2016 de Suelo de Galicia⁸, estudiamos donde está el problema de la tramitación de planeamiento y detectamos dos focos clarísimos. Uno, la duplicidad que había en los trámites ambiental y urbanístico. Muy bien, pues hemos unificado los trámites en vez de ser dos vías paralelas. Y segundo y es de lo que nos quejamos todos, la tramitación de los informes sectoriales.

En Galicia desde el año 2016, todos los informes autonómicos del planeamiento general y de sus modificaciones los recaba la Dirección General de Urbanismo de la Xunta. Los concellos aprueban inicialmente su plan, lo mandan la Xunta y en tres meses se recaban todos los informes que entiendo preceptivos y vinculantes de las administraciones autonómicas y a mis compañeros de la Xunta les digo, “amigo, cuando se acaba el plazo, te haces calabaza”. Voy a certificar tu silencio positivo. Que nadie piense que ha sido fácil, porque llevar a Consello de la Xunta, poner de acuerdo a todos los conselleiros de que te vamos a modificar tu ley y donde dice que el informe se pide antes de la inicial, simultáneamente con la inicial, después de la inicial, inmediatamente antes de la definitiva, que tienes plazo, que tengo diez días, que tengo tres meses, que tal y todos con silencio negativo, te voy a decir que en esos tres meses después de la aprobación inicial, si no contestas voy a certificar silencio. Que sepan todos ustedes que no es certificado silencio nunca, porque el que es responsable de la emisión de un informe cuando sabe que esa responsabilidad del silencio positivo va a caer sobre su cabeza, entonces informa.

Llevo desde el año 2016 peleándome con los diferentes responsables del Ministerio con muy poco éxito, solicitando algo que yo creo que es más que razonable. Primero, nombre del interlocutor del Estado. Me da igual el delegado del Gobierno o que los subdelegados. Que el Concello, cuando apruebe inicialmente su plan, pueda mandarlo allí y usted Estado, si no es capaz de emitir sus informes estatales en tres meses, le pongo seis. Quiere un año, un año. Quiere cinco años, cinco años. Pero que sepa de que plazo estoy hablando y pasado ese plazo será aprobado por el silencio.

Segundo problema del planeamiento, la inseguridad de se acabó el plan y el plan nace muerto. Llevamos tantos años como desde la Ley de Suelo, que aprobamos la inmensa mayoría, prácticamente la unanimidad de los Directores Generales de Urbanismo de las Comunidades Autónomas y desde

8. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2016-3191>

la Presidencia de la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP), representando a 8000 concellos de España, se ha pedido una ley de seguridad jurídica que acabe con la extorsión de los recursos al planeamiento y me gustaría llegar a ver su tramitación.

Solucionados esos dos problemas, tendríamos resuelto el problema del planeamiento.

¿Qué me interesa destacar de la aplicación de los fondos FEDER en Galicia? Estoy trabajando en el empleo de esos fondos en una plataforma territorial y urbanística digital, en la que se pueda tramitar integralmente todo planeamiento, tanto territorial como urbanístico. Actualmente, como el resto de comunidades, tenemos en Galicia la sede electrónica, que es una comunicación bilateral entre administraciones o el particular con la Administración. Tenemos un Sistema de Información de Ordenación del Territorio y Urbanismo⁹, en el que tenemos recogidos todas las figuras de planeamiento general y parcial de la Comunidad Autónoma, las vigentes y las históricas, digitalizadas y con acceso en tiempo real. Tenemos un Registro de Planeamiento Urbanístico y Territorial de Galicia¹⁰, en el que se hace el control y se da seguridad jurídica de que eso ha sido aprobado con todas las de la ley y es aplicable. Tenemos un Plan Básico Autonómico¹¹, en el que están recogidas todas y cada una de las afecciones sectoriales sobre la Comunidad Autónoma, con un documento que es declarativo, no constitutivo, que se nutre de la información que los propios organismos sectoriales, tanto autonómicos como estatales nos trasladan y que es un documento dinámico, actualizado en tiempo real, con lo cual se facilita notoriamente, en primer lugar, la redacción de planeamiento, puesto que ya sé hasta donde llegan las protecciones en el 93 % del territorio de Galicia, que es suelo rústico. Segundo, si un promotor público o privado busca una localización, sabe con que organismos sectoriales se va a enfrentar. Por penúltimo, las Normas Técnicas de Planeamiento Urbanístico¹², que es un código común de representación gráfica y escrita del planeamiento, para que cuando yo vea unos planos de un Plan General, no tenga que ir a la leyenda a ver qué significa eso. Que todos sepamos lo que significa cada trama. Un lenguaje común.

Pues bien, estamos ahora en el siguiente paso. Quiero para esa transparencia total en la tramitación, que tengamos una plataforma en la que el promotor que tiene un proyecto redactado para un determinado desarrollo, pueda colgarlo en esa plataforma, que de ahí el órgano sustantivo que lo tramite, lo recoja y empiece a tramitarlo. Que en esa misma plataforma se pidan los informes sectoriales, que los organismos sectoriales cuelguen ahí sus informes, que se someta a información pública y los particulares puedan incluir ahí sus alegaciones. Que los informes de los habilitados nacionales se coloquen también ahí. Esa transparencia es algo que tenemos claro que incidirá notoriamente en la calidad de vida de los ciudadanos. Los ciudadanos, lo que quieren es que si voy a montar una peluquería, pueda montarla pronto o que si quiero comprarme una finca para hacer una casa, tener plena seguridad. Si la vida está hecha de pequeños detalles, la felicidad está en esos pequeños detalles.

Después de muchos años peleando, comenzará este año. Es una inversión de 6 M€, que creemos que la oportunidad y la ventaja competitiva que va a tener sobre todos los gallegos y sobre todos los que tengan intereses allí van a ser sustanciales. Más nada más y muchas gracias.

9. <https://siotuga.xunta.gal/siotuga/inicio>

10. <https://territoriourbanismo.xunta.gal/es/territorio-y-urbanismo/registro-de-ordenacion-del-territorio-y-urbanismo>

11. <https://territoriourbanismo.xunta.gal/es/territorio-y-urbanismo/plan-basico-autonomico-de-galicia>

12. <https://territoriourbanismo.xunta.gal/es/normativa/normas-tecnicas-de-planeamiento-urbanistico>

GONZALO LACURCIA (01:20:35)

Muchas gracias Encarna. Este es un elemento curioso que tiene que ver con la discusión que presenciamos esta mañana, con una de las presentaciones que se hicieron sobre el caso de los núcleos de Asturias y que tiene que ver con que, en el fondo, las direcciones de ordenación no son ejecutoras de los fondos, es decir, tienen poco margen para ejecutar este tipo de fondos.

Finalmente tenemos la participación de Juana López Pagán, Director General de Reto Demográfico del MITECO y nos va a dar una perspectiva sobre uno de los puntos fundamentales que hemos tratado, que es el tema del reto demográfico y el reequilibrio territorial.

JUANA LÓPEZ (01:22:25)

Muy buenas tardes, Voy a consumir algunos segundos para agradecer la invitación a participar en este maravilloso Congreso. Además, especial agradecimiento a Joaquín Farinós, con el que tengo el privilegio de trabajar y de compartir pensamientos y reflexiones, porque me siento siempre muy vinculada al ámbito del conocimiento y de la academia. También un agradecimiento especial por esta Mesa, que modera Gonzalo Lacurcia de la Organización del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos o Nuevo Hábitat y como no, con mis compañeros y colegas de las comunidades autónomas, con las que además nos toca hacer un pensamiento conjunto permanentemente, cosa que como ya han explicado, pues es difícil. Y también con Erika Jaraíz, profesora titular de la Universidad de Santiago Compostela, con la que también nos une también muchos desvelos y pensamientos, porque el desafío de la cohesión social territorial, al que a lo mejor hemos llegado algunos un poquito más tarde que algunos de vosotros, es muy complejo. Yo vengo de una experiencia y un fondo profesional que viene de lo local, que viene de lo municipal y que me apegaba mucho a la problemática de los de los pequeños municipios, desde una lógica nacional, pero también desde una lógica internacional y de la cooperación y, la verdad, es que me encantaba escuchar el ejercicio de reflexión sobre el momento complejo como ahora, como es la paz, los conflictos y a veces los espacios de dificultad que tienen los países, pero que también tenemos los territorios y que al final terminan derivando en una lógica de desigualdad. Y la desigualdad siempre es un elemento al que tenemos que combatir. Y lo decía muy bien también María Pardo. Las administraciones públicas, porque el Estado somos todos, la Administración General del Estado (AGE), el Gobierno de España, las comunidades autónomas, los gobiernos locales, pero también son otros actores, la sociedad civil, la universidad. En este modelo de gobernanza en el que yo creo que tenemos que apostar, tenemos que hacer ese ejercicio.

Los poderes públicos tenemos una responsabilidad y yo quería compartir con vosotros la dificultad que tiene, desde las diferentes realidades que tenemos en el ámbito nacional, como implementar de repente y desde un gobierno nacional, una política sobre reto demográfico, sobre la lucha contra la despoblación, sobre la cohesión social-territorial, sobre la desigualdad de oportunidades y derechos de la ciudadanía. Como en ese contexto hay muchas aproximaciones, hay muchas maneras de verlo, hay realidades que son muy parecidas, pero que también tienen elementos diferentes, de brocha fina, y además yo creo que con las tres realidades que contaban mis tres colegas de las comunidades autónomas, lo vemos claramente.

Por empezar por alguien de la que aprendo mucho y con la que tengo una magnífica relación, María Pardo, colega en la Conferencia Sectorial, pues Castilla-León, que es un país, pues no es lo

mismo la realidad de Soria con la realidad de Ponferrada, con su transición justa, con Valladolid, con Burgos, con la parte transfronteriza de Zamora. Tenéis muchas realidades dentro de vuestro contexto al que tenéis que intentar unificar. Pues eso, elevado a lo nacional, imaginaros cuando hay esa decisión de esa política a nivel nacional, tienes que atender, por supuesto, a las que tienen mayor desequilibrio territorial, con sus diferencias, como es el caso también de Galicia, con la dispersión, con el envejecimiento o Extremadura, con esos déficit de infraestructuras. Y por no hablar de colegas y compañeros de Baleares, que nos hablan la sobrepoblación.

Es un desafío complejo, porque tenemos que intentar dar respuestas a esas realidades y a lo que voy, es que ese ejercicio de la vertebración, de la Ordenación del Territorio es fundamental y que es verdad que es una competencia a las comunidades autónomas, pero también creo que el Estado, desde la AGE, tenemos que dar un paso más allá y eso es lo que estamos intentando hacer. Dar respuesta, dar ese apoyo a esos desafíos que tienen cada comunidad autónoma y dentro de esas regiones, sus provincias, sus municipios, desde una lógica, desde la multilateral de la conversación entre todas, pero desde la bilateralidad de decir ¿qué sucede?, ¿dónde os podemos apoyar más?. María Pardo pone el ejemplo la vivienda. La vivienda que era algo que cuando nosotros empezamos en la Dirección General, no la teníamos en el radar como una problemática tan importante, resulta que efectivamente, también lo decía Gonzalo, es fundamental, es casi condición necesaria para todo lo demás y nos hemos tenido que meter en eso sin entrar en las competencias de otro ministerio y sobre todo, en las competencias de las comunidades autónomas. Así que gobernanza, diálogo y ver como podemos ser complementarios.

La misión y la visión estratégica que hay detrás de Reto Demográfico se han estudiado mucho y hay muchas cosas detrás. Se trataba también de pensar desde el equipo, cual era nuestra misión, nuestra visión de la política, cual era nuestro corto, medio y largo plazo y en ese corto, medio y largo plazo, la palabra era vertebración del territorio, cooperación urbano-rural, lo que ponía en el foco a las ciudades intermedias, a las cabeceras de comarca, porque lo que queremos generar es funcionalidad en los territorios. Queremos, por supuesto, apoyar a los municipios que tienen mayor desequilibrio socio-territorial, pero una lógica que no sea solamente el zoom desde lo micro, sino que lo podamos ir viendo en el contexto de su realidad y en el contexto de las debilidades específicas que tiene cada territorio, que es verdad que algunas son comunes, pero también nos damos cuenta ahora en un ejercicio que hemos hecho de diagnóstico con un sistema de datos integrados a nivel municipal, que hay diferencias que son muy importantes a tener en cuenta para luego podernos sentar e ir acertando con las políticas públicas, siendo algo que como sabéis no es fácil, porque yo os estaba escuchando, estaba viendo también el auditorio, sabiendo que en la mesa estamos en este momento las administraciones, pero también hay académicos y estamos haciendo una especie de terapia de grupo de nuestra dificultad administrativa, como decía muy bien Encarnación Rivas, lo sueñas, quieres que pase, pero luego la legislación es todo, incluyendo que las administraciones hagamos posibles las políticas públicas y a veces vivimos en un entramado que no nos lo hace tan fácil como nos gustaría.

La Figura 5 habla de algo que para nosotros es esencial y que hemos construido también en este tiempo de menos de tres años. El territorio en el centro de la definición de la política pública. Porque hemos definido política pública muchas veces desde el punto de vista sectorial y no nos hemos dado cuenta que en el territorio pasan muchas cosas y tienen que producirse muchas palancas y que estamos ante un modelo de desarrollo desde hace más de 40, 50 años, que ha hecho que se concentren personas, inversiones, servicios y que tenemos que ser capaces de buscar un sistema

Figura 5. Mapa estratégico del Reto Demográfico

Fuente: Presentación de Juana López en el XI CIOT

La justicia social y territorial es algo que depende, no solamente del grito del ámbito rural, sino que los que vivimos en las ciudades tenemos que ser conscientes que ese es nuestro problema y nuestra solución. No se trata ahora de vender la política, se trata de hacer en este espacio tan bonito de conocimiento y de un Congreso como este, de compartir también los desvelos que una tiene cuando asume esta enorme responsabilidad. Como hacer además una seña de identidad y no querer hacerlo solos.

Hay que ser conscientes de que la gobernanza multinivel y multiactores es absolutamente esencial. Hemos conseguido acuerdos por unanimidad para avanzar. Sé que esto no es fácil, sé que los acuerdos no son perfectos. Sé que tenemos muchas aristas en las decisiones que tomamos, pero yo sólo tengo palabras de agradecimiento en ese contexto de gobernanza multinivel, porque he visto muchísima gente que desde diferentes aproximaciones ideológicas, lo único que quiere es que sus ciudadanos y ciudadanas tengan las mejores oportunidades.

Nosotros abordamos un plan de acción dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) o Plan Marshall como lo ha querido denominar alguien, en un momento complejo, donde nosotros, que somos una unidad nueva, tampoco sabemos por donde correr en muchos aspectos, pero hicimos lo que pudimos en el tiempo que pudimos y aprobamos un plan de 130 medidas frente al reto demográfico¹³, que yo sé que es totalmente perfectible, pero que fue también un hito dentro de la AGE, porque conseguimos que de los fondos del Plan de Recuperación, en torno a los 10.000 M€, se definieran con perspectiva de territorio, con esa lógica del ámbito más pequeño, del ámbito más rural, sin mucho margen para definirlo muy bien en aquel momento, pero que obtuvo la complicidad de todos los ministerios. Este Plan 130 no es un esfuerzo de mi Dirección General, ni de mi Secretaría General exclusivamente, ni siquiera del Ministerio, sino que es un esfuerzo de todo el Gobierno de España.

La Figura 6 es un resumen de todo lo que ha sido este esfuerzo y sobre todo, la lógica que se ha metido dentro de cada una de las unidades de ejecución de los ministerios, de que tenemos que actuar ya no solamente desde lo sectorial, sino también desde lo territorial. Y de ahí la obtención de información que la vamos publicitando, que la vamos compartiendo, que creo que también nos generan nuestros conocimiento, aprendizaje y auto evaluación, todavía no del impacto, pero sí del diseño de política pública.

13. <https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico.html>

Figura 6. Resumen de las medidas del Plan 130

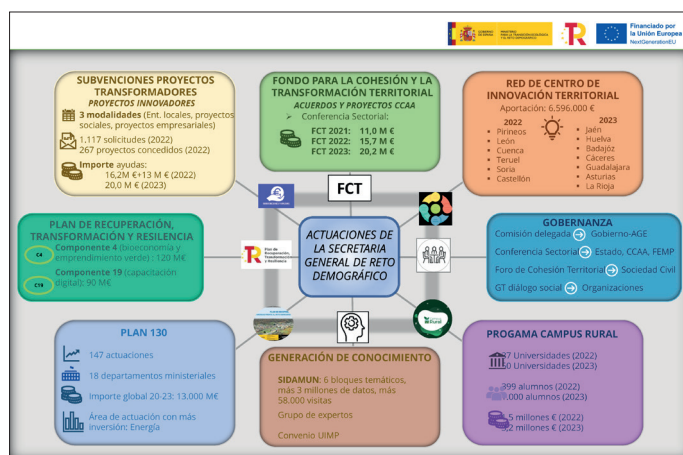


Fuente: Presentación de Juana López en el XI CIOT

diálogo permanente y hemos ido incorporando una serie de medidas.

Y ya por terminar, sí deciros que nosotros siendo una unidad muy pequeña, de nuevo cuño y que apenas tenemos presupuesto, aunque en menos de tres años hemos pasado de tener un presupuesto de 19 M€ a estar cerca de los 300 M€, lo que también es un desafío interno. Sé que no son cifras mil millonarias, pero le ponemos todo el cariño al empeño. Hemos diseñado acciones propias con ese presupuesto, que me las he trabajado con Hacienda, porque decía, muy bien los 10.000 M€ del Plan-130, pero queremos hacer cosas diferentes y queremos intentar hacerlas de la mano de las comunidades autónomas, bajo el paraguas de un fondo de Cohesión y Transformación Territorial¹⁴, bajo unas convocatorias también que van destinadas a entidades locales; entidades sin ánimo de lucro y a emprendedores; a convenios con diputaciones porque también entendemos que las diputaciones provinciales son clave en este desafío territorial; estableciendo alianzas con las universidades; con las asociaciones de municipios, trabajando también para que los jóvenes se arraiguen en el territorio (Figura 7). Y sabiendo que de todo esto tenemos que aprender y que tenemos que mejorarlo.

Figura 7. Actuaciones Secretaría Gral Reto Demográfico



Fuente: Presentación de Juana López en el XI CIOT

Las cifras macro indican que la ejecución ha ido muy bien y nos sentimos relativamente satisfechos, dada la dificultad ha supuesto esta territorialización y ahí vuelvo a agradecer a comunidades autónomas y gobiernos locales, porque somos un Estado muy descentralizado y bienvenida sea esa descentralización, que es desarrollo y contacto con los problemas de la ciudadanía. Durante los tres años de vida del Plan, que se aprobó en el marzo del 2021, nos hemos dado cuenta de muchas cosas que no habían entrado en ese plan y cosas que quizá no habíamos cerrado, pero hemos hecho un

Dentro del Plan de Recuperación, nos cayeron de repente dos líneas de acción que, con sus dificultades, decidimos abordarlas, y que tienen que ver con capacitación digital en el medio rural y con gestión forestal y su economía, con lo que sabemos que sufrimos todos ahora, y más con el cambio climático, con los incendios y que todo eso tiene que ser una oportunidad para reactivar los territorios y para que cuidemos de una forma integral nuestro patrimonio. Insisto, desde una perspectiva, desde los que gritan desde lo rural, pero de los que tienen también la misma preocupación y deberían tenerla desde el ámbito urbano.

14. <https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/politica-estado.html>

Termino diciendo que en esa lógica de meterse en todos líos administrativos que se te ofrezcan, digamos de meternos en los FEDER. Estamos negociando. Nos tenemos que incorporar en el marco del objetivo político cinco de Desarrollo Urbano Integrado. Había en los reglamentos del FEDER, la posibilidad de que un objetivo político específico, el 5.2, sobre desarrollo no urbano. Toda esta diferencia que discutía con Joaquín Farinós, ahora ya sé que no es la que nos conviene, pero había que entrar con un objetivo específico para que esta lógica del territorio crezca también dentro de la lógica de la Unión Europea, de los fondos, que hayan más fondos y que además lo sepamos hacer mejor entre todos y la Presidencia española de la Unión Europea también es una oportunidad para que eso lo pongamos en valor. Yo creo que lo estamos y los estáis haciendo. Además, las comunidades autónomas que tienen oficina en Bruselas hacen un trabajo espectacular, pero también nosotros nos queríamos sumar. El Gobierno de España está aquí, cree en esto, quiere apostar por esto y lo queremos hacer conjuntamente.

Finalizo con una invitación. Una invitación porque con Presidencia española y en un contexto complejo, yo creo que España está, como siempre, dando un ejemplo de esa solidaridad y cooperación interterritorial dentro del país, en la UE y también fuera de estas fronteras. Lo decía muy bien Saturnino Corchero. Tenemos un evento que creo que es muy interesante para las administraciones, pero también para la academia, porque es un entorno bien bonito de discusión, donde todo esto que he contado lo vamos a poner sobre la mesa. Tiene lugar en Cuenca, los días 15 y 16 de noviembre y se trata de la ESPON Week¹⁵, que es un programa de la Comisión Europea que básicamente es el Observatorio de la Cohesión Territorial, donde pasan muchas cosas que luego se traducen en estos fondos. Es un evento abierto y nos encantaría que participaraís con los expertos que hemos fichado desde el Gobierno de España. Así que siempre abiertos a crecer, siempre abiertos a pensar. Y una vez más, muchísimas gracias por tener este espacio un poco fuera de rango para expresar lo que estamos haciendo. Y enhorabuena una vez más por este Congreso.

GONZALO LACURCIA (01:40:40)

Solo redondear una idea que creo que estaba detrás de lo que ha comentado Juana, López y es que en el fondo, cuando nos ponemos a pensar el reto demográfico, nunca se ha entendido como un sector. Hace poco que justamente por constituir esto un tema fundamental de la opinión pública, empieza a citarse cuando se crea la Dirección, etc, pero quizás el hecho de que no sea un sector es una oportunidad y es una oportunidad para eso que se ha hablado tanto, para la colaboración entre diferentes instituciones, tanto a nivel horizontal como nivel vertical.

Me están diciendo que hay cuatro minutos para el coloquio. Me gustaría recoger si hay alguna pregunta de la audiencia, aunque antes quiero lanzar una pregunta a los panelistas. Hablamos mucho de los fondos FEDER, pero hablamos poco de los fondos de Recuperación. Dentro de las palancas que están planteadas en los fondos de Recuperación, ¿qué posibilidades ven dentro de la variedad de territorios y de casos? No sé si Erika Jaráiz puede hacer algún análisis sobre que representan estos fondos en términos de equidad territorial y a los Directores Generales, les pediría que comentasen sobre que perspectiva tienen en relación a la implementación de estos fondos dentro de sus ámbitos de competencia.

15. <https://www.espon.eu/events/small-and-medium-sized-cities-drivers-sustainable-development-and-urban-rural-cooperation> y <https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/formacion/ING-%20 Programa evento ESPON Cuenca.pdf>

ERIKA JARÁIZ (01:43:35)

Puntualizar que la diferencia de los fondos del Plan de Recuperación respecto a los fondos tradicionales de la UE, es que son fondos que se asignan directamente al

Estado, que están en los Presupuestos Generales y que es el Estado el que los distribuye directamente a los territorios y éstos tienen la iniciativa de decidir a qué ámbitos los quieren destinar. Sobre esto Juana López también puede contarnos mucho porque su Dirección General ha tenido un papel importante en que muchos de estos fondos o una parte importante de ellos, vayan destinados precisamente a la lucha contra la despoblación y el reto demográfico. Por lo tanto, le paso la pelota para que nos cuente un poco.

JUANA LÓPEZ (01:44:35)

Creo que la puntualización que hace Erika es muy importante, porque está enlazado con la última parte de lo que os compartía, del empeño de la Dirección General

en incorporarnos a los fondos FEDER, pese a que por nuestra juventud no tenemos un histórico y todo lo que abordamos es nuevo. Pero sí que es verdad, que meterse en la rueda de los FEDER implica entender la parte procedimental, que seguramente mis compañeros y compañeras la conocen mejor desde las comunidades autónomas, porque muchos fondos FEDER han llegado a comunidades autónomas, lo que supone empezar a trabajar para luego certificar los gastos.

Es verdad que el contexto de PRTR, como bien puntualizaba Erika, es diferente. Es decir, el dinero llega al gobierno y desde el gobierno lo distribuimos de la mejor manera posible. Pero tienen una lógica diferente. Seguramente la dificultad y eso sé que lo viven las comunidades autónomas, es que viene muchísima inversión para diferentes líneas de acción, con los cuatro ejes que tiene el PRTR y que luego en esa negociación entre los Estados miembros y la Comisión Europea, tenemos las lógicas de los objetivos y de los hitos y que ahí estamos teniendo dificultad. Y somos plenamente conscientes y estamos en una lucha permanente para flexibilizar esas condiciones en las que nos coloca la propia Comisión Europea.

Eso lo quiero ligar con algo y no quiero lanzarlo como un grito al aire, es algo que yo también he venido defendiendo durante muchos años y que habéis comentado, y es la dificultad que existe por parte de los ayuntamientos más pequeños de poder presentar proyectos. Y siempre lo digo. Esto no es un problema de la despoblación. Es un problema estructural que tenemos en la Ley de Bases de Régimen Local; que tenemos con la financiación local y que tenemos con respecto a esas capacidades. Nosotros hemos intentado poner en marcha alguna iniciativa que al final, ha sido absorbida por otros departamentos ministeriales por no tener las competencias, pero que está en nuestra preocupación. Yo como personal en excedencia forzosa de la Federación Española de Municipios y Provincias, esa es mi preocupación principal. Pero tampoco quiero que lo confundan con lo de los desequilibrios y la Ordenación del Territorio, son cosas que confluyen, pero el problema que tenemos de absorción de esos fondos, tanto de los que nos llegan estructurales, como los que están ahora llegando por parte del Plan de Recuperación, tiene que ver con nuestras capacidades y yo creo que es un desafío en el que nos tenemos que empeñar, porque voluntad hay,

SATURNINO CORCHERO (01:49:20)

Recogiendo tus palabras, en la exposición que hice al inicio marcaba que una de las “debilidades”, era la poca

capacidad por parte de las administraciones de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos

especialmente, por la escasez de recursos personales a la hora de gestionar. Me decía alguien de la administración local hace poco, que como le explicabas a un vecino que el dinero lo tenías y no sabías como gastarlo o mejor dicho, tenías dificultades para gastarlo. ¿Por qué? Porque aparte de la solicitud de la subvención que conlleva, lógicamente una tramitación y una presentación de documentación, una vez que la conceden, lógicamente los requisitos de subir a la plataforma COFFEE, MINERVA, todo ese elenco de tramitación de las distintas plataformas, cuando en muchos ayuntamientos hay un administrativo o auxiliar administrativo y el secretario que está hasta arriba de su trabajo diario.

En muchos casos esa es la dificultad a la hora de articularlas. incluso en las comunidades autónomas, aunque hay personal especializado, supone un trabajo extra al trabajo diario. Imagínate en vivienda, Ordenación del Territorio, Urbanismo, con todas las cuestiones y la problemática que tenemos diaria, cuando lógicamente se trata de tramitar, ejecutar fondos europeos, te encuentras con esa problemática. Yo he querido trasladarlo porque es una realidad que está ahí. Hay que decir que por parte del ministerio ha habido encomiendas a empresas públicas como Tragsatec, que han creado equipos de trabajo que están acudiendo a todos los ayuntamientos para asesorarles en esas gestiones de subir a las plataformas, lo que siempre es un es un auxilio. Pero efectivamente, cuando se le dice a un vecino que tenemos dinero, pero tenemos dificultades para gastarlo, no lo entiende.

MARÍA PARDO (01:51:23)

Los fondos del PRTR evidentemente han sido y son una gran oportunidad. Pero tienen algún problema y es que son muy rígidos. Se han empaquetado en un plan muy ambicioso en el que todos los Estados son observados desde arriba. Yo, que tengo una colaboración fantástica con todos los ministerios, que por las competencias que me corresponde desarrollar son varios, hay una pretensión siempre de cumplir una serie de hitos, pero la sociedad tiene que saber que son muy difíciles de cumplir, porque han llegado con unas condiciones de personal que eran las que eran y que desgraciadamente las administraciones, a diferencia de las empresas privadas, tenemos muchas dificultades para adaptarnos con rapidez. Lo podemos hacer, pero en un plazo de tiempo más largo y por eso a veces, tenemos que acudir a lo que no queremos, que son personas externas que nos puedan ayudar.

Esto es lo malo, evidentemente y es una realidad absoluta. Imagínense en Castilla y León, con esa realidad territorial que hemos dicho, donde hay municipios de 100 habitantes, donde hay un alcalde, que también es perceptor de fondos, si quiere, que todos quieren, lógicamente, porque muchos de ellos tienen unas determinadas finalidades. Yo pondría también el foco en que esos fondos han venido con cuatro ejes, transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género, pero en España también faltan otras cosas, por ejemplo, en infraestructuras tradicionales. Es lo que te dicen muchos alcaldes. Eso está muy bien, la transformación digital, que bien, la transición ecológica, que bien, pero realmente aquí seguimos teniendo problemas diarios, aunque nadie puede despreciar unas oportunidades como las que han ofrecido los fondos y yo creo que las administraciones estamos en condiciones, como España siempre ha demostrado al final, que ha tenido capacidad y veremos a ver qué pasa en otros países, porque mal de muchos, consuelo de tontos. Supongo que el resto de países estarán exactamente igual, no seremos los únicos, porque los problemas son los mismos. Todos hemos recibido un dinero muy importante, en un momento inesperado, después de una pandemia y a todos nos está pasando lo mismo, que cuando vamos a empezar a caminar, después de dos años, de repente tienes uno para cumplir. Supongo que la Co-

misión Europea tendrá que flexibilizar un poco los hitos. Si lo conseguimos, que estamos todos en ello, imagino que con un poco más de tiempo los distribuiremos y los ejecutaremos bien.

ENCARNACIÓN RIVAS (01:54:23)

En esta apuesta declarada y convencida sobre la planificación, quisiera llamar la atención de la necesidad, se apuntaba también

al principio, del control expost de esas inversiones y para no llegar ahí con decepción, seguro que no soy la única que conozco obras ejecutadas con fondos europeos que el gobernante de turno no sabe que hacer con ella y que le gustaría hacerla desaparecer porque no tiene capacidad para sostenerla. De vez en cuando sale en prensa y nos sacan a todos los colores, edificios destrozados, comidos por las zarzas.... Entonces, insisto planificación, planificación y planificación. Muchas veces tener dinero es un problema. Pero llamar la atención sobre la necesidad de tener un plan de inversiones y saber cual es la necesidad real de mi municipio, de mi comunidad, de mi comarca, de mi área metropolitana o del Estado, para recibir esos fondos y que vayan destinados al mejor fin posible, yo creo que eso es muy importante.

GONZALO LACURCIA (01:55:55)

Hace un tiempo leí, no sé si será verdad, como muchas de esas cosas que leemos en internet, que habían hecho un estudio de

que la mayor parte de los descubrimientos de la inventiva, no se daba en los laboratorios, ni en las aulas de clase, sino en las pausas de café. Dicho eso, les agradezco muchísimo la atención, les agradezco a los panelistas y los invito a que pasemos, que creo que el otro grupo nos ha ganado.

Muchísimas gracias.

6ª MESA REDONDA

Mitigación y adaptación al cambio climático. Modelos de gobernanza



Moderador: Joaquín Farinós Dasí
Geógrafo
Catedrático de Geografía Humana. Universitat de València
Presidente de FUNDICOT



Pablo de Soto Suárez
Arquitecto
Director de LABoral. Centro de Arte y Creación Industrial



Pablo Luis Álvarez Cabrero
Ingeniero Agrónomo
Director Gral. de Calidad Ambiental y Cambio Climático.
Principado de Asturias



Efrén Feliu Torres
Arquitecto Técnico
Gerente de Adaptación al Cambio Climático. Área de Ciudad,
Territorio y Medio Ambiente. TECNALIA



Leandro del Moral Ituarte
Geógrafo
Catedrático de Geografía Humana. Universidad de Sevilla.
Vocal de la Fundación Nueva Cultura del Agua



Jorge Olcina Cantos
Geógrafo
Catedrático de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Alicante

JOAQUÍN FARINÓS

Vamos a empezar esta sesión correspondiente a la 6ª mesa redonda, esperando que el tema y las intervenciones les resulte de interés, Vamos a hablar de una cuestión tan importante como es cómo poder organizar las actuaciones de todos los actores, fundamentalmente las administraciones, pero también las de los sectores privados y la sociedad civil, de cara a caminar hacia una nueva gobernanza que nos haga más eficientes ante los retos que tenemos planteados.

Esta mesa tiene una primera presentación inicial a cargo de Pablo de Soto, que es el director de la LABoral Centro de Arte y Creación Industrial de Gijón y que nos hablará de los resultados de una iniciativa que se llama “Asturias de Paraíso Natural a Refugio Climático”.

A partir de ese momento abríamos el turno de intervenciones de los cuatro ponentes que tenemos en la mesa, que les presentaré previamente a cada intervención, y que desde diferentes ámbitos, enfoques y temáticas, caminan en la dirección de como se puede ir abordando, desde el enfoque de la gobernanza, esta coordinación para afrontar diferentes retos en materia de riesgos, de clima, de ordenación o de gestión de los recursos, como el agua.

Así que, sin más dilación, por favor, Pablo, la palabra es tuya.

PABLO DE SOTO (00:02:05)

Estoy aquí en calidad de director de la Laboral Centro de Arte y Creación Industrial. Pero yo soy de formación arquitecto, con doctorado en Comunicación y Cultura. Uno de nuestros compromisos desde el Centro de Arte y Creación Industrial es contribuir a las discusiones sobre los temas más urgentes de nuestra contemporaneidad. En ese sentido, hemos dedicado el principal foco de la programación del 2023 se ha dedicado al clima, con una gran exposición sobre justicia climática de Oliver Geisler, que se cerró hace unos meses y a partir del 6 de octubre con otras del clima.

Pero lo que vengo a contar hoy aquí es una investigación que hemos comenzado, en este contexto, sobre regiones como refugios climáticos, tratando, específicamente, el caso de Asturias. He de decir que hemos llevado a cabo estas iniciativas en el contexto de y apoyados por el programa cultural de la Presidencia Española de la Unión Europea, que sucede todo este año 2023, y una de las actividades ha sido este taller, “Asturias de Paraíso Natural a Refugio Climático” que hemos intentado abordar de manera amplia.

Cuando hablamos de un refugio climático, como es el caso que tratamos, se trata de regiones que, en comparación con otras, experimentan situaciones con condiciones climáticas más favorables y menos extremas en el contexto del cambio global. Evidentemente, el cambio climático también está llegando aquí, ha habido sequías por primera vez en Asturias, con impactos en la agricultura, pero evidentemente no son las mismas condiciones extremas que si cruzas la cordillera. Hay ese escenario. La idea de Asturias como refugio climático ha emergido recientemente con fuerza en la conversación pública. Y quizá, también como un eslogan turístico que continúa al de “Paraíso Natural”.

¿Y qué hemos hecho nosotros? Pues hemos planteado una aproximación transdisciplinar. Por una parte, reuniendo, en este contexto que hablaba de la Presidencia Española de Unión Europea (UE),

a 35 expertos de varios países europeos, hemos trabajado con la Cátedra de Cambio Climático de la Universidad de Oviedo y hemos invitado también a la conversación a arquitectos y a otros ámbitos de conocimiento. También hemos repetido ese acercamiento juntando a estudiantes de la Universidad Oviedo de diferentes grados, Turismo, Geografía y Biología.

Los expertos provenían de distintos países y disciplinas, arquitectura, geografía, biología, ecología, sociología, turismo, etc y por citar a algunos de ellos, se contó con la participación de Arturo Colina y Jussi Pasikka, que es un gran intelectual para pensar sobre el Antropoceno, y profesor de universidad en Dinamarca. También están, Amanda Maza Caminal, directora del Instituto Mutante de Narrativas Ambientales, que depende de la Universidad Politécnica de Madrid. Javimo, un influencer de meteorología, entendiendo que hay que incluir a expertos de ámbitos diversos, que difunde en Asturias. También Sonia Puente, la antigua Directora General de Planificación Urbana de Asturias. Hemos contado con artistas que trabajan con temas de cambio climático, incluso con musicólogos muy relacionados con la cultura viva en Asturias; Marisol Mena que es la responsable del área de Cambio Climático del Ayuntamiento de Madrid; o expertos como Stefan Laxness, que trabajaba como arquitecto en Londres y que ahora está haciendo el doctorado en el Instituto de Estudios Paisajísticos y Urbanos, de la ETH de Zúrich sobre paisaje. Esas son algunas de las personas que participaron, hasta 35.

Hicimos un recorrido de investigación, que fue diseñado por la Cátedra de Cambio Climático, por algunos de los puntos nodales del occidente y centro de Asturias. Visitamos la zona de la costa, para ver los impactos de la urbanización y subidas de niveles del mar en la costa y después la zona de Picos de Europa y todo el impacto que está teniendo, entre otras cosas, el turismo en las zonas de montaña.

Después nos reunimos en el centro de Arte, en un formato de conversación, aprovechando esa oportunidad de aunar diferentes perfiles para explorar las oportunidades que hay en cuanto a diseñar el futuro de la región pensando en esas nuevas condiciones climáticas. Y fue un ejercicio de fast research, de iniciativas ágiles. Uno de los grupos estuvo trabajando sobre la idea de los conocimientos bio culturales y la ecología. Otro grupo de expertos trabajó con Jussi Paskka, con este teórico finlandés, en representaciones, a partir de la metáfora del mapa de calor, en inventar instrumentos de diseño especulativo para el futuro, utilizando herramientas visuales. Un grupo también de arquitectos y geógrafos pensaron que tipo nuevo de modelos espaciales podrían ser imaginados. Otro de los grupos, en este caso biólogos y personas que trabajan en el ámbito del arte, trabajaron sobre la importancia de las narrativas, como al final las narrativas, los eslóganes, los memes, son los que contribuye también a producir la realidad. En estos imaginarios, las cuestiones éticas también se plantean y a este grupo les gustó trabajar la idea de Asturias más que como refugio climático, como una frontera climática. Otro de los grupos de trabajo se plantearon la importancia de trabajar con las comunidades locales, con la idea de los bienes comunes, etc.

Por otra parte, en el contexto de hoy quería tratar más en detalle la otra parte de esta aproximación transdisciplinar, que fue dirigimos a profesores y a estudiantes de cinco campos de conocimiento que tienen que ver en como organizamos nuestra sociedad, como diseñamos el territorio y al final, como construimos la Asturias del futuro, que son los geógrafos, los biólogos y los estudiantes de turismo y de comercio. Podríamos haber añadido más disciplinas, haber incluido aquí a los ingenieros, a los economistas, pero creímos que ya estos ámbitos de conocimiento podían generar en

algunos casos fricciones o conversaciones que fueran de interés. Porque si eres un joven estudiante que está siendo entrenado para pensar como explotar un recurso de manera turística, quizás haya en un momento dado un punto de fricción, por ejemplo, con algún estudiante que está siendo entrenado, en como mantener sostenible un ecosistema.

En cuanto a la metodología, sí que planteamos una metodología bastante rígida en la que a los estudiantes, que habían trabajado previamente con los profesores, les lanzábamos la pregunta de: Ante esa perspectiva, esa transición de “Asturias de paraíso natural a refugio climático”, simplificado con todas esas complejidades, ¿Qué aspectos consideráis que hay que tener en cuenta? Obviamente no como opinadores, sino como futuros expertos, como esos jóvenes asturianos que en el futuro son quienes van a pensar y van a contribuir desde sus ámbitos a construir esta región.

- Así, los estudiantes de geografía destacaron cinco aspectos a tener en cuenta. Uno es que la condición de refugio climático no es permanente y la posible llegada de una población será coyuntural. Como que esta situación desde el presente se entiende que va a ser permanente, pero que quizás no sea tal y vaya a ser coyuntural. En otro aspecto, que la prevención y minimización de los riesgos naturales es prioritaria ante un escenario de recrudescimiento de los mismos. El tercer punto es que el modelo territorial y urbano debe superar los problemas heredados y adaptarse al nuevo escenario climático. Un cuarto, que el atractivo turístico regional de los espacios agrarios tradicionales acarreará nuevos retos de gestión y conservación de los paisajes. Y el quinto, que las nuevas condiciones climáticas conllevarán el replanteamiento del sector agroalimentario y la viabilidad de los cultivos tradicionales.

- Planteada esta cuestión en el ámbito disciplinar de la biología, los cinco aspectos que se consideró más relevantes fueron: El primero es que las condiciones de la cordillera y el mar Cantábrico, permiten que Asturias albergue una diversidad única de especies y ecosistemas sobre los que el cambio climático está teniendo un efecto indudable. La idea es que Asturias ya es un refugio climático, y para otras especies, desde hace mucho tiempo. También destacaron que utilizar refugio climático, como lo slogan histórico representa una trivialización del problema de los refugiados climáticos. Una cosa obvia es que cuando hablamos de climáticos nos referimos a desplazados climáticos, a personas que van a comprar una segunda residencia, que van a decidir vivir aquí o van a decidir pasar sus vacaciones en Cudillero en vez de en Gandía. Un tercer aspecto, que cualquier estrategia para abordar los retos que plantea el cambio climático debe estar basada en el mejor conocimiento científico disponible e incluir soluciones a largo plazo. El cuarto, que es un problema global, pero que hay que actuar a escala local. Y el quinto, que un enfoque interdisciplinar que incluya educación y participación ciudadana, contribuirá a mejorar la percepción de los problemas a los que nos enfrentamos.

- Cuando llevamos estas preguntas a turismo, comercio y marketing, se lanzaron las siguientes cuestiones: Ante un escenario de cambio climático, ¿es compatible acoger un volumen creciente de visitantes con ofrecer actividades basadas en la calidad de la experiencia? Ellos dicen que sí, que puede ser posible la idea de la modulación y la idea de las políticas públicas que hay que llevar a cabo. Y cuando hicimos el debate sacaron también algunos casos de estudio donde se ha conseguido regular, la gallina de oro sin matar a la gallina. Porque una de las cuestiones que planteamos con los estudiantes es ¿cómo hubiera sido esta actividad realizada en el Mar Menor hace 40 años? Un segundo aspecto: ¿Ante qué tipo de impuestos ambientales territoriales nos

encontraremos en el noroeste peninsular? El tercer aspecto: Cambio climático. ¿Qué estrategias innovadoras pueden emplearse a corto y medio plazo en torno a la marca “Asturias, Paraíso Natural”? ¿Cabe la posibilidad de que se produzca un cambio de enfoque y redirección de la marca? Cuarto: ¿Si llegan más turistas a Asturias en verano, habrá que incrementar muchos servicios? ¿Cómo se financiará? Y ya se plantearon la cuestión de si es una opción implementar la “tasa turística”. Y ya para finalizar, frente al desafío que supone el aumento de turistas en Asturias, ¿Qué repercusiones se producirán en el ámbito productivo y comercial asturianos? ¿Cuál será el perfil del nuevo desplazado climático? ¿Llegarán para quedarse?

Y, para finalizar, quisiera invitar, a quien quiera continuar con esta conversación, en el Festival de Cine de Gijón estrenaremos el documental, que es el resultado de esta investigación. Muchas gracias.

JOAQUÍN FARINÓS (00:17:58)

Muchísimas gracias, Pablo. Ha sido una presentación tremendamente interesante. Yo creo que se ha planteado un ejemplo de gobernanza, pero

esto ¿qué tiene que ver con la gobernanza? Pues yo, desde el punto de vista de lo que escucho y lo que me cuentan, lo asociaría bastante a las cuestiones de transdisciplinariedad, de ciencia ciudadana, es decir, de una nueva ciencia de sistema un poco más complejo de lo habitual. Y también de los sistemas patrimoniales y de la posibilidad de construir realidades, es decir, de la geo gobernanza, a la que también ha hecho alguna referencia André Boulez, en la intervención última que se ha hecho sobre como se puede visualizar el cambio de los escenarios en función de la participación de la población para construir o diseñar sus futuros. Tenemos aquí expertos mucho más avezados que incluso quien les habla sobre estas cuestiones de la ciencia post normal y la participación pública, como es Leandro del Moral, aquí presente, aunque nos hablará de otras cuestiones.

Paso a continuación a dar la palabra al primero de los ponentes que tenemos previstos en la mesa, que es Pablo Luis Álvarez Cabrero, que es el director General de Calidad Ambiental del Principado de Asturias y también responsable de alguna de las cátedras que se han citado. Así que muchas gracias por acompañarnos en la mesa de hoy.

PABLO L. ÁLVAREZ (00:19:45)

Muchas gracias. Muchas gracias a FUNDICOT por organizar este Congreso y a todos los asistentes. La presentación se centra básicamente, como se indica en el título de la mesa, en lo que son los modelos de gobernanza.

En primer lugar, indicar el modelo de gobernanza a nivel del Gobierno de España (Figura 1). Hay un Consejo Nacional del Clima, presidido por la ministra competente en Medio Ambiente, en este caso la ministra del MITECO; la vicepresidencia sería para el secretario de Estado, Hugo Morán, y, además, lo integran una representación nutrida de los agentes sociales del país y de las administraciones públicas. Fundamentalmente, este Consejo Nacional del Clima tiene unas funciones asesoras. Después existe una Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático que, fundamentalmente, es una comisión en la que participan el Estado y las Comunidades Autónomas. Está presidida por el Secretario de Estado e integra a todas las comunidades autónomas. Sus funciones son de coordinación y de colaboración en todas las políticas de cambio climático. Luego, internamente, dentro del Ministerio, hay una comisión interministerial para el cambio climático y

la transición energética, también presidida por la ministra, con el mismo vicepresidente y sus funciones son el seguimiento y propuesta de las políticas de cambio climático. Con lo cual tenemos el Consejo que fundamentalmente integra a todos los agentes sociales, otra Comisión de Coordinación con comunidades autónomas y finalmente una Comisión Interministerial con funciones auto organizativas.

En el caso del Principado de Asturias (Figura 2), tenemos un Consejo de Medio Ambiente. Este consejo es genérico, no es específico de cambio climático y se crea por la ley recientemente aprobada Ley de Calidad Ambiental¹. Sus funciones son de asesoramiento, propuesta, impulso y seguimiento. Está presidida por la consejera competente en medio ambiente y de igual manera, integra a las administraciones autonómica y local, a los agentes económicos y sociales y de ella dependerá, según se deriva de la Estrategia Asturiana por el Clima², un grupo de trabajo permanente en cambio climático. Luego otro organismo que tiene funciones relacionadas y que se crea en la citada Estrategia Asturiana es el Observatorio Asturiano del Clima, que tiene funciones de asesoramiento e impulso. Este órgano está por desarrollar y, en la Estrategia está vinculado al conocimiento científico y a la Cátedra de Cambio Climático. Y finalmente, hay una Comisión de Coordinación de Acción por el Clima dentro de la Administración del Principado de Asturias, que integraría a las distintas consejerías, y que tendría funciones de asesoramiento de la actual consejera de Medio Ambiente, Nieves Roqueñi.

A continuación, haré un breve repaso a la acción del Gobierno en los últimos años en materia de cambio climático. En noviembre de 2021, el Consejo de Gobierno declaró la emergencia climática en el Principado de Asturias, y en varias comunidades autónomas. El Estado también declaró esa emergencia climática. Principalmente el mensaje es trasladar a la ciudadanía que estamos en una situación realmente de crisis, de riesgos derivados de fenómenos atmosféricos que van a incidir también en aspectos sociales, en riesgos como incendios, sequías, etc. Es muy importante que la ciudadanía se dé cuenta de que estamos en esta situación, más allá de que notemos que el clima está cambiando y que esto trae consigo, en el caso de Asturias, un periodo veraniego más largo.

Figura 1 (izq). Ejemplo de modelo de gobernanza. Comisión Nacional del Clima. Gobierno de España
Figura 2 (der). Ejemplo de modelo de gobernanza. Consejo de Medio Ambiente. Principado de Asturias



Fuente: Presentación de Pablo L. Álvarez en XI CIOT

1. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-10347

2. [https://medioambiente.asturias.es/documents/646140/0/Estrategia+acción+por+el+clima+Asturias+2023-2030+\(4\).pdf/0b9e089d-bf32-e218-d0b5-8cdalffdc6](https://medioambiente.asturias.es/documents/646140/0/Estrategia+acción+por+el+clima+Asturias+2023-2030+(4).pdf/0b9e089d-bf32-e218-d0b5-8cdalffdc6)

Eso trae también muchos riesgos y situaciones de escasez que pueden verse en el agua o en los propios alimentos.

Posteriormente, fue la creación de la Comisión de Coordinación por el Clima, que es una comisión inter consejerías y que dio lugar al inicio de trabajos con La Estrategia Asturiana de Acción por el Clima. Y en noviembre de 2022 se firmó el convenio con la Universidad de Oviedo para la creación de la Cátedra de Cambio Climático, que luego explicaré también con un poco más de detalle.

En marzo de 2023 se aprobó la Ley de Calidad Ambiental y, dentro de ella, se incluyen algunas acciones de impulso en materia de cambio climático que también expondré. Asimismo, en marzo del 2023 se aprueba La Estrategia de Acción por el Clima Asturiana. Es una Estrategia con horizonte en 2030, que orienta la acción de gobierno y que es transversal a todas las consejerías porque todas están implicadas.

Hay que pensar, por ejemplo, en la parte ambiental se ha aprobado recientemente la planificación en materia de abastecimiento. El abastecimiento va a estar afectado por problemas de escasez de agua y es necesario planificar las infraestructuras para el futuro próximo. En el caso concreto de Asturias, tenemos tres áreas: Central, Oriental y Occidental y es claro que cada una de ellas tienen distintos recursos. Es necesario equilibrar los recursos de disponibilidad de aguas en las tres cuencas, en las tres áreas, con lo cual se han planificado políticas de trasvase de aguas, de las más excedentarias, que sería la central, porque es donde están los principales embalses, hacia las áreas más deficitarias, que sería el Oriente.

Hay también políticas de ahorro de agua evitando las pérdidas en todos los sistemas de conducciones de aguas. Por ejemplo, en políticas de saneamiento, que podían parecer no muy relacionadas con el cambio climático, también se han tomado medidas, como por ejemplo, incluir políticas de reutilización de las aguas ya saneadas y depuradas para su reutilización a uso industrial. Esto se va a hacer en una de las principales depuradoras de Asturias, que es la de Villa Peris, que es la que depura el agua procedente de Oviedo.

Hay otras acciones, también, que ya no están vinculadas directamente al medio ambiente. Hay que pensar en todo el tema de la energía, despliegue de renovables y eficiencia energética, que estaría relacionado ya con la mitigación. Pero habría otras medidas vinculadas a la adaptación. Por ejemplo, podemos pensar en el Urbanismo. Actualmente las políticas urbanísticas están orientadas a modificar el modelo de ciudad. Por un lado, modificar lo que serían los desplazamientos. Hay que hacer ciudades donde la movilidad sea mucho más peatonal. Y también, tiene que haber un reverdecimiento para evitar islas de calor. Hay un movimiento bastante grande en toda Europa por eliminar la urbanización dura que solía ir asociada a encauzamiento de tramos urbanos de ríos o a parques demasiado pavimentados, y recuperar la capacidad de drenaje de los suelos urbanos. Hay muchas políticas en este sentido. Luego estaría también toda la parte de evaluación de riesgos que puedan derivarse de fenómenos extremos que parece que van a ser mucho más frecuentes. Todo lo que sería los riesgos asociados sobre todo a ríos y dinámica litoral.

Mi interés fundamental es trasladar que esta estrategia afecta a muchas consejerías, que no es exclusiva de la Consejería de Medio Ambiente y el objetivo está alineado con las políticas europeas de reducción de las emisiones en un 55% respecto a 1990 para el año 2030, integrar variables

climáticas en la planificación y las políticas, orientar el conocimiento científico y formar y sensibilizar a la población. A modo indicativo hay 10 líneas de actuación y 141 medidas en esa estrategia.

Se había citado también la Ley de Calidad Ambiental. La ley se aprobó en marzo de 2021 y fundamentalmente es una ley que regula los regímenes de intervención de la administración autonómica, pero tiene un capítulo dedicado a unas medidas más generales en la que se incluyen las relacionadas con el cambio climático. Por un lado, tendríamos la creación del Consejo de Medio Ambiente que cité anteriormente y, por otro, se establecen criterios también de compra pública, es decir, lo público debe impulsar también la preocupación por el cambio climático, tratar de consumir productos bajos en huella de carbono. También están las medidas en materia de economía circular. Además prescribe que va a ser necesario para las administraciones elaborar unos presupuestos climáticos; es decir, cuando una administración, una consejería, elabora su presupuesto anual, tiene que consignar aquellas medidas que vayan ir alineadas con todas las políticas de cambio climático. Actualmente se está desarrollando la metodología para incluirla en los próximos presupuestos.

Asturias ya disponía de un registro de huella de carbono y también se promueve el fomento de medidas que favorezcan la inscripción en el registro de huella de carbono. El registro de huella de carbono es conocido. Existe el registro estatal y también varios autonómicos³. Lo importante es impulsar que las empresas calculen su huella de carbono y adopten medidas para disminuirla. Existe otra sección que sería la de absorción y ahí es donde los montes públicos o privados se inscriben para captar huellas de carbono. Estos montes son montes deforestados o que han sufrido incendios, y van a aportar una capacidad adicional de captura respecto a los bosques ya existentes. Y luego hay un tercer registro que vincularía los dos, es decir, las empresas que no han llegado a eliminar totalmente sus emisiones de carbono las podrían compensar haciendo convenios entre partes con estas fincas forestales que están inscritas en el registro y que podrían captar ese carbono.

Por otra parte, nos hemos dotado de un instrumento muy importante que es la Cátedra de Cambio Climático, que depende de la Universidad de Oviedo. La Cátedra está creando premios para impulsar las tesis doctorales, apoyando trabajos de fin de máster vinculados a la temática de cambio climático; desarrollando ciclos de conferencias y elaborando repositorios científicos. Y está preparando también un proyecto en la Living Lab del campus de Mieres. Se puede decir que tiene una actividad muy potente y que ha sido muy positivo, porque yo creo que las administraciones somos un poco lentas en nuestras actividades y nos ha dado una agilidad enorme.

Y ya para terminar solo quería indicar que la gobernanza en materia de cambio climático, tiene que ser global, porque pequeñas acciones que nosotros desarrollamos evidentemente no van a cambiar el clima, pero nuestro esfuerzo es importante y también nuestra acción. El impulso que podemos dar en España, en Asturias o en Europa es importante también a nivel mundial. Las grandes preocupaciones o grandes impactos que existen actualmente, hay que pensar en el enorme crecimiento demográfico que tenemos, que conduce a un consumo energético muy superior, seguramente al que nos podemos permitir. Y luego hay que pensar también en los conflictos bélicos, que no deja de ser una lucha por los recursos, pues también están haciendo, con todos estos bombardeos,

3. Registro estatal: <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/registro-huella.html>

Registro de Asturias: https://medioambiente.asturias.es/detalle/-/categorias/1849464?_com_liferay_asset_categories_navigation_web_portlet_AssetCategoriesNavigationPortlet_articleId=787590&articleId=787590&title=Registro_de_la_Huella_de_Carbono

quema de tanques de combustibles, bombardeos a gasoductos, unas emisiones de gases de efecto invernadero, que nos ponen en una situación aún peor. Pero yo creo que nuestra actividad diaria y nuestro ejemplo tienen que ser importantes.

JOAQUÍN FARINÓS (00:33:32)

Muchísimas gracias. Pablo nos ha ofrecido la demostración de como en la práctica, al menos desde el punto de vista más normativo o administrativo, se realiza este ejercicio de gobernanza tanto multinivel, la gobernanza vertical, como esos intentos, a veces teóricamente más fáciles que serían interdepartamentales, de integralidad. Una cosa son las comisiones, los instrumentos, las estrategias y luego las rutinas de trabajo, que seguramente lo que nos faltaría es seguir avanzando en estas cuestiones. Bueno, muchísimas gracias. Yo creo que ha sido una intervención que nos sitúa en el marco institucional. Es grato escuchar todos estos esfuerzos e iniciativas que se están desarrollando.

Cambiamos un poco el foco y del ámbito más institucional, más normativo, más de la gobernanza como estructura o precondition normativa o institucional, pasamos a unos enfoques un poco más de carácter temático. Para eso contamos con la intervención de tres especialistas, referentes, seguramente, por el trabajo que vienen desarrollando desde hace ya bastante tiempo. Y quisiera agradecerles que estén aquí por la relación personal que tenemos algunos de nosotros, como es el caso de Jorge Olcina Cantos, Catedrático de Análisis Geográfico Regional en la Universidad de Alicante, experto sobre todo en cuestiones de clima y de riesgos y también responsable de una de las cátedras de cambio climático y de sostenibilidad de aquella universidad. Así que Jorge, cuando quieras.

JORGE OLCINA (00:35:18)

Gracias a Fundicot por la invitación y gracias por su asistencia a esta sesión. Vamos a hablar de lo que nos pidieron para participar que es de esos modelos de gobernanza que tienen que empezar a desarrollarse para poder llevar a cabo políticas y prácticas de mitigación y adaptación al cambio climático.

La realidad es la que estamos viviendo. Ahí tienen la evolución de las temperaturas terrestres y marinas y estamos en un momento decisivo. De nosotros depende la decisión que debemos tomar como Humanidad para normalizar el clima o para seguir como estamos batiendo récords cada año de emisiones a la atmósfera, con los efectos que ya estamos viendo, en algunas regiones se ven más que en otras, eso que llamamos las primeras evidencias de calentamiento. En latitudes ibéricas lo que se está produciendo es el efecto de esa acumulación de gases. Eso está alterando el balance energético del planeta. Está demostrado que el balance está ya desajustado, entre el 0,6 y un vatio por metro cuadrado. Valor suficiente, aunque nos parezca pequeño, para alterar todo lo que es la composición térmica del planeta y los efectos que estamos viviendo.

Y aquí se da otra circunstancia singular y es que una de las células básicas de lo que llamamos la circulación atmosférica, la célula de Hadley, que es la que hace el intercambio de calor hacia latitudes medias, se está dilatando hacia el Polo Norte. Ocurre igual en el hemisferio sur. Eso quiere decir que vamos a tener un tiempo con mayor abundancia de días estables y anticiclónicos, con los efectos que ya estamos notando el abastecimiento de agua, para las reservas de agua y el abastecimiento en el campo y en las ciudades.

Algunos ejemplos de lo que puede ocurrir, de lo que está ocurriendo, es el incremento, por ejemplo, de las precipitaciones intensas. La modelización que ha hecho AEMET, que está trabajando magníficamente en esta cuestión y en concreto, la unidad que tiene de modelización climática para las próximas décadas hasta final de siglo, de como se va a incrementar las lluvias intensas. Y lo que estamos notando también es que empiezan a ser más frecuentes los llamados eventos extremos. Estamos oyendo en las últimas semanas hablar de las DANAS, las precipitaciones torrenciales que están causando daños. Hemos oído semanas anteriores hablar de calor, de un calor muy prolongado, muy poco confortable, y llevamos ya varios veranos de esta manera. Se nota en algunas zonas, también, el incremento de los temporales marítimos. Con el agravante de que algunas zonas están ocupadas por viviendas, como ven ahí, las zonas de concesión administrativa de dominio público marítimo terrestre, incomprensiblemente alargada con la Ley de Costas del 2013, y que ahora, es cuando los propietarios se dan cuenta del riesgo latente en el que están viviendo.

Ya hay zonas de la costa mediterránea con algunas viviendas que se han destruido por los temporales de Levante, y que ya no se han vuelto a levantar. Esta es la realidad y a esto las diferentes escalas tienen que hacer frente. Esto es lo que en los próximos minutos vamos a ver.

Quizá del cambio climático, lo que la gente menos conoce, es que está alterando la circulación atmosférica. Nos centramos mucho en la subida de temperaturas, en que llueve. Pero lo grave, lo problemático, es que está alterando la dinámica atmosférica. Esto, quizá, es menos conocido, pero las zonas de circulación, especialmente la circulación subtropical, se está ensanchando hacia los polos y en el fondo somos sociedades de riesgo. Esto ya nos lo caracterizó el sociólogo Ulrich Beck en los años 80, y efectivamente es así. Quizá caminamos hacia una sociedad todavía de mayor riesgo, porque vamos a incrementar la parte natural. Hasta ahora hablábamos del riesgo, del riesgo vinculado al territorio, a la naturaleza, porque habíamos actuado imprudentemente sobre el territorio, y así es. Pero ahora se nos suma un factor más, que es el factor natural. Esa parte no la teníamos considerada, el proceso de cambio climático nos la ha vuelto a poner de manifiesto.

Y frente a esto, está la realidad política que ya se está viviendo, en algunos territorios desde hace más tiempo, en otros en las últimas semanas, meses, porque se han producido cambios y la realidad es que la gente lo que quiere es más actividad económica, más casas, más construcción, más Urbanismo, modificar las leyes que protegían algunos espacios naturales. Eso es lo que mola ahora, lo que parece que va a molar en los próximos años para poder desarrollar la economía, que no falten puestos de trabajo, es decir, perder la buena senda que se había iniciado de intentar controlar un poco el crecimiento desmesurado y que no volviéramos a caer en una burbuja urbanística como la que se vivió a comienzos de los 2000 hasta el 2008.

El cambio climático nos obliga a hacer cuatro cambios muy importantes en planificaciones destacadas. Toda sociedad democrática que se precie tiene que llevar a cabo cambios en estas planificaciones, que son: la planificación económica, la planificación territorial, la planificación hidrológica, que en nuestro país afecta o impacta mucho y la planificación de las emergencias. Podríamos incluir la sanitaria también, porque estamos viendo como se van produciendo víctimas mortales. 5.800 en 2002 por efecto del calor en España, 6.800 personas más en este 2023. A esto es a lo que tenemos que dedicarnos, ciudadanía, academia y administración, a empezar a aportar soluciones para cambiar la manera de planificar que ya no se adapta a la realidad climática que tenemos.

Por tanto, el cambio climático que está incentivando también los extremos, tiene que incorporarse a la planificación territorial, no nos queda otra. Contamos con dos herramientas interesantes, trabajar con la infraestructura verde y trabajar con los modelos. Afortunadamente, la ciencia, la técnica, ha ido mejorando en los últimos años para poder ofrecernos productos interesantes que podamos aplicar en la planificación territorial. Hay algunos ejemplos. Se debe trabajar con la modificación de los valores normales y de los valores extremos, porque los dos tienen impacto en el territorio. Y si hablamos de territorio, hablamos de sociedad y de actividades que se desarrollan sobre él. Ahí tienen las escalas que están trabajando ya en lo que llamamos políticas de mitigación y políticas de adaptación, que es todo un mix. No podemos apostar por unas o por otras, aunque es verdad que ante la realidad que está manifestando el proceso de calentamiento, que se está incrementando desde el año 2010, va a un ritmo más acelerado de lo que pensábamos, las medidas de adaptación van a ser fundamentales. Hemos activado las de mitigación, estamos intentando cambiar el modelo energético, al menos en algunos ámbitos, como el europeo, y aquí en nuestro país ya lo estamos notando. Pero la maquinaria tiene que empezar a rodar con mucha velocidad en las políticas de adaptación.

¿Qué nos puede ofrecer la modelización en la planificación? Primero hay que conocer lo que hay, hay que conocer lo que puede pasar y bajarlo a una escala local. Es lo más complejo, el trabajar con modelos de escala local de temperatura, precipitaciones, de confort, etc., y luego diseñar las medidas que debemos llevar a cabo. Estamos en unos años decisivos, ya no nos podemos quedar en la teoría o en la elaboración de productos que van a ser muy bonitos en unos mapas, hay que empezar a practicarlos. Las administraciones tienen que empezar a ponerlos en marcha (Figura 3).

¿Qué pide la planificación territorial, a lo que llamaríamos la cartografía climática, a la ciencia climática que está trabajando con estas cuestiones de cambio climático, de extremos? Que representemos, primero los valores normales, como sube la temperatura, como cambian las lluvias, como perdemos confort, y que representemos los eventos extremos (Figura 4). En España muchos están vinculados con el agua porque es lo que más daños económicos genera. Pero también estamos viendo lo que están afectando el viento o el calor extremo.

Aquellos mapas de riesgo climático que ya por ley estaríamos obligados a hacer. Acuérdense del artículo 22 de la Ley del Suelo de 2015⁴. Estamos obligados a elaborar mapas de riesgos naturales. Nos lo dice así la ley, pero que lamentablemente no estamos cumpliendo, o no como deberíamos.

Hay ejemplos de como se está haciendo un cumplimiento muy de aquella manera, de esa ley de 2015. Se copian trocitos de mapas que están elaborados por otras administraciones y se ajusta la escala en la impresora para hacer el de la escala local, mal hecho. No se hace un trabajo propio, no se hace trabajo de campo, que es lo que hay que hacer en estos casos, o mapas confusos donde intentamos involucrar o meter diferentes peligros naturales. Hay que hacer un tratamiento mucho más detallado, más concienzudo de cada una de estas cosas. Y además la escala micro, es decir, el edificio también se va a haber afectado por el cambio climático. Y aquí son importantes las ordenanzas municipales o las normativas que hay que incluir en los planes de urbanismo. En la Figura

4. 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. (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723>)

Artículo 22.2. 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

Figura 3 (izq.). Modelización climática para la planificación local

Figura 4 (der.). Cartografía climática y de riesgos necesaria en la planificación territorial



Fuente: Presentación de Jorge Olcina en XI CIOT

5 tienen como nos van a afectar los cambios que están previstos. Algunos ya se están produciendo en los diferentes elementos climáticos.

Por otra parte, ¿qué ofrece la cartografía ya en estos momentos, que está ofreciendo y que se puede utilizar? Ya está ofreciendo proyecciones climáticas de escala interesante para la planificación urbanística. Está ofreciendo buenos mapas de riesgos y se hacen muy bien. Hay técnicos especializados y preparados, para hacer una buena representación cartográfica. Pero, es verdad que nos faltan todavía mapas de lo que puede pasar con otros peligros atmosféricos. Tendremos que seguir trabajando en esta cuestión.

¿Qué tendremos que ofrecer a partir de ahora? Resoluciones que pueden adaptarse a la planificación territorial, productos específicos para la planificación, proyecciones a corto plazo. Se están pidiendo proyecciones a diez años, porque es lo que a la escala local interesa. El calendario electoral siempre está ahí, hacer proyecciones a 2100 interesa poco, se quiere que tenga efecto en los próximos ocho años, en dos o tres periodos electorales. Y luego están siendo importantes las redes de aficionados para mejorar la información climática.

Figura 5. Afectación del cambio climático sobre las viviendas



Fuente: Presentación de Jorge Olcina en XI CIOT

Y, por otra parte, creo que es necesario que en la escala estatal, se elabore una guía para aclarar el artículo 22 de los mapas de riesgo. ¿Qué riesgos?, ¿Cómo cartografiarlos?, ¿A qué escalas? La ley fue muy genérica, estuvo muy bien que incluyera, por fin, un artículo de esos, pero no lo detalló. Estamos atendiendo a ejemplos muy variados de lo que es la cartografía de riesgos.

Hay que modificar la Ley de Costas del 2013⁵, cuanto antes mejor. Se ha

5. 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. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-5670

modificado, pero hay que modificar sobre todo los periodos concesionales, con ejemplos concretos de modificación. Estamos asistiendo a la formación de asociaciones de concesionarios, ellos se llaman propietarios de esas viviendas, que están exigiendo a la Administración que haga obra de ingeniería, que construya diques, que traiga arena para que esos propietarios puedan seguir teniendo playa como la tenían en los años 70, 80. Al contrario, esos espacios hay que empezar a desocuparlos. Llegar a acuerdos, llegar a pactos, plantear calendarios para que no surjan deterioros. Pero en definitiva, son concesionarios que están ocupando un suelo público.

Lo que hasta ahora estamos viendo de incorporación del cambio climático a la planificación son actuaciones de diseño urbano, hay tienen algunas de las más importantes: eficiencia energética en edificios, especialmente los de la Administración, pero también en los privados. Sistemas de ahorro de agua y sistemas urbanos de drenaje sostenible. Es lo que hemos empezado ya a ver en algunos casos. Y luego están las herramientas, por supuesto, los planes de Ordenación del Territorio de diferente escala, los planes urbanísticos, planes de adaptación al cambio climático. Aquí hay una herramienta que si se emplea con inteligencia puede resultar una buena herramienta, pero que no nos ocurra lo mismo, como ocurrió con las agendas 21 locales. Estos planes tienen que aprobarse normativamente, en pleno municipal o, según la escala, en los parlamentos autonómicos.

Para terminar, les quería mostrar dos ejemplos de lo que se ha ido haciendo en nuestro grupo de trabajo. En primer lugar, hemos colaborado con el Ayuntamiento de Benidorm para elaborar el Plan de Adaptación ante el Cambio Climático de Benidorm. Lo pueden consultar en la página web del propio Ayuntamiento⁶, con una serie de más de 80 medidas priorizadas para desarrollar en estos próximos años. Medidas de todo tipo: urbanísticas, de agua, de eficiencia energética, de educación, comunicación, sanitarias, etc.

Y, segundo, en el marco del Plan Vega RenHace⁷, que se puso en marcha después de una inundación que hubo en la Vega Baja de Alicante, en 2.019, con 28 actuaciones prioritarias a llevar a cabo por diferentes administraciones. Es un plan estratégico territorial. La pena es que no es un plan normativo y el vaivén político puede acabar con él en breve plazo. Se están elaborando parques inundables, se están construyendo depósitos pluviales para almacenamiento de esas lluvias que estamos notando y que están cambiando, que son lluvias de aluvión, son lluvias de más de 50 litros, entre 50 y 100 en apenas una hora y que este tipo de sistemas puede resultar eficaz para su contención.

Por último, una experiencia que hemos llevado a cabo en la ciudad de Alicante con el empleo de la inteligencia artificial. Con compañeros de la Escuela Politécnica, del Departamento de Arquitectura, hemos desarrollado como podría ser la ciudad del futuro adaptada al cambio climático. Todo esto es un ejercicio teórico, queríamos probar si este tipo de herramientas puede ser de utilidad. Necesitamos, es verdad, ciudades más verdes, más sombreadas, en algunas zonas de España. En el Mediterráneo se está viendo de forma muy latente. Y ciudades con agua para poderlos refrescar en verano. Bueno, pues con esto ya termino y quedo a su disposición para lo que necesiten. Gracias.

6. <https://benidorm.org/es/ayuntamiento/concejalias/obras/ingenieria/proyectos-ingenieria/plan-de-adaptacion-ante-el-cambio-climatico-de-benidorm>

7. <https://vegarenhace.gva.es/es/pla>

JOAQUÍN FARINÓS (00:52:45)

Muchas gracias Jorge por este amplio repaso que nos sitúa el marco, fundamentalmente yendo desde lo general la circulación atmosférica,

seguramente la atmósfera explica muchas cosas. Probablemente las corrientes marinas nos explicarán también y complementarán otras, porque también es un elemento importante. Ha hecho referencia a la necesidad de poder dar respuesta desde la planificación a este tipo de riesgos, a la planificación territorial, la económica, de emergencias, de agua e hidrología.

Esto nos da el marco para las dos intervenciones que vienen a continuación, la de Leandro del Moral, respecto al tema del agua y, la de Efrén Feliu respecto como ir incorporando la planificación de los riesgos en la planificación territorial y urbana, como poder hacerlo, como técnicamente diseñar estas cartografías. Y, habría que ver si necesitamos un sistema de información fijo o un observatorio, permanente y actualizado, que se pueda hacer una evaluación continua y no esperar 12 años a revisar los planes. En fin, creo que hay una serie de cuestiones bastante interesantes que poder discutir y plantear. Y, por último, nos hacía referencia a ese plan estratégico, que él ha sido uno de los dos responsables del plan RenHace que es un poco antes del inicio del plan de la Vega Baja del Segura, que es un plan subregional de Ordenación del Territorio, pero con el cual tiene complementariedad. Ustedes han asistido en las intervenciones de esta mañana, sobre como va a ser la nueva LOITA y cual es el planteamiento que se hace de unir la planificación estratégica con la planificación normativa. En este caso, como llevar también el cambio climático desde la estrategia a lo que son los planes de ordenación más de carácter vinculante. Muchísimas cuestiones abiertas en esta intervención, que podremos, tal vez, recuperar de alguna manera en el debate que tendremos que ir ajustando en tiempo.

Sin más dilación, doy la palabra a otro de los expertos y referentes en España en materia de planificación y la gestión de un recurso tan fundamental como es el agua, que en algunos momentos se ha dicho que es incluso más importante que el suelo, la tierra misma, a efectos de distribución de poderes y de distribución de planificaciones. Leandro del Moral es catedrático de Geografía Humana de la Universidad de Sevilla y ahora mismo es el responsable de la Fundación Nueva Cultura del Agua, entre otras actividades y con un activismo bastante presente incluso en los medios de comunicación. También, especialmente por los conflictos que se están generando en el territorio andaluz, bien conocidos por todos ustedes en la prensa respecto a regadíos, Doñana, etc. Leandro, cuando quieras.

LEANDRO DEL MORAL (00:55:42)

Muchas gracias Ximo. Muchas gracias a una persona que es realmente un ejemplo de energía, de esfuerzo en la organiza-

ción, en el impulso del debate y en la convocatoria de colegas. Muchas gracias de verdad. Un reto, por otra parte, intervenir en esta mesa, muy estimulante toda ella, y teniendo en cuenta el listón dejado, muy alto, por Jorge, como todos hemos sido testigos.

He intentado situarme en el terreno de la gobernanza, de los debates sobre gobernanza. Desde un punto de partida muy sencillo, que no hace falta reiterar nada, después de lo que nos ha explicado Jorge. Estamos ante episodios actuales de grandes riesgos, socio-hidro, socio-ecológicos o socio-hidro-climáticos. En nuestro caso, inundaciones, sequías, olas de calor, crisis cuantitativas de ecosistemas acuáticos, colapsos de ecosistemas acuáticos, que en su expresión actual son eventos

extremos, aunque recurrentes, pero que en el marco del cambio climático entendemos que se van a hacer más crónicos y más intensivos.

A partir de ahí, la pregunta es, ¿cómo se están abordando esos riesgos? ¿cómo se están abordando esos eventos? Existen actualmente experiencias innovadoras en tres campos: investigación, implementación de políticas o híbridas, porque reúnan ambos aspectos. Se pueden interpretar esas experiencias, extraer enseñanzas de provecho importantes para, precisamente, responder a la cuestión de la sesión. ¿Nuevos modelos de gobernanza para afrontar el cambio climático?. La respuesta es positiva. Se puede o se puede intentar, por lo menos.

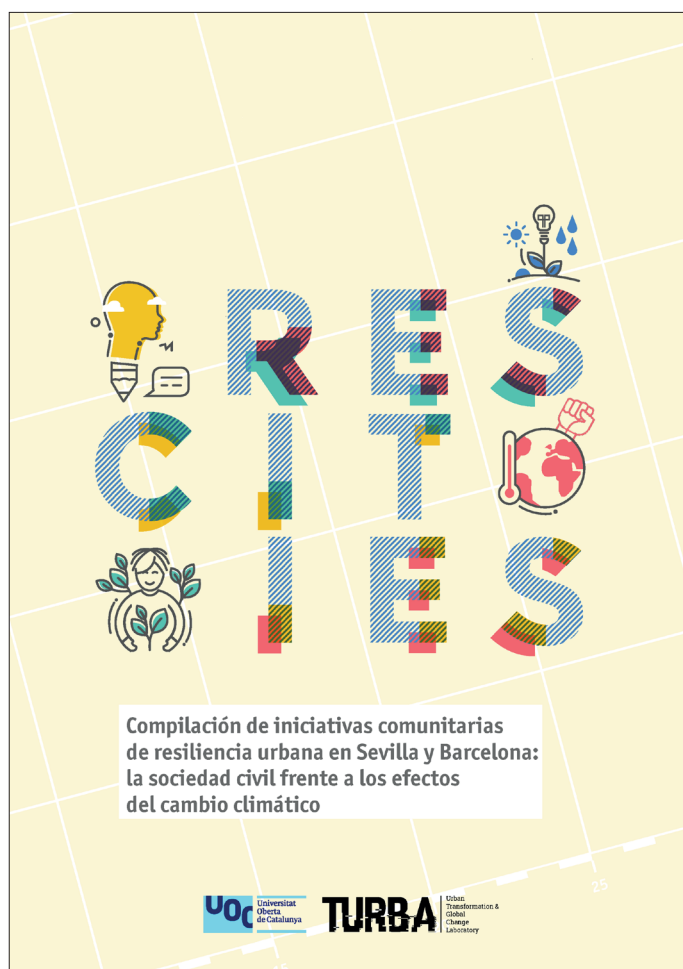
El marco teórico de esa reflexión que hay que exponerla es el establecido por Ulrich Beck, que ha sido mencionado por Jorge Olcina y su “Teoría de la Sociedad del Riesgo”, publicado en 1986, el mismo año que estalló Chernóbil. Sus últimas aportaciones, muy interesantes, fueron sobre la COVID, una reflexión sobre la pandemia en términos de sociedad del riesgo. Detrás de él, no se hablan entre ellos, pero para los que estáis interesados en estas cuestiones más teóricas, ciencia post normal de Funtowicz y Ravetz, coinciden, en gran parte. El paradigma de la complejidad de Edgar Morin; la democracia deliberativa. Más próxima a estos autores están, Joan Subirats, Qim Brugué, Josep Espluga, Abel La Calle, desde el mundo de las ciencias jurídicas. Y lo último que ha llegado a mis manos es la “Teoría de la incertidumbre relacional” de Marcela Brugnach, del Centro Vasco para el Cambio Climático, donde una persona que trabajó conmigo, Violeta Cabello, amiga común, trabaja actualmente. Aspectos comunes de todos ellos son que reconocen el carácter inevitable de los conflictos, la legitimidad de los diferentes agentes, coinciden en la voluntad de superar los antagonismos y sitúan su perspectiva de trabajo y de propuesta, en la viabilidad o necesidad de encontrar consensos.

Junto a esta línea, que es la predominante, Jorge en su intervención ha dado alguna pincelada teórica en este sentido, hay otra línea que ve antagonismos y que ve elementos de conflictos, no tan fácilmente superables o que están condicionando las respuestas y que consideran que esa visión anterior introduce y hasta oculta, adormece o desmoviliza. En fin, todas las cuestiones que tenéis ahí en la presentación con letra bastante grande y legible y por nombres, como Marc Parés, el profesor de la de la Universidad Barcelona, de la Autónoma. Erik Swingedouw, María Kaika. Esta es otra línea de pensamiento.

¿De qué actividades?, ¿De qué experiencias concretas estamos hablando? De cinco y voy a dar una pincelada de cada una de ellas, buscando los elementos de debate o de aportación, en términos de gobernanza de cada una de ellas.

Dos proyectos de investigación: Rescities, la ecología política de la resiliencia urbana a los fenómenos hidro-climáticos en España, un proyecto coordinado por la Universidad Abierta de Catalunya y Construcción Colectiva de conocimiento en torno al Mar Menor.

Como experiencia de política: Planes especiales de sequía, muy importante, y, concretamente los planes de Cuenca y los planes de áreas urbanas, de ciudades por encima de 20.000 habitantes. La Mesa Social del agua, otra experiencia, otra actividad de política que tiene elementos de gobernanza y como tratar de esos riesgos, que se pueden proyectar y ver como actualización del cambio climático. Todos ellos tienen operatividad para este debate. Y como experiencia híbrida, “Ebro Resilience” que es un programa Life.



Fuente: https://turbain3.wordpress.com/wp-content/uploads/2020/04/rescities-folleto-castellano_final_21.04.pdf

Entrando por la pincelada a cada uno de estos proyectos. El primero es el proyecto Rescities, Ecología política de resiliencia urbana a los fenómenos hidro climáticos en España, que se desarrolló durante prácticamente la pandemia, del 2019 al 22, y desarrolló un análisis comparado de dos ciudades: Barcelona y Sevilla. Entre otras muchas cosas porque recaló en la ola de calor; en como se están abordando las olas de calor en cada una de esas ciudades, qué se está haciendo, como se está haciendo, qué efectos están teniendo las actuaciones, etc. Una de las líneas de trabajo que a lo largo de los tres años fue plantearse estas preguntas: ¿Qué espacios de colaboración con la administración o con otras entidades se han generado para la acción y la gobernanza climática urbana? ¿Qué motivaciones y expectativas tienen las entidades sociales para involucrarse? ¿En qué medida las entidades activas en la acción climática colaboran con la Administración para la gobernanza climática? ¿Y qué límites perciben? Voy a utilizar alguna de las conclusiones de esto para las conclusiones finales.

La segunda actividad es sobre el Mar Menor, que desarrolló Violeta Cabello con ese marco teórico de Marcela Brugnach. Los objetivos de esta actividad de investigación fueron: contribuir a despolarizar el conflicto; crear un referente de trabajo colaborativo entre personas de distintos sectores y ampliar la comprensión social de la crisis del Mar Menor. Todo ello muy empírico, como en el caso anterior referido a Barcelona y Sevilla, pero en éste, situado en el Mar Menor.

Como actividad de carácter híbrido, está el proyecto “Ebro Resiliences”. Este es un proyecto LIFE de siete años de duración, de 13 M€ de financiación, con actuación operativa en tres tramos del río Ebro, que pretende aliviar inundaciones con políticas de adaptación, además de una reflexión y una aplicación en términos de gobernanza. También son muy interesantes los aspectos técnicos, hidrológicos, etc., pero se salen del tema de la gobernanza, que estuvo dirigido en este caso por Alba Ballester Ciuró, politóloga catalana radicada en Zaragoza, en donde desarrollaba grupos de transformación de conflictos y propuestas para dotar a la población local de herramientas para mejorar su preparación ante este fenómeno, el llamado “Plan de Fortalecimiento de Capacidades”. que ya hemos oído en este Congreso. Este es un concepto de estos nuevos modelos de gobernanza para afrontar los riesgos, que por lo menos se han puesto sobre la mesa con fuerza en el ámbito académico e investigador. También algún representante de las administraciones está hablando en el Congreso de capacidades sociales.

Terminando con las actividades analizadas y en relación a planes de sequía. Esto es importantísimo. Tenemos la Ley de Plan Hidrológico Nacional, que es legislación nacional en agua. Lo que no hay son las redes de trasvases inter cuencas que se pretendían hacer, que se denegó, pero el Plan Nacional, incluida la obligación de hacer planes de sequía, está vigente y dieron cuatro años. Ya en algunas cuencas hidrográficas van por la tercera revisión y obliga también, y eso se está cumpliendo mucho menos, a las poblaciones de más de 20.000 habitantes o conurbaciones urbanas que entre todas ellas, tengan más de 20.000 habitantes. Me he fijado en el caso de la ciudad de Sevilla, en el que he participado, porque en todos estos proyectos o actividades hemos participado en unos más directamente, en otros más colaborativamente.

El plan de sequía. Esto es muy importante en términos de extraer experiencias para afrontar modelos de gobernanza de cara al cambio climático, porque se están haciendo laboratorios ya con esa perspectiva y en todos los casos hablamos de anticipación, de prevención, de adaptación. Definición de umbrales y anticipación de respuestas es la clave del plan de sequía. Asunción de sacrificios y costes. Esto va a ser fundamental para las conclusiones y elaboración. Todo ello en un proceso de participación activa multisectorial, basado en los criterios establecidos por la Directiva Marco del Agua, que desde el año 2000 introduce de manera normativa un modelo muy ambicioso de participación en todo lo que se refiera a la planificación y gestión del agua.

Por último, la Mesa Social es una experiencia de un carácter muy diferente, que lo que hace es aportar información sobre la coordinación, cooperación, primero coordinación de agentes sociales, que son una del patas del proceso de gobernanza, del mundo de la gobernanza. En este caso lo importante es que son sectores muy diferentes, todo el mundo ecologista con el mundo agrario, no todo el mundo agrario, el mundo agrario representativo, no el alternativo, la agricultura ecológica, la agricultura termundista o la de garantías alimentarias. No es la del mundo convencional, del sector agrario como COAC y UPA, pasando por los sindicatos, con posicionamientos en los debates de la gestión de las sequías en el Guadiana y en el Guadalquivir, que son tremendas estos últimos cinco años y con posicionamientos en cuestiones muy concretas que apuntan a debates que se van a venir cada vez más y más, como son las comisiones de embalse que regulan dotaciones y que las reducen en situaciones de sequía o, también, los mercados del agua de los que hay dos modelos, un mercado entre individuos y un mercado público, que augura grandes debates sobre como afrontar un elemento clave del cambio climático, que es la reducción de recursos, la reducción del uso de todo tipo de recursos.

Conclusiones y propuestas extraídas de las coincidencias entre estos grupos. Primero la tendencia general de consolidación de participación. Lo de la participación, que tan manido es y que tantos disgustos nos da en términos de eficacia y de resultados, va a más, es incuestionable. No se ha desgastado en los procesos de toma de decisión y ha sido particularmente relevantes en políticas ambientales de escala local. Porque está el tema que es multi escalar, debería de llegarse a lo global y eso ya son mundos que se van de nuestras manos. Pero a escala local, entendiendo por local hasta lo regional o hasta más arriba de lo regional, porque depende precisamente de la existencia de redes de actores, de agentes que se consideren con capacidades de comunicación, de interlocución, de deliberación, de decisión. La experiencia práctica demuestra incluso que, en los procesos más deliberativo, las decisiones finales pueden quedar fuera de la esfera pública y responder a dinámicas de poder que no son explícitas. O sea que hay una demanda, una consolidación de la participación, a la vez que se reiteran estas situaciones.

El núcleo común del debate, en todos los casos, son los costes de la transición. La transición no es gratis, aunque mejor que de costes se debería hablar de sacrificios. Menos energía, menos agua ya. En la Mesa Social del Agua, en la que participo activamente, no se maneja el concepto o categoría de decrecimiento: hay que comer menos carne; hay que coger menos el avión; hay que utilizar menos agua. No, ya hay menos agua. En la sequía que estamos experimentando, que dura diez años y que como no llueva este año va a ser una gran catástrofe, ya no se han regado decenas de miles de hectáreas de regadío, por eso ha habido mercados de agua. La poca agua que tenían, que no podían regar, la han vendido a 25 céntimos metro cúbico. Va a haber menos agua y va a haber menos de lo demás. Entonces hay que disminuir la demanda. Pero la situación es muy desigual en cuanto al usufructo, el disfrute de los recursos actuales y una de las claves fundamentales es como se va a disminuir esa demanda, como se va a disminuir ese uso.

Hay que reducir presiones, ceder espacio, ceder espacio para que el Ebro inunde y ocasione menos daños. Hay que ceder regadíos para no llegar al colapso del sistema y hay que reducir emisiones.

Por otra parte, las soluciones tecnológicas son siempre bien recibidas y en algunos casos son extraordinariamente operativas. La reducción de agua en sistemas urbanos. En Sevilla se ha reducido un 45% desde el año 1991 hasta el año 2023. Un 45% con 200.000 habitantes más, gracias a que hay cambios de operaciones de consumos y también mejoras en la tecnología, cambios a electrodomésticos menos consumidores, por ejemplo, lavavajillas, etc. Y, también operaciones, funcionamientos, mejoras tecnológicas en la propia empresa. Pero como sabemos eso no es suficiente. Eso no solo no es suficiente, sino que a veces es incluso contraproducente. En el regadío está siendo contraproducente. Los aumentos de eficiencia son extraordinarios, pero en el caso del regadío se ha operado el “efecto rebote”. La Paradoja de Jevons, formulada a mediados del siglo XIX: la mayor eficiencia, con más producción, con cambios de cultivo, con cambios de sistema, ha desembocado en más consumo de agua y un mayor nivel de estrés de las cuencas. Eso está ya prácticamente ahí, aunque no hay unanimidad porque nunca hay unanimidad en las cosas. Por tanto, este reparto se da en una realidad de aumento de la polarización, aumento de las desigualdades y aumento de las diferencias de poder de decisión. El regadío de olivar en Andalucía, al lado de otros problemas nacionales y globales, es pecata minuta, pero claro, para el agua es muy importante. Se están produciendo fenómenos de intensificación del olivar de cientos, decenas de miles de hectáreas en terrenos ya con operaciones en las que no están los antiguos agentes de estos procesos, sino nuevos agentes, fondos de inversión, etc. Y no solo en Andalucía, sino en otros muchos lugares.

Y ya para finalizar hay, además, lamento decirlo, pero no hay otra que darle una vuelta de tuerca, Participación, que ya se está llamando, como todos sabemos, cogeneración, coproducción. Eso es lo que en los proyectos de investigación y en las mesas de debate se dice, y se acabará diciendo por las administraciones. Ya las administraciones lo están diciendo, hablando de la participación activa, que es en realidad un confirmar la necesidad de la involucración de los agentes de la sociedad en los procesos de decisión. Con todo lo dicho anteriormente, muchas gracias y mil perdones.

JOAQUÍN FARINÓS (01:16:48)

Muchísimas gracias Leandro. Se que es difícil abstraerse de una investigación y un activismo participativo a todos los niveles, al que aportas

mucho experiencia y mucha pasión.

Tan solo dos comentarios para refrescar o tratar de poner en el debate, si se puede producir. Dos cuestiones importantes han centrado la intervención, fundamentalmente, en el tema de la gobernanza del agua. Este es un sector que tradicionalmente ha tenido una participación en los Consejos Nacionales de las Confederaciones Hidrográficas bastante bien regulada y en las leyes de participación pública, en las entidades registradas oficialmente con tres años antigüedad. El problema que ahora tenemos para poder participar, es que cada vez los participantes o los usuarios son mayores, los conflictos, las demandas, por lo tanto, aumentan y los recursos disminuyen. Y aquí sí que se plantea toda esta serie de iniciativas y de retos que pasan, probablemente, por una nueva gobernanza del agua. Se ha dicho fortalecimiento de la capacidad y creo que las comunidades epistémicas, para tratar de entender exactamente de qué se está hablando cuando hablamos de esa gobernanza.

No continuo y doy la palabra inmediatamente al último de nuestros ponentes en la mesa de hoy, que es Efrén Feliu Torres de Tecnalía Research and Innovation.

EFRÉN FELIU (01:18:23)

Gracias, Ximo, un gusto. Gracias por la invitación. Mi presencia en la mesa se deriva, en parte, de una actividad que hicimos antes de verano conjuntamente con

Ximo y Gema García, que está aquí y nos acompaña, en torno a como integrar la adaptación al cambio climático en la planificación territorial y urbana.

Yo creo que de manera bastante complementaria, Ximo ha preparado y diseñado bien la mesa. Un marco institucional, con Pablo contándonos como se están desplegando de manera importante políticas de respuesta al cambio climático. Jorge dándonos argumentos sobre lo que dice la ciencia, herramientas y apuntando a la necesidad de incorporar de una manera más generalizada el cambio climático en la toma de decisiones. Y una perspectiva de la gobernanza, por parte de Leandro, orientada a la participación, articulación de agentes, etc.

En mi caso, la presentación que hago está más orientada a esa otra parte de la gobernanza, que es la arquitectura normativa, de instrumentos y de mecanismos que tenemos que desplegar para hacer efectiva esa integración de la gestión del riesgo climático, específicamente en el ámbito de Ordenación del Territorio y planificación urbana, complementaria a la gestión del agua que hablaba Leandro. Y este va a ser el marco.

Hay una parte en la presentación que podría ser obvia en este foro, pero sí que parece importante a la hora de justificar la parte central de la presentación, que es una manera de sistematizar esta incorporación de la adaptación al cambio climático en Ordenación del Territorio y Urbanismo, con algunos elementos que podrían dar lugar a desarrollo amplio, pero que en una transparencia pretende definir un marco sistemático para esta incorporación. Las obviedades tómenlas como parte del argumentario. Señalar que, de manera intencionada, en este argumentario hay algunos elementos que hemos de tener en cuenta a la hora de definir este marco de aproximación sistemática a la integración de cambio climático en la planificación territorial y Urbanismo.

Lo primero que estamos hablando es de adaptación al cambio climático. Cuando hablamos de mitigación se trata de reducir emisiones y cuando hablamos de adaptaciones, de gestionar los riesgos. Hay cierta confusión con mitigación del riesgo, sobre todo en la jerga de quienes trabajamos

específicamente en cambio climático, que mitigación es reducción de emisiones. Dicho esto, el riesgo climático implica un cambio progresivo del ciclo del agua, por ejemplo, pero también una alteración de los patrones de los extremos, intensidad, duración y frecuencia, que tienen abordajes y gestiones distintas, también desde la Ordenación del Territorio y el Urbanismo.

En el tema de extremos, no se trata, y de hecho los últimos años lo están evidenciando, de futuros intangibles, sino de cosas que están sucediendo, que ya hemos gestionado históricamente, pero que vamos a tener que aprender a gestionar con mayor frecuencia y con mayor intensidad y duración. Y esto se hace con algunos elementos en la gestión de riesgos, la amenaza o el peligro, la exposición y la vulnerabilidad de aquello que está expuesto a ese peligro. Podemos interponer medidas de gestión de ese riesgo, de reducción del riesgo, orientadas a reducir la exposición, reducir la vulnerabilidad, principalmente. Y la Ordenación del Territorio, el Urbanismo, permite abordar estas cuestiones.

En este contexto y esta es una gráfica (Figura 6) que suelo utilizar en presentaciones de temáticas distintas, pero que me parece interesante. La mayoría sabréis que cuando hablamos de analizar los efectos del cambio climático a medio y largo plazo, se utilizan escenarios de mayor o menor severidad. A la izquierda es la típica gráfica de las temperaturas ascendentes, la parte superior

Figura 6. Escenarios de evolución de las temperaturas y de emisiones de GEI



de esa trompeta ascendente son los escenarios más severos de cambio climático, y la parte inferior los menos severos. Normalmente se tiende a utilizar el escenario intermedio. Lo que ocurre, si nos vamos a la gráfica del centro y comparamos esos escenarios con los niveles de concentración de CO₂, con las emisiones, vemos que la severidad intermedia de cambio climático, de los impactos del cambio climático, es un escenario muy optimista, con un nivel de reducción de emisiones brutal. Los escenarios intermedios, en la parte de la derecha, llevados a grados centígrados de calentamiento global, implican,

en esa gráfica, unos niveles de reducción, para limitar el calentamiento a 1,5 o dos grados, de la parte de la gráfica lineal descendente. Unas reducciones de emisiones brutales. Pensemos cuando hablamos de Ordenación del Territorio o de hidrología, qué tipo de escenarios utilizamos, y segundo, empezamos a hacerlo ya porque se nos pasa el tiempo.

Hay un informe del IPCC, simplemente como referencia, para tener en cuenta, que es interesante comparar los efectos entre 1,5 y 2 grados de calentamiento global, con valores de población expuesta a temperatura extrema o a niveles de estrés hídrico que se duplican entre un escenario

global de 1,5 o 2 grados. Porque tengamos también en cuenta la noción de incertidumbre. En estos escenarios ascendentes, las partes sombreadas de la línea, la de arriba, por ejemplo, la roja y morada, la parte sombreada, es el nivel, el rango de valores que nos dan los modelos. Es decir, hay una incertidumbre asociada al cambio climático y a las proyecciones. No sabemos si van a ser 1,5 o 2 grados y no sabemos, a ciencia cierta, cuales van a ser los efectos, cuestión que hemos de gestionar desde las políticas y desde la planificación territorial y urbana.

Hay una urgencia. Hay avances significativos en la gestión del agua, en el Urbanismo, pero la velocidad del reto es mucho mayor que los avances en sostenibilidad. Si pensamos en como eran las ciudades hace 25 años, han mejorado mucho las cosas, la gestión ambiental, etc., pero es insuficiente. El reto es mucho más rápido. Hay una complejidad, no voy a entrar al planteamiento, pero se requiere una transformación sistémica que responda a esa complejidad. La semana pasada en otro foro escuché un nuevo concepto, el nexo entre clima, desarrollo y seguridad, en el contexto de crisis globales, etc., que me pareció apasionante y cierto. Son cada vez situaciones más complejas las que tenemos que abordar, específicamente en cambio climático, la disociación de mitigación y adaptación, va a tener que desaparecer con aproximaciones más integradas. Estamos planificando la transición energética, es decir, el despliegue de renovables bajo condiciones climáticas actuales, cuando esa transición va a operar en un clima distinto. Tenemos que empezar a pensar como articulamos esas políticas y las implementamos de otra forma.

La Ordenación del Territorio, con esa visión integradora y transversal, es importante para abordar el reto climático, por la comprensión multi escalas del sistema territorial, porque los efectos del cambio climático no se circunscriben a una escala, la hidrología es un ejemplo importante, y luego por el despliegue de instrumentos, específicamente en la planificación del territorio y el Urbanismo, que tienen una perspectiva también multi escalas. Todos los factores de riesgo climático, el peligro, la exposición, la vulnerabilidad, con factores socioeconómicos, se abordan desde la Ordenación del Territorio y el Urbanismo y quizás lo que nos hace falta es un cambio de paradigma y la escalabilidad de los casos piloto, como los que nos contaban Jorge y Leandro, a la generalización de otra práctica y de otra forma de gestionar el territorio.

¿Cuál es el planteamiento de aproximación más sistemática que hacemos? Tres consideraciones con respecto a como podemos responder a los impactos del cambio climático. La primera proviene del IPCC. Hay unas gráficas muy interesantes de defenderse, asimilar o retirarse. En el agua es bastante claro: podemos hacer diques, podemos construir casas flotantes o podemos demoler y retroceder. Cuestiones que nos dan pistas acerca de qué cosas podemos intentar articular a través del planeamiento y la Ordenación del Territorio. Es innegable que hemos de considerar más la naturaleza, la integración de las soluciones naturales. Hace ya muchos años hablamos de los espacios de libertad fluvial, relativo a las inundaciones, pero eso es aplicable a temperatura y a otros fenómenos.

Las soluciones híbridas, no todo va a poder ser verde y habrá en algunas ocasiones que combinar tanques de tormenta con espacios de libertad fluvial, menos tanques de tormenta, pero a lo mejor esas soluciones híbridas, los Sistemas de Drenaje Urbano Sostenible (SUDS). Y desde una perspectiva de Ordenación del Territorio y Urbanismo, hay que tener en cuenta las preexistencias, lo consolidado y los nuevos desarrollos, que afortunadamente cada vez son menos porque o no nos queda donde construir en sitios como el País Vasco o hay mayor conciencia acerca de la limitación

del crecimiento. El abordar el riesgo climático en uno o en otro tipo de Urbanismo u Ordenación del Territorio requiere de una aproximación y de técnicas distintas.

¿Qué podemos hacer? ¿Qué medidas se pueden articular?. Se puede integrar información relacionada con el riesgo climático, Jorge Olcina nos ha planteado algunas cuestiones importantes, cartografía, indicadores, índices, umbrales, todo eso puede formar parte, luego veremos algún ejemplo interesante. Podemos hacer zonificación asociada a ese cambio climático, planificación de infraestructuras y equipamientos, definir criterios o estándares, umbrales para el desarrollo y podemos requerir a otros planes, la consideración o el desarrollo de estudios específicos relacionados con el riesgo climático, requerir la elaboración de los estudios, o la justificación motivada de su no pertinencia.

¿Dónde integrarlas? Ayer se hablaba de la obsolescencia del planeamiento o la necesidad de renovar el planeamiento, pero también de cuestiones positivas que hay que utilizar del marco que tenemos: evaluación ambiental, planeamiento general y de desarrollo, proyectos de urbanización, proyectos de arquitectura. En todos esos instrumentos se puede incorporar la perspectiva de riesgo climático. Regulación y ordenanzas, mecanismos económicos y financieros, partenariado público-privado, el ámbito de los seguros, que es importante y puede estar relacionado con el marco de planeamiento, así como la compra pública. Hay un montón de mecanismos que podemos articular.

¿Y cómo? En primera instancia con una aproximación de comparativa de alternativas e intentando ver cual es el beneficio climático que puede tener una configuración urbana frente a otra, y con la posibilidad de comparar esas alternativas con carácter recomendatorio o vinculante. Ayer, en este Congreso, tuvimos algunos debates en los que esta perspectiva de *soft-law* o el desarrollo de normativa es importante y también, la llamada a otras políticas desde el planeamiento, que es algo relativamente poco habitual, pero que puede ser interesante en este contexto de cambio climático.

Algunos ejemplos que nos parecen interesante. La perspectiva multi escalar del País Vasco. En las Directrices de Ordenación del Territorio se oficializa la información climática, no sólo las proyecciones, al mismo nivel que proyecciones socioeconómicas o de población. También se menciona explícitamente el diagnóstico de vulnerabilidad y riesgo de municipios, que es un input importante. Hay ejemplos en el Plan Territorial Parcial, un instrumento de escala intermedia, del Bilbao Metropolitano, que señala algunos municipios que han de realizar estudios específicos, ya sea sobre inundabilidad o temperatura por motivos de cambio climático. El Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao es un buen ejemplo de como, en determinados ámbitos, se especifica el tipo de información climática a la hora de hacer el planeamiento de desarrollo. Y algunos ejemplos concretos en Bilbao: Punta Zorroza, con María Diaz de Haro, donde se incorpora modelización térmica para optimizar, por ejemplo, un proyecto de urbanización con ganancias de superficie hasta el 30% de espacio público, con mejora de estrés térmico o reducción de estrés térmico, a través de herramientas digitales.

Valencia es otro ejemplo más desde el mundo de la investigación, modelización térmica, diagnóstico de vulnerabilidad y riesgo por barrios⁸ (Figura 7). Otro ejemplo de una aproximación

8. Grow Green Project, Financiado por European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under, Grant Agreement number: 730283.

Figura 7. Análisis de riesgos. Ciudad de Valencia



Fuente: Presentación de Efrén Feliu en XI CIOT

de la Ley del Suelo, a raíz de la Ley de Transición Energética y Cambio Climático. Ya no es sólo obligatorio considerar factores de riesgo en la planificación, sino el riesgo climático de manera explícita. La aproximación integrada de mitigación y adaptación, la importancia de la escala intermedia, con todas las salvedades y los peros que puede haber, Pero los PTP en el País Vasco son una escala interesante para abordar el tema del riesgo climático, flexibilidad en los instrumentos para abordar esa incertidumbre de la que hablábamos. En algunos instrumentos del País Vasco aparece la información disponible más actualizada, porque la ciencia del clima va cambiando y puede estar más actualizada.

En definitiva, atrevemos a implementar soluciones creativas, que no quiere decir que no tengan un anclaje normativo que nos permita generalizar este tipo de prácticas y ejemplos como los que contaba Jorge, pero que nos permitan innovar en los instrumentos de gobernanza, también innovación técnica en los instrumentos y mecanismos y también incorporando, porque las hay disponibles, herramientas digitales e información que nos permita tomar estas decisiones. Nada más. Gracias.

JOAQUÍN FARINÓS (01:37:43)

Muchas gracias a todos los miembros de esta mesa. Me van a disculpar interpretar el papel del antipático de la mesa, con el control de los tiempos, pero tenemos muy poco para algo tan importante como es el debate y para la participación de las personas que están en la sala, a las que tendríamos que dar la oportunidad de que puedan plantear alguna cuestión que les resulte de interés o que quisieran plantear a los ponentes. Seguro que sí las hay. Se han abordado determinadas cuestiones muy amplias en este último caso, como tratar de aplicar los instrumentos actuales desde el punto de vista de las vías alternativas y algunos ejemplos.

Abro el turno de intervención para que al menos tuviéramos diez minutos. Si que pediría la identificación de la persona que interviene. Preguntas cortas y respuestas también cortitas. Gracias.

100% cualitativa, sin herramientas de modelización y con una cartografía hecha de manera bastante pedestre, o sea, con un rotulador por parte del alcalde en algún municipio, en la que se señala por el conocimiento experto local, zonas de potencial riesgo, zonas con mayor vulnerabilidad y se toman decisiones importantes, como en Villatuerta, donde se desclasificó suelo industrial, entre otros, por motivos de cambio climático.

Finalmente, se trata de oportunidad, no solo en la Ley del Suelo, sino en la modificación

INTERVENCIONES DE LOS ASISTENTES

INTERVENCIÓN 1 (01:38:40)

Buenas tardes. En primer lugar, muchas gracias. Me parece que la Mesa más interesante y muy enriquecedora. Me surgen muchas dudas, pero como tenemos que ser muy breves me remito a una sola. Hablamos mucho de simplificación administrativa, de reducción de los trámites y de la agilización procesal y de reducción de costes en los procesos y en la agilización en las tramitaciones administrativas. Pensando no solamente ad extra, sino también ad intra de las administraciones públicas, y conectándolo con estas huellas de carbono, el cambio climático, etc. ¿Conocen experiencias de haber realizado la huella de carbono de la propia administración pública? Me refiero al aparato burocrático. En su día tuve alguna oportunidad de repensar en esto, al hilo de la Junta de Andalucía, de un estudio que se elaboró sobre la neutralidad carbónica de la propia administración andaluza y salió un estudio y una reflexión muy interesante. Tengo mucha curiosidad en saber si sobre esto han podido también reflexionar o avanzar. Muchas gracias.

PABLO L. ÁLVAREZ (01:39:47)

Efectivamente, yo creo que las administraciones tenemos que ser ejemplarizantes. Nosotros estamos elaborando ahora mismo, ese estudio de la huella de carbono de la administración asturiana. Se contrató el año pasado y está en curso el contrato y evidentemente utilizaremos la información. Tengo que decir también, que toda la administración pública, el año pasado, la del Principado de Asturias, se sometió a un plan de eficiencia energética para reducir la huella de carbono. Sois conocedores de que ahora pasamos un poco más de frío en invierno y de calor en verano en los edificios públicos. Aparte de eso, también hay medidas de cierre de edificios administrativos partir de las 19:00 de la tarde y demás. O sea que es un tema que existe, que se está trabajando en ello y que debemos persistir. Los resultados del estudio se harán públicos

Además, estas medidas de cálculo de huella de carbono van asociadas, también a unos planes de reducción de emisiones. Nos comprometemos también con ese plan de reducción de emisiones de emisiones y de consumos.

INTERVENCIÓN 2 (01:41:32)

Soy Laura López. Lo primero es felicitaros. Quería recuperar la última diapositiva de Efrén Feliu, pues no hablaste de, leo textualmente: “Posibilidad de recuperar contratos de territorio”. Creo que el cambio climático es un motivo más de desigualdad territorial. Me gustaría que desarrollaras un poco ese tema. Gracias.

EFRÉN FELIU (01:42:03)

En las Jornadas de Valencia una de las conversaciones que tuvimos era precisamente sobre cuestiones asociadas a mecanismos de compensación y como la potencial objetivación, a través de información de impactos y riesgos del cambio climático, podría ayudar a hacer operativo algo sobre lo que llevamos hablando desde hace años, como es la compensación a nivel territorial. Cuando hablaba de atrevernos y ser creativos, hay fórmulas desde hace muchos

años, como los contratos de cuenca o del agua que se utilizaban en Francia y la aplicación a escala territorial y el combinar esa *soft-law* de acuerdos o partenariados desde una perspectiva territorial, con el marco normativo de los instrumentos que nos permita incluir determinaciones. Es algo que nos podemos plantear, el trabajar en esas dos esferas y recuperar ideas o conceptos, porque quizás, en un contexto de cambio climático, con información disponible, objetiva, sobre el cambio climático, nos pueden ayudar a aproximarnos a la Ordenación del Territorio, por un lado y al Urbanismo, por otro.

JORGE OLCINA (01:43:42)

Sobre la pregunta inicial que comentaban si había habido experiencias de la Administración en huella de carbono, en el caso de Benidorm sí que habían hecho

una. Lo que pasa es que era un poco antigua, tenía ya más de cinco años y una de las propuestas que incluimos en el plan de adaptación, era actualizar, renovar, la huella de carbono. Ellos habían analizado, puede que esté incluso la página web del Ayuntamiento de Benidorm, la huella de carbono municipal en los edificios.

Y sobre el tema de acuerdos de custodia territorial es que van a ser necesario, porque tendremos que poner en marcha el tema de los refugios climáticos y en algunos espacios serán propiedad privada o edificios privados, pero habrá que llegar a acuerdos entre administración y privados para que temporalmente, durante el período de emergencia, de alerta, puedan ceder el uso para que se empleen. Es una opción que no podemos olvidar, por supuesto.

EFRÉN FELIU (01:44:52)

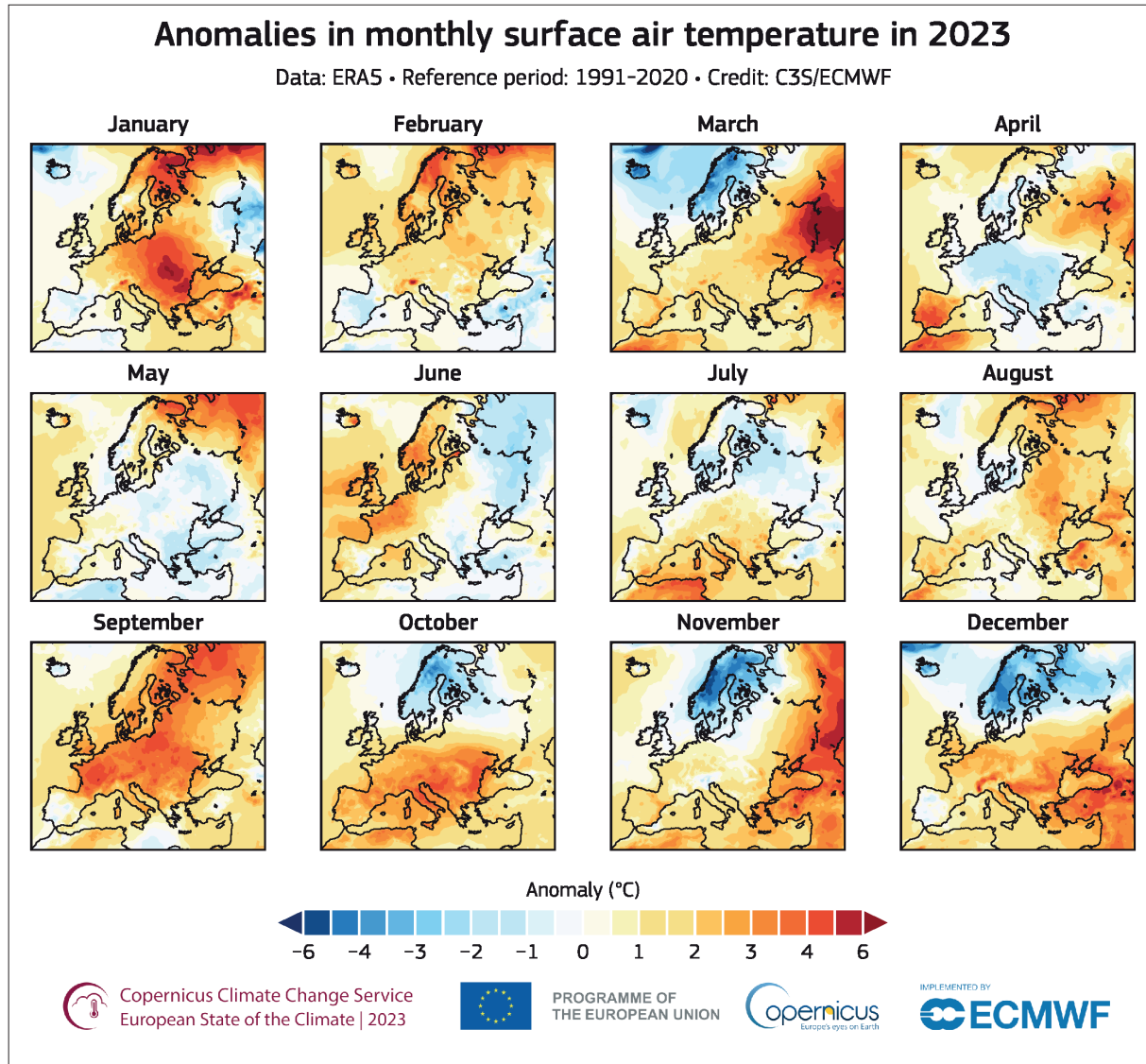
Ayer se ponía el ejemplo de Navarra, cuando se hablaba de compensación territorial, se decía que no es que cobre el municipio en el que se instalan los parques eólicos o

las plantas fotovoltaicas. ¿Qué sucede con el resto del territorio? El contexto de cambio climático nos puede volver a dar argumentos para intentar pensar nuevamente sobre si podemos articular algunos mecanismos para abordar eso que es un reto de escala territorial. La aproximación de contratos, acuerdos territoriales,...se ha hablado mucho de esto ayer y hoy. Ese sería un poco el marco.

JOAQUÍN FARINÓS (01:45:43)

Hemos de terminar. Quisiera agradecer la presencia de todos ustedes, las preguntas que se han formulado desde el público y, sobre todo,

las aportaciones y la generosidad de poder compartir con nosotros, a todos los ponentes en esta mesa. Muchísimas gracias.



<https://climate.copernicus.eu/esotc/2023/temperature-and-thermal-stress>

7ª MESA REDONDA

Retos y propuestas de acción para la política de ordenación del territorio en el futuro, ¿qué papel para los actores privados?



Moderadora: Teresa Arenilla Parra
Arquitecta y urbanista
Junta de FUNDICOT



Jon Asua Aberasturi
Arquitecto
Jefe del Servicio de Ordenación del Territorio y Planeamiento del Gobierno Vasco



Saturnino Corchero Pérez
Abogado
Director General de Urbanismo y Ordenación del Territorio.
Junta de Extremadura



Ignacio Ruiz Latierro
Ingeniero de Caminos
Director General de Ordenación del Territorio del Principado de Asturias



José Antonio Marcén Zunzarren
Geógrafo
Director General de Ordenación del Territorio del Dpto. de Cohesión Territorial



Mª Encarnación Rivas Díaz
Arquitecta y urbanista
Directora Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo de la Xunta de Galicia.

Presentación TERESA ARENILLAS

Iniciamos la última mesa redonda de este XI CIOT, Congreso que lleva por título “Transición Territorial” y que,

para abordar esta transición, ha contemplado cuestiones tanto ambientales como económicas, sociales o culturales teniendo en cuenta derivadas distintas ya sean ecológicas, energéticas, digitales, demográficas o alimentarias entre otras. También ha utilizado distintos ángulos o puntos de vista como el natural, rural, urbano, patrimonial, infraestructural, paisajístico... Siempre en un intento, no sencillo, de articular una visión coherente e integrada de los distintos enfoques y acciones, de manera que se pueda conseguir una planificación, puesta en práctica, evaluación y gestión territoriales alineadas con las estrategias 2030 de Naciones Unidas, sus 17 objetivos de desarrollo Sostenible y sus 169 medidas particularizadas.

En esta línea, nos gustaría hacer un repaso de la situación de la Ordenación del Territorio en las distintas CCAA, saber lo qué están haciendo y lo que queda por hacer, los problemas, amenazas y oportunidades que se están abriendo; los enfoques nuevos o tradicionales con los que se opera y, sobre todo, conocer como se avanza en la construcción del discurso de la Ordenación del Territorio dentro y fuera de las distintas Administraciones, pero también en la relaciones de unas Administraciones con otras o con los diversos actores económicos y sociales.

Entiendo que la reflexión, el análisis y propuestas territoriales deben ser un proyecto colectivo que no puede alejarse de las pulsiones sociales, económicas y culturales de cada momento y lugar, y por tanto, en este momento, deberá tener muy en cuenta el cuidado de un territorio al que se van trasladando multitud de actividades más o menos urbanas, o al menos antrópicas, nuevas o viejas, que pueden afectar de mil maneras a sus valores y a su integridad.

La difusión de la ciudad y sus usos, muy estudiada entre otros por Francesco Indovina, no se traduce tanto en una fragmentación de las áreas urbanas como, sobre todo, en su expansión y en una creciente integración en el territorio, por lo que el objetivo esencial de nuestro trabajo debería ser el de contribuir a una mejor organización de este territorio y a un mejor gobierno de la sociedad.

Ante esta difusión de la actividad urbana o de la artificialización del territorio, constatada como nueva forma urbana, cabrían tres estrategias o modos de actuar por parte de la Administración:

1_ *Favorecer la difusión* sin más, apoyando las tendencias del mercado y de determinados actores económicos, limitándose a crear las infraestructuras y servicios demandados sin más consideraciones. La arquitectura institucional que mejor se adaptaría a esto sería la fragmentación administrativa, de manera que cada localidad decide los usos a desarrollar en su propio territorio de modo acrítico.

2_ *Erradicar la difusión*. Intentando volver a una la ciudad compacta en exclusiva, haciendo que vuelvan a ella los usos que se entiende que no deben dispersarse por el territorio. La mejor solución administrativa para esta opción sería el dominio de la ciudad central sobre todo el área considerada.

3_ *Corregirla*. Esta tercera opción sería la que basándose en la insostenibilidad de la dispersión y uso indiscriminado del territorio y en la imposibilidad de invertir esta tendencia, decide corregir los procesos en curso, tratando de aprovechar las posibles ventajas y afrontar los problemas mediante la regulación precisa. Para alcanzar este objetivo sería necesario instituir formas articuladas

y eficaces de gobierno, metropolitano en su caso, pero también autonómico y sobre todo conseguir una adecuada concertación entre Administraciones y de estas con la Administración del Estado.

Esta idea de la concertación interadministrativa, obviamente no es nueva, pero que yo sepa nunca se ha conseguido de manera eficaz. Ya en los años 90 cuando estaban muy de moda las Grandes Ciudades y solo se hablaba de las “políticas para las ciudades”, se reclamaba con ahínco una planificación y gestión territorial concertada entre las Comunidades Autónomas y de éstas con la Administración Central, concertación que nunca llegó.

Por su parte, FUNDICOT, ante la inexistencia de una Comisión Sectorial en las Cortes Generales para la coordinación entre Comunidades Autónomas, trata de mantener en sus Congresos un foro de intercambio, puesta en común y aprendizaje entre ellas en la materia de Ordenación del Territorio.

Por tanto sería de interés conocer las propuestas de ordenación, acción, control y evaluación de actuaciones de las respectivas CCAA aquí presentes y como se incardinan en ellas los PERTES (*Programas Estratégicos para la Transformación y Recuperación Económica*), las estrategias de Desarrollo Rural y todo otro tipo de estrategias y programas que inciden en el territorio, de manera que el dinero europeo para las políticas de regeneración, transformación y resiliencia no acabe yendo en contra de los propios objetivos de la Agenda 2030, tan proclamados por todos.

En relación al modo de ordenar las actuaciones en el territorio e incluso en la ciudad, recuerdo como ejemplo muy puntual algunas normativas alemanas que ya a principios de este siglo, obligaban a que toda transformación urbanística (tanto de carácter urbano como territorial), debía tener un balance ecológico positivo y obviamente demostrarlo. También se exigía que quien hubiese contaminado, tenía que descontaminar a su costa o que la permeabilidad del suelo tenía que alcanzar el 50% del mismo en cada actuación de tipo urbano.

Tampoco estaría de más recordar la segunda parte del art. 47 de la Constitución que dice que “*Los poderes públicos...regularán la utilización del suelo **de acuerdo con el interés general** para impedir la especulación*” y ese interés general tiene ahora mucho que ver con los valores del territorio y su preservación, en un momento en que muchas nuevas actividades tiene su mirada puesta en él, a veces con una visión muy exclusivamente de beneficio económico.

Con esta brevísima introducción, voy a dar paso a los representantes de las CCAA, que nos hablarán de sus propuestas de salvaguardia y acción sobre el territorio y de como contemplan y/o regulan las posibles actuaciones de otros agentes. Hemos visto nuevas Leyes del Suelo como la LOITA en Asturias, Directrices de Ordenación del Territorio; Estrategias del Territorio o del Paisaje; Planes de Ordenación Territorial; políticas sectoriales de infraestructuras, equipamientos o sistemas verdes; planes y proyectos de desarrollo sostenible o de conservación del patrimonio cultural y rural etc. y sería interesante saber como redunda todo ello en un conocimiento y comprensión real y efectiva de cada territorio en su conjunto, como paso previo imprescindible para poder actuar y para que las actuaciones vayan en la dirección correcta, al menos en la pretendida. Y en esta línea a mi me parece importante conocer la relación entre lo estratégico y lo vinculante y el papel que van a jugar o están jugando los actores privados. Conocer también como se compaginan las políticas de salvaguardia funcional del territorio con las estrategias de desarrollo económico local y regional en cada uno de los lugares.

En resumen, querríamos escuchar y debatir sobre propuestas de soluciones que permitan adaptar los territorios a los desafíos a los que están sometidos, como son los derivados del cambio climático y de los diversos riesgos, tanto naturales como inducidos por la actividad humana, de manera que la asignación de usos y actividades se haga con una visión integrada y holística, de modo respetuoso con el paisaje y los procesos ecosistémicos y teniendo siempre en cuenta que se está actuando sobre un recurso finito.

Dicho esto, empezamos las intervenciones desde la mesa para conocer lo que se está haciendo en cada territorio y luego hacer un pequeño coloquio entre la propia mesa y con el resto del público.

Sin más, tiene la palabra Ignacio Ruiz Latierro, Director General de Ordenación del Territorio del Principado de Asturias

IGNACIO RUIZ (00:08:40)

Buenos días a todos. Yo voy a hacer una breve exposición de los objetivos que tenemos en la Dirección General. Seguro que se me olvida alguno, pero juego con la ventaja de que ya los desveló en la Jornada Inaugural el Consejero cuando vino a la presentación del Congreso, con lo cual me ha dejado ya el camino trillado para saber de qué tengo que hablar.

Yo creo que lo primero que hay que plantear, puesto que hay aquí mucha gente asturiana, pero también gente de fuera y además nos están viendo por streaming, son las condiciones del territorio asturiano.

Tenemos 10.600 Km² de territorio; aproximadamente un millón de habitantes; una densidad de 94 habitantes por Km², distribuidos en 78 Concejos muy heterogéneos en dimensiones, extensión y condiciones, con unos municipios a su vez muy diversificados en núcleos y entidades de población de las cuales más de 3.500 tienen menos de 10 habitantes a día de hoy. Además tenemos una distribución comarcal, no especialmente eficiente ya que muchos de los municipios que forman parte de una u otra comarca no se sienten especialmente cómodos en ellas o no las usan como un elemento real de funcionamiento orgánico y administrativo.

A estas cartas se añade que tenemos una distribución de la población un poco fragmentada. Por un lado tenemos la famosa “Área Central”, que ha generado mucho debate de Ordenación Territorial durante los últimos casi 30 años, desde que se aprobaron las Directrices de lo que se llamaba entonces el “Área Central”, con muy pocos municipios integrados en ella (aunque luego, presiones diversas intentarían que los municipios más cercanos al centro quisieran agruparse en ella) y por otro lado tenemos las que tradicionalmente se ha llamado “dos alas”, el Ala Oriental y el Ala Occidental. Aproximadamente el 70% de la población reside en esa Área Central, que en realidad no ocupa ni el 15% del territorio. Esta fragmentación del territorio es precisamente la gran problemática de Ordenación del Territorio de Asturias.

Como se decía en la Introducción de esta Mesa, muchas veces se han intentado crear Áreas Metropolitanas, primero porque han tenido éxito allí donde han funcionado y segundo porque los fondos europeos destinan una gran parte de sus recursos a estas Áreas Metropolitanas, por lo que era una buena forma de gestionarlas al conseguir financiación. Esto ha hecho, como decía antes, que los municipios más cercanos al centro siempre se hayan querido integrar en esa Área Metropolitana

de la que llevamos hablando muchos años, mientras que las “alas” se han sentido tradicionalmente un poco marginadas. En este sentido, nosotros lo que intentamos ahora es modificar un poco el concepto y, dado que en estos momentos existe una gran variedad de Fondos Europeos, no sólo centrados en las Áreas Metropolitanas sino que además, con el reto demográfico y la necesidad de fijar población, existen otros recursos a captar para las zonas más despobladas, intentamos hacer una nueva distribución de este territorio asturiano, por lo menos una nueva forma de gestión. Luego hablaré un poquito de ello.

Como objetivo de la legislatura en materia de Ordenación del Territorio, ya hemos hablado aquí recientemente de la Ley de Ordenación Integral del Territorio de Asturias (LOITA). Ayer hubo una exposición de como ha sido la génesis de esa nueva ley que pretendemos aprobar y que tiene varios objetivos:

- simplificar la redacción de los Planes Generales en función de la complejidad y del tamaño de los municipios y de las poblaciones que se van a afectar;
- abordar el problema de la gestión urbana de los pequeños y medianos municipios, en los que quizá la normativa más al uso es difícil de aplicar y encaja muy mal con las necesidades de gestión de esos municipios pequeños;
- y muy especialmente, afrontar el problema de crecimiento de las pequeñas entidades y núcleos rurales y como permitir, sin desconfigurar el terreno y sin perder los valores patrimoniales que les caracterizan, un crecimiento mínimo que permita por lo menos conseguir estos objetivos de fijar población en las zonas no urbanas de la región.

Para esta nueva estructura territorial que, como decía antes, queremos hacer, debemos olvidar un poco el concepto de Área Metropolitana Central con dos “Alas”. El objetivo que estamos intentando desarrollar es una cosa que llamamos “Áreas de Colaboración Intermunicipal” y pretendemos establecer un sistema equilibrado de consecución de fondos y estructuras administrativas entre el Área Central y las dos alas, la Oriental y la Occidental del territorio, para no generar los recelos que se estaban produciendo en las “alas”, de que la captación o la posible captación de fondos sólo se dirigieran al Área Central, garantizando que cada una de las tres grandes subregiones va a tener un trato equitativo pero diferenciado, en función de sus características territoriales. Así como la zona central, evidentemente, será una agrupación urbana y tendrá mucho más peso en ella la zona urbana, intentaremos que haya medidas compensatorias en cada una de las dos “alas” para garantizarles financiación y recursos que permitan sus modelos de vivienda y sus modelos de gestión de esos territorios, mucho más rurales que el del Área Central.

Las estructuras del Área Metropolitana nunca se han logrado crear, no solo por los recelos de los municipios menos poblados de las “alas”, sino también por los propios recelos de los ayuntamientos del Área Central, que sienten el hecho de crear una nueva estructura o un Área Metropolitana, como una pérdida de competencias, lo cual, a los diferentes alcaldes, siempre les genera cierta tensión. Por ello, pretendemos empezar apoyando la intercolaboración municipal sin caer en la actual estructura de las comarcas ni de las mancomunidades. Pretendemos crear agrupaciones voluntarias de ayuntamientos para prestar determinados servicios en el territorio próximo a ellos. Se trata de que sea un sistema que nazca de los ayuntamientos y de las peticiones y carencias municipales y asistirles en aquellos sitios donde sientan que necesitan ayudas y que los servicios prestados conjuntamente puedan generar ciertas sinergias.

En los primeros avances que estamos haciendo en este modelo de gestión, ya estamos sintiendo los primeros problemas administrativos en relación a si la financiación de estas actuaciones que pretendemos acometer deben ser parte, o gestionarse desde la parte, de la Ordenación del Territorio o desde la parte de la Cooperación Local de la Administración. Como Asturias es una Comunidad Autónoma uniprovincial, la propia Comunidad actúa como Diputación y se generan ciertas tensiones sobre si esto es un área de competencia propia de la Ordenación del Territorio o de la Diputación. En todo caso, de lo que se trata, independientemente de quién gestione el dinero, es de hacer una planificación y una gestión eficaces y generar una estructura administrativa y jerárquica que, naciendo de los ayuntamientos y hacia arriba, permita regularla.

No sabemos todavía, porque esto es la novedad posiblemente de este mandato, si vamos a introducir esta nueva estructura, estas nuevas posibilidades, como un añadido a implementar mediante la LOITA de esas gestiones que queremos hacer tanto de las zonas más pobladas como de las rurales, si habrá que generar una nuevas Directrices del Área Central y de las “alas”. Pero lo que si estamos sintiendo al hablar con todos los alcaldes, desde que ha empezado esta legislatura, es que con este modelo se sienten infinitamente más cómodos que con la imposición de un Área Metropolitana estricta o una mancomunidad al uso. Así que cuando tengamos novedades de como lo vamos desarrollando, posiblemente en el próximo Congreso, os podremos contar una experiencia de fracaso o de éxito, ya veremos. Esperemos que sea de éxito.

Todo esto va vinculado con otro de los objetivos en el que nosotros si que estamos a la cola, ya que somos una de las Comunidades Autónomas que todavía no tenemos aprobado un modelo de Agenda Urbana. No he querido introducirlo aquí porque recientemente en Granada se ha hablado bastante de estos temas y estaba la DG. de Urbanismo, mi compañera Laura López allí y explicó un poco cual era el planteamiento actual de la Comunidad Autónoma, pero es también un objetivo intentar aprobar un modelo de Agenda Urbana Autonómica en el que desarrollemos los criterios de los ODS y nos fijemos obviamente mucho más, de forma intensa, en la parte de la Ordenación Territorial que esa Agenda Urbana requiera; muy centrada también en el reto demográfico, en la fijación de la población en los núcleos más rurales. Todo ello en colaboración con la Viceconsejería del Gobierno que es la responsable del reto demográfico a efectos de establecer las comarcas o la nueva comarcalización.

Como Planes Territoriales, aprovechando algunos modelos de éxito que ya ha tenido la ordenación territorial asturiana, como han sido el POLA y el PESC, (el Plan de Ordenación del Litoral Asturiano y el Plan Especial Territorial del Suelo No Urbanizable de Costas)¹ y copiando este modelo de preservación medioambiental de nuestros valores ambientales y patrimoniales, que ha sido muy exitoso, ya que creo que todo el mundo reconoce que la costa asturiana, con 400 km. de costa, es la mejor protegida de España y con un estado medioambiental más correcto, intentamos seguir avanzando en este modelo de protección paisajística y en este momento estamos con la tramitación de la protección de lo que todavía se han llamado, siguiendo los modelos tradicionales, corredores ambientales, con un Plan Territorial de Espacios Verdes del Área Central, que ahora deberíamos rebautizarlo. Pero lo importante, independientemente de como se llame, es hacerlo y conseguir ordenar el suelo y preservar los espacios de suelo no urbanizable del Área Central con mayores valores paisajísticos, patrimoniales y agrológicos.

1. Disponibles ambos en https://www.asturias.es/ast/general/-/categories/610997?p_r_p_categoryId=610997

Dentro de este Plan Territorial intentaremos también potenciar intereses turísticos y eso casa un poco con el difícil papel que pueden tener los agentes privados dentro del plan genérico de la Ordenación del Territorio. Así como en el Urbanismo, la propiedad privada tiene mucha facilidad y necesidad de intervención, en la ordenación territorial es más complejo, pero si puede ser un elemento la potenciación turística, pues pensamos aprovechar esas reservas verdes que generemos para implementar dentro de ellas caminos naturales, sendas muy al estilo de los programas de Caminos Naturales de los que ayer nos hablaban aquí.

Y ahondando también en la misma política de preservación del patrimonio pretendemos acometer, en coordinación con las Consejerías de Turismo y Cultura, un Plan Especial Territorial del Camino de Santiago a su paso por Asturias, que tiene dos itinerarios principales, el Camino Primitivo y el Camino de la Costa (Figura 1) y hasta ahora su protección se limita a un decreto de protección muy poco particularizado, en el que las protecciones se limitan a fijar franjas de terreno a derecha

Figura 1. Itinerarios del Caminos de Santiago por Asturias



Fuente: Presentación de Ignacio Ruiz en el XI CIOT

para todos dentro de estas franjas. Pretendemos hacer un plan mucho más detallado, en el que la ordenación de los valores que se encuentran a lo largo del Camino, esos valores paisajísticos-patrimoniales, queden claramente detallados pudiendo a su vez liberalizar los usos que, hasta ahora, ese decreto de protección poco definido impone en todos los sitios a veces de forma absurda, generando problemas y tensiones en la gestión de los municipios e incluso de los residentes y vecinos que ven a veces al Camino de Santiago como un impedimento para el desarrollo de sus fincas y de sus propiedades, en vez de como un valor patrimonial interesante a nivel turístico y de explotación.

Dentro de la legislación, nos quedaría lo que yo llamo la fontanería de la Ordenación del Territorio que al final son las Directrices. Tradicionalmente ya contábamos con unas directrices para la energía eólica², que por un lado, se encuentran en un estado avanzado de saturación con respecto a las reservas de suelo que había y por otra parte, algunas áreas posiblemente no se van a ocupar, porque esas reservas de suelo que se habían previsto para las zonas eólicas estaban en sitios donde el recurso no era el adecuado. Se pretende hacer una revisión de estas Directrices con la Consejería de Industria añadiendo unas nuevas Directrices de Energías Renovables. En estos momentos es un sector muy de moda, que demanda suelo ya no sólo para los parques eólicos, que era la petición tradicional, sino que se está pidiendo para lo que se llama los depósitos de almacenamiento de energía, que son unos parques de baterías de condensadores para aportar energía a la línea en mo-

2. https://www.asturias.es/Asturias/descargas/PDF_TEMAS/Industria_y_Energia/Industria_y_Energia_en_Asturias/Parque_Eolicos/memoria.pdf

mentos puntuales o para determinados espacios necesarios para hacer saltos de agua reversibles o incluso, aunque aquí en Asturias es menos interesante, para los parques eólicos de energía.

Y por último y también por necesidades y petición del propio mercado, y desde las Consejerías que lo impulsan, abordaremos unas nuevas Directrices Sectoriales de Comercio.

Y con esto creo que he puesto un poco en juego lo que desde aquí estamos haciendo. Quedo así a disposición para el debate. Muchas Gracias.

M^a ENCARNACIÓN RIVAS (00:26:05)

Tiene ahora palabra María Encarnación Rivas Díaz, Directora General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Galicia.

Buenos días. La situación en la que estamos en Galicia a nivel de Ordenación del Territorio, seguro que no será la idónea, pero sí pensamos que es muy favorable.

Tenemos el privilegio de contar con una ley relativamente reciente, del año 21, que sustituyó a la anterior Ley de Ordenación del Territorio del año 95 y que, al ser reciente y haberse tramitado en vigencia de los principios de las Agendas Urbanas Territoriales y de todos los principios de sostenibilidad marcados desde Europa y desde España, ya contiene y está adaptada a todos estos objetivos como pasaré a explicarles a continuación.

En todo caso, ayer yo trataba de trasladarles la idea de que, aún creyendo en toda la normativa y por supuesto en la planificación, conviene no verlas como un dogma inamovible. Decía ayer un ponente que lo que no evolucionaba y mejoraba es que estaba evolucionando a peor y quedándose. En esta línea, nosotros no nos conformamos con la prueba conseguida. Tenemos una Ley de Ordenación del Territorio con parámetros de máxima actualidad, pero queremos seguir avanzando y en consecuencia estamos intentando sentar las bases de una Agenda, que en Galicia sería territorial, superando ese debate de lo urbano y lo rural, ya que si hay un sitio en que esto se entremezcla, es en la definición del modelo territorial de Galicia. Estamos ya trabajando con el Colegio de Arquitectos, con la Fundación RÍA del profesor David Chipperfield y por supuesto bajo el paraguas de ONU Habitat.

Les decía que la Ley 1/21 de Ordenación del Territorio de Galicia³, de 8 de enero, encaja, absorbe y determina con rango normativo, con rango de ley, no como recomendación de Agenda, sino como mandato imperativo, a todas las actuaciones con incidencia en el territorio de Galicia, de manera que se adapten a la perspectiva de género, e inclusiva, que las ciudades procuren ser cuidadoras, que se haga efectivo el principio de igualdad, que por supuesto se garantice la sostenibilidad ambiental, no como un “palabro” demasiado manido que no sea nada. Hay una anécdota de un alto cargo que llegó a la Xunta de Galicia después de pasar cinco años como *fellow* en Estado Unidos y le preguntó a un compañero ¿qué ha pasado aquí en estos cinco años? y el compañero le contestó: Samuel, todo igual pero sostenible. Pues bien, no queremos que todo sea “igual pero sostenible”. Esa sostenibilidad tiene que ser como un punto de partida, no que se proyectemos algo y después de hacerlo decimos que sea sostenible.

3. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-4519

Por supuesto, hay que respetar el principio de solidaridad intergeneracional, equilibrando ese medio rural costero y no urbano de Galicia con medidas de impulso demográfico y entendiendo, como decía la moderadora, que el suelo es un recurso finito, no renovable y por supuesto, yo me atrevería a añadir, encima es escaso. A estas alturas parece que sobra decir que cualquier actuación sobre el territorio tiene que garantizar la protección del patrimonio natural, histórico y cultural y en un sitio como Galicia o un sitio como Asturias, eso va de suyo.

Que la cohesión e integración sociales sean reales. Esta cohesión territorial y social a mi me gustaría ligarla con lo que luego vendrá, de la implantación de las energías renovables. Seguro que todos tenemos en nuestra ciudad alguna pancarta del tipo: “albergue de Cáritas sí, pero no aquí” o “eólicos sí, pero no aquí”. ¿En dónde?, en cualquier otro sitio, en el quinto pino. O sea, a todos nos parece muy bien, pero eso de que nos pongan la recuperación de drogodependientes en el bajo de nuestra casa, en nuestro barrio, tendríamos que verlo. Desde luego en Galicia, yo digo que desafortunadamente, tenemos poca inmigración porque no tenemos oferta de trabajo para acogerlos. Estamos ahora con la recepción de sudamericanos que son nuestros sucesores directos y tenemos que ver qué pasa con eso, si nuestra posición es paternalista y “pobriños”.., como cuando en el DOMUND yo llevaba la huchita del negrito y el chinito hace 50 años, o si realmente se cree en esa cohesión e integración social.

Enhorabuena. No sé si todos habéis estado en la excelente ponencia de ayer de Ángeles López y Manuel Gener, sobre esa obligación de garantizar la accesibilidad como derecho universal y real. A mí me gusta decir que discapacitados somos todos, solo nos falta saber en qué momento vamos a serlo.

Ya hablé de la necesidad al máximo de transparencia. En esa desconfianza que yo decía que tiene el Estado para con las Comunidades Autónomas, las Comunidades Autónomas para con las Administraciones Locales y el ciudadano para con todos. A mi me gusta andar siempre como los magos, con los brazos al aire y las mangas recogidas: máxima transparencia. Y eso será lo único que dé certeza a la ciudadanía de que las normativas que se imponen son las correctas. Yo tengo larga experiencia profesional de que, incluso hablando de temas muy importantes como el de la regulación, limitación o delimitación del derecho de propiedad, todos solemos entender el interés general y mientras las cosas afectan a la parcela de otro mucho más, pero nos cuesta mucho trabajo cuando afecta a nuestra parcela y, sobre todo, podemos entender que el Plan nos limite o nos delimite nuestros derechos siempre y cuando al que consideramos igual, al vecino, no le permita más. Creo que lo que tenemos en las manos es tan importante que si estamos seguros de lo que hacemos, ¿por qué no hacerlo de manera forma transparente?.

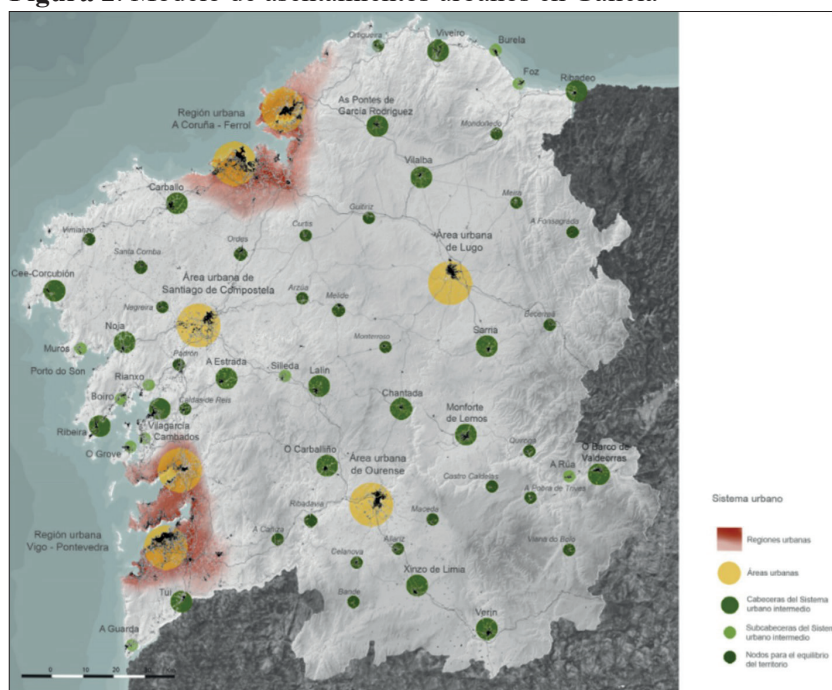
Por lo demás, la estructura de Ordenación del Territorio en la Ley de Ordenación gallega es sencilla y simplifica sustancialmente los instrumentos de ordenación que se contemplan en ella. Esta ley es heredera de la Ley 2/2016 del Suelo y por supuesto entiende que hay cuestiones que abordar desde la Ordenación del Territorio, no desde el municipio y hay que saber explicar eso de que las cuestiones territoriales no obedecen a la delimitación municipal política. Tenemos unas Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) de 2011⁴, ya sabemos que con mucho retraso respecto a Asturias y muchísimo respecto al País Vasco, pero es un documento que ha sido de una utilidad notoria y seguimos invocándolo a menudo. En el segundo nivel están los Planes Territoriales, de

4. <https://territorioeurbanismo.xunta.gal/es/territorio-y-urbanismo/directrices-de-ordenacion-del-territorio>

dos tipos, los Integrados que se refieren a ámbitos grandes, territorialmente uniformes, como la Ribera Sacra o las Fragas del Eume, que deben ser ordenados con total independencia de cual es la división municipal que se ve afectada y los Especiales, los que afectan a un ámbito muy concreto. También los Planes Sectoriales que, como su propio nombre indica responden a cuestiones sectoriales como son el Plan Sectorial de Áreas Empresariales, el Plan Sectorial Eólico o el de Plantas de Acuicultura⁵. El futuro de un país no se improvisa, se planifica. No se puede ir a salto de mata y decidiendo según el interés circunstancial de cada momento.

Tenemos por ultimo los Proyectos de Interés Autonómico que son aquellas actuaciones que, por su gran incidencia consideramos que exceden de su afección sobre el municipio correspondiente, son lo que su nombre indica, de interés autonómico. Pueden ser igual de iniciativa pública que privada. Los tramita y los aprueba la Xunta de Galicia.

Figura 2. Modelo de asentamientos urbanos en Galicia



En la Figura 2 puede verse el modelo de asentamientos contenido en las DOT. Este modelo es la base sobre la que estamos empezando a trabajar hacia esa Agenda Territorial de Galicia, con ese espíritu de no estar parados, de seguir avanzando, de seguir mejorando. Nos interesa la singularidad del territorio, la necesidad de coordinar a todos esos agentes, los públicos y los privados. No demonizamos a los privados, sino todo lo contrario, creemos que el éxito está directamente vinculado a esa colaboración público-privada, a ese entendimiento dentro de los objetivos de sostenibilidad y con un proceso de reflexión

Fuente: Presentación de M^a Encarnación Rivas en el XI CIOT

colectiva para generar un marco común en la toma de decisiones.

En la Figura 3 están todos esos inputs a implementar en esa Agenda Territorial que se han venido repitiendo a lo largo de estos tres días con lo cual no quiero extenderme sino recuperar lo que es específico de Galicia: Esa vinculación con la explotación racional de sus recursos agrícola, ganadero, pesquero, forestal y minero, es nuestra esencia como pueblo y seguir avanzando en la transparencia y la simplificación administrativa, para lo cual el elemento fundamental es la plataforma territorial sobre la que ya hablé en la 5ª mesa redonda de este Congreso.

Y por último, acuñamos hace diez años, un término que es el “Urbanismo responsable” que nos ha acompañado como un mantra en toda la evolución. “Urbanismo responsable” por no decir Urbanismo. Respectivamente <http://igvs.es/web/actuamos/826>; <https://www.inega.gal/es/energias-renovables/eolica> y https://www.xunta.gal/es/plans-e-actuacions?content=actuacion_0025.xml

Figura 3. Inputs a implementar en la Agenda Territorial de Galicia

Fuente: Presentación de M^a Encarnación Rivas en el XI CIOT

nismo corresponsable y Ordenación del Territorio. Eso que yo decía de que todos entendemos las cosas mientras no nos afectan personalmente, esa mentira que se ha vendido, que hemos vendido todos desde la Administración de “energías limpias”, cuando la única energía limpia es la que no se consume y lo que tenemos que hacer es ir a menos consumo de energía... ¿cómo que es limpio?, ¿no tiene incidencia el eólico? ¿no tiene incidencia el termosolar?. Por supuesto, todo tiene incidencia, ninguna es limpia, solo la que no se consume, pero habrá que ver en esa corresponsabilidad que todos y cada uno de nosotros lo hagamos. Todos y cada uno de nosotros hacemos política todos los días en como consumimos, en como comemos y como nos movemos.

Permítanme sacar un poco de pecho diciendo que en Galicia, creemos que estamos en el buen camino, que tenemos una relación, no buena, extraordinaria, desde la Comunidad Autónoma con los 313 concellos, de todos los colores por supuesto, e incluso con la ciudadanía que ha asumido que estamos en el buen camino. Nada más. Muchas gracias.

Ahora le toca el turno a José Antonio Marcén Zunzarren. Geógrafo, Diplomado en Ordenación del Territorio y Director General de Ordenación del Territorio del Departamento de Cohesión del Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra

JOSÉ ANTONIO MARCÉN (00:41:06)

Gracias Teresa. Me gustaría partir del magnífico relato que hizo el otro día Maguelonne Dejeant sobre todo lo que ha sido la contribución de la Ordenación del Territorio a las políticas europeas.

La verdad es que desde esa perspectiva, la situación en la que nos encontramos en este momento yo creo que, hablo siempre de Navarra lógicamente, es de cierta desvitalización. Creo que en esta cronología tan estupenda que nos dio, hubo un punto culminante, la Estrategia Territorial Europea del 99, que representó para todos un gran impulso y a partir de ella desarrollamos leyes y estrategias y planes. Pues bien, desde ese momento yo creo que hay cierta desvitalización, por lo menos en la Ordenación del Territorio como actividad política o actividad administrativa. No hablo como disciplina científica porque a la luz de este Congreso está que esa disciplina está rica y profunda y desarrollándose con gran vitalidad.

Hecha mi reflexión sobre esta desvitalización, no me voy a detener en cada uno de los componentes, pero para mí uno es, por ejemplo, el desarrollo de las políticas sectoriales ante lo que nos hemos replegado un poco. Creo que las políticas sectoriales nos están dictando conceptos, procedimientos, incluso están metiendo artículos en nuestra propia ley, cuando debería ser al revés, que fuera desde nuestras normas desde donde estuviéramos dictando todas estas cosas. Por tanto, hay ciertos repliegues, no sé si voluntarios o si estamos un poco abdicando también. Yo creo que ha habido ciertos repliegues respecto a las competencias municipales, que sobre el papel puede sonar bien. Se ha hecho en Navarra, pero recuerdo que Navarra tiene 272 ayuntamientos y el segundo tiene 30.000 habitantes y quitando los del área metropolitana de Pamplona no hay más de 10 o 12 que tengan más de 5.000 habitantes. De ahí hasta 272 son pequeñísimos. Entonces, ¿cuál fue o cuál ha sido la intención de esa cesión de competencias?. Yo dudo de que haya sido por pensar que así las cosas iban a ir mejor, que los procedimientos iban a ser mejores o que, sobre todo, la calidad del producto, de los planes iba a ser mejor. Yo creo que fue por quitarnos un ingente trabajo de encima que teníamos en la administración regional, la falta de recursos humanos... y al final y se lo hemos endosado a un conjunto de entidades que tienen, las que tienen, aún menos que nosotros. Creo que es un camino difícil de recorrer a la inversa, pero habrá que trabajar un poco con creatividad.

Está también el tema de los instrumentos supramunicipales, que también en Navarra están desvitalizados, se han descentralizado incomprensiblemente y realmente casi han desaparecido del escenario de trabajo en la Comunidad Foral. Y el cuarto tema, yo creo que tiene que ver con la Acción Territorial precisamente con lo que estamos tratando aquí.



Yo creo que hemos oído en este Congreso unas cuantas frases lapidarias y he retenido en mi libreta algunas de ellas. Creo que fue Pedro Tomey quien dijo el primer día que la contemplación es un lujo, la acción es una necesidad. Realmente yo creo que si queremos revitalizar nuestra disciplina, la de la Ordenación del Territorio, esto pasará por hacer más. Creo que nos hemos contentado, es una autocrítica muy clara, personal, con llegar a la aprobación definitiva de las Normas, de los Planes de la Estrategia Territorial de Navarra⁶, por ejemplo. Son unos trabajos tan costosos que llegas a la aprobación definitiva, soplas y entonces miras a la siguiente escala y ya te has olvidado de la Estrategia. Eso nos pasó a nosotros. Aprobamos en el 2005 la Estrategia y abordamos la siguiente escala, los Planes de Ordenación Territorial⁷, a lo que dedicamos también unos cuantos años y fue un gravísimo error. La directriz clave o la opción

clave de la Estrategia de Navarra del 2005 que fue, en consonancia con la Estrategia Territorial Europea, el desarrollo de una región más policéntrica en búsqueda del equilibrio, la abandonamos.

6. <https://www.navarra.es/es/territorio-paisaje-y-urbanismo/ordenacion-del-territorio/estrategia-territorial-de-navarra>

7. <https://www.navarra.es/es/territorio-paisaje-y-urbanismo/ordenacion-del-territorio/planes-de-ordenacion-del-territorio>

Creo que Ximo hablaba el primer día también de la necesaria cooperación intermunicipal. No surgen estas cosas naturalmente, sobre todo desde municipios tan pequeños. No surgió esa cooperación entre las ciudades intermedias de Navarra. Esa búsqueda común de una posición en el contexto regional y de reivindicar esa posición y desarrollar estrategias comunes, ahí se quedó. Y no se hizo nada, no lo supimos acompañar y ahora quizá los vientos van por otro lado. Así que a veces me da la sensación de que hemos construido, hablando siempre de Navarra, este sistema de Normas, Estrategias y Planes, que es un árbol frondoso, incluso puede ser muy bonito, pero que da pocos frutos y yo creo que así está percibido por la sociedad. O sea, hemos que tratar de llegar a las personas, a sus a sus necesidades. Realmente los diagnósticos que hacemos en los instrumentos de Ordenación de Territorio son magníficos. Hablan de todo, de todo, pero luego les entregamos una regulación del Suelo No Urbanizable, un esquema del Sistema Urbano y poco más. Y hemos hablado en el diagnóstico de muchas cosas más.

Algo nos falla en la línea que decía Maguelonne Dejeant en su exposición, aparte de preciosa, muy enriquecedora. Nos dejó una imagen que es la búsqueda de una gobernanza humanista, una gobernanza encarnada, que me gusta todavía más. Entonces, por ahí tenemos que buscar, estamos trabajando un poco en esta línea, explorando caminos. Me salen tres palabras que empiezan por PR las tres. Las tres palabras son: proximidad, proactividad y presupuesto.

Una proximidad real, una proximidad desde una presencia nuestra en el territorio, mediante equipos, mediante antenas, mediante observadores, mediante acompañantes. Una descentralización real de nuestra actividad, la acción de abajo a arriba. Esto surge cuando estás en el territorio y entras en comunicación con las personas, esa mecánica de abajo a arriba surge. Tenemos que aprovechar y comprometer a los colectivos. Hay colectivos siempre muy concienciados que tienen información y que están movilizados y si no, hay que partir de crear conciencia y movilización en el territorio, porque si se moviliza el territorio, nos movilizarán a nosotros. Por tanto, acompañamiento, proactividad y dar respuesta con presupuestos.

Trabajar así nos lleva a otras formas de dar respuestas en el territorio. Nos estamos encontrando con una nueva manera de afrontar la relación con las políticas sectoriales. Es en el territorio y hablando con la gente, donde te das cuenta que no llegan las políticas sectoriales y la educación, salud, servicios sociales, u otras como el emprendimiento, no llegan a trabajar en la especificidad del territorio.

Otra frase que apunté en mi libreta, creo que la dijo Ximo Farinós, es que la Ordenación del Territorio es una disciplina transsectorial. No sé lo que tendría en la cabeza Ximo con la palabra transsectorial, pero a mí me ha evocado muchas cosas. O sea, yo casi me olvido de intentar coordinar las políticas sectoriales, bueno si..., en la fase de formulación del Plan pues vale... hay que conocerlas y tenerlas en cuenta, pero eso de que las políticas sectoriales incorporen el componente territorial, yo veo que no está pasando, ni ha pasado y no sé si pasará. Por tanto, hay que suplirlas, o sea estamos en la tesitura de suplir las políticas sectoriales que, cuidado, no digo suplantar ni invadir, pero en el territorio te das cuenta de que tienes que complementar, que tienes que intensificar, que tienes que modular muchas cosas de las políticas sectoriales.

Esto nos lleva a muchas dificultades prácticas en la Administración porque, como no defiendas muy bien que es la Ordenación del Territorio en los servicios jurídicos, en la intervención, difícil-

mente te van a consentir que implementes una medida relativa, qué sé yo, al servicio del transporte escolar, como lo hemos hecho de una manera un poco retorcida.

Lo dejo aunque tenía algunas cosas más. Igual alguna imagen para ilustrar lo que estamos haciendo, habría sido más interesante que toda esta filosofía que he soltado, pero seguimos. Muchas gracias.

Muchas gracias. Damos paso entonces a Jon Asua Aberasturi, que es responsable del Servicio de Ordenación del Territorio de la Dirección General de Planificación Territorial y Agenda Urbana del Gobierno Vasco.

JON ASUA (00:51:56) Egun on. Buenos días a todos. Primero, excusar a Nacho de la Puerta, Director de Planificación Territorial de la Agenda Urbana del País Vasco. Por cuestiones de agenda no ha podido asistir, pero para mí ha sido una oportunidad. No tengo más que agradecimientos, a Nacho y a vosotros, porque no había estado nunca en un CIOT y os felicito. Me ha parecido una experiencia y nos volveremos a ver.

Y antes de empezar, aprovechando la intervención de esta mañana de Antonio Serrano, sí que me apetecía comentar una pequeña cuestión. Hemos hablado estos días de gobernanza, de relato rural-urbano, de la necesidad de reflexionar sobre la productividad del suelo rural, sobre la gestión de los riesgos, del master-plan y del action-plan, de la crisis de la biodiversidad como antesala de una crisis climática y Antonio finalizaba la conferencia hablando del programa “man and biosphere”, que debería ser ya “ser humano y biosfera”, pero estoy totalmente de acuerdo, considero que las Reservas de la Biosfera son un auténtico oportunidad para hacer experimentos territoriales. De hecho se acuñaron con ese fin en el año 74. Son una figura territorial muy poco desarrollada, que si bien tiene muchos espacios calificados como tales en el Estado Español, muy pocos tienen su propio órgano de gestión, o sea un Plan de Gestión según una tipología territorial que identifica un espacio núcleo, una zona de protección y una zona de transición que de alguna manera regula y modela todo el territorio y los usos y además, esta figura, parte de tres funciones básicas que son la conservación de la naturaleza, el desarrollo sostenible, pero también la investigación continua, el estudio del territorio como medio de poder avanzar en ese desarrollo.

El órgano autónomo de Parques Naturales ya lleva unos años acuñando el término de “territorios para la sostenibilidad” para las Reservas de la Biosfera y creo que es un término totalmente acertado y no quería más que aprovechar esta oportunidad y abogar para que el desarrollo de la Ordenación Territorial, también analice aquellos espacios que en su momento se acuñaron desde una perspectiva más de la protección medioambiental, aunque con el tiempo y a través de diferentes congresos, se ha visto la importancia de las personas en el espacio. Yo creo que las Reservas de la Biosfera son, en estos momentos, una oportunidad hacia ese futuro que nos puede llegar o que nos llegará.

Ya entro en lo mío. Explicar el trabajo que hacemos desde el País Vasco en la ordenación territorial. El País Vasco, como todo este norte del que hemos estado hablando estos días, tiene una superficie de ámbitos rurales o en medio rural ingente, en el que suceden muchas cosas y en el que quizás la Ordenación del Territorio en su momento también planificó, pero luego no le ha hecho el

suficiente seguimiento y esto ha devenido en una transformación o un estudio mucho más profuso en los entornos urbanos que en el medio rural.

En el año 2019 se aprobó la Agenda Urbana de Euskadi BULTZATU 2050⁸, y teníamos desde el año 97 unas Directrices de Ordenación del Territorio⁹ que planificaban el territorio y hemos pasado en estos momentos de la planificación a la acción. La acción urbanística es una competencia que es municipal en el País Vasco, de hecho, aquellos municipios de más de 7.000 habitantes aprueban directamente su Planeamiento General sin necesidad de las diputaciones, pero en cualquier caso estos días se ha hablado de tener que pasar de la estrategia de la planificación a la acción y querría hacer más bien unas pequeñas notas sobre lo que estamos desarrollando por nuestra parte en el Servicio en torno a la Agenda Urbana como estrategia principal, como hilo conductor de lo que desde la Dirección estamos queriendo llevar a cabo.

Al final lo que se está persiguiendo es alcanzar una ciudad, unas ciudades y un territorio inclusivo, seguro, resiliente, sostenible. Nada nuevo, pero que sí plantea una metodología y una sistemática de operar. Se alinea, como no podía ser de otra forma, con el Objetivo 11 de Desarrollo Sostenible en sus ciudades y comunidades y sirve esta Agenda Urbana como un marco de referencia para diferentes Departamentos. Lo que está persiguiendo es una metodología de gobernanza transversal, también en la administración pública vasca, y marcar las líneas que se deben seguir para ello y establece en consecuencia, la respuesta estratégica a medio y largo plazo. Persigue y visualiza quince retos en cuatro bloques potentes: retos ambientales, sociales, económicos y tecnológicos. Establece, como no podía ser de otra forma, ocho prioridades estratégicas en base a cinco principios transversales y se concreta en un Plan de Acción.

Como todas las estrategias y toda planificación, contiene también, más allá de sus propios objetivos generales, unos objetivos ya más pormenorizados. Digamos que plantea esas acciones que son lo que ha devenido luego, en la revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio del año 2019, en la aprobación o tramitación en estos momentos de varios Planes Territoriales Parciales y Sectoriales y también en la intervención en la regeneración urbana.

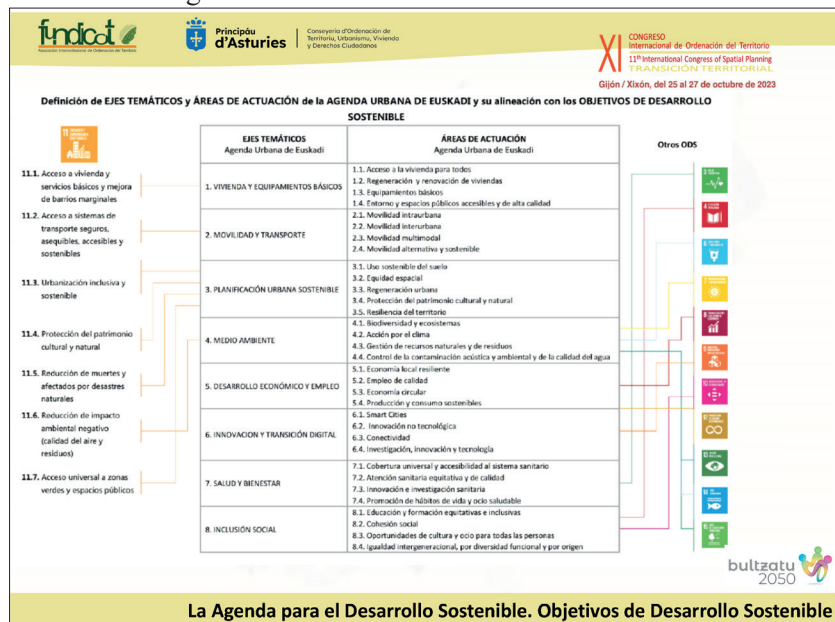
En la Figura 5 se muestra la vinculación de los ejes temáticos y áreas de actuación de la Agenda Urbana de Euskadi con los ODS, con el Objetivo 17 que subyace en todo ello. Es un ODS del que siempre nos olvidamos y casi es el que viene a resumir esa necesidad de transversalidad entre diferentes administraciones, entre diferentes grupos de participación y que al final surge como la base de toda esta Agenda Urbana, como un objetivo en sí. En la metodología de la implementación lo primero que se hizo fue un mapeo de los actores y niveles de competencias. Se definió el sistema de gobernanza y a partir de ahí se empezó a actuar en tres líneas, o en tres ámbitos de trabajo principales: por un lado la planificación territorial, que era lo que tradicionalmente se venía haciendo desde la Dirección General y en estos momentos estamos revisando. Estamos ya abordando la segunda generación de Planes Territoriales Parciales, la revisión de algún Plan Territorial Sectorial y aprobando alguno nuevo.

Por otro lado estamos trabajando en la regeneración urbana, que, de alguna forma, es lo que debe permitir aproximarnos a aquellos barrios en situación de vulnerabilidad que precisan de una mayor

8. https://www.euskadi.eus/web01-a2lurral/es/contenidos/informacion/bultzatu_2050/es_def/index.shtml

9. <https://www.euskadi.eus/directrices-de-ordenacion-territorial-dot/web01-a2lurral/es/>

Figura 5. Vinculación de los prioridades estratégicas y las áreas de actuación de la Agenda Urbana de Euskadi con los ODS



Fuente: Presentación de Jon Asua en el XI CIOT

regeneración en barrios y de la regeneración urbana en barrios.

La Agenda Urbana prevé una sistemática para la selección de los ámbitos de trabajo, de la que tampoco voy a hablar, pero en la que las personas y las administraciones y todos los colectivos sociales, toman su protagonismo en la definición del qué, del donde, del quién y del cuando. Luego se dota de una serie de indicadores, como no podía ser de otra forma. Se hablaban estos días de las necesidades del seguimiento y considero que debe ser un seguimiento para mejorar el conocimiento.

Como ya todos sabéis, porque como decía Antonio Serrano el otro día, el País Vasco es un asiduo de estos congresos, la arquitectura de la planificación territorial del País Vasco empieza en el año 1990, con la Ley de Ordenación del Territorio Euskadi. Derivado de ello se redactaron y se aprobaron en el año 1997, las Directrices de Ordenación del Territorio y la aprobación de estas Directrices ha supuesto la aprobación de los 15 planes territoriales parciales, en los que se dividía el País Vasco en 15 áreas funcionales y la aprobación de 10 Planes Territoriales Sectoriales¹¹, que abordan aspectos más medioambientales como la regulación de los ríos o de las zonas húmedas o del litoral, pero que también afectan a cuestiones más de actividades económicas como puede ser el de energía eólica o de energías renovables, que se está revisando en estos momentos o también de infraestructuras, como pueden ser los de carreteras o los ferroviarios.

Eso ha permitido dotarnos de una estructura territorial que luego ha devenido en la materialización de la planificación urbanística municipal a través de los Planes Generales de Ordenación Urbana que se regulan a través de la ley 2/2006¹², una ley en la que, como decíamos ahora y también se comentaba desde Navarra, incorpora a través de otras regulaciones sectoriales, algunas novedades que han podido mejorar en ciertos aspectos la arquitectura territorial del País Vasco.

10.. <https://www.euskadi.eus/pcti-2030/web01-a2pcti30/es/>

11. https://www.euskadi.eus/web01-a2lurral/es/contenidos/normativa/legislacion_territorial/es_legis/indice.html

12. Ley del Suelo y Urbanismo <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-17400>

Las DOT en su revisión del año 2019 han supuesto un avance por identificar dentro del marco de intervención, más allá del medio físico, la infraestructura verde, del hábitat rural y del hábitat urbano, la gobernanza que ya venía de antes y la propia logística, incluyó unas cuestiones transversales en las que se identifican, como elementos clave en la ordenación territorial, también el idioma, la salud, la perspectiva de género, el cambio climático. Al final, de alguna forma, estas DOT lo que han pretendido es incorporar a la planificación territorial todas aquellas cuestiones que se estaban viendo necesarias y las incorpora, no de una forma particularizada, sino que con una visión transversal. Es decir, estas cuestiones transversales tienen que calar en cada uno del resto de los elementos que configuran el territorio. Cuando estamos hablando del sistema urbano, la salud tiene que ser primordial, al igual que el cambio climático, al igual que el idioma y lo mismo sucede en todos aquellos espacios rurales o del medio físico o de infraestructuras de las que podamos dotarnos.

Y para acabar, una pincelada sobre lo que es el modelo de Regeneración Urbana en Barrios¹³. Surge en paralelo con la aprobación del Real Decreto 853¹⁴ del Gobierno en el cual se quiere, de alguna forma, estructurar la componente 2 del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que propone el Programa 1, que es el que está destinado a barrios y que yo creo y he visto un poco con la experiencia, que lo que pretende es llegar a un punto de equidad en las subvenciones. Antes comentaba Antonio Serrano que el destinatario último de las ayudas puede acabar resultando gente que no las necesita con tanta urgencia, lo que puede llegar a suceder y es que solo los que tienen una capacidad de poder meterse en la inversión puede ser que reciban el resto de la subvención.

Nosotros tenemos identificado ahora un gasto de una repercusión de entre 50.000 y 55.000 € por vivienda en la rehabilitación integral o la rehabilitación profunda del edificio. Ahí estamos haciendo acciones de mejora la accesibilidad y de la eficiencia energética y del cumplimiento de las especificaciones técnicas del edificio y los ámbitos o las líneas de financiación a través de fondos europeos llegan hasta un máximo de 21.400 euros por vivienda, con una mejora del 60%, en acciones para mejorar la demanda pasiva. Entonces ¿qué sucede con el resto para poder llegar a la ayuda?. El País Vasco lo que ha desplegado ya es una sistemática, por ahora en 25 barrios, de ayuda en barrios vulnerables a través del inventario vulnerabilidad que se hizo, en el que se quiere llegar a financiar hasta el 100% de ese coste estimado de unos 50-55.000 € por vivienda, a las familias en situación de vulnerabilidad. Desde la Administración se entiende como una necesidad básica operar de esa forma y para eso lo que hemos implementado es un sistema en base a unas oficinas de proximidad, que hacen una labor técnica y de asesoría jurídica pero también de asistencia social y que está permitiendo articular que personas en situación de vulnerabilidad, puedan llegar a acceder a unas ayudas que de otra forma quizás no accederían. De toda esta operación lo que más difícil está resultando, es convencer a las personas de la oportunidad que hay en estos momentos. Los fondos europeos son un auténtica oportunidad y creemos que el que lleguen a las personas que ahora lo necesitan es urgente. Os invito a verlo un poco porque creo que es un proyecto suficientemente interesante. Muchas gracias.

Por último, intervendrá Saturnino Corchero Pérez, Director General de Urbanismo, Ordenación del Territorio y Agenda Urbana de la Junta de Extremadura.

13. <https://www.euskadi.eus/informacion/regeneracion-urbana/web01-a2lurral/es/>

14. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-16233>

SATURNINO CORCHERO (01:06:50)

Muchas gracias. Buenos días, en primer lugar, como hice ayer en la intervención que tuve, agradecer a la organización la

participación en estas extraordinarias jornadas. Agradecer también vuestra participación a los que habéis acudido al Congreso y también es un honor acompañar a las personas que participan hoy aquí en esta mesa redonda.

En relación al título de la mesa, los retos y propuestas para la política de Ordenación del Territorio en el futuro, ¿qué papel para los actores privados?, en primer lugar comienzo con lo general para descender a lo particular y con la máxima diligencia posible dado el tiempo que tenemos. Entiendo que los principios fundamentales que deben regir la Ordenación del Territorio y que la moderadora Teresa Arenillas ha expuesto algunos de ellos en su intervención inicial, son entre otros: el principio de distribución es decir, garantizar la mejor distribución posible de la riqueza en el territorio; en segundo lugar, el principio de creación de establecer en todo el territorio condiciones y mecanismos locales para favorecer el desarrollo de actividades y empleos de desarrollo económico, trascendental. Otro principio, el principio de compensación para corregir la desigualdades territoriales apoyando a las zonas con dificultades. Yo creo que son principios que rigen a nivel autonómico, a nivel estatal y a nivel europeo. También el principio de protección para preservar los bienes medioambientales y culturales patrimoniales de los posibles daños y el principio de cooperación, también muy importante y al que también se ha aludido entre los que me acompañan aquí en la mesa, que es construir la política de ordenación territorial con todos los agentes implicados, administraciones, sociedad civil, etcétera.

Seguido a ello, como recomendaciones, me atrevo a indicar como una buena práctica en la Ordenación del Territorio, la elaboración de un diagnóstico del territorio. Creo que es una obviedad, pero es importante saber en qué región estamos, cual es su densidad de población, cuales son sus peculiaridades, sus debilidades y sus fortalezas. No voy a entrar en los detalles de Extremadura pero lógicamente, con una baja densidad de población, con casi 400 municipios, mucha dispersión, siendo la ruralidad su punto característico, como bien conocéis. Es por tanto, muy importante dotarla de los servicios sanitarios, educativos y sociales oportunos, de las redes de carreteras y también, como siempre insistimos en Extremadura, la reivindicación de esas vías férreas que yo creo que son importantes para vertebrar y contribuir al desarrollo de una región, especialmente por las deficiencias que presenta esa red ferroviaria. Como decía, en la elaboración de la Ordenación del Territorio también entiendo muy importantes esos canales de cooperación y colaboración entre departamentos de la misma Administración autonómica, pero también con otras administraciones, la Estatal y sobre todo, las locales.

Asimismo, contar con el sector privado, con los agentes de la sociedad civil, es transcendental para que pueda tener éxito ese planeamiento y cualquier iniciativa legislativa que se aborde.

Acortar los procedimientos de elaboración y aprobación del planeamiento. Hay que buscar siempre una Ordenación del Territorio por lo menos de mínimos, pero eso sí, que sea realista y eficaz como decía el compañero de Navarra. Es muy importante para que esa frondosidad normativa y legislativa sea eficiente, sea práctica, conlleve beneficios y la ciudadanía vea una practicidad en el desarrollo de esa cohesión territorial.

Siguiente, ser rigurosos en la planificación. Aquí nos encontramos con la materia de la seguridad jurídica, ya que cada vez más se está incrementando la litigiosidad, no solo en el planeamiento urba-

nístico sino también en el territorial, al que también ha llegado. Y todos sabemos las repercusiones que tienen esas resoluciones judiciales, que a veces anulan el planeamiento con carácter general y hacen revertir a planeamientos anteriores que no están adaptados a la realidad de esos municipios. Tema sensible e importante porque cada vez nos encontramos con más de esos pronunciamientos.

Flexibilidad y rapidez. Una vez que hemos elaborado el planeamiento es muy importante incorporar los cambios, saber incorporar esas innovaciones. La realidad es muy cambiante y la normativa siempre va por detrás de la realidad. Es importante tener unos instrumentos y tener contemplada la modificación puntual y en su caso revisión global, de esos instrumentos de Planeamiento o de Ordenación Territorial, con carácter ágil y flexible para adaptarnos a esa realidad cambiante. Es difícil porque, como indicaba, siempre vamos por detrás; normalmente la realidad va muy por delante de la normativa y no debemos olvidar nunca que la planificación y ahí recojo las palabras de Encarnación Rivas, es una herramienta importante que hay que defender, una herramienta importante de gestión pública, eso sí, buscando la plasticidad, la eficacia y que la sociedad, los vecinos, todos nosotros, le veamos esos resultados.

Insistir mucho en los agentes implicados. Yo creo que para que tenga éxito cualquier normativa deben participar todas las administraciones, la sociedad civil, los agentes sociales, etc, todas las administraciones locales e incidir mucho en el proceso participativo.

Asimismo, los retos de esta política de ordenación tienen que estar basados siempre en la cohesión territorial, con esos valores que no son los de hace unos años, buscando el equilibrio de solidaridad entre las regiones, entre los territorios, las comarcas; un desarrollo sostenible y sustentable y sobre todo que busque la innovación y la competitividad económica, porque en el marco global en el que nos encontramos, con esas idas y venidas propias del mundo global en el que vivimos, debemos adaptarnos. Quien sepa adaptarse encontrará su fruto y a quien no pueda adaptarse se les pasará el tren. Y sobre todo, para hacer frente a esa competencia importante global, económica y social.

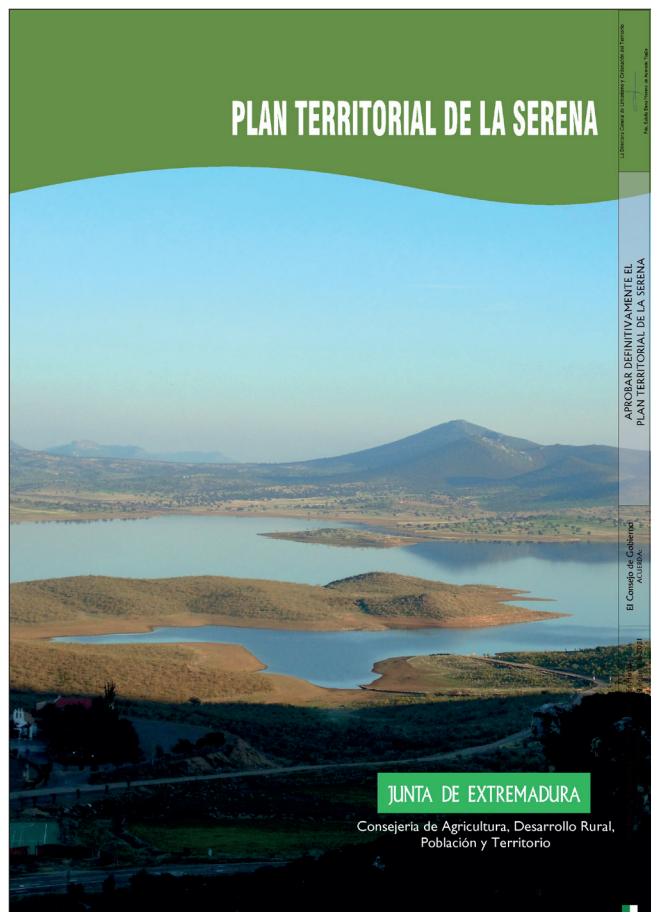
Ahora ya descendiendo un poco al terreno más concreto, en Extremadura ¿cómo está planificada la Ordenación Territorial?. La Ley 11/2018 de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura¹⁵, regula unos instrumentos de Ordenación Territorial general que son las Directrices de Ordenación Territorial y el Plan Territorial. El Plan Territorial para ámbitos supramunicipales y las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) para el conjunto de la Comunidad Autónoma. Esto no difiere mucho de las normativas de otras Comunidades Autónomas. Y después, como instrumentos de Ordenación Territorial de desarrollo, el Plan de Suelo Rústico y el Plan Especial de Ordenación del Territorio para el desarrollo de los Planes Territoriales.

Unos instrumentos más concreto para la intervención directa, son los Proyectos de Interés Regional, para proyectos de infraestructuras, servicios, dotaciones o instalaciones etc. que se declaren de Interés Regional debido a su particular utilidad pública o interés social, que también se han desarrollado con la anterior normativa.

Estos instrumentos son de distinto carácter, unos son de aplicación directa, otros son directrices vinculantes cuando desarrollan los instrumentos del Plan. Y después están las modificaciones y

15. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-1790>

adaptaciones. En cuanto a la aprobación de estos instrumentos y su modificación, no entro en detalles porque viene especificado en la normativa con profusión.



¿Qué retos tiene la Ordenación del Territorio de Extremadura?. Con los principios generales que antes indicaba, con esas recomendaciones y el marco normativo en el que estamos, tenemos como figura las DOT que afectan a toda la Comunidad Autónoma. Pero Extremadura no cuenta ahora mismo con Directrices. Están en estado de elaboración desde 2013. Yo he asumido responsabilidades hace poco tiempo, pero conviene revisar ahora ese contenido, ver si están adaptadas a esta realidad cambiante que tenemos, esta realidad existente, pero también a la realidad prevista de carácter inmediato y lógicamente continuar con su tramitación, con un estudio riguroso previo antes de proceder a su aprobación.

En cuanto a los Planes Territoriales hay que decir que tenemos seis planes vigentes que se encuentran adaptándose a la LOTUS, que es la ley que les he indicado de 2018; diez planes redactándose conforme a la LOTUS y once planes pendientes de redactar. De los anteriores hay que decir que tres Planes Territoriales

ya están preparados para su aprobación inicial. Como ven trabajo importante en el desarrollo de estos instrumentos de planeamiento, once pendientes de redactar y diez Planes redactándose¹⁶. Quiero agradecerles a los compañeros que me acompañan desde Extremadura y forman parte de la Dirección General, la labor que han desarrollado hasta que se aprobó la normativa en 2018 y la que están desempeñando en la coordinación para la elaboración de las Directrices y de estos Planes Territoriales

Y en último lugar, otro reto importante de la Ordenación Urbanística. Tenemos, como he dicho, una ley muy reciente, de 2018, que supuso una mejora indudable respecto a la anterior Ley del Suelo de Extremadura de comienzos de 2001, pero entiendo que no es una opción, sino una necesidad por parte de nuestra Comunidad Autónoma, seguir avanzando, simplificando procedimientos, añadiendo y aportando desde la experiencia de esa normativa de 2018 que ya lleva un tiempo en vigor y sabemos de sus beneficios, de las bondades, pero también de algunas carencias que puede presentar. Yo creo que es obligación de la Administración el seguir avanzando en esa legislación y además, en tiempos cambiantes, decimos y reiteramos que entendemos necesario abordar una ley de medidas de ordenación urbanística contra la despoblación y de políticas inclusivas en el medio rural.

16. <http://sitex.gobex.es/SITEX/planeamiento#>

Regularemos por tanto un régimen urbanístico específico para los municipios que por su pequeño tamaño y dinámica demográfica, se encuentran en zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación. Promoveremos una simplificación integral de procedimientos, sobre todo en materia de ordenación, en materia de gestión y en materia de licencias y autorizaciones. ¿Por qué una ley de medidas de simplificación? Por lo indicado anteriormente, porque creo que no es una opción sino una necesidad para seguir avanzando. No es una normativa nueva de Urbanismo, sino una normativa complementaria a la que existe y que pueda aportar una impronta desde el punto de vista de la eficacia, desde el punto de vista del realismo, de su alcance y su ámbito de actuación, ya que afectando a los pequeños municipios de Extremadura, prácticamente se alcanza a todo el territorio regional. Y también por los efectos que se pretenden buscar en el desarrollo económico, que insisto que son importante y en la defensa de los valores patrimoniales medioambientales de nuestra región.

Lo hasta aquí expuesto sirva, muy resumidamente dada la escasez de tiempo, como apuntes básicos de lo que es la Acción Territorial y la Ordenación Urbanística en Extremadura. Simplemente indicarles que la Dirección General se llamaba Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio y ahora le hemos añadido Agenda Urbana. Ese nombre también lleva detrás unas iniciativas en materia de Agenda Urbana. Hay que decir no hay una Agenda Urbana de Extremadura como tal. La LOTUS cogió los objetivos estratégicos que marca la Agenda Urbana Española y los trasladó normativamente a la Ley en distintos artículos. Es decir que, esos objetivos se trasladan directamente a normativa, pero efectivamente no contamos como tal como con una Agenda Urbana en Extremadura y yo creo que es necesario tenerla. Así como hablaba de una necesidad y no una opción de la regulación urbanística, también en este caso en materia Agenda Urbana entiendo que es necesario seguir avanzando y propondremos su elaboración y, coincidiendo con lo que decía Encarnación Rivas, una Agenda Urbana que a mí me gusta también definir como Agenda Urbano-Rural y sobre todo Territorial dada la fisonomía territorial con la que cuenta Extremadura.

Por mi parte no os aburro ya más, dado los tiempos ajustados. Simplemente decir que yo quería trasladar un poco los principales retos a nivel de Ordenación del Territorio, Urbanismo y de Agenda Urbana de este área que represento de la Junta de Extremadura. Muchas gracias

TERESA ARENILLAS (01:21:45)

Muchas gracias a todos. Nos habéis puesto encima de la mesa vuestra reflexión sobre cada territorio. Me da mucha envidia por-

que yo vengo de una Comunidad Autónoma que no tiene visión territorial ni se la espera, al menos que yo sepa.

Me parece muy interesante que esa reflexión tenga incluso, en algunos casos, capacidad de crítica hacia las propias acciones. Es muy importante saber, no solo lo que se ha hecho sino, lo que ha salido bien y lo que ha salido mal para poder corregir y avanzar.

No sé si ahora querréis abrir un breve diálogo entre vosotros o pasamos a las preguntas de la sala, pero antes querría hacer unas preguntas o comentarios mínimos.

Estamos hablando sobre las afecciones sobre el territorio y me gustaría saber si tenéis de alguna manera previsto lo imprevisto; es decir como prever las cosas que van surgiendo nuevas. Ya no

son nuevos los paneles solares ni los aerogeneradores que han afectado al territorio y mucho y que han empezado a regularse, no siempre con éxito, pero cuando ya eran un problema. Por eso me pregunto qué se puede hacer cuando vienen unos dineros europeos importantes en una dirección determinada y obviamente todos quieren actuar en esa línea aunque no haya regulación, poner las cosas donde sea sin tener muy en cuenta el territorio. Por lo que habéis contado parece que vuestros territorios si están analizados y en algunos casos bastante definido donde situar o no determinadas cosas, pero insisto ¿ante algo nuevo cómo actuar?.

Otra pequeña observación casi al hilo de la anterior. Por vuestro discurso parece que en vuestras Comunidades el territorio está bastante analizado y supuestamente controlado, entonces ¿por qué en un viaje de profanos se percibe tan agredido y deteriorado en algunos casos?.

En todo caso han surgido muchos temas interesantes y sugerentes, dignos de tenerse en cuenta, que sería bueno contrastar y poner en común.

M^a ENCARNACIÓN RIVAS (01:24:20)

Si me permitís, me gustaría destacar que las infraestructuras de producción de energía en Galicia por ley, son uso

permitido pero, por supuesto, con respeto de todas y cada una de las afecciones sectoriales que concurran en el territorio. Señalaba ayer que para esas afecciones sectoriales tenemos el gran avance del Plan Básico Autonómico de Galicia¹⁷ por el que conocemos cada metro cuadrado del ámbito territorial de la Comunidad de unos 200 por 200 kilómetros. Básicamente conocemos qué afecciones hay. Tenemos toda una polémica en este momento de las solicitudes y del enfrentamiento de los alcaldes para dar respuesta a eso. No sé si conocéis un film gallego multipremiado “O que arde” que es eso, un debate que responde más o menos a una situación real, que hubo allí con unos franceses implantados en la montaña orensana. El caso real era por unos pastos y en la película, actualizándolo, era si los franceses podían disfrutar de sus montes comunales, o sea como compartir el bien. Pero unos somos más iguales que otros. En la película se actualiza y la cuestión es por la implantación de esos eólicos. El debate está muy bien traído. A mí lo que más me interesa de la película es que sales de allí entendiendo las posturas de cada uno. No es muy maniquea, pero yo escucho a todos los alcaldes en este aspecto y a todos los demás y todos dicen, bueno, esto está bien, no sé qué, pero es que esto es un caso singular. Cada uno, no sé si lícitamente, seguro que sí, en cuanto es reflejo del orgullo de su territorio, cree que su caso es especial, pero yo siempre me meto con ellos y hago aquí esta reflexión para que todos hagan el favor de pensarlo: cuando uno dice que es diferente lo que realmente está diciendo es que él el mejor, a todos los niveles políticos que todos tengamos ahora en la cabeza. Yo ya sé que lo mas injusto es tratar igual a casos desiguales, esa es la mayor desigualdad, ahora bien, invocar la individualidad, la singularidad de uno como que “yo soy diferente de ti”, no porque sea peor, estoy diciendo que soy diferente de ti porque soy mejor, pero claro, como eso es políticamente incorrecto, me limito a decir que soy diferente.

Pero dicho esto, yo creo que ese problema, si creemos en la escala territorial y yo creo profundamente, insisto en que el futuro no se improvisa y la forma de evitar litigios es agarrar el toro por los cuernos y decir: en estos ámbitos *sí* y en estos ámbitos *no*. Y que no quede a la justificación. Que haya una incertidumbre para con el inversor privado y para con la responsabilidad de los concellos,

17. <https://territoriourbanismo.xunta.gal/es/territorio-y-urbanismo/plan-basico-autonomico-de-galicia>

es manifiestamente injusto. Si a eso sumamos el tratamiento mediático perverso que se hace del tema, se llega a la conclusión, espero que equivocada, del ciudadano de que todo depende de la capacidad de presión de tal empresa, de la capacidad de resistencia de tal alcalde,... y yo creo que eso nos está haciendo muchísimo daño. Habría que evitarlo

JOSÉ ANTONIO MARCÉN (01:28:52)

Teresa, respondo a tu pregunta con la inquietud mía en este momento. Aquí ha habido varias experiencias de pla-

nificación de esta cuestión. Algunos están más avanzados. El País Vasco creo que tienen un mapa ya bastante cerrado. Nosotros estamos trabajando un poco en esta línea. Siempre es un mapa que descarta o acepta territorio en función de su capacidad de acogida. La capacidad de acogida digamos física, o sea poniendo en juego el medio físico podríamos decir. No hay nada sobre el tema del medio socio-económico y la percepción social, por lo menos en nuestro caso.

Por tanto, nos movemos en una evaluación, tanto los que tengan el mapa como los que no lo tenemos, todavía en una evaluación individualizada del expediente, no en una evaluación competitiva y concurrente, que quizá permitiría incorporar otros factores. Entonces, es una evaluación individualizada contra, digamos, las aptitudes físicas del territorio, pero a mí, que estoy recién llegado, y lo primero que me están llegando son llamadas de promotores, alcaldes etc. Claro, cuando me llega una iniciativa en un municipio que conocemos bien, que cumple en el territorio una función tractora, que es un municipio tractor, sabes que está regular económicamente, pero que tiene que prestar servicios no solo para él, sino para un contexto comarcal y dices que bien le van a venir estos ingresos que le va a proporcionar este parque eólico, para cumplir esta función que está haciendo en el territorio..., pero eso no entra en el juego. Por contra te puede venir otra iniciativa que no tiene ningún problema, vamos a decir normativo, en cuanto al emplazamiento, pero tiene un fuerte rechazo social y, jurídicamente, ¿cómo puedo denegar eso porque hay rechazo social a ese parque?. Bueno, seguro que encontráis posibilidades para todo...

O sea que quizá la cuestión de la Ordenación Territorial de los parques (eólicos, fotovoltaicos etc.) debería incorporar muchos otros componentes que ahora no están entrando en juego. Y los procedimientos son individualizados y no competitivos y concurrentes.

IGNACIO RUIZ (01:31:26)

Yo tengo una visión complementaria y creo que en Asturias no está funcionando mal. Se hizo un mapa relativamente pronto, como tú dices, y unas Directrices, lo cual permite definir básicamente donde no se pueden poner, más que donde se pueden poner y te permite planificar las líneas, unas líneas eléctricas necesarias y complementarias de forma más o menos coherente. Y luego se deja libertad, y digo lo de libertad porque las Directrices lo que dicen es que para poner un parque hay que tramitar un Plan Especial y entonces, el Ayuntamiento interviene.

Esto tiene una doble visión. El Ayuntamiento negocia con el promotor, con lo cual se permite que esa rentabilidad social la pueda maximizar mucho más que si tú, desde el punto de vista territorial, le dices, “esto está declarado de interés público en esta provincia” y el Ayuntamiento ya no tiene nada que decir, se lo impongo. Si haces eso, el Ayuntamiento deja de tener una posibilidad de obtener unos recursos económicos en contrapartida a la implantación del Parque, mientras que mediante el Plan Especial, el Ayuntamiento tiene mucho mayor capacidad negociadora para tener una mayor rentabilidad social

para el municipio. Pese a esto en Asturias se han implantado y se están implantando todos los días parques abundantes en la mayor parte de los sitios donde se habían permitido y no está funcionando mal.

La política de planificarlo todo desde arriba, sin dejar que luego intervenga el Ayuntamiento, da mucho mayor peso y mucho mayor capacidad de imposición a las compañías eléctricas dejando un poco desprotegido el territorio.

INTERVENCIONES DE LOS ASISTENTES

INTERVENCIÓN 1 (01:33:30)

Soy Ángel Pardo. Jefe de Servicio de Urbanismo de la Dirección General de Urbanismo, Ordenación del Territorio y Agenda Urbana de la Comunidad Autónoma extremeña y oyéndoles a ustedes me vienen a la cabeza varias cuestiones, que al final han terminado interrelacionándose entre sí en mi cabeza.

En primer lugar en la intervención del Director General de Asturias, en esa problemática que se les ha creado con la con el Área Metropolitana Central y las Alas y la propuesta de crear una estructura administrativa, o eso me ha parecido entender, intermedia, de relación entre esos municipios, me pregunto, y le traslado la pregunta ¿realmente es necesario crear otra estructura intermedia para darle solución a los problemas de esos pequeños municipios?, ¿no sería más sensato que las Administraciones que ya existen y que tienen competencias, se coordinen y decidan quién da solución a los problemas de esos pequeños municipios, más que tratar de crear otra estructura que ahora no existe? Porque se dice que no se quiere llegar a las mancomunidades, que son la estructura administrativa que se creó para la colaboración entre municipios, para resolver problemas concretos de servicios específicos. Al fin y al cabo creo que Asturias es un territorio relativamente asequible en cuanto a extensión, ¿no sería mejor asumir que quién tiene que llevar esa proximidad, que decía el Director General de Navarra, a los municipios sea la Administración concreta que le tiene que prestar los servicios, bien con oficinas de gestión o de información?

Y en relación con el tema de las fotovoltaicas, yo soy, es una opinión personal, más de la idea de lo que hacen País Vasco y Galicia, que es un análisis territorial de donde se puede o se debe y no se puede o no se debe, porque ese margen que parece interesante de posible negociación del municipio con la empresa, al final por la experiencia que yo tengo, es que lleva a una subasta. Todos los municipios quieren tener en su término municipal esa instalación. La mayoría, incluso aquellos en los que en un principio se genera un pequeño rechazo social, después se lo piensan un poquito más y a lo que lleva es a que el único que, desde mi experiencia, saca partido es la empresa porque realmente acaba siendo un ¿te lo pongo a ti? o ¿te lo pongo a ti?, a ver que municipio me ofrece pagar menos. Creo que es más interesante que esa negociación se dé desde la Comunidad Autónoma y, eso sí, allí donde se ponga la infraestructura, porque el beneficio realmente de ese tipo de infraestructuras es muy puntual, muy corto en el tiempo, sea la propia Administración que lo concede, la que revierta los beneficios que pueda generar en forma de un canon urbanístico para ese tipo de actuaciones especiales en el suelo rústico, como tenemos en Extremadura, de forma que, en lugar de recibir un municipio de 300 habitantes un millón y medio de euros de canon más otra cantidad

similar en forma de ICIO¹⁸, que además le sobrepasa, no sabe realmente que hacer con ese dinero, porque ese dinero tiene unos fines específicos, pues que sea la propia Comunidad Autónoma la que recibéndolo pueda después invertir en esa zona.

Y lo dejo aquí porque creo que me he excedido un poco.

IGNACIO RUIZ (01:37:55)

Si me permites, contesto por alusiones. Si entendiste que íbamos a hacer unas estructuras intermedias es que realmente me he explicado mal y lo lamento porque precisamente es lo que estamos intentando evitar. Estamos intentando evitar que desde el Ayuntamiento se vaya hacia arriba y se trata de hacer estructuras colaborativas porque la estructura intermedia, la estructura supramunicipal ya había fracasado. No la quieren y generan recelos.

Precisamente es por esto por lo que queremos evitarlo y buscamos modelos de agrupación voluntaria municipal. Si esto fuera muy exitoso, acabarían apareciendo o pudiera llegar a aparecer consorcios u otro tipo de agrupaciones similares a las que ya hay en Asturias, bastante conocidas, como puede ser el Consorcio de Basuras y de Residuos o el Consorcio de Aguas. Pero lo que estamos intentando evitar es crear una estructura paralela que al Ayuntamiento le dé miedo de que le quite competencias. Estamos intentando que los ayuntamientos colaboren entre ellos. Creemos que ese es precisamente el punto por el que han fracasado, o uno de ellos porque hay varios. Concurren varios motivos por los que fracasaron los intentos anteriores.

Con respecto a los posibles implantaciones del parque solares, parques eólicos en un sitio, negociándolo desde arriba o negociándolo desde abajo. Entiendo que tienes una visión muy poco municipalista de la Ordenación del Territorio. A mí que cada municipio, si está entre los que no tienen afecciones ambientales y tiene recursos, negocie directamente con la empresa, me parece bien. Quién va a sufrir la instalación es él, quien va a sufrir las obras es él y quien se tiene que beneficiar de los posibles retornos de esas inversiones, pues en gran parte está bien que sean ellos. Si tú lo repartes de forma equitativa o intentas repartirlo de forma equitativa desde las Comunidades Autónomas, lo más posible es que muchos ayuntamientos digan, *si a mí no me va a tocar más, yo no lo quiero*. Como decía Encarna Rivas, el parque que lo pongan en el municipio de al lado que sopla igual viento y a mí que ni me toquen ni me estropeen los caminos.

Yo creo que los ayuntamientos tienen que ser lo suficiente mayores de edad si se consiguen retornos, que desde luego nunca les desbordan. Las compañías eléctricas tienen unos límites de rentabilidad en la inversión y no van a ofrecer más. Algunos descarrilan, algunos no descarrilan por el medio y otros, como ha sucedido en un caso de Asturias, llegan a la conclusión de que si son, por ejemplo, supramunicipales, se implantan los molinos en un municipio que ha dicho que sí y cuando llega la frontera del Concejo de al lado, pues dice y en el mío no. Y un parque que inicialmente iba a tener 12 o 14 molinos, acaba teniendo once, nueve o siete y cuando la empresa lo implanta sigue siendo rentable. O sea, yo creo que lo otro es facilitar o presupone allanar las labores de las empresas eléctricas, que está bien, al final a todos nos interesa, nos aprovechamos de esa energía, pero yo creo que el municipio que sufre la infraestructura debe tener un retorno que seguro que nunca le sobra. Un buen alcalde, siempre sabe donde invertir el dinero que le llega.

18. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

INTERVENCIÓN 2 (01:41:45)

Buenos días. Arturo Gutiérrez de Terán. Arquitecto y Ex-Consejero de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medioambiente del Principado de Asturias.

Quería hacer un recordatorio y es que las mancomunidades creadas, muchas de las cuales han fracasado, han sido voluntarias, no han sido impuestas. Consecuentemente no sé cual es la diferencia entre esa voluntariedad que ahora se pretende y aquella voluntariedad fracasada.

Otra cuestión, las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias¹⁹, no sé si se van a mantener, a revisar o a suprimir, pero ellas tratan de encauzar, desde la óptica de la Ordenación del Territorio, determinadas políticas sectoriales que afectan duramente al territorio, transformándolo o sólo resolviendo determinados problemas sectoriales, pero no regionales.

Y una última cuestión. Hay una tendencia, lo sabemos, de ir a las ciudades abandonando el medio rural. Creo que solamente desde las políticas regionales, donde la Ordenación de Territorio debería ser básica, se puede reequilibrar. Yo plantearía, a ver que le parece a la mesa, una discriminación positiva en favor de esos lugares que se van vaciando para ir a las ciudades. Incluso hay planes municipales que prohíben determinadas actividades que se permiten en el entorno de las ciudades, con lo cual ocurre que las actividades económicas que generan puestos de trabajo y fijan población en esos lugares, tienen dificultades hasta para ubicarse en su propios términos municipales.

Lo de la investigación sobre la Ordenación del Territorio, creo que es esencial y supongo que lo hará todo el mundo. Y felicitaros por la exposición.

IGNACIO RUIZ (01:44:30)

Un poco por alusiones al territorio asturiano. Las Directrices Regionales tendrán que ser, casi con toda seguridad revisadas, pero no es el momento. En esta legislatura vamos a ver si aprobamos una nueva ley y en base a una nueva ley, si funciona este tipo de modelo de agrupación intermunicipal que pretendemos hacer, sería entonces el momento de replantearse, las comarcas que están previstas, pero será una labor a posteriori. No tiene sentido intentarlo todo a la vez y en una única legislatura.

Con respecto a lo de las mancomunidades, ciertamente son voluntarias y es un comentario claramente acertado, ya han fracasado una vez, pero tenían ciertos condicionantes. Lo que estamos haciendo de momento es un experimento que, hablando con los ayuntamientos, de entrada está teniendo buena acogida. Vamos a olvidarnos de conceptos viejos y vamos a intentar hacer alguno nuevo. Las mancomunidades muchas veces se hacían por agrupaciones municipales, para uno o para varios servicios. Nosotros en estos casos pretendemos que sea por modelos de proximidad igual que las mancomunidades y también que sean para los servicios voluntarios que ellos demanden, sin estructuras rígidas. Ya he dicho que dentro de dos años, en el próximo Congreso, igual podemos dar conclusiones de si funciona o no funciona.

Y con respecto a quién lo hace, decir que esas tensiones de como hacerlo ya se nos están dando en el propio seno del Gobierno, sobre si esto es una labor de la Diputación o es una labor de Ordena-

19. https://www.asturias.es/ast/detalle/-/categories/610997?p_r_p_categoryId=610997&com_liferay_asset_categories_navigation_web_portlet_AssetCategoriesNavigationPortlet_articleId=2532429&articleId=2532429&title=Directrices Regionales de Ordenación del Territorio

ción del Territorio. Creo que es una labor claramente conjunta y por eso se está intentando avanzar en ello.

Con respecto a otros puntos que has tocado seguro que hay más gente que puede decir algo.

JOSÉ ANTONIO MARCÉN (01:46:20)

Solo un segundo. Para mí es una de las conclusiones del Congreso o por lo menos mía, que la disposición de fondos en la persecución del equilibrio o reequilibrio territorial es obligado. Tenemos que pensar en la disposición de fondos para distribuir en función de las estrategias que se marquen, de los objetivos estratégicos que se marquen. Esto tiene que venir.

SATURNINO CORCHERO (01: 46:55)

Simplemente al hilo de lo que proponía el compañero de Navarra, efectivamente, como he indicado en mi exposición, uno de los principios generales cuando elaboras la Ordenación Territorial, también la Urbanística y también la Agenda Urbano-Rural Territorial, lógicamente debe ser el de perseguir esa cohesión territorial y por lo menos desde la planificación, desde la ordenación en este caso territorial, hay que intentar equilibrar territorios. Pero después viene la segunda parte que es la ejecución de lo planificado, esas políticas sectoriales en materia de educación, en materia de vivienda, en materia de sanidad, infraestructuras viarias, digitales (hoy muy importantes), hídricas.

Hoy estamos afortunadamente en el norte y aquí a lo mejor las prioridades respecto a las mías, que vengo de Extremadura, son distintas. Pero en Andalucía, Extremadura y muchas partes del territorio nacional nos estamos encontrando con que una de las prioridades va a ser el agua y el agua va a conllevar infraestructuras e inversiones que, si los recursos son limitados, a veces hay que detraerlos de otras inversiones. Por eso insisto en que serán las áreas sectoriales, en este caso de la Administración Autonómica, pero también de los Ayuntamientos, que tienen mucho que decir con sus recursos y también del Estado, con sus propios recursos o con los fondos europeos, los que lógicamente tendrán que darle ejecución a lo planificado en el territorio. Aunque esto es una parte, es casi lo más importante porque, es muy importante planificar -a Encarnación Rivas siempre le gusta en sus intervenciones decir que un país, una región, un territorio no se improvisan, se planifican-. Hay que planificar pero siempre insisto, con una planificación muy flexible para adaptarse a la realidad totalmente cambiante, porque estamos hablando de parques energéticos que hace cuatro o cinco años no los contemplábamos en nuestro territorio y ahora vemos que están diseminados y que están siendo una actividad importante que genera recursos a nivel privado y genera recursos muy importantes para las cuentas y las arcas municipales. Por eso es muy acertada la pregunta ya que esa cohesión hay que perseguirla siempre intentando equilibrar un poco esas posturas, desde la planificación primero y después desde la ejecución de las políticas un poco más sectoriales.

M^a ENCARNACIÓN RIVAS (01:49:45)

Nosotros, incidiendo en esa apuesta por la planificación territorial y urbanística de Galicia y contestando a lo que comentaba Arturo Gutiérrez, queremos decir que en esa cohesión territorial, Galicia ha dado un paso novedoso, que pensamos que es muy importante, de acometer la planificación de los ayun-

tamientos de menos de 5.000 habitantes, sin figura de planeamiento y sin grandes complejidad urbanística, para los cuales llevar a cabo la tarea de la planificación urbanística es inabordable. Tenemos previsto y estamos en plena redacción desde la Xunta de Galicia de los denominados Planes Básicos Municipales, que son unos planes que básicamente recogen las afecciones sectoriales contenidas en ese Plan Básico Autonómico que les he comentado previamente. Califican, en consecuencia, los suelos rústicos con las especiales protecciones correspondientes pero, a lo que se comentaba de necesidad de esa cohesión, de dar vida a esos ayuntamientos rurales, delimitan unos núcleos rurales adaptados a las características singulares de ese territorio y núcleos rurales que son los garantes de dar capacidad de acogida residencial y productiva empresarial a esos ayuntamientos, permitiendo en ellos la recuperación de los oficios históricos, esa vinculación con lo que fueron de siempre, lo que es nuestro país territorialmente, lo que son los núcleos rurales en Galicia, que es la demostración palpable de la relación de los ciudadanos con la explotación racional de los recursos.

Esos núcleos en los que sigue existiendo la vivienda con huerta trasera, ese kilómetro cero, el privilegio que tenemos en Galicia de poder consumir lo que estamos produciendo, que no se pierda, que esos núcleos rurales no se conviertan en nuevas urbanizaciones de viviendas unifamiliares, sino que mantengan su esencia y la vinculación con la explotación racional del recurso y que, desde ahí, en este cambio social en el que estamos inmersos, se pueda trabajar como ciudadanos de primera, con todos los servicios, por supuesto con acceso a redes digitales y se puedan llevar a cabo actividades empresariales terciarias, artesanales, productivas. Pensamos que esa recuperación del rural no debe ser en absoluto una recuperación idílica, ñoña, musealizada, del rural, sino que se pueda vivir en el rural y del rural. Pensamos que eso es lo más importante.

Muchísimas gracias a todos, que veo que nos ponen “Fin del Coloquio”. Por tanto, muchas gracias y lo damos por cerrada la mesa.

NORMAS DE PUBLICACIÓN DE LA REVISTA

La revista Cuadernos de Ordenación del Territorio publica artículos científico-técnicos relacionados con la dimensión ambiental, social, económica y territorial que engloba esta disciplina.

Los trabajos han de ser originales y no deben haber sido publicados con anterioridad. El envío del manuscrito implica que no será remitido o publicado de manera simultánea en otro medio de comunicación y que todos los coautores aceptan su divulgación en esta revista.

Tipología de los artículos. La revista no se publica con periodicidad determinada, variando en función del material documental y la oportunidad del momento.

Los escritos han de ajustarse a una de las tres modalidades de publicación de la revista:

- Trabajos de investigación.
- Resúmenes: De tesis doctorales, proyectos de licenciatura, o proyectos de ordenación del territorio.
- Revisiones e informes: Sobre temas de interés general y con carácter divulgativo.

La extensión mínima será de 3 páginas y la máxima recomendable es de 25 páginas, incluyendo tablas y gráficos. Los trabajos podrán tener una extensión superior si consejo de socios, encargado de su revisión, así lo decida.

Formato y estilo. Los trabajos deben estar redactados en castellano o inglés y constarán de las siguientes partes:

- Título
- Relación de autores: Nombre y apellidos e institución a la que pertenece en minúsculas. En el caso de varios autores, la institución se indicará mediante superíndices. Se añadirá su dirección electrónica.
- Resumen y palabras clave: De no más de 250 palabras y 4-6 palabras significativas y elección libre.
- Texto del artículo: en el texto, las reseñas bibliográficas consultadas deben citarse mediante los apellidos completos de los autores, excepto cuando el número de estos sea superior a dos, en cuyo caso se incluirá sólo el apellido del primer autor seguido de 'et al' (en cursiva). Deben usarse comas para separar el nombre del autor(es) de la fecha y letras minúsculas para diferenciar dos o más artículos del mismo autor(es) publicados el mismo año (e.g, GÓMEZ, 1999a). Las citas múltiples deberán ordenarse cronológicamente, utilizando un punto y coma para separar las de distintos autores.
- Bibliografía: Debe incluir únicamente las referencias citadas en el texto. Se ordenará alfabéticamente por autores y se adaptará a las siguientes reglas:

- Libros: Apellidos e iniciales de todos los autores, (año de publicación): Título, Editorial, localidad de publicación (país), número total de páginas.

- Artículos de revistas científicas: Apellidos e iniciales del nombre de todos los autores, (año de publicación): Título del trabajo, Nombre de la revista, número de volumen, primera y Última página del artículo.

- Artículos en volúmenes especiales o colectivos: Apellidos e iniciales de todos los autores, (año de publicación): Título del trabajo. En: Título del Volumen especial (Iniciales y Apellidos de los editores del volumen). Editorial, localidad de publicación (país), primera y Última página del artículo.

- Actas y resúmenes publicados en congresos: Apellidos e iniciales del nombre de todos los autores, (año de publicación): Título del trabajo. Nombre de la publicación del Congreso, número de volumen (si procede). Editorial, localidad de publicación (país), primera y Última página del artículo.

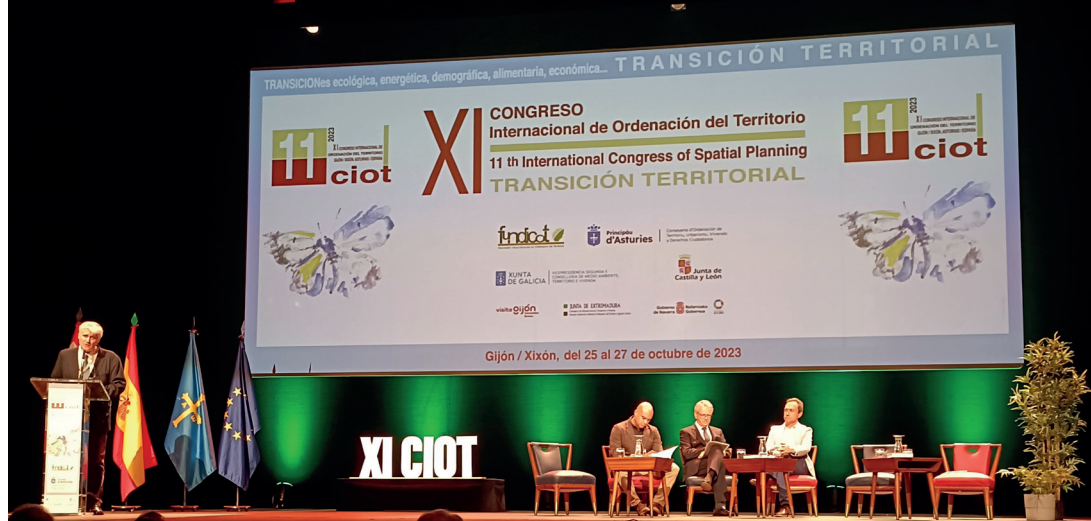
- Tesis e informes técnicos sin publicar: Apellidos e iniciales del nombre del autor(es), (año de realización): Título del trabajo. Universidad, localidad (país), número total de páginas.

Las tablas, gráficos y fotografías se incluirán al final del artículo, numerados y con un pie explicativo, debiéndose hacer referencia a ellos en el texto. En el margen del mismo debe indicarse su posición. Las tablas deben poder leerse en el ancho de una página y estas realizadas en formato MS Word y los gráficos y fotografías han de ser entregados en formato TIFF, BMP o JPEG.

Envío de los originales. Los manuscritos se enviarán como archivo adjunto a través de correo electrónico. Los archivos estarán necesariamente en formato Microsoft Word. Las fotografías, tablas y gráficos deben ser anexados en ficheros individuales.

Derechos de autor. Los autores al enviar un manuscrito consienten, en caso de ser aceptado para su publicación, ceder a la revista los derechos exclusivos e ilimitados para su reproducción en cualquier forma y medio de difusión. La revista no se hace responsable del contenido de los artículos publicados ni comparte necesariamente las opiniones vertidas por los colaboradores.

Contraportada: Imágenes de los días de celebración del XI CIOT. Gijón. Octubre 2023



En la página web de la asociación (<https://www.fundicot.org/>) se puede seguir las actividades desarrolladas o previstas por la asociación, así como en Facebook (<https://eses.facebook.com/Fundicot>) y Twitter (<https://twitter.com/fundicot?lang=es>)