

"Cultura Territorial. El futuro no se improvisa"

Síntesis de las mesas redondas Séptima Época

Número Especial Junio 2026



CONSELLERÍA DE VIVENDA
E PLANIFICACIÓN DE
INFRAESTRUTURAS



Administraciones y organismos Patrocinadores y Colaboradores del XII Ciot



COLABORADORES CIENTÍFICOS:

- Cátedra Concepción Arenal de Agenda 2030. Universidad de Oviedo
- Centro de Cooperación y Desarrollo Territorial (CeCodet). Universidad de Oviedo
- Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Galicia
- Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia
- Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidade da Coruña
- Departamento de Enxeñaría Agroforestal de la Universidade de Santiago de Compostela (USC)
- Departamento de Urbanismo. Universitat Politècnica de València.
- Departamento de Xeografía de la Universidade de Santiago de Compostela
- Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad Católica del Maule, Chile
- Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental S.A (GESPLAN). Gobierno de Canarias
- Grupo de Investigación SEJ-650 PAIDI Parámetros de Sostenibilidad e Implicaciones Jurídico- Sociales de las Tecnologías Habilitadoras: Aspectos regulatorios de la Inteligencia Artificial aplicada. UMA
- Instituto Andaluz de Biotecnología y Desarrollo Azul. Universidad de Málaga (UMA)
- Instituto de Estudos e Desenvolvimento de Galicia (IDEGA)
- Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Universitat de València
- Instituto Universitario de Urbanística. Universidad de Valladolid
- Observatorio del Litoral de la Universidade da Coruña
- Societat Catalana d'Ordenació del Territori



CUADERNOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
FUNDICOT, 2026

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



Cuadernos de Ordenación del Territorio. Séptima época. Número Especial. Junio 2026

Editorial

Rafael Daranas Carballo y Purificación Gallego Martín. Director y Secretaria de Cuadernos de Ordenación del Territorio

Presentación del número especial.....1

Joaquín Farinós Dasí. Presidente de FUNDICOT

1ª Mesa redonda

Estrategias para una adecuada política de la vivienda en España..... 09

Resumen a cargo de Maria Luisa Gómez Jiménez.

2ª Mesa redonda

Producción de energías limpias 29

Resumen a cargo de Juan Requejo Liberal

3ª Mesa redonda

Estrategias e iniciativas de desarrollo en los espacios rurales39

Resumen a cargo de Javier Esparcia Pérez

Mesa redonda A

La necesaria planificación territorial estratégica en clave nteriza.....63

Resumen a cargo de Juan M. Trillo Santamaría

4ª Mesa redonda

Retos del cambio climático para la Ordenación del Territorio..... 75

Resumen a cargo de Antonio Serrano Rodríguez

5ª Mesa redonda

Vertebración territorial: movilidad y accesibilidad..... 115

Resumen a cargo de Purificación Gallego Martín

6ª Mesa redonda

Reforzando los vinculos entre comunidades para una mejor planificación territorial y urbana..... 149

Resumen a cargo de Joaquín Farinós Dasí

7ª Mesa redonda

Desafíos para la Ordenación del Territorio en España..... 171

Resumen a cargo de Enrique Antequera Terroso

Reseña analítica de la obra: "Evaluación de la planificación territorial.

Métodos, herramientas y aplicaciones". Manuel Benabent Fernández..... 187

A cargo de Andreas Hildenbrand Scheid

Normas de redacción

Cuadernos de Ordenación del Territorio. Séptima época. Número Especial. Junio 2026

Dirección de la revista	Rafael Jesús Daranas Carballo
Secretaria de la revista	Purificación Gallego Martín
Coordinador del número	Joaquín Farinós Dasí
Diseño y maquetación	Rafael Jesús Daranas Carballo
Revisión textos	Purificación Gallego Martín
Imágenes portada	Esther Prada
Edita	FUNDICOT
Presidente	Joaquín Farinós Dasí
Vicepresidenta	María Luisa Gómez Jiménez
Secretaria	Mercedes Almenar Muñoz
Tesorero	Agustín Martín Espinosa
Vocales	Enrique Antequera Terroso; José Sergio Palencia Jiménez; Teresa Arenillas Parra; Manuel Borobio Sanchíz; Julián Bueno Risco; Rafael Jesús Daranas Carballo; Ignacio Díez Torrijos; Vicente Dómine Redondo; Purificación Gallego Martín; Eduardo García-Leonardo Tobarra; Moneyba González Medina; David Molina Villar; Margarita Ortega Delgado; 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 Enrique Antequera Terroso
Redacción y Administración	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

Rafael Daranas Carballo
Director de Cuadernos de Ordenación del Territorio
Purificación Gallego Martín
Secretaria de Cuadernos de Ordenación del Territorio

Publicamos un nuevo número especial de la revista Cuadernos de Ordenación del Territorio dedicado a recoger de forma sintética lo dicho en las ocho mesas redondas que se desarrollaron en el marco del XII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, bajo el lema: “Cultura territorial. El futuro no se improvisa”, celebrado en Santiago de Compostela, entre el 12 y el 14 de noviembre de 2025.

Continuamos de esta manera una iniciativa puesta en marcha en el X CIOT (Valencia, 2021) y que obedece al interés de FUNDICOT de que los lectores de la revista y aquellos que han seguido el XII CIOT, bien de forma presencial, bien a través de las transmisiones por video de sus jornadas, puedan conocer en formato papel, el relato final de las Mesas Redondas. Las Mesas se traducen en exposiciones sometidas a muchas menos rigideces, con interacciones tanto entre los ponentes entre sí como con el público asistente, que puede plantear preguntas o reflexiones al hilo de lo dicho en la mesa y a la apertura de debates que permiten alejarse de otros formatos más encorsetados, lo que, sin duda alguna, dan más libertad de exposición a los oradores y a los asistentes, enriqueciendo la revista y diversificando los contenidos que ofrece a sus lectores.

Queremos seguir impulsando la divulgación científica y académica de esta revista, creemos que hay margen para ello, sin obviar las limitaciones propias que tiene la dedicación voluntariosa que damos a la Revista los miembros de la Junta y colaboradores. En este sentido, aprovechando el inicio de esta séptima época, hemos procedido a actualizar las normas de publicación, de cara a continuar garantizando su calidad y rigurosidad editorial. Asimismo, hemos publicado íntegramente en Dialnet, uno de los mayores portales bibliográficos de producción científica en lengua española, todos los números de la Revista correspondientes a su séptima y sexta época (2026-2020). Se trata de 11 números que reúnen un total de 118 artículos de Cuadernos de Ordenación del Territorio. Su consulta ya es posible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=26271>.

Para finalizar, y como ya es norma, agradecer a todos los que han intervenido en la elaboración del número, especialmente a cada uno de los relatores por hacer posible estas conclusiones finales de las Mesas; a Andreas Hildenbrand por la oportuna reseña de la última publicación de Manuel Benabent; a Julián Bueno por la excelente aportación fotográfica a este número, y; a Enrique Antequera por continuar sustentando, con sus comentarios y aportaciones, esta nueva etapa desde su experiencia proveniente de su dirección anterior.

Presentación “Síntesis de las Mesas Redondas” XII CIOT

Joaquín Farinós Dasí
Presidente de FUNDICOT

De nuevo, y continuando con la línea abierta por nuestra revista tras la celebración de la décima edición del Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (CIOT) que celebramos en Valencia, presentamos el tercero de los números monográficos que hemos venido dedicando a recoger y sistematizar los contenidos y argumentos de sus mesas redondas. En esta ocasión las que se desarrollaron en el XII CIOT que celebramos en Santiago de Compostela los días 12 a 14 de noviembre de 2025 con el título “Cultura territorial; el futuro no se improvisa”, coorganizado por FUNDICOT y la Consellería de Vivenda e Planificación de Infraestructuras de la Xunta de Galicia.

Para el mismo también se contó con la participación, en calidad de patrocinadores, de la Dirección General de Ordenación del Territorio del Gobierno del Principado de Asturias; de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Cohesión Territorial del Gobierno de Canarias; la Dirección General de Urbanismo, Ordenación del Territorio y Agenda Urbana de la Junta de Extremadura; de la Dirección General de Ordenación del Territorio del Gobierno Foral de Navarra; y de la Viceconsejería de Planificación Territorial y Agenda Urbana del Gobierno Vasco. A todos ellos, y al resto de entidades colaboradoras, manifestarles nuevamente nuestro agradecimiento por su imprescindible apoyo.

En este número se vuelve a dar el protagonismo a los puntos de vista, experiencias, demandas y propuestas de las distintas administraciones, expertos y profesionales, como integrantes de una comunidad de práctica en materia de planificación territorial y urbana que se pretende cada vez más amplia. Con el propósito de poder ir acercándonos cada vez más a un mayor entendimiento y aceptación social de esta política, técnica y disciplina que es la ordenación del territorio y, en consecuencia, para una mejor cultura territorial.

De nuevo se ponen a disposición del público general las cuestiones que actualmente ocupan el quehacer diario de estas comunidades de práctica. Para un mejor entendimiento de su importancia de cara a un nuevo y deseable modelo de desarrollo territorial, con el que poder afrontar el actual contexto de poliriesgos, interconectados, en el que nos desenvolvemos. En el caso del XII CIOT se celebraron un total de ocho mesas temáticas, fueron las siguientes.

La **1ª Mesa** se dedicó a la vivienda, como un derecho y como objeto a sustraer de la mercantilización. Un adecuado acceso a la vivienda es, según los datos del CIS, la máxima preocupación de la población española, en especial para los más jóvenes. Facilitar vivienda a precios asequibles a los grupos y entornos más vulnerables requiere de una adecuada colaboración interinstitucional, que permita afrontar de forma más efectiva los distintos desequilibrios entre oferta y demanda (problemas de vivienda vacía, obsolescencia del parque inmobiliario, escasez de oferta de alquiler...). Reflejo de estos desequilibrios son tanto las viviendas vacías (que rehabilitar o captar para que formen parte del mercado inmobiliario), como las zonas de mercado tensionado.

Sin embargo, como se recordó en la Mesa, no solo hay que enfrentar el problema de hacer accesible una vivienda habitable de calidad, sino también garantizar su adecuado grado de adecuación a sus moradores. Solo así puede mejorarse el nivel de integración y sostenibilidad social de los colectivos más vulnerables, en especial la población de mayor edad. Algo a lo que contribuirán las nuevas tecnologías; aunque su desarrollo es incipiente y plantea interrogantes y retos, como el de la brecha digital, a los que las administraciones deben dar respuesta (Ley 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura).

Más en concreto, en la Mesa se abordaron las tres líneas apuntadas en el programa del XII CIOT: a) Resultados de las agendas urbanas a la hora de dinamizar/rehabilitar la vivienda en el ámbito rural, facilitar el acceso a los jóvenes, y ampliar el parque de vivienda protegida y, especialmente, el público en alquiler. En el conjunto de España, el parque de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública tan solo representa el 3,3% del total. Por ello la Mesa prestó especial atención a las distintas formas de tenencia de la vivienda, cuya combinación resulta necesaria para abordar el problema. b) Iniciativas y políticas/planes de vivienda, tanto el estatal como los autonómicos, incluida la nueva legislación para una vivienda asequible y en condiciones de habitabilidad. A destacar la Ley 9/2025 de Navarra, que amplía los tipos de vivienda protegida, con fórmulas tanto de rehabilitación, renovación y regeneración como constructivas (protegidas, de autopromoción o colaborativas. c) Adaptación de las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos a las necesidades, también desde una perspectiva metropolitana. Se apuntaron nuevas fórmulas de alquiler (asequible, social, derecho de superficie, cooperativas en cesión de uso...) y también fórmulas de adaptación presupuestaria para ayudas a la vivienda (como en el caso de Navarra y el País Vasco), sin descuidar la atención sobre posibles procesos de gentrificación residencial.

La **2ª Mesa** se centró en la producción de energías limpias y sus efectos. En la misma se abordó la cuestión del despliegue de las energías renovables sobre el territorio y su impacto. La transición energética no solo constituye un cambio tecnológico, también comporta un cambio del modelo territorial, económico y social, al relocalizar parte de los flujos económicos y energéticos. El sistema energético actual sigue siendo mayoritariamente fósil, tan solo una cuarta parte del consumo energético en España corresponde a electricidad, la mayor parte se destina a transporte, calefacción e industria. Por tanto, el debate no puede limitarse al sistema eléctrico actual, sino a cómo anticipar escenarios de crecimiento futuro del mismo, que puede hasta quintuplicar la actual superficie ocupada. Esto viene provocando la aparición de conflictos por el uso del suelo y por el impacto paisajístico generado.

Pero también otros conflictos más sociales, al interpretarse las decisiones de instalación como algo impuesto desde fuera y con beneficios poco internalizables a nivel local en el espacio receptor. Las más de las veces esto viene motivado por la falta de una adecuada participación, lo que hace que se perciban como una injusticia y como una amenaza para la propia identidad territorial. Por ello, resulta clave decidir dónde, y bajo qué criterios, se localizan las instalaciones.

Se subraya la importancia de la implicación de las autoridades locales, de la fluida información con la población y el tejido económico autóctono para que la cadena de valor de las renovables llegue como beneficio para el territorio, contribuyendo a ampliar las posibilidades de la población de permanecer en él (el 'Right to Stay'), contribuyendo así a una mejor cohesión territorial.

De ahí la importancia de la ordenación del territorio como una herramienta clave para gestionar el despliegue de las energías renovables y los conflictos derivados de su localización. Algo que, sin embargo, ha sido muy poco desarrollado en la práctica (salvo excepciones como Andalucía, Cataluña o el País Vasco) fiando a la evaluación de impacto ambiental la solución de los conflictos. A ello se añade, además, un retraso notable en la aplicación y cumplimiento de la Directiva Europea RED III. Los representantes de las administraciones autonómicas presentaron las iniciativas que están desarrollando para integrar la transición energética en estrategias de lucha contra el cambio climático. Se señalan limitaciones a las que se vienen enfrentando, tanto de tipo normativo (para la repotenciación de los parques eólicos, por ejemplo) como conflictos territoriales, a pesar del potencial natural disponible.

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

En la **3ª Mesa** se discutieron iniciativas de desarrollo rural con las que poder dotar de funcionalidad a este tipo de espacios, con el objetivo de combatir su despoblación y, sobre todo, procurar una mayor armonía y equidad (cohesión) territorial. El reto rural no es únicamente una cuestión de recuperación demográfica sino, fundamentalmente, de corregir la pérdida de funcionalidad territorial como un problema estructural. Ello nos obliga a poner soluciones, adaptadas a cada contexto, a su vulnerabilidad por carencias en la movilidad y, sobre todo, por los problemas de accesibilidad a un amplio catálogo de servicios básicos de interés general (equipamientos, relaciones comunitarias, conectividad digital y acceso a la vivienda -no siempre fácil a pesar del stock existente, y que hay que movilizar-). También de acceso a un trabajo, aspirando a una economía diversificada y de valor añadido.

En este sentido los Centros de Innovación Territorial, en conexión con los Grupos de Acción Local, pueden jugar un papel relevante. Todo ello, como se decía, adaptado a las condiciones particulares de cada espacio rural, según su tipo de ruralidad (áreas de montaña, agroforestales, periurbanas, vinculadas a economías turísticas y patrimoniales...), una diversidad que hace fallidas las respuestas uniformes. De ahí la necesidad de ordenar, sostener y articular funciones territoriales diversas según los casos. La experiencia acumulada ha mostrado la utilidad del método LEADER, ahora 'Desarrollo Local Participativo' (CLLD).

Así pues, lo rural acaba por convertirse en una cuestión del modelo territorial. Dicho de otro modo, hay que prestar una atención especial a la ordenación territorial de los espacios rurales, en conexión con los espacios urbanos y los naturales como parte del mismo sistema territorial. La ordenación del territorio debe recuperar la centralidad en la agenda rural, superando el tradicional enfoque sectorial de las políticas rurales que deban desarrollarse a partir de ahora.

No se trata de multiplicar los proyectos, sino de articular sistemas socio-territoriales que los mantengan y nutran en el tiempo, ganando efectividad y resiliencia. Como parte de una estrategia territorial compartida y continuada, capaz de tener un impacto más profundo y de contribuir mejor a un proceso de cambio más amplio en estos espacios.

A nivel estatal, las nuevas estrategias, planes y medidas dirigidas a los espacios rurales. se apoyan en tres instrumentos principales: una estrategia nacional, un plan de acción y un observatorio. Para su articulación es imprescindible la participación de las CC.AA., porque en muchas materias son las realmente competentes y responsables de ponerlas en acción. En este sentido, la escala supramunicipal se vuelve a demostrar crucial, dado que muchos municipios rurales carecen de los recursos técnicos, administrativos y financieros necesarios.

A este reto de gobernanza multinivel (la Comisión Sectorial de Reto Demográfico, órgano de trabajo de la Conferencia Sectorial para el Reto Demográfico ya está jugando un importante papel en este sentido) se le unen otros. De entre ellos destaca el poder articular de forma coherente (integrada) las políticas de desarrollo rural con las medidas frente al reto demográfico, las políticas sectoriales y la ordenación del territorio, que hasta la fecha se han venido formulando y desarrollando de forma desconectada entre sí. También el desafío de poder asegurar su continuidad frente a los cambios de ciclo político y de coyuntura. En esto puede ayudar el mecanismo rural de garantía o 'rural proofing' extendido a cualquier política pública con impacto en los territorios rurales.

Coincidiendo en el tiempo con la trigésima Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático (COP30), sin que se hubieran cumplido los compromisos de intervención política para no superar los 2°C en 2035 por parte de prácticamente dos tercios de los países firmantes (entre ellos la UE), la **4ª Mesa** se dedicó a la cuestión de los retos y oportunidades que el cambio climático supone para la ordenación del territorio. Cuestión clave es la forma de avanzar en la adaptación y resiliencia socioeconómica ante unos fenómenos extremos cada vez más frecuentes (menores periodos de recurrencia), más intensos y con más graves consecuencias (tal y como pone de manifiesto la reciente Evaluación de Riesgos e Impactos Derivados del Cambio Climático en España -ERICC-2025-).

Seguir apoyando la producción de combustibles fósiles camina en sentido contrario a la solución del problema del calentamiento global y las pérdidas de vidas (por efecto del calor) y materiales (fundamentalmente por inundaciones), lo que, de nuevo, refuerza la necesidad de la ordenación del territorio.

En materia de riesgos de catástrofe, el principio de precaución es fundamental; pero también lo es pasar a la acción. Y es que la UE, y en particular algunos de sus territorios y los de la cuenca mediterránea en particular, se verán más afectados que la media mundial por el calentamiento y por fenómenos extremos. En el caso de España podrán llegar a superarse los 3°C de calentamiento medio para 2035, por ello la adaptación es una prioridad absoluta para el país y para el bienestar de sus habitantes. Para ello se debe, primero, conocer el territorio, su matriz biofísica y patrimonial (análisis espacial), a partir de lo que formular las adecuadas estrategias de adaptación en un renovado planeamiento territorial y urbano que lo tome en cuenta como vector principal.

Además de los espacios urbanos, también requieren especial atención los espacios litorales, más expuestos y afectados por el incremento del nivel del mar (de 1901-2018 se ha registrado un incremento de 20 cm). El litoral reclama Estrategias de Adaptación de la Costa (como ya hiciera el Protocolo sobre Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo -GIZC- de 2008), tal y como ya están desarrollando Cataluña, Galicia o el País Vasco. En el último caso, con su Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de Euskadi, de 2007, ahora en revisión tras las nuevas DOT de 2019, y en el que elaboran distintas simulaciones y escenarios para ordenar

estos espacios (litorales y también fluviales) afectados por las mareas, la pérdida de marismas, el oleaje y la inundabilidad. Los municipios deberán tenerlas en cuenta como recomendación en la revisión de sus PGOU.

Por su parte, a nivel español se cuenta con la Ley de Costas (reformada en 2013), cuyo artículo 13 ter se dedica a los territorios en regresión costera (que además enfrentan desavenencias interadministrativas de los deslindes del Dominio Público Marítimo-Terrestre), con el Plan Estratégico Nacional de Protección de la Costa de 2023, y con la actualización del PNIEC de 2024 (que también se refiere expresamente al medio marino y costero).

En la **5ª Mesa** se trataron las interrelaciones entre el sistema de transportes y telecomunicación, la movilidad y la accesibilidad, y la ordenación del territorio como disciplina y práctica valiosa para la sociedad. La ordenación del territorio aplica los principios de la buena técnica, la buena ciencia y el interés general, y debe permanecer en el tiempo. Para su práctica (acción territorial) efectiva quedan, sin embargo, importantes retos pendientes. Entre ellos encontrar una vía jurídica adecuada para ordenar nuestros territorios de acuerdo con el análisis y la planificación establecida, y sobre todo implantar una disciplina adecuada para que esta regulación se cumpla. El diseño de las ciudades y de los territorios y los patrones de movilidad se influyen y retroalimentan mutuamente. En este sentido, y desde el punto de vista del urbanismo en la ciudad, destacan los efectos de las estaciones de ferrocarril como motores de regeneración urbana.

La acción territorial implica saber actuar positivamente sobre los territorios para: adecuarlos a las nuevas necesidades y objetivos; rectificar, reponer, restaurar los elementos distorsionantes; proteger y valorizar los elementos positivos. Una de estas líneas de acción fundamental en los últimos 50 años, con unos resultados y efectos cuestionables, ha sido la inversión en infraestructuras (que ha supuesto más del 2 % del PIB español como promedio). En este sentido, la Mesa se centró en la política ferroviaria en nuestro país (en especial a partir de los cambios de principios de la década de 1990, con la alta velocidad, que nos han conducido hasta hoy), abordando distintos elementos de la misma.

En primer lugar, el reto de conseguir una red de servicios ferroviarios (la segunda más larga tras China) equilibrada y funcional. Tanto para las personas, poniendo el foco en los derechos de movilidad y también de accesibilidad (no solo en entornos urbanos sino en los espacios rurales de baja densidad), como de mercancías. Y esto a distintas escalas, desde la de los corredores litorales del país (en este caso Atlántico y Cantábrico), a las áreas y regiones metropolitanas (y el papel que en esto tienen las redes de cercanías).

También se apuntó la importante cuestión de su financiación (como sistema público de transporte) y de su gobernanza (con un papel predominante del nivel estatal y con un nuevo marco establecido por la Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible). Esta movilidad sostenible se relaciona con la multimodalidad, una menor dependencia del vehículo privado y más y mejor transporte público, y con una movilidad activa (con medidas, entre otras, como las sendas peatonales y ciclistas o los aparcamientos disuasorios). También se trató la cuestión de los caminos (con particular referencia al Camino de Santiago), como moldeadores ancestrales del territorio (un patrimonio histórico); lo que mucho tiene que ver la configuración de una cultura territorial sobre la que poder basar unas adecuadas prácticas en materia de infraestructuras y movilidad.

En la **6ª Mesa** se presentaron y analizaron: las distintas iniciativas y experiencias puestas en práctica en países como España, Francia, Italia y Portugal para enfrentar la crisis de los instrumentos de planificación territorial y urbana tradicionales; la influencia que la UE ha tenido o puede tener en el futuro; y la forma en que unas renovadas relaciones y transferencia entre administraciones, profesionales y expertos del mundo de la consultoría y del ámbito académico pueden contribuir a ello. En la misma participaron ponentes cuyo perfil combinaba labores en el ámbito universitario (investigadores, docentes y responsables de la gestión de centros, grupos redes), en los colegios o asociaciones profesionales, el mundo de la consultoría y de la toma de decisiones.

Tres fueron las cuestiones que se abordaron: ¿cuáles son los principales problemas que impiden la implantación de los instrumentos de planificación territorial y urbana y la manera de sortearlos?, ¿cómo poder mejorar el vínculo entre el conocimiento científico, el generado desde la experiencia profesional y la toma de decisiones? Y ¿cómo poder ganar el discurso de la planificación territorial, su aceptación social y asegurar la implementación de lo planificado visibilizando sus resultados, para no tener que ir justificándola continuamente ante los distintos intereses contrapuestos y desiguales?

El planeamiento se enfrenta, a nivel sustantivo (su objetivo), a una nueva agenda de problemas y retos. A nivel procedimental también precisa de ajuste, flexibilidad e intercambio, para poder dar respuesta a diferentes situaciones y contextos, en diferentes momentos y lugares. Aunque no se ha dejado de avanzar en materia de planificación territorial y urbana, esto no siempre ha tenido los efectos deseados sobre el modelo territorial, el bienestar de la población o el mantenimiento de la biodiversidad. Unos retos que ahora se han visto ampliados en el actual contexto de polícrisis asociada al cambio climático.

Para poder hacer frente a la actual situación de la planificación se plantearon diversas alternativas que pueden sintetizarse en seis cursos de acción: 1) Conectar la planificación con la acción y la financiación. 2) Saber entender para quién se hace el planeamiento (el destinatario) y para qué queremos organizar y ordenar un territorio (el objetivo, definido de forma clara y fácilmente entendible por la población). 3) Un nuevo diseño institucional, reorganizando el sistema de planeamiento y asegurando la coherencia y compatibilidad entre sus instrumentos, con diferentes niveles de concreción y vinculatoriedad. 4) Insistir en fórmulas de poder avanzar en el enfoque integral y no dejar reducida la planificación territorial a lo sectorial (por ejemplo, introduciendo la dimensión territorial en las políticas sectoriales). 5) Los problemas en las relaciones ciencia-política que pueden limitar el rendimiento de la política de ordenación del territorio se localizan en la cúspide, en los máximos responsables de la toma de decisiones políticas. 6) Mejorar su eficiencia, avanzando en una mayor imbricación entre el conocimiento experto y el conocimiento práctico; lo que nos traslada a la cuestión de los lenguajes (o registros) que faciliten una mejor divulgación y participación. Gran parte del éxito de la planificación pasa por incluir desde el principio del proceso a la población, con una adecuada, innovadora y constructiva participación.

La **7ª Mesa**, última de los tres días del XII CIOT, reunió a representantes y responsables de ordenación del territorio y urbanismo de las Comunidades Autónomas de Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Navarra y el País Vasco (Extremadura, pese a estar prevista inicialmente, finalmente no pudo participar por causa sobrevenida). En la misma, y desde el punto de vista de los tomadores de decisiones, se presentaron y discutieron los desafíos para la política de ordenación del territorio en España; una política de compleja aplicación, dados los condicionantes

tanto técnicos como administrativos y políticos que surgen en cualquiera de sus fases de redacción, tramitación y ejecución.

Por ello cobran cada vez mayor fuerza propuestas tendentes a la flexibilización del planeamiento urbano, que se enfrenta al grave problema de su obsolescencia y difícil gestión. En lo relativo a la prelación de los planes territoriales y sectoriales sobre los urbanísticos municipales (como garantes de la seguridad jurídica), el foco ahora se pone no tanto en las relaciones de jerarquía entre ellos como en las de complementariedad, y en la importancia de poder vincularlos de forma coherente. En este sentido acaba siendo clave el papel de la escala supramunicipal/subregional, y también el nuevo enfoque basado en la iniciativa local (de clara inspiración europea) aportado por la Agenda Urbana Local, distinguiendo de forma diferenciada, que no incompatible, entre lo estratégico y lo operativo (lo primero más territorial, lo segundo más municipal). Los planes subregionales resultan instrumentos imprescindibles a la hora de establecer unas determinaciones básicas a adoptar por la planificación municipal urbana. También, aunque con más matices, por los planes sectoriales, más dinámicos, cuyo encaje territorial va tomando la forma, cada vez más, de proyectos estratégicos de interés regional.

La aprobación definitiva de un plan territorial o urbano resulta larga y complicada. Se recuerda la necesidad de acortar los plazos en la tramitación de los planes, apuntando a su posible simplificación, hasta donde sea posible en el actual marco normativo. También en la oportunidad de un planeamiento urbano diferenciado según el tamaño o importancia del municipio; por ejemplo simplificado el procedimiento en el caso de municipios pequeños sin actividad urbana relevante. En este punto, se abordó el tema de los proyectos estratégicos de interés regional, unas veces vistos como instrumentos de "vía rápida" que "eluden" lo establecido por la planificación territorial, otras como fórmulas de sobreimponerse al planeamiento municipal. El foco debe ponerse en el uso que se da a esta figura, necesaria para situaciones o propuestas que no recoge, contempla o puede anticipar ninguna planificación, y no la herramienta en sí misma.

También desde el punto de vista procedimental, otra de las cuestiones abordadas en la Mesa fueron las ventajas e inconvenientes que enfrentan las administraciones públicas en los procesos de exposición y participación pública. Se reclama un marco más operativo y eficiente para estos procesos, evitando la reiteración inconexa de los procesos de información y participación. La participación, y no solo por imperativo legal, resulta imprescindible, también como fórmula de aprendizaje para abordar temas complejos a los que la planificación territorial y urbana se enfrenta. Con todo, la responsabilidad de decidir (y sus efectos) recae finalmente sobre las administraciones públicas competentes.

El XII CIOT también albergó una **Mesa A** de temática especial, dedicada a la planificación territorial estratégica de los espacios tranfronterizos, particularmente los de la raya hispanoportuguesa. La misma fue resultado de la colaboración entre FUNDICOT y el Departamento de Xeografía de la Universidade de Santiago de Compostela (USC). El argumento principal que la motiva es que, para poder contar con una adecuada inteligencia y cultura territoriales para una gobernanza territorial de calidad, a la hora de pensar y planificar y pensar los territorios hay que superar los límites administrativos. En el caso de los transfronterizos concurren dos o más contextos normativos y administrativos, así como distintas culturas de planificación; con el añadido de las posibles tensiones/coherencia/complementariedad que puedan producirse con los instrumentos puestos en marcha

por otros niveles a escala de cada Estado. Esto obliga a centrar la atención en propuestas generales o intervenciones sectoriales fáciles de pactar. Otra de las cuestiones abordadas es hasta qué punto la Iniciativa Interreg de la UE ha resultado decisiva o no en este sentido; esto es, cuántas iniciativas surgen impulsadas por la posibilidad de contar con financiación comunitaria y cuáles preexisten y se sirven de esta posibilidad.

Se concluyen (formulados en forma de decálogo) una serie de retos y oportunidades para la planificación estratégica territorial en clave transfronteriza, que se resumen a continuación. La cooperación transfronteriza ha existido y se ha venido desarrollando de manera informal de bajo a arriba en algunos casos; sin embargo, el apoyo de la UE (en especial las AEET) resulta decisivo para nuevos espacios de cooperación y para nuevos formatos como la planificación estratégica del conjunto de elementos de un subsistema territorial tan particular, que hay que encajar con la más tradicional de usos del suelo a nivel supramunicipal y urbano. Estas experiencias de planificación territorial estratégica transfronteriza (como laboratorios vivos de integración europea) constituye un buen banco de pruebas para un proceso de aprendizaje continuo; también para tratar de ofrecer soluciones concretas y adaptadas a este tipo de espacios específicos, con una perspectiva más integral de conjunto y no simplemente sectorial (de servicios, de infraestructuras, de turismo...).

Dado que no existe una identidad regional transfronteriza diferenciada, hay que dar a conocer los planes y proyectos transfronterizos a la población, fomentando unos procesos participativos adaptados a este particular contexto. La financiación comunitaria, fundamental como detonante, debe verse acompañada de la autóctona para poder hacer resiliente, sostenible en el tiempo, los proyectos de cooperación. Superar los marcos normativos rígidos de cada uno de los estados limítrofes, a través de estrategias macrorregionales conjuntas, es una buena e innovadora manera de ir coordinando las agendas territoriales a ambos lados de la frontera, aunando esfuerzos, intercambiando experiencias y aprendiendo nuevas rutinas de planificación más eficientes, que poder replicar las buenas prácticas a otras escalas.

Esperamos que el presente número les resulte de interés, animándoles a que puedan participar en los futuros debates, reuniones e iniciativas de FUNDICOT, y que nos sigan a través de nuestras redes sociales (Facebook, Instagram, LinkedIn, X) y de nuestra página web (www.fundicot.org).

1ª Mesa Redonda: Estrategias para una adecuada política de vivienda en España

Dra. María Luisa Gómez Jiménez
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Acreditada a Catedrática de Universidad
FUNDICOT

1. Objetivos y composición de la Mesa

Dedica el Congreso especial atención al problema que ocupa una de las prioridades para todos los españoles, el acceso a la vivienda, y lo hace en el Eje 2 dedicado no sólo al acceso a la vivienda sino a la confluencia de ésta con las necesidades sociales y la proyección de las ciudades como cuidadoras e inclusivas.

El pasado día 12 de noviembre de 2025, en el seno del XII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio tuvo lugar una Mesa Redonda que abordó la actual temática de la Política de Vivienda en España. La sesión que estuvo moderada por **D. Luciano González Alfaya**, decano del Colegio Oficial de Arquitectos, contó con la participación de una destacada representación de las administraciones públicas y la academia. Así, participaron en ella **Fco. Javier Martín Ramiro**, director general de Vivienda del Ministerio; **Heliberto García Porto**, secretario general de Urbanismo y Vivienda de la Xunta de Galicia; **Saturnino Corchero Pérez**, director general de Urbanismo, Ordenación del Territorio y Agenda Urbana de Extremadura; **Elga Molina Roig**, directora general de Vivienda del Gobierno de Navarra; y **María Luisa Gómez Jiménez**, vicepresidenta de FUNDICOT y profesora de la Universidad de Málaga.

La sistemática de la sesión permitió la participación secuencial de cada uno de los integrantes de la misma con intervención centrada en aspectos clave para el debate que además supuso la puesta en valor de cuestiones que el moderador llevó a cabo durante la sesión y que se centraron en buscar las estrategias de futuro que se deberían abordar para resolver el problema de la vivienda en nuestro país.



Imagen 1: Integrantes de la mesa. De izquierda a derecha: Luciano González Alfaya (moderador), María Luisa Gómez Jiménez, Saturnino Corchero Pérez, Elga Molina Roig, Heliberto García Porto y Javier Martín Ramiro. Autor: Julián Bueno Risco.

2. Contribuciones al EJE 2 del Congreso en la temática Vivienda: sumario

El Eje 2, en el que la Mesa se enmarca, estuvo dedicado no sólo al acceso a la vivienda sino a la confluencia de ésta con las necesidades sociales y la proyección de las ciudades como cuidadoras e inclusivas.

La temática es analizada teniendo en cuenta los siguientes ejes:

2.1. Modelos de asentamientos y acceso a la vivienda: iniciativas y políticas de vivienda.

2.2. Resultados de las agendas urbanas y su evolución a las agendas urbano-rurales.

2.3. Adaptación de las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos a las necesidades sociales y a las nuevas oportunidades de la integración suprarregional, sin áreas de desventaja comparativa. Papel de las áreas metropolitanas.

A esta Mesa, interesante y en la que confluyeron relevantes aportes, y tras el cierre del plazo de recepción de contribuciones para este panel, se recibieron contribuciones para todos los ejes, de las cuales se pasa a relatar los principales contenidos, aportes y relevancia con la temática examinada de las que siguen.

2.1. Modelos de asentamientos y acceso a la vivienda: iniciativas y políticas de vivienda

El primer eje del panel aborda aspectos conectados tanto a los modelos de asentamiento como las iniciativas y políticas de vivienda a ellos conexos. En este sentido destaca la ponencia que presenta José Cubell Puchades, profesor de la Universidad Pablo de Olavide, y que se titula: “Determinantes socioeconómicas en la estimación del precio de la vivienda para ámbitos territoriales infra municipales: análisis y jerarquización territorial por secciones censales para la ciudad de Córdoba”, y la comunicación presentada por los investigadores Juan Antonio Módenes Cabrerizo y Karen Ortega Burgos de la Universidad Autónoma de Barcelona/CED. Este segundo aporte se centra en las “Demanda habitacional en la Región Metropolitana de Barcelona – RMB: claves prospectivas y tasa de principalidad y el cambio de comportamiento de los hogares”. Ambas contribuciones aproximan la necesidad social de vivienda desde dos perspectivas diferenciadas.

En el caso del aporte de la UAB la atención se centra en el examen de la demanda habitacional, en un ejercicio analítico que utiliza la tasa de principalidad por edades (proporción de personas que lideran o son referencia del hogar respecto del total de la población en la cohorte).

Pensamos en un ejercicio de evaluación de la prospectiva preciso para poder entender la necesidad social de vivienda. La comunicación examinada a la luz del análisis geográfico y económico viene a revelar los componentes del sistema residencial que para los autores refleja:

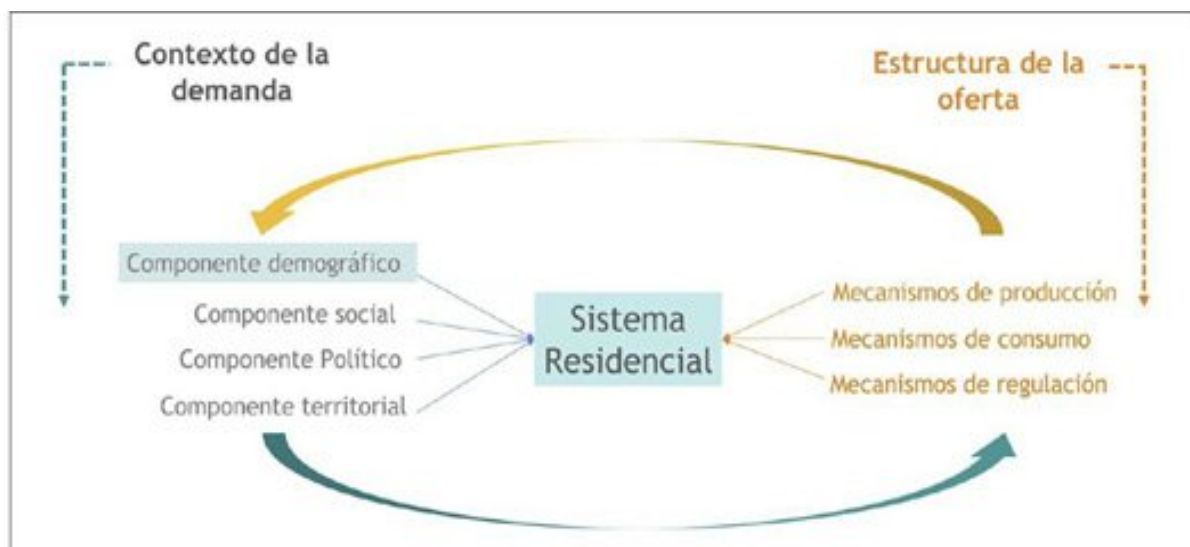


Imagen 2. Componentes del sistema regional. Fuente: elaboración propia

Si se tiene presente que uno de los mantras que venimos presenciando en materia de vivienda es la constatación de que existe un déficit de ésta, el trabajo de los profesores de la UAB resulta de interés al tratar de entender la forma en la que la evolución de los hogares puede evolucionar. En el estudio centrado en el área metropolitana de Barcelona se concluye que se puede producir una reducción de la tasa de principalidad entre 25 y 40 años y esto sugiere, una distorsión en la demanda de vivienda, precariedad y hacinamiento. Este análisis puede revelar futuros problemas vinculados a la difícil atención de la necesidad de vivienda cuando la demanda de ésta continúa creciendo a la vez que se intensifica la desigualdad intergeneracional.

En este contexto, la ponencia que presenta el Prof. Cubells abunda en otros elementos correlacionados, cuales sean los determinantes socioeconómicos para la determinación del precio de la vivienda en el ámbito infra municipal. La ponencia propone un modelo econométrico para la estimación del precio de la vivienda en Córdoba (España).

El análisis del Prof. Cubells permite detectar vulnerabilidades y aplica una metodológica diferenciada para el examen del valor residencial. Así señala que a diferencia de los modelos hedónicos que priorizan características físicas de los inmuebles, el enfoque propuesto se basa en la caracterización del entorno económico y demográfico como determinante del valor residencial. Esto permite al autor detectar zonas vulnerables o con riesgo de exclusión residencial lo que resulta idóneo como herramienta para la ordenación del territorio y la planificación urbana. Resulta de interés ese aporte porque examina la caracterización socioeconómica de la sección censal como “proxy” de calidad del entorno social y urbano.

El estudio analiza los determinantes socioeconómicos proyectándolos en el área de la ciudad de Córdoba, a nivel infra municipal.

Tabla aportada por el Dr. Cubells:

#	Variables ADRH (2.022)	Media	Mínimo	Máximo	Rango	Correlación
0	VALOR ABSOLUTO MEDIO VIVIENDA SS.CC. (VAM)	175.109	46.582	650.660	604.079	1,00
1	Renta bruta media por hogar (RBH)	40.784	16.693	143.364	126.671	0,86
2	Renta neta media por hogar (RNH)	33.586	15.640	98.221	82.581	0,85
3	SUPERFICIE MEDIA VIVIENDA SSCC (SM)	125,36	60,00	407,00	347,00	0,83
4	Fuente de ingreso: otros ingresos (FIOI)	1.824	88	14.241	14.153	0,82
5	Media de la renta por unidad de consumo (MUC)	19.494	8.092	44.854	36.762	0,81
6	Renta bruta media por persona (RBP)	15.779	5.260	38.000	32.740	0,78
7	Mediana de la renta por unidad de consumo (MANAUC)	17.764	6.650	38.150	31.500	0,77
8	Renta neta media por persona (RNP)	13.033	4.996	27.069	22.073	0,76
9	Fuente de ingreso: salario (FIS)	8.950	2.347	21.083	18.736	0,67
10	Tamaño medio del hogar (TMH)	2,55	2,10	3,70	1,60	0,40
11	Índice de Gini (GINI)	28,06	21,50	42,70	21,20	0,36
12	Fuente de ingreso: pensiones (FIP)	3.749	668	8.543	7.875	0,32
13	Distribución de la renta P80/P20 (DR)	2,45	1,80	3,60	1,80	0,27
14	Porcentaje de población española (PPE)	96,39	77,40	99,70	22,30	0,10
15	Total Población (P)	1.236	497	2.459	1.962	0,08
16	Porcentaje de población menor de 18 años (M18)	16,32	8,90	36,30	27,40	0,06
17	Porcentaje de población de 65 y más años (M65)	21,56	2,10	40,50	38,40	0,02
18	Edad media de la población (EM)	44,48	30,20	53,30	23,10	0,02
19	Porcentaje de hogares unipersonales (PHU)	28,06	9,00	47,90	38,90	-0,15
20	Fuente de ingreso: otras prestaciones (FIOP)	786	505	1.433	928	-0,17

Tabla 1. Estadísticos descriptivos de variables del estudio. Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos ADRH (INE, 2022)

Los resultados del análisis que plantea la ponencia permiten mapear el bien vivienda y calificar el precio del bien, en base a elementos tales como la renta de los hogares, la accesibilidad y la desigualdad. Esto es, señala el estudio: “Esto confirma que la vivienda es un bien posicional cuyo valor deriva de su inserción en la geografía social estratificada”.

La atención del modelo no se queda sólo en una propuesta local, sino que extrapola la metodología para, con la correspondiente actualización, contar con un instrumento para la toma de decisiones en la política de vivienda.

Administrativamente el trabajo, además, integra la necesidad de cruce de los datos obtenidos con otros como fuentes del catastro (régimen de tenencia o vivienda vacía), el registro de la propiedad, y las licencias turísticas.

Este estudio resulta prometedor y útil para otras propuestas que pudieran abundar en la materia. Algunas relevantes afirmaciones del trabajo apuntan que la desigualdad de la riqueza es en España considerablemente más alta que la desigualdad en los ingresos.

Sin embargo, añade el autor: “la elevada tasa de propiedad de vivienda en hogares españoles (75%) actúa como amortiguador de esta disparidad, ya que la vivienda llega a representar el 50% del patrimonio neto de los hogares”. Reflexión que nos resulta de especial utilidad porque la ratio

‘propiedad–alquiler’ es otro de los temas relevantes en la política de vivienda, al haberse apostado por un incremento de la vivienda en régimen de alquiler en detrimento del parque de viviendas en propiedad, y afectándose en cierta forma el diagnóstico final del Prof. Cubells.

Consideramos, ampliamente sugerente ambos aportes que conectan variables con demanda, realidad social, y consecuencias para la planificación territorial y urbana.

2.2. Resultados de las agendas urbanas y su evolución a las agendas urbano-rurales

El siguiente eje del panel enmarca la problemática de estudio en el marco de las agendas urbanas y en el específico supuesto de las agendas urbanas-rurales. De las contribuciones recibidas para este eje se ha considerado relevante la que presentan Claudia Cabrera Fernández, urbanista y arquitecta, Cristian Cabrera Falcón, geógrafo, y Ana Valerón Romero, arquitecta. Investigadores todos ellos de GESPLAN, que presentaron un aporte titulado: “Claves para la evolución integral de los territorios cuidadores: Agendas Urbano-Rurales”.

El estudio de los investigadores de GESPLAN se centra en el examen de las Agendas urbano-rurales con el fin de reconocerlas como sistemas vivos que sostienen simultáneamente a personas y ecosistemas evolucionando “hacia una agenda integral y holística orientada al equilibrio y la cohesión territorial”.

El aporte centra y sus reflexiones tomando en consideración la experiencia del Plan de Acción Local de la Agenda urbana y rural de Los Silos (Tenerife). Además, como señala la ponencia: “la fragmentación territorial ha supuesto un obstáculo para la planificación coherente, sostenible y equitativa”.

En este sentido el aporte reseñado enfatiza, desde la noción del periodo en el que nos encontramos como el siglo líquido -aquel en el que se producen adaptaciones sin pérdida de la consistencia estructural-, la necesidad de integración que buscan las agendas y que materializa las agendas urbano-rurales.

El examen de las agendas urbano-rurales se aterriza en el estudio para el caso de PAL AUR Los Silos, y se parte de un diagnóstico multidimensional e interdisciplinar, para identificar áreas funcionales, y reflexionar sobre la necesidad de abordar enfoques integradores en la ordenación del territorio pues la ciudad no puede existir sin el campo ni la naturaleza.

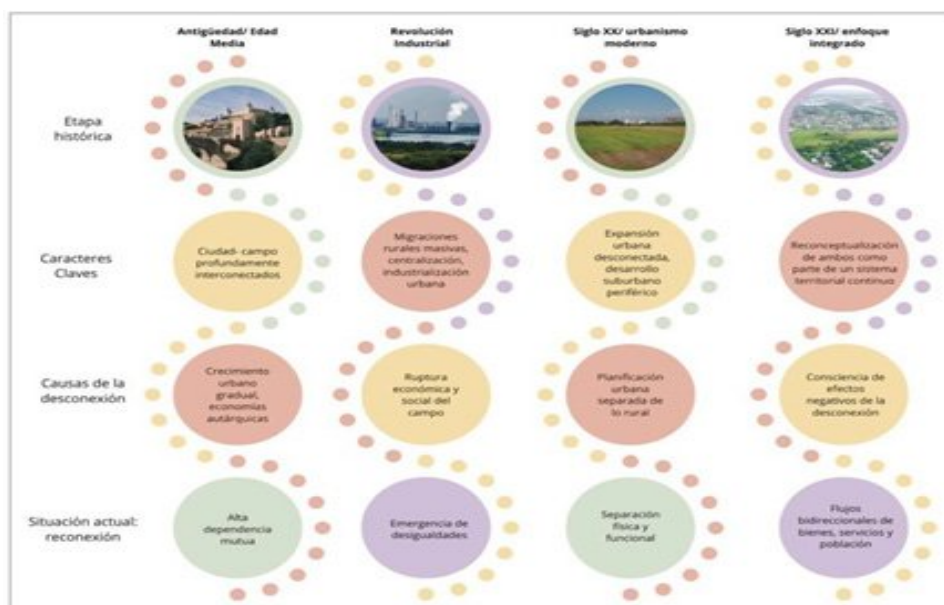


Imagen 3. Mapa conceptual, evolución histórica. Fuente: elaboración propia

2.3. Adaptación de las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos a las necesidades sociales y a las nuevas oportunidades de la integración suprarregional, sin áreas de desventaja comparativa. Papel de las áreas metropolitanas

El tercer eje del panel atiende a la necesidad de adaptación de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos a las necesidades sociales. Es algo más que la atención a la política de vivienda para centrarse en la atención a las oportunidades de integración suprarregional y el papel de las áreas metropolitanas. En esta ocasión de los aportes recibidos se han seleccionado dos, que además vienen a reflejar experiencias internacionales.

Así, se seleccionan para la defensa y se integran en esta relatoría las ponencias tituladas:

- “Mejoramientos habitacionales y acceso a la vivienda adecuada: aportes desde la experiencia del Programa Mi Pieza (Argentina, 2021–2023)”, cuyas autoras son Giselle Andrea Aguirre y Mariana Celia Aranovich. Ambas, investigadoras del Centro para la Integración Socio Urbana (CISUR), y coordinadora del Relevamiento Nacional de Barrios Populares de Argentina (RENABAP), respectivamente.
- “Habitabilidad urbana en transformación: percepción ciudadana versus realidad territorial en una colonia en transición de un modelo expansivo hacia un modelo compacto de Puerto Vallarta”, de Horacio Ramírez Rodríguez, Jorge Ignacio Chavoya Gama, y Héctor Javier Rendón Contreras, profesores investigadores de la Universidad de Guadalajara en México.

Dos visiones que se proyectan en el espacio latinoamericano para confluir en la atención a la transformación urbana, tanto específicamente respecto de los programas de acceso a la vivienda en Argentina, como de las intervenciones desarrolladas para la habitabilidad urbana en el modelo compacto de Puerto Vallarta en México. La contribución de las investigadoras argentinas informa de las actuaciones que se vienen desarrollando para mejorar el acceso a la vivienda, en particular la creación del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y el Certificado de Vivienda

familiar (CVF), y se detalla el programa Mi PIEZA, implementado durante el período 2021-2023, en el marco de la política de integración urbana. Para el caso de la contribución de los profesores de la Universidad de Guadalajara, el estudio obedece a la investigación doctoral que se presenta y en la que se analiza la transición que ha sufrido la colonia Emiliano Zapata en Puerto Vallarta al pasar de un modelo expansivo de crecimiento a un modelo de esquema compacto. El aporte supone un avance interesante de la tesis doctoral que se viene desarrollando sobre la cuestión.

Así, la hipótesis de partida se expresa señalando que: “la habitabilidad no sólo debe medirse mediante indicadores técnicos (Ocupación del suelo, Espacio público, Movilidad, Servicios, Accesibilidad, Espacios verdes, Cohesión social), sino también desde la percepción social, pues los habitantes son actores centrales en la validación o cuestionamiento de las políticas urbanas y sus reformas, el ciudadano es el que sufre o goza el territorio. Así, se propone contrastar la evaluación objetiva del territorio con la percepción ciudadana sobre su entorno, para identificar si la transición urbana ha generado mejoras o deterioros entre lo planificado y lo vivido”. Resulta en el estudio relevante la distinción entre habitabilidad interna, referida a la vivienda y la habitabilidad externa que se predica de la interacción con el entorno urbano cercano. Pues bien, a esta interacción es a la que se refiere el estudio que se presenta, en el marco del cual se lleva a cabo un examen de indicadores de habitabilidad.

El examen de los indicadores y la proyección realizada concluye que: “la sostenibilidad urbana no se alcanza únicamente mediante densificación o eficiencia territorial, sino incorporando la voz de los habitantes como actores centrales en la validación de políticas y modelos de ciudad”. Es preciso volver la mirada hacia los desencadenantes humanos en la validación de las políticas y modelos de ciudad. No tan alejada esta última reflexión de la que nos traían en este panel los trabajos del Prof. Cubells, o los aportes con los que comenzábamos el presente eje.



Imagen 4: Intervención de Javier Martín Ramiro. Autor: Julián Bueno Risco.

Dimensiones						
1. Ocupación del suelo	2. Espacio público y habitabilidad	3. Movilidad y servicios	4. Complejidad urbana	5. Espacio verde y biodiversidad	6. Metabolismo urbano	7. Cohesión social
Sub-dimensiones						
Diversidad de viviendas	Compacidad corregida Sub-dimensión ELIMINADA	Modo de desplazamiento de la población	Índice de diversidad urbana	Índice biótico del suelo	Consumo energético por sectores y Demanda energética por sectores	Índice de envejecimiento
Compacidad absoluta	Calidad del aire	Proximidad de la población a redes de transporte público alternativa al automóvil	Equilibrio entre la actividad y la residencia	Espacio verde por habitante	Producción local de energías renovables Sub-dimensión ELIMINADA	Población extranjera
	Confort acústico	Reparto vial público: peatona-vehicular	Proximidad a actividades comerciales de uso cotidiano	Cubiertas verdes	Autosuficiencia energética a partir de energías renovables Sub-dimensión ELIMINADA	Titulados de tercer grado Sub-dimensión ELIMINADA
	Confort térmico	Proximidad de la población al aparcamiento para bicicletas	Actividades densas en conocimiento	Proximidad de la población a espacios verdes	Consumo hídrico por sectores y Demanda hídrica por sectores	Viviendas con protección oficial
	Accesibilidad vial	Aparcamiento para el vehículo privado fuera de la calzada	Continuidad espacial y funcional de la calle corredor	Índice de funcionalidad de los parques urbanos	Regeneración de aguas marginales Sub-dimensión ELIMINADA	Dotación de equipamientos públicos Sub-dimensión ELIMINADA
	Proporción de calle	Déficit infraestructura teórico de aparcamiento para el vehículo privado		Biodiversidad del arbolado	Autosuficiencia hídrica Sub-dimensión ELIMINADA	Proximidad de la población a servicios públicos Sub-dimensión ELIMINADA
	Percepción espacial del verde urbano	Operaciones de carga y descarga de mercancías fuera de la calzada		Conectividad de los corredores verdes urbanos	Autoproducción de alimentos Sub-dimensión ELIMINADA	Eficiencia del sistema urbano Sub-dimensión ELIMINADA
	Proximidad de la población a los servicios básicos	Infraestructuras de servicios			Cierre del ciclo de materia orgánica Sub-dimensión ELIMINADA	Participación social Sub-dimensión AÑADIDA
					Emisión de gases de efecto invernadero en la atmósfera Sub-dimensión ELIMINADA	Sentido de pertenencia Sub-dimensión AÑADIDA
					Contaminación lumínica	Colaboración social Sub-dimensión AÑADIDA
						Confianza social Sub-dimensión AÑADIDA

Tabla 2. Sistema de indicadores y condiciones para ciudades grandes y medianas a utilizar. Fuente: elaboración propia.

3. Intervenciones y debate en la Mesa Redonda sobre Estrategias en política de Vivienda

Así, la intervención de **Javier Martín**, en calidad del director general de vivienda del Ministerio, fue la que inició el debate poniendo en primer lugar en valor de la colaboración interinstitucional para abordar el problema de la vivienda, así como la necesidad de llevar a cabo acciones que lleguen a las capas de población que lo precisan, aunque para ello en ocasiones deba acudir a la adopción de medidas de carácter coyuntural, pues la emergencia habitacional lo demanda, pero que es preciso plantear propuestas estructurales pues “las medidas de hoy son la solución de mañana”. Ello sin perjuicio de que haya que adoptar medidas necesarias para que se puedan minimizar y resolver el impacto del problema hoy.

Por ello presentó el director general una estrategia de futuro que incluía tres bloques diferenciados. El primer bloque fue la atención al claro desequilibrio entre oferta y demanda. Y afirmó: “como todo desequilibrio entre dos elementos que se producen en cualquier mercado o ecosistema que estemos tratando, el enfoque debe ser también múltiple. Y, en este caso, tenemos que tener un enfoque de oferta y también un enfoque de demanda”. Así, los números presentados fueron suficientemente elocuentes para apuntar que existe en la actualidad un déficit en la oferta de vivienda asequible para la demanda de ésta, pues hemos pasado en 2008 de producir más de 600.000 viviendas al año a producir poco más de 100.000 viviendas al año.

Este desfase entre la oferta y demanda de vivienda cada vez se incrementa más.

Año	Hogares Nuevos	Viviendas Terminadas	Déficit Anual Aprox.	Déficit Acumulado
2021	183.000	~90.000	-93.000	~300.000
2022	185.000	~95.000	-90.000	~400.000
2023	188.000	98.000	-90.000	~500.000
2024	183.000	100.980	-82.000	~700.000
2025	~200.000	~110.000	-90.000	~800.000

Tabla 3. Elaboración propia a partir de Informe de Estabilidad Financiera, otoño 2025 (www.bde.es); Observatorio de Vivienda y Suelo (OVS), Boletines 2024-2025 (www.mivau.gob.es) y Banco de España.

Incide, en este sentido, el director general en que la oferta que se produzca lo sea a precios asequibles, y que integren el componente social para los entornos más vulnerables. Esto significa, en la expresión del Ministerio, facilitar no sólo a quien precise vivienda sino facilitar la colaboración público-privada. Hay, además, una parte de la oferta que sólo puede ser abordada: “mediante iniciativa pública porque la iniciativa privada no va a entrar ni a asumir el riesgo ni tampoco va a entrar a cubrir determinadas capas, salvo que las administraciones le den las garantías suficientes”. En esta proyección social, manifestada en todas sus variables, destacó en la intervención del director general, la apuesta por integrar la perspectiva territorial, pues las estrategias que se desarrollen deben hacerlo acompañadas de dinámicas que permitan el desarrollo socioeconómico, y que se conecte con la noción de ciudades sostenibles. Esto es, se puso encima de la mesa la tensión entre el espacio rural y el urbano de las megalópolis, y las tensiones que se observan respecto de la demanda de vivienda, pensando en la puesta en marcha de actuaciones que permitan una cohesión social a nivel territorial. Así se propone canalizar la demanda que vaya a los territorios intermedios o a un territorio más rural.

En segundo lugar, abordó el director general lo que calificó como la dignidad del parque de vivienda, desde la perspectiva de rehabilitación, de renovación, de regeneración. En palabras del director general: “estamos perdiendo entornos, estamos perdiendo con esos entornos, culturas, formas de hacer, y esto hace que perdamos parte de nuestra identidad en el fondo”. En este contexto se plantearon la búsqueda de soluciones que permitieran: “canalizar la renovación y la rehabilitación de viviendas a un menor esfuerzo de recursos de las administraciones y podamos concentrar los recursos de las administraciones allá donde no es posible que eso subsista solo, es decir, a entornos más vulnerables, barrios con más vulnerabilidad o a entornos con un abandono mayor que no pueden ser recuperados si no es por las administraciones como son el entorno rural o núcleos de mediano tamaño”.

Finalmente, la atención a las fórmulas constructivas centró también la atención de la intervención que incorporó el concepto de la industrialización en el proceso constructivo, con el fin de mejorar la eficiencia energética de las edificaciones y reducir las emisiones de CO² del parque inmobiliario. Sostuvo, en su intervención, el valor de la sostenibilidad, social, económica y ambiental, pensando en el territorio como elemento fundamental en el que confluyen todos estos elementos y proponiendo una colaboración interadministrativa e interinstitucional precisa y necesaria para encontrar respuestas estructurales y no meramente coyunturales al problema.

A continuación, intervino **Heliberto García Porto**, director general de Urbanismo y Vivienda de la Xunta de Galicia, que llevó a cabo un análisis centrado en la cuestión más relevante de las estrategias de vivienda a futuro. Inició su presentación poniendo en el debate los datos relativos al desplome de la construcción de viviendas en Galicia. Así se ha pasado de picos históricos de 45.000 viviendas iniciadas a unas 4.000 en la actualidad (tocando un mínimo histórico cercano a 100 viviendas en el año 2015). A ello se ha sumado una subida exponencial de los precios del alquiler de vivienda, pero con una diferencia, pues Galicia se diferencia por tener prácticamente un 18% de vivienda vacía, sin que haya grandes tendedores de vivienda con carácter general. El mercado depende abrumadoramente de personas físicas: entre un 96% y un 97% de la vivienda en alquiler está en manos de pequeños propietarios, esto, en palabras del director general, marca la diferencia respecto a otras partes del territorio nacional. Además, se destaca que el perfil demográfico de estos propietarios muestra una edad media de 62 años; se trata en su mayoría de pensionistas que utilizan estas rentas para complementar sus ingresos. Es decir, Galicia presenta una paradoja territorial: mientras el Eje Atlántico sufre una presión de demanda extrema, el interior cuenta con un stock significativo de vivienda vacía. Este diagnóstico diferenciado permite al director enfatizar que las medidas deben ser también diferentes para abordar el problema de la vivienda en la Comunidad Autónoma.

Así, se presentan dos líneas de actuación, de un lado una línea que tiene que ser la coyuntural, atender de una forma inminente a las primeras necesidades de vivienda y por lo tanto esto tiene que provenir a través de ayudas; ayudas al alquiler, ayudas a la compra; y de otro lado se plantean medidas para la legislatura que incluyen los instrumentos técnicos y metas de la legislatura (2024-2028).

Según señaló el director general para 2026, el presupuesto en vivienda alcanzará los 350 millones de euros. El objetivo de legislatura es construir 4.000 viviendas de promoción pública con una inversión de 750 millones de euros, además de movilizar suelo para 25.000 viviendas (donde el 80% será protegida). Medidas para las que se busca además el consenso, con participación de los agentes implicados. En este sentido también se apuntan los contactos realizados con el sector de la construcción industrializada, habiendo constituido un grupo de trabajo sobre industrialización en el sector.

Dos elementos relevantes se expusieron, además, en la presentación del director general, de un lado la puesta en valor de los Proyectos de Interés Autonómico cuya declaración vendrá a permitir a la Administración agilizar trámites de suelo residencial de forma excepcional. Además, el mecanismo incluye el uso de la expropiación y gestión directa para reducir los plazos de tramitación a la mitad, permitiendo que la urbanización y la edificación puedan ejecutarse de forma simultánea. Como ha señalado: “lo que se hace es, conjuntamente con los ayuntamientos, localizar o delimitar ámbitos

de suelos urbanizables que están incluidos ya en los propios planes generales y se delimitan conjuntamente con el Ayuntamiento, ya que, aunque estén delimitados en el plan general, a través de este proyecto de interés autonómico lo que se puede hacer es reajustar la delimitación a efectos de garantizar su viabilidad, evitar incluso afecciones que no estaban contempladas en el propio plan. Lo que da una mayor flexibilidad a este desarrollo es, con una vez habilitada esa declaración, incluye ya ese interés autonómico, lo cual permite que sea la propia Xunta de Galicia quien haga el desarrollo a través de la aprobación o de la tramitación de la ordenación de ese ámbito con una tramitación simplificada y abreviada, reduciendo los plazos a la mitad”.

Medidas de agilización procedimental a la que se sumó la presentación del Programa REXURBE, iniciativa autonómica que permite la adquisición y rehabilitación en conjuntos históricos que han sido declarados como bienes de interés cultural (BIC), con el fin de convertirlos en vivienda pública, y con ello no sólo se recupera el patrimonio edificado, sino que se consigue asentar a la vivienda joven, o retenerla. Él explica que el programa se incluyó en la Ley de rehabilitación y regeneración urbana del año 2019.

Además, especifica que la Xunta actúa adquiriendo viviendas mediante ofertas públicas, enfocándose fundamentalmente en conjuntos históricos con un alto valor patrimonial (con declaración de Bien de Interés Cultural o BIC) y en ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes, para luego rehabilitarlas directamente e incorporarlas a los parques públicos municipales. Programa de relevante interés y proyección territorial.

En suma, nos presentan: “modificaciones normativas y legislativas que ayuden a simplificar la tramitación sin perder garantías”.

Tras la intervención del director general de Galicia tuvo la oportunidad de presentar las propuestas autonómicas extremeñas, su director general de Urbanismo, Ordenación del Territorio y Agenda Urbana, **Saturnino Corchero**, a la sazón responsable en el momento del Congreso de estas cuestiones, pues la Comunidad Autónoma se encontraba en pleno periodo electoral. El responsable del gobierno extremeño señaló que uno de los elementos relevantes para el adecuado diagnóstico en las políticas de vivienda es poner en valor la colaboración público-privada, destacando a su vez la idiosincrasia y necesidades diferenciadas en el caso extremeño.

Se trata, por tanto, de buscar soluciones que se adapten a las densidades de la población y a sus realidades administrativas. Pues, como señala el director general: Extremadura es una comunidad rural e identificó algunas cuestiones clave con sus respuestas específicas. Así, señaló: “la necesidad de impulsar la rehabilitación y regeneración urbana; dinamizar la vivienda en el ámbito rural; facilitar el acceso a los jóvenes; potenciar el parque público de vivienda en alquiler; y disponer de suelo finalista”.

En este contexto y respecto de las medidas para facilitar el acceso a la vivienda a los jóvenes, se propuso actuar tanto en la vía de adquisición (mediante la construcción de vivienda pública, aval joven, ayudas directas a la entrada) como en la del alquiler (bono joven y ayudas al alquiler).

Respecto de la dinamización de la vivienda en el ámbito rural, apuntó el director general que, si bien es una región eminentemente rural, sufre problemas de vivienda vacía, obsolescencia del parque

inmobiliario y escasez de oferta de alquiler. Para solucionarlo, abogó por la agilización urbanística, el impulso a la vivienda protegida y auto promovida, y las ayudas a la rehabilitación, eficiencia energética y accesibilidad.

A esta medida se suma la necesidad de: “potenciar el parque de vivienda pública en alquiler”, para ello se apuntó a la agilización urbanística y a la simplificación administrativa, pues debería disponerse de suelo preparado no sólo para facilitar el acceso a la vivienda sino también como motor de la dinamización socioeconómica, ya se traten de actividades productivas o de dotaciones e infraestructuras.

Hay, además, en relación con esta medida, la necesidad de llevar a cabo un impulso necesario a la rehabilitación y regeneración urbana, teniendo para ello en cuenta las adaptaciones normativas a las tipologías locales¹.

Bajo estas premisas se detallaron algunas de las medidas adoptadas en la Comunidad Autónoma que se vinculan a la digitalización de los instrumentos de planeamiento, que permita contar con un “Portal de Suelo”: Una herramienta digital a golpe de clic donde se puedan consultar de forma transparente las clasificaciones de suelo y sus parámetros urbanísticos y de edificabilidad. Esto permitiría una actualización de los instrumentos de planeamiento municipal.

El director general se detuvo, entonces, en explicar que el modelo extremeño cuenta con oficinas comarcales financiadas por la comunidad autónoma. Así, desde el punto de vista organizativo, Extremadura cuenta con 26 oficinas comarcales y se hace hincapié en el apoyo técnico a los pequeños municipios. Estas oficinas dotan a las mancomunidades, de arquitectos y juristas que asisten a los ayuntamientos en la redacción del planeamiento, gestión urbanística y tramitación de licencias.

A estas medidas se añadieron otras sobre fiscalidad, tanto directa como indirecta (bonificaciones en el IRPF o reducciones en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales), como incentivo clave para facilitar el acceso a la compra a los sectores más jóvenes.

Finalizada la presentación del director general de Extremadura continuó con la presentación de **Elga Molina**, directora general de Vivienda del Gobierno de Navarra. La presentación de la directora general arrancó con unos datos clave, Navarra cuenta con un parque de vivienda protegida que representa el 23 % del total de vivienda por encima de la media europea, con una población relativamente pequeña en relación con la media nacional, lo que hace el caso navarro especialmente interesante. Su estrategia combina la intervención en el mercado, el impulso de nuevas tipologías y la movilización de vivienda, sustentadas en las siguientes propuestas y políticas. De un lado, existe un sistema de ayudas garantizadas, como herramienta pionera a nivel nacional que sólo comparten con el País Vasco. Esto significa que no están sujetas a convocatorias cerradas. Si el ciudadano cumple los requisitos, la ayuda se concede mediante partidas presupuestarias ampliables (sistema de derecho subjetivo). Esto es posible porque se parte del diseño de partidas presupuestarias ampliables de tal forma que los presupuestos son ampliables asegurándose con ello que los fondos estén disponibles.

¹ Así, se explicó que en el caso de Extremadura no tienen nada que ver los pueblos del norte de Cáceres con los de Badajoz, de tal suerte que si no se distinguen estas realidades se impide y bloquea las actuaciones de rehabilitación.

Además, se realizan pagos directos al promotor, aunque el beneficiario real sea el inquilino o el adquirente de vivienda. Ello dota de seguridad al promotor, eliminando el riesgo de impago y fomentando la confianza en el sector privado. En este contexto se destacó la puesta en marcha de iniciativas como la de Sarriguren que permitirá incrementar la construcción de vivienda protegida, en tal magnitud, que se espera que el 90 por ciento del parque inmobiliario del municipio sea vivienda protegida.

En otro orden de ideas, y en el desarrollo de la Ley Estatal de Vivienda (12/23 de 24 de mayo), Navarra ha apostado por la declaración de zonas de mercado tensionado y se ha llevado a cabo la declaración autonómica de 21 zonas en el mes de Julio de 2025, lo que ha sido acompañado de un conjunto de medidas entre las que se encuentran las prórrogas contractuales de los contratos de alquiler, y otras 52 medidas más². La responsable aproximó algunas de las 52 medidas, las que consideró más novedosas para el sector. Así, se destacó la puesta en marcha de planes con los ayuntamientos que señaló: “nos va a permitir establecer líneas estratégicas conjuntas con cada uno de ellos y reconociendo la diversidad territorial y los problemas concretos de cada uno de estos 21 ayuntamientos”.

Entre las medidas previstas se integra la captación de vivienda vacía integrándola en el sistema público, ofreciendo garantías a los propietarios (pago de rentas, anticipos de hasta cuatro mensualidades) y permitiendo a los inquilinos acceder a ayudas y precios limitados. Así, para movilizar las viviendas vacías o edificios con problemas estructurales desatendidos, propone implementar el alquiler forzoso (cesión obligatoria) y la enajenación forzosa, buscando alternativas más ágiles que la expropiación para recuperar los inmuebles.

Téngase en cuenta que en la Comunidad Autónoma se ha aprobado recientemente, la Ley 9/2025 de 30 de junio, para el derecho a la vivienda asequible³. Esta norma que fue destacada en la ponencia ha supuesto un cambio: “trascendental en el modelo y régimen de adjudicación de las viviendas protegidas en Navarra, introduciendo importantes avances en la mejora del acceso a una vivienda adecuada y asequible”⁴.

De las novedades de la norma se destacaron la siguientes:

A) Establecimiento de nuevas modalidades de vivienda protegida que permitieran integrar la máxima tipología posible. Así se prevé la puesta en marcha de las “Viviendas de alquiler asequible”, nueva tipología de protección con un precio intermedio (8,2 €/m² frente a los 6,5 €/m² de la vivienda tradicional), pensada específicamente para la capa de la población que no puede acceder al mercado privado, pero que tampoco cumple con los requisitos para acceder a la vivienda protegida convencional.

B) “Derecho de Superficie”: Una de las medidas relevantes es la que prevé el derecho de uso de la vivienda por 75 años, (prorrogable hasta 99 años), tras lo cual la vivienda revierte de nuevo a

² <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/vivienda-agenda-urbana/Paginas/2025/140725-objetivos-plan-estatal-vivienda.aspx>

³ Así, esta norma fue seguida por la aprobación de la Ley 15/2025, de 27 de noviembre, de modificación de la Ley Foral 10/2020, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra (BOE de 20 de diciembre de 2025, núm. 305).

⁴ Exposición de Motivos de la Ley Foral 15/2025, de 27 de noviembre de modificación de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra.

la Administración. Esto garantiza una estancia a largo plazo, pero elimina el derecho a herencia para evitar la especulación.

C) A esta medida se suma la “cesión de suelo en derecho de superficie a promotores privados”, la ley facilita la cesión de suelo público de forma gratuita o casi gratuita a entidades privadas para que construyan y gestionen mediante derecho de superficie, exigiéndoles a cambio que sean entidades de lucro limitado.

En suma, se trata de medidas que abordan el problema proponiendo un aumento de la oferta de vivienda mediante estas ideas.

Para la atención a la “Vivienda Colaborativa” (co-housing) y la diferente introducción de tipologías, se propone un fuerte impulso a las cooperativas de autopromoción de vivienda, ofreciéndoles acompañamiento técnico y subvenciones directas que pueden cubrir hasta el 35% del coste máximo de la vivienda, anunciándose que se habían iniciado los trámites para la elaboración de una “ley de vivienda colaborativa”⁵.

La interesante aportación del Gobierno Navarro en este punto converge con otras iniciativas europeas, y con la adaptación a las necesidades poblacionales, al prever viviendas de uso privado y espacios comunes destinados a múltiples usos. La titularidad de esta vivienda va a recaer sobre una cooperativa formada por personas socias, quienes tendrán el derecho de uso exclusivo de sus viviendas y espacios compartidos a largo plazo. Las viviendas colaborativas construidas bajo derecho de superficie o concesión administrativa revertirán a los 75 años a la Administración, de esta forma se viene a asegurar la finalidad pública del suelo y disminuir la especulación sobre la vivienda. Además, anunció la directora general la puesta en marcha de una serie de ayudas para hacer frente a la constitución de las cooperativas, para que “sean las personas las que construyan sus propias viviendas”.

Otra propuesta regulatoria interesante es el “Decreto de habitabilidad”, norma que viene a sustituir al texto vigente desde 2004, y que nace con el objetivo de: “garantizar que todas las viviendas de la Comunidad foral reúnan unas condiciones mínimas dignas y adecuadas para el desarrollo vital de las personas”.

La idea que subyace a la nueva regulación es la necesidad de adaptación de las viviendas a las exigencias de eficiencia energética, pero combinando éstas con la nueva y específica realidad de las viviendas, especialmente las que se ubican en centros históricos o se encuentran en procesos de rehabilitación. Se trata con ello de dar respuesta a la existencia de un parque muy envejecido de casas de grandes dimensiones (caseríos) dando la oportunidad de que se pueda actuar en estas viviendas garantizando siempre el derecho a una vivienda digna.

Complementariamente a lo anterior se presentó la puesta en marcha del plan EtxeON, un nuevo plan de vivienda pública que prevé la construcción de 735 viviendas en cinco años. La iniciativa, con una inversión superior a 160 millones de euros, impulsará modalidades como el alquiler asequible, el alquiler social, el derecho de superficie, y las cooperativas en cesión de uso.

⁵ Puede verse alguna información relevante sobre este proyecto de Ley que se encuentra, cuando estas líneas se redactan en elaboración en: <https://www.noticiasdenavarra.com/economia/2026/02/18/vivienda-colaborativa-navarra-solucion-especulacion-inmobiliaria-10716166.html>

Todas las promociones se desarrollarán bajo criterios de eficiencia energética y sostenibilidad, con el objetivo de ampliar el parque público y garantizar el acceso a una vivienda digna en la Comunidad Foral. Según puso de manifiesto la directora general el Plan se instrumenta a través de las siguientes medidas:

- Ejecución compartida: El plan se lleva a cabo, por una parte, a través de la empresa pública Nasuvinsa⁶ y, por otra parte, mediante una empresa mixta (conformada por un 50% de capital público y un 50% de la empresa privada que gane la licitación).
- Volumen de construcción: El objetivo de esta primera fase del plan es permitir la construcción de un total de 735 viviendas.
- Diversidad tipológica: Las viviendas proyectadas bajo este plan combinarán las diferentes tipologías habitacionales y modalidades que ofrece el sistema navarro.
- Rehabilitación rural: Además de la nueva promoción de viviendas, el plan incorpora un paquete específico destinado a impulsar un plan de rehabilitación rural en la Comunidad.

Finalmente, la directora informó de la puesta en marcha del Observatorio de Vivienda de Navarra, modificación en cuanto a la actividad del Consejo Nacional de la Vivienda de Navarra, y atención específica, en la regulación aprobada, a la gentrificación residencial, un mapa completo de iniciativas y actuaciones que resultan especialmente sugerentes y de interés.

Siguiendo con el turno de intervenciones, se llevó a cabo la presentación de **María Luisa Gómez**⁷, de las principales propuestas para abordar el problema de la vivienda. Partiendo de la descripción de un escenario actual, en el que la tecnología forma parte de nuestras vidas y condiciona muchas de nuestras actividades, permitiendo, por ejemplo, la puesta en marcha de aplicaciones y gemelos digitales que puedan ayudarnos en la toma de decisiones en materia de vivienda.

Pero la tecnología, que precisa conocer con detalle los parámetros de los que se parte en la propuesta de actividades, da soluciones también cuestionables, pues en la política de vivienda hay que conjugar muchos intereses a veces contrapuestos.

En primer lugar, apunta la ponente a la necesidad de abordar un enfoque integrado que parta entre otras cuestiones de la política de rehabilitación de vivienda, pues el parque inmobiliario español está envejecido y necesita actuaciones que permitan acondicionarlo, para evitar cuestiones importantes como, por ejemplo, la pobreza energética.

La atención a los objetivos de desarrollo sostenible que deben estar presente en la política de vivienda, como en todas las políticas públicas que las administraciones públicas desarrollen en nuestro país, parecen, en la reflexión de la autora, lejos de alcanzarse. Con especial incidencia en los que se refieren al número 11, respecto de la búsqueda de ciudades y asentamientos humanos resilientes, inclusivos, seguros, y sostenibles.

⁶ <https://www.nasuvinsa.es/es>

⁷ Profesora Titular de Derecho Administrativo. Acreditada a Cátedra de Universidad en la Universidad de Málaga.

En este sentido, la autora destaca que no sólo basta, para hacer efectivo el cumplimiento del artículo 47 de la Constitución, el aseguramiento de políticas que permitan el acceso a una vivienda, sino que esta vivienda debe ser adecuada.

Así, se presentan dos enfoques en la política de vivienda. El enfoque AFP (Affordability), lo que hemos venido a llamar el nivel de asequibilidad de la vivienda, que en otro idioma se traduce como accesibilidad, y el enfoque ADAPT, que piensa en el grado de adecuación de la vivienda a quien debe ocuparla. Este segundo enfoque parece haberse olvidado, porque la vivienda no es un bien que pueda ser adaptado, o valorizado en función de la necesidad de quien en ella reside.

Sin embargo, si queremos edificar vivienda, se propone que debe ser resiliente, y se entiende en esta resiliencia también la adecuación. Además, la tecnología está presente también en las viviendas, sin que la regulación haya realizado avances al respecto, más allá de la Ley de calidad de la arquitectura de 2022; se señala la necesidad de que la legislación autonómica se ocupe de la domótica.

Y se apunta: “debe tocarse el tema éste porque la regulación de la introducción de la tecnología a la vivienda es importante si no queremos caer en la deriva de que sean los grandes operadores multinacionales”.

Se apunta otra cuestión vinculada al envejecimiento progresivo de la población, que afectará a la forma en la que debe adaptarse también la vivienda. Y pensar en las intervenciones en vivienda como intervenciones urbanas porque la vivienda debe integrarse en la malla urbana y por tanto requiere un enfoque que integre las zonas verdes, la movilidad, y por qué no, la integración en las ciudades inteligentes.

Todo ello, además, debe integrar aspectos vinculados a la inclusión social, porque la vivienda puede ser un elemento de exclusión social, y la tecnología tampoco ayuda en este sentido sino se tienen las adecuadas capacidades digitales.

La autora destaca, además, el problema que enfrentan quienes viven solos, los que cómo el defensor del pueblo señalara en 2013, son prisioneros de sus viviendas, bien por temas de accesibilidad, bien porque la vivienda, siendo el único activo al que tienen acceso, no les permite una integración más allá en el espacio urbano.

Aquí, resulta especialmente relevante la función que desempeña la ordenación del territorio y el urbanismo, y el abordar los problemas con perspectiva interdisciplinar.

Finalmente, esta sostenibilidad social, que debe complementarse, además, desde la sostenibilidad ambiental, económica, y urbana, puede y debe orientar las respuestas que se proponen.

Se constata, además, un dato relevante el parque de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública en España no representa más del 3,3 por ciento.

Indicador	Cuantía
Viviendas protegidas totales	596.693
Parque público (titularidad autonómica y municipal)	318.000
% vivienda protegida sobre viviendas principales	3,4 %
% parque público sobre hogares	1,72 %
Alquiler social (estimación Banco de España)	300.000
% alquiler social sobre viviendas principales	1,5 %

Tabla 4.Elaboración propia a partir de publicaciones Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Parque de vivienda protegida en los principales países de Europa



Figura 3. Parque de vivienda Fuente: Ministerio de Vivienda, INE, Eurostat y Housing Europe

La exposición finalizó con la comparativa y breve análisis de la “Ley andaluza de Vivienda” (Ley 5/2025, de 16 de diciembre, vigente desde el 24 de enero de 2026).

Para concluir que: “hasta que no integremos los dos ejes, el eje AFP y el eje ADAPT, cualquier medida que adoptemos, por muy valiosa que sea, por muy estupendos resultados inmediatos que parezca que han resuelto algún problema puntual, si eso no lo integramos en una ordenación del territorio coherente, o en un sistema coherente, estaremos hablando de una sostenibilidad inconclusa”.

La mesa de vivienda fue moderada por **Luciano González Alfaya**, Decano del Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia (COAG), que planteó algunas preguntas relativas en un primer momento a la existencia de cierta culpabilización que parecen realizar los ciudadanos cuando enfrentan los dramas que provoca las dificultades de acceso a la vivienda.

Dado que las comunidades invitadas habían mostrado sus estrategias de vivienda pensando en la falta de vivienda adecuada y de vivienda pública la pregunta se centraba en dar respuesta a la inquietud que la vivienda promueve, como primera preocupación de los ciudadanos según el CIS.

La Mesa coincidió en la valoración de que es preciso llevar a cabo una difusión de lo que se está haciendo para mejorar la transparencia y la comunicación de las propuestas, y tratar de buscar mecanismos de coordinación, o activar los existentes, para permitir que se produzcan más coincidencia y espacios de consenso que de disenso.

La segunda cuestión relevante que se planteó en la sala tuvo que ver con la atención a la forma de la tenencia de la vivienda. En este punto, pareció consensuado en la Mesa que no se debe apostar por un solo modelo, sino que debe convivir la vivienda en propiedad con la de en régimen de alquiler.

Además, se apuntaron otras fórmulas de tenencia que han sido menos exploradas o conocidas como, por ejemplo, el cohousing, el coliving, el derecho de superficie, entre otras, y se apuntó la labor relevante en materia de atender a la necesidad social, pues la política de vivienda debe poner a las personas en el centro del debate, no se trata de una política de ladrillo sino para y por las personas.

La atención a la vivienda que ha evolucionado como derecho, reconocido como tal en instancias internacionales, revela, además, que la atención al bien no debe ser objeto de mercantilización y que la conciencia ahora social apunta en ese reconocimiento al acceso a la misma o la mejora del acceso como una importante asunción de función pública.

Pues como apuntó el director general de Vivienda y Suelo, a nivel del Ministerio, la iniciativa pública entrará donde la privada no puede llegar para no dejar nadie atrás.

Se plantearon relevantes temas en la materia, nociones que señalaban la distinción entre problema de la vivienda y/o problemas de la vivienda, pues ni es uno sólo ni se pueden resolver de manera individual o sencilla sino con la confluencia de todos y en colaboración de la iniciativa pública y la iniciativa privada.

4. Conclusiones de la Mesa

Así, la Mesa abordó cuestiones complejas y generó suficiente debate que puso encima de la mesa cuestiones de diferente magnitud que suponen no sólo la constatación de la experiencia que en su caso ejercen los gestores públicos en la política de vivienda, sino las dificultades intrínsecas vinculadas a la puesta en marcha de propuesta innovadoras que satisfagan el interés general.

Recogemos a continuación algunas de las principales ideas:

Conclusión (Nº + idea clave)	Síntesis
1. Déficit estructural	Se constata un déficit persistente de vivienda asequible por el desequilibrio entre creación de hogares y viviendas terminadas, con efectos directos sobre precios y accesibilidad.
2. Corto plazo + estructura	Las medidas coyunturales (ayudas al alquiler, avales, incentivos) son necesarias para la emergencia, pero deben integrarse en estrategias estructurales de medio y largo plazo.
3. Enfoque territorial	No existe una única crisis: coexisten áreas tensionadas con territorios con vivienda vacía, obsolescencia y baja oferta de alquiler; las políticas deben adaptarse a cada realidad.
4. Suelo y agilización	Aumentar oferta asequible exige disponibilidad de suelo y reducción de plazos mediante simplificación procedimental con garantías e instrumentos específicos que incrementen la viabilidad de la promoción protegida.
5. Rehabilitación e industrialización	Rehabilitar y regenerar (incluidos conjuntos históricos) y avanzar en industrialización, mejora costes, plazos y eficiencia energética, reforzando la sostenibilidad social y ambiental.
6. Vivienda vacía	Se propone movilizar vivienda vacía con incentivos y garantías para pequeños propietarios (seguridad de cobro, anticipos, mediación) y, en entornos críticos, medidas más intensas (cesión/enajenación forzosa).
7. Parque público y alquiler asequible	Se refuerza el consenso sobre ampliar parque público y alquiler asequible/social, combinando promoción pública y colaboración público-privada cuando el mercado no alcanza a la demanda vulnerable.
8. Diversidad de tenencias	Se recomienda diversificar regímenes y tipologías (propiedad, alquiler, derecho de superficie, cooperativas en cesión de uso, cohousing/coliving) para responder a ciclos vitales y niveles de renta.
9. AFP + ADAPT	La política de vivienda debe integrar la asequibilidad (AFP) con la adecuación (ADAPT): accesibilidad, envejecimiento, habitabilidad, eficiencia energética e inserción en entornos urbanos inclusivos.
10. Gobernanza y participación	Se destaca la coordinación interadministrativa, la transparencia y la participación de agentes y ciudadanía, conectando vivienda con agendas urbanas y urbano-rurales para impulsar cohesión territorial.

Tabla 5. Elaboración propia a partir de contenidos examinados con apoyo de Copilot.



Autor fotografías: Julián Bueno Risco.

2ª Mesa Redonda: Producción de energías limpias

Juan Requejo Liberal
Consultor

1. Objetivos y composición de la Mesa

Las diferentes intervenciones de la Mesa de Producción de Energías Limpias abordaron, de manera extensa y plural, la problemática contemporánea del despliegue de las energías renovables y su difícil compatibilización con el territorio, situando este debate en un marco histórico, energético, social y político amplio. La idea de partida es que la transición energética no constituye un mero cambio tecnológico, sino un cambio profundo de modelo territorial, económico y social, comparable en magnitud a transformaciones civilizatorias previas.

Se subraya el carácter profundamente globalizado del metabolismo social contemporáneo. La alimentación, la energía y los bienes de consumo recorren miles de kilómetros antes de llegar a las personas que los consumen, lo que refuerza la dependencia del transporte fósil. Incluso territorios tradicionalmente agrícolas presentan hoy un consumo alimentario casi totalmente deslocalizado. En este contexto, las renovables aparecen no solo como una solución climática, sino como una oportunidad para relocalizar parte de los flujos económicos y energéticos, aunque ello conlleve nuevos conflictos.

La Mesa estaba formada por el moderador **Juan Requejo Liberal** (Consultor) y los ponentes: **Juan Alberto Vidal Herrador**, subdirector general de Energías Renovables y Cambio Climático de la Xunta de Galicia. **Miguel Ángel Gargallo Fernández**, director de Planificación Territorial de Gobierno Vasco. **Jesús López Castejón**, alcalde de Belinchón (Cuenca). **Michela Ghislanzoni**, arquitecta urbanista y directora de Territoria. **Erica Morales Prieto**, Statkraft, Responsable de sostenibilidad y medio ambiente y doctora en Geografía.



Imagen 1: Integrantes de la mesa. De izquierda a derecha: Juan Requejo Liberal (moderador), Juan Alberto Vidal Herrador, Miguel Angel Gargallo Fernández, Michela Ghislanzoni, Jesús López Castejón y Erica Morales Prieto (en videollamada). Autor: Julián Bueno Risco.

2. Introducción al tema propuesto

El moderador de la Mesa señaló que, durante miles de años, las sociedades humanas captaban la energía directamente del territorio mediante flujos naturales (biomasa, fuerza animal, agua, viento) hasta que el sistema tecno-fósil, en apenas dos siglos, provocó una ruptura radical: la energía dejó de constituir un factor ligado al territorio inmediato y pasó a depender de recursos de energía densa, concentrados en determinados lugares del planeta, transportables y geopolíticamente desiguales. Este modelo desencadenó un gran crecimiento en la capacidad productiva y permitió un crecimiento demográfico (Figura 1) y material sin precedentes, pero también generó desequilibrios ecológicos, dependencia energética y una acumulación de residuos de todo tipo. Los atmosféricos han provocado un cambio climático que cuestiona la viabilidad del modelo.

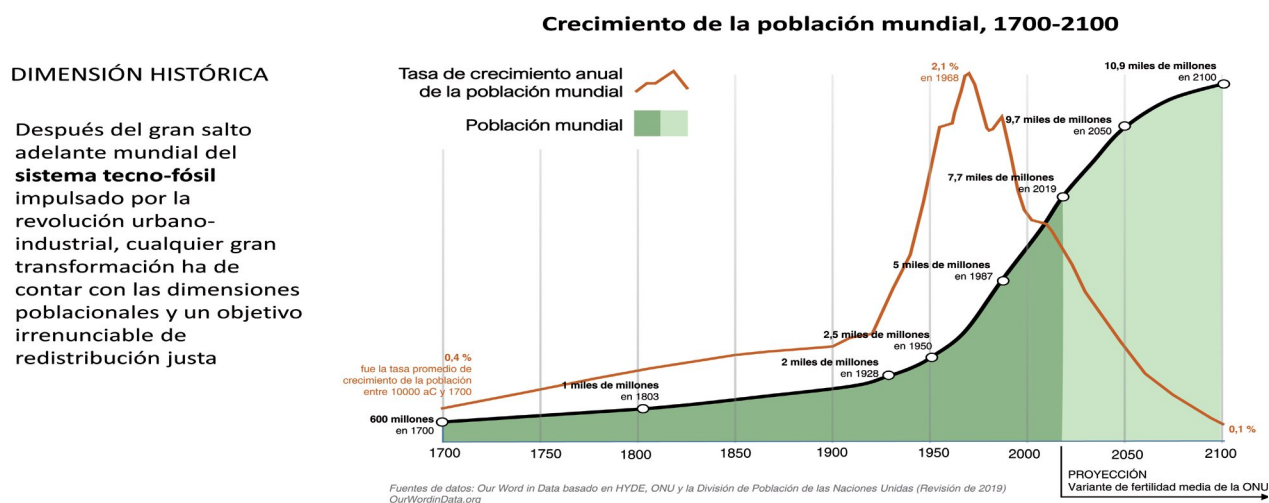


Figura 1. Crecimiento de la población mundial 1800-2100. Fuente: Our world in data basado en HYDE, ONU y la División de Población de Naciones Unidas (Revisión de 2019).

La transición actual hacia un papel protagonista de las energías renovables implica un retorno de la energía al territorio, ya que la captación solar, eólica o hidráulica requiere una presencia física visible y distribuida. Esta re-territorialización de la energía genera tensiones inéditas: infraestructuras extensas, impacto paisajístico, competencia con otros usos del suelo y conflictos sociales derivados de la percepción de imposición externa.

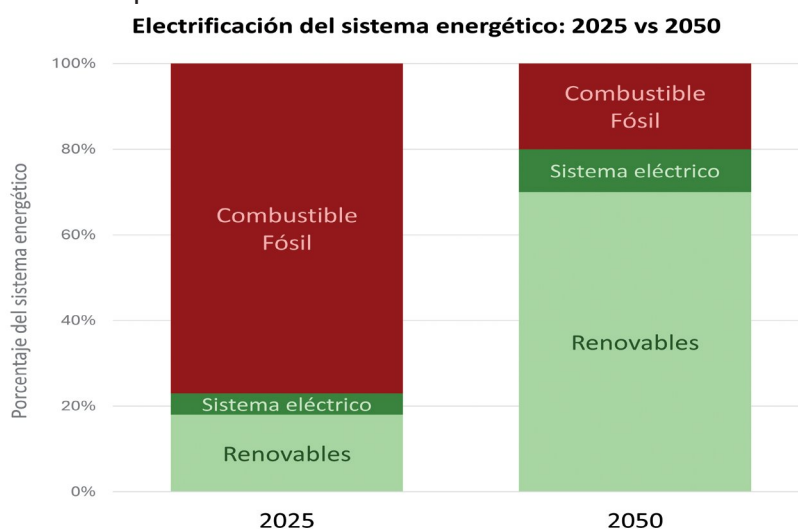


Figura 2: Electrificación del sistema energético español. Fuente: Elaboración propia.

Una de las constataciones centrales del debate de la Mesa es que el sistema energético actual sigue siendo mayoritariamente fósil. Solo alrededor del 25% del consumo energético en España corresponde a electricidad (Figura 2), mientras que el resto se reparte entre combustibles para transporte, para calefacción y para la industria. El 59,0% de la generación eléctrica en 2025 fue de origen renovable (Figura 3).

Mix eléctrica España 2025 (REE) - Desglose de renovables

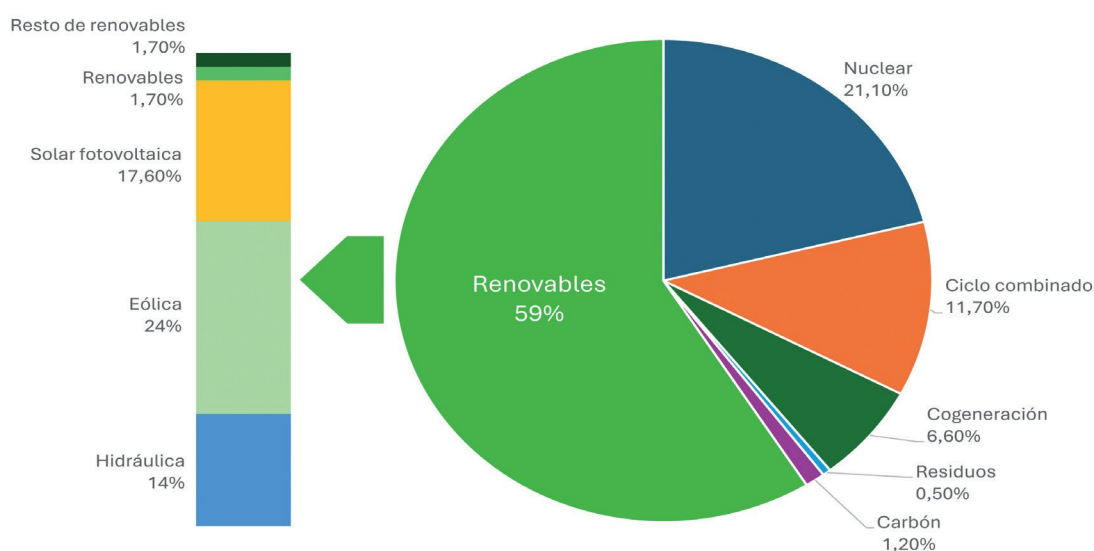


Figura 3. Mix de generación eléctrica de España en 2025. Fuente: Elaboración propia. Datos de Red Eléctrica de España.

El principal camino de la descarbonización es electrificar la mayor parte de los consumos energéticos, prescindir de los combustibles fósiles, y conseguir un incremento muy significativo de la producción eléctrica renovable. Es evidente que este incremento intensificará la presión sobre el territorio. Por tanto, el debate no puede limitarse al sistema eléctrico actual, sino que debe anticipar escenarios de crecimiento futuro del sistema eléctrico. No es descabellado pensar que, bajo ciertas hipótesis de sustitución del combustible fósil del sistema, con la misma demanda en 2050 que en la actualidad, sería preciso multiplicar por 4 ó 5 la superficie ya ocupada por las instalaciones de captación de energía renovable. (Figura 4).

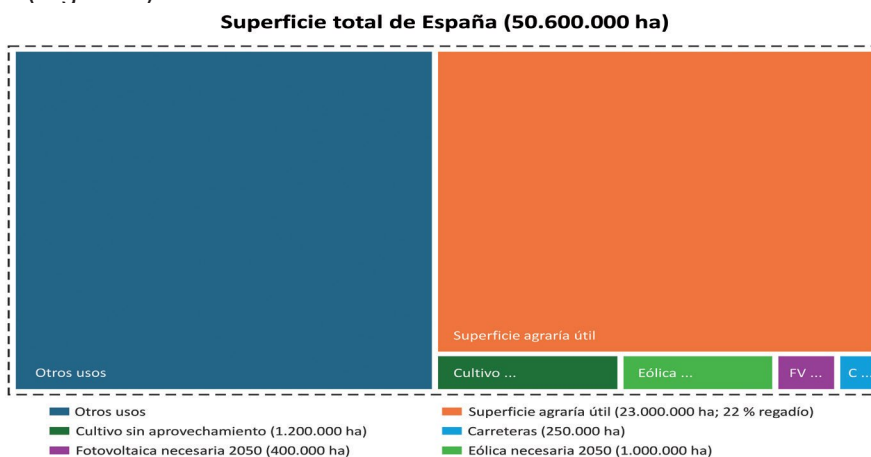


Figura 4. Superficie total España y ocupación renovable en 2050. Fuente: José Luis Rodríguez.

<https://bsky.app/profile/jiroduguezgut.bsky.social/post/3meyfktisw222>

3. Síntesis de las intervenciones de los ponentes

En las diferentes intervenciones de la Mesa se puso de manifiesto el esfuerzo de distintas administraciones autonómicas por integrar la transición energética en estrategias de lucha contra el cambio climático. En las exposiciones se mostraron objetivos ambiciosos de reducción de emisiones y neutralidad climática, apoyados en leyes, planes energéticos y climáticos y una apuesta decidida por las energías renovables, especialmente la eólica y la fotovoltaica. Las cinco intervenciones subrayaron la importancia de aprovechar los recursos naturales disponibles (viento, agua, sol) de manera sostenible, combinando la protección ambiental con el desarrollo económico.

Juan Alberto Vidal, subdirector general de Energías Renovables y Cambio Climático de la Xunta de Galicia, destacó los objetivos de neutralidad climática, adelantados en Galicia a 2040, por delante del horizonte europeo de 2050. En el momento presente, la Comunidad Autónoma ha logrado avances muy relevantes, con una reducción del 62% de las emisiones respecto a 1990, y mantiene el objetivo de alcanzar el 75% en 2030. Estos avances se apoyan en una futura ley del clima, en la integración transversal de la acción climática en todas las políticas públicas, y en la promoción de modelos de consumo responsable y una transición energética justa.

Galicia cuenta con un elevado potencial natural de generación renovable —especialmente eólico e hidráulico— que permite cubrir ya alrededor del 45% del consumo final de energía eléctrica. Sin embargo, **Vidal** alertó sobre los conflictos territoriales y la paralización judicial de numerosos proyectos que está frenando el despliegue renovable y comprometiendo el cumplimiento de los objetivos climáticos.

Este obstáculo se suma a una brecha existente entre el apoyo general a la transición energética y el rechazo local a la instalación concreta de infraestructuras, fenómeno conocido como “sí, pero no aquí”. Este rechazo se vincula tanto a impactos reales como a percepciones de injusticia, falta de participación o pérdida de identidad territorial.

En este sentido, defendió la repotenciación de parques eólicos como una estrategia clave ya que permite aumentar la producción energética (hasta un 35% más) reduciendo el impacto territorial, liberando suelo y disminuyendo adicionalmente las emisiones de CO₂.

En su intervención, **Vidal** insistió en que el desarrollo de renovables debe ir acompañado de una adecuada integración social y territorial. Los proyectos deben cumplir criterios ambientales y culturales estrictos, pero también generar beneficios económicos y sociales directos para los territorios afectados. En este sentido destacó la Ley gallega de recursos naturales (2024) orientada a garantizar el retorno social mediante la participación de entidades locales, la evaluación de impactos socioeconómicos y la reinversión en el territorio.

Finalmente, subrayó la importancia de que la cadena de valor de las renovables tenga un fuerte componente local y regional, favoreciendo el empleo, las empresas del entorno y la dinamización económica, apoyada por instrumentos como el canon eólico.

A continuación, **Miguel Ángel Gargallo**, director de Planificación Territorial de Gobierno Vasco, destacó la ordenación del territorio como una herramienta clave para gestionar el despliegue de las energías renovables y los conflictos derivados de su localización.

Señaló que, aunque existe consenso sobre la necesidad de impulsar renovables, los desacuerdos surgen al concretar dónde se implantan.

En su intervención, **Gargallo** expuso los contenidos del Plan Territorial Sectorial (PTS) de Energías Renovables del País Vasco. Este instrumento se integra en el sistema de ordenación territorial vigente, estructurado en directrices de ordenación territorial, planes territoriales parciales y planes sectoriales, y tiene como objetivo proporcionar un marco claro y homogéneo para la localización de las instalaciones renovables. Este plan inició su proceso en 2021 y se encuentra en fase de aprobación provisional y evaluación ambiental. El plan identifica zonas con distinto grado de aptitud en función del recurso disponible y las restricciones ambientales, agrarias y paisajísticas, centrándose especialmente en la eólica y la fotovoltaica.

Este plan territorial persigue identificar y delimitar las zonas con potencial para el aprovechamiento de energías renovables, analizando de forma integrada los recursos disponibles, la capacidad del territorio y las restricciones ambientales, agrarias y paisajísticas, y seleccionando las zonas más apropiadas para el desarrollo (Figura 5). El plan se centra principalmente en las tecnologías eólica y fotovoltaica, aunque contempla también otras como la mini-hidráulica¹ o la energía marina.

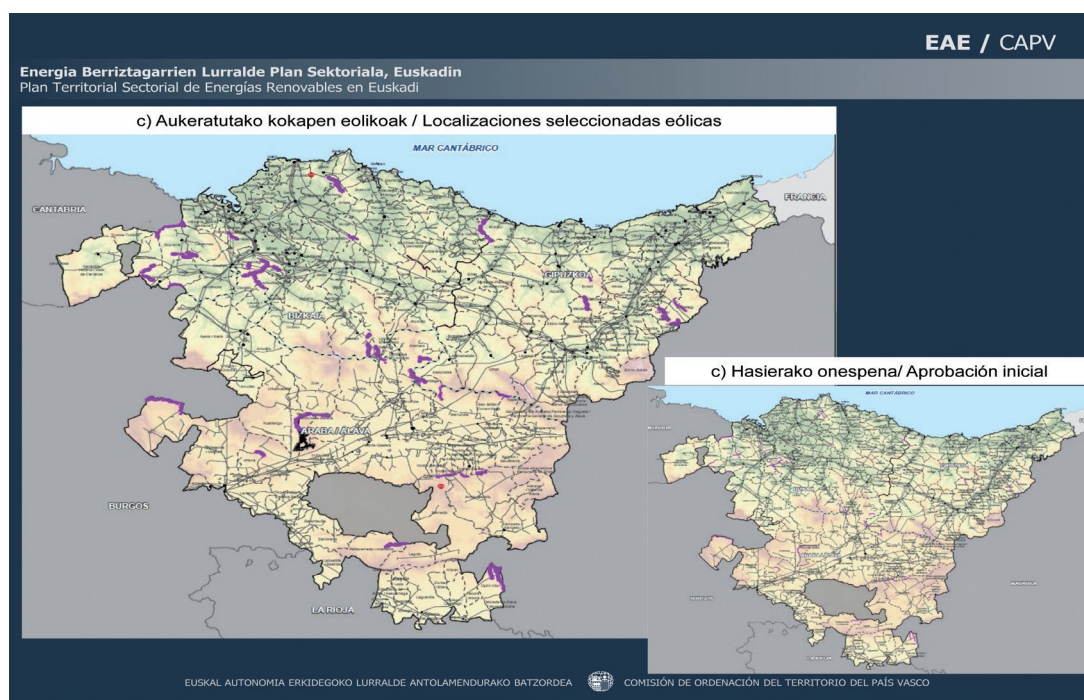


Figura 5. Localizaciones eólicas seleccionadas. Fuente: Plan Territorial Sectorial de las Energías Renovables del País Vasco.

El PTS establece áreas vinculantes para instalaciones de gran escala, regula las de menor tamaño a través del planeamiento municipal e introduce criterios de saturación territorial para evitar la concentración excesiva y proteger el paisaje. En conjunto, **Gargallo** defendió que una planificación territorial anticipatoria y coherente es imprescindible para avanzar en la transición energética de forma equilibrada, aportando seguridad jurídica y reduciendo conflictos, aunque reconoce que estos no pueden eliminarse por completo.

¹ La energía mini hidráulica es una forma de generación renovable de energía eléctrica que aprovecha la fuerza del agua en ríos y arroyos de pequeño tamaño.

Aun así, insistió en que la planificación, aunque necesaria, no es suficiente. La evaluación ambiental se ha convertido de facto en un instrumento central de regulación, a veces sustituyendo a una verdadera ordenación territorial. Esto genera problemas de fragmentación, lentitud y judicialización. Además, subrayó que la legislación básica del sector eléctrico limita la capacidad de las administraciones para imponer localizaciones concretas, ya que la generación se basa en la iniciativa privada, lo que introduce tensiones entre planificación pública y decisiones empresariales.

La mayor parte de las CCAA están muy retrasadas en sus compromisos por disponer de instrumentos de ordenación territorial para regular la ubicación e implantación de renovables. Peor situación se registra en la obligación comunitaria de identificar y regular las zonas de aceleración de renovables: ninguna comunidad autónoma dispone todavía de este instrumento. Varias CCAA han identificado las zonas de exclusión, pero en general se carece de un marco jurídico fiable y estable que ofrezca seguridad a los inversores y que logre un nivel de aceptación social suficiente.

Galicia, País Vasco, Castilla La Mancha y Comunidad Valenciana disponen de planes eólicos vigentes -aprobados hace más de veinte años, han quedado obsoletos y no están adaptados a la nueva situación-. País Vasco y Cataluña están formulando planes de ordenación territorial de renovables. Galicia, por su parte, está revisando el Plan Eólico y Andalucía está tramitando la revisión del POTA (Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía) donde incluye ordenación de energías renovables.

La situación de las distintas comunidades autónomas (CCAA) en relación a las iniciativas de planificación territorial del despliegue de las renovables en España, se recoge en la (Figura 6).

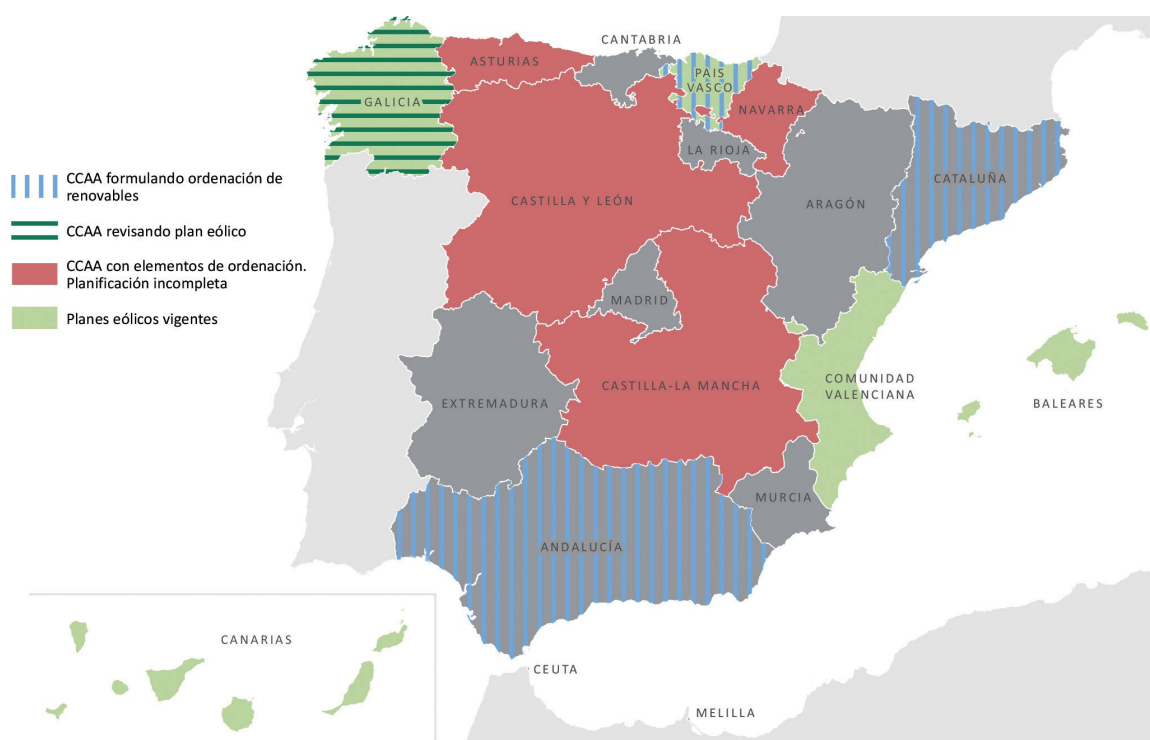


Figura 6. Situación de las CCAA en relación con la planificación territorial de renovables. Fuente: Elaboración propia.

Tras las intervenciones de los dos representantes de CCAA quedó evidenciada la voluntad de las administraciones en afrontar esta cuestión, pero también la dificultad en dar solución válida y operativa a los propósitos generalizados de promover el despliegue de renovables de forma compatible con las limitaciones y condicionantes territoriales y con la oposición local a los proyectos.

Para tratar las diferentes formas en que las CCAA españolas abordan estas cuestiones, **Michela Ghislanzoni**, arquitecta urbanista y directora de Territoria, ofreció una visión comparada, señalando que el principal reto no es la disponibilidad de suelo sino la aceptación social y la organización territorial del despliegue.

Sostuvo la ponente que, desde un punto de vista cuantitativo, la superficie requerida para alcanzar los objetivos energéticos es relativamente reducida (Figura 7), incluso considerando los escenarios de incremento de potencia previstos para 2030 y 2050.



Figura 7. Relación Objetivos PNIEC 2023 y ocupación de superficie. Fuente: Presentación de Michela Ghislanzoni. XII CIOT.

El problema central radica en cómo, dónde, y bajo qué criterios, se localizan las instalaciones y en la capacidad de los instrumentos de planificación para anticipar y gestionar los conflictos. Identifica **Ghislanzoni** dos cuestiones críticas: la dificultad de resolver el despliegue territorial de las renovables de forma ágil y los problemas de aceptación social existentes en muchos proyectos.

En su intervención destacó que los conflictos surgen por cómo y dónde se localizan los proyectos y por la falta de instrumentos de planificación capaces de anticiparlos. Identifica tres vías de regulación: la legislativa, la planificación territorial y la planificación urbanística municipal, defendiendo la planificación territorial como la más completa, al integrar criterios técnicos, ambientales, paisajísticos y de saturación territorial. La vía más rápida es la legislativa, pero no necesariamente es la preferible.

Ghislanzoni subrayó que, ante la ausencia de una ordenación clara, la evaluación de impacto ambiental está asumiendo un papel que no le corresponde, generando respuestas fragmentadas. Desde el plano social, identifica conflictos ligados a la pérdida de identidad territorial, la asimetría de poder y la sensación de pérdida de valores. Frente a ello, se plantea como respuesta la necesidad de incorporar mecanismos de justicia procedimental (transparencia y participación real) y justicia distributiva (retornos económicos y sociales locales, copropiedad y cofinanciación).

Concluyó que el verdadero desafío no es decidir si se quiere la transición energética, sino construir un consenso social informado que integre planificación, participación y equidad territorial para que las renovables se perciban como una oportunidad compartida y no como una imposición.

A partir de esta presentación del panorama de los mecanismos de intervención para ordenar y regular los procesos de despliegue de las renovables, el debate en la Mesa se centró en la dimensión social y local, mostrando cómo los efectos de las renovables pueden ser radicalmente distintos según el contexto local y la forma de gestión.

Jesús López Castejón, alcalde de Belinchón (Cuenca), presentó su caso, sus propósitos y sus procesos. Se trata de un pequeño municipio rural que, frente a la despoblación y la falta de recursos, apostó decididamente por la implantación de grandes plantas fotovoltaicas. Esta decisión, acompañada de transparencia, participación vecinal y una negociación activa con los promotores, permitió multiplicar el presupuesto municipal, reducir la carga fiscal y alcanzar la autonomía financiera.

Los recursos disponibles se destinaron a mejorar infraestructuras básicas, crear ayudas sociales, educativas y sanitarias, fomentar el emprendimiento, apoyar la natalidad y mejorar los servicios públicos. Todo ello redundó en una mejora de la situación demográfica. El alcalde destacó especialmente la capacidad del municipio para desarrollar proyectos estratégicos, como una planta solar municipal destinada a reducir de forma sustancial la factura eléctrica de los vecinos.

Este ejemplo se utiliza para subrayar que las renovables pueden convertirse en una palanca de desarrollo local, siempre que exista capacidad de gestión, una visión estratégica y mecanismos claros de retorno social. Se advierte, no obstante, que muchos municipios pequeños carecen de medios técnicos para transformar ingresos extraordinarios en proyectos estructurales, lo que puede generar frustración y rechazo social si la ocupación del territorio no se traduce en mejoras tangibles.

En la secuencia de las intervenciones para alimentar el debate de la Mesa se contó finalmente con **Erica Morales**, que expuso su visión desde la perspectiva de los promotores de energías renovables, como responsable de sostenibilidad y medio ambiente de la empresa Statkraft. Destacó la importancia de integrar desde el inicio los necesarios diagnósticos territoriales, sociales y ambientales previos que permitan comprender la realidad socioeconómica, demográfica y ambiental de cada territorio antes de diseñar cualquier proyecto. Estos diagnósticos facilitan la adopción de medidas ajustadas a las necesidades reales de la población local y evitan intervenciones estandarizadas que no tienen en cuenta las particularidades del entorno.

Defendió que los proyectos deben concebirse desde una lógica de arraigo territorial, considerando a la empresa como un actor que convivirá durante décadas con la comunidad local. A la vez, sostuvo que los promotores deben actuar como un actor más del territorio, participando activamente en su desarrollo social, económico y ambiental durante las fases de diseño, construcción y operación de los proyectos. En su exposición describió diversas prácticas de participación y retorno social tales como procesos de información pública, mecanismos de inversión ciudadana, convenios de colaboración con ayuntamientos, planes de formación para fomentar el empleo local y apoyo a la dinamización empresarial, medidas de biodiversidad, economía circular y reutilización de residuos.

Estas acciones buscan responder a las principales críticas sociales hacia las renovables, como la falta de participación, la percepción de imposición externa o la escasa repercusión local de los beneficios. Desde el punto de vista ambiental, pudo presentar ejemplos de proyectos en los que se han implementado medidas avanzadas de integración paisajística, protección de la biodiversidad y economía circular, incluyendo la compatibilidad con usos agrícolas y ganaderos, la creación de hábitats, la monitorización de fauna y la valorización de residuos (Figura 8). Estas actuaciones se plantean no solo como mitigación de impactos, sino como oportunidades para mejorar el capital natural del territorio.



Figura 8. Talayuela-Statkraft (Extremadura). Ejemplo de planta fotovoltaica con integración de usos primarios. Fuente: Presentación de Erica Morales (Statkraft). XII CIOT.

La intervención concluyó defendiendo que los proyectos renovables pueden contribuir de manera positiva a la cohesión territorial, la mejora ambiental y el desarrollo local, siempre que se diseñen y gestionen con criterios de responsabilidad social, transparencia y arraigo territorial. Las energías renovables se presentan así no solo como una solución frente al cambio climático, sino como una oportunidad para construir relaciones más equilibradas entre energía, territorio y comunidad.

Estos ejemplos buscan contrarrestar los argumentos habituales contra las renovables, mostrando que es posible minimizar impactos, mejorar el medio ambiente y generar beneficios sociales si se aplican estándares elevados de sostenibilidad y justicia territorial. Aun así, se reconoce la persistencia de resistencias sociales, vinculadas a tres grandes percepciones: la pérdida de identidad paisajística, la asimetría de poder entre comunidades locales y grandes empresas, y la sensación de intrusión territorial.

En el debate se puso de manifiesto que estas resistencias no deben interpretarse como carentes de justificación, sino como expresiones de un malestar profundo ante la transformación acelerada del territorio. Por ello, se insiste en la necesidad de cambiar el relato: no se trata de decidir si se quieren renovables o no, sino cómo, dónde y bajo qué condiciones se implantan. La participación, la transparencia y la justicia distributiva aparecen como elementos centrales para lograr no solo resignación social, sino consenso.

Finalmente, la Mesa introdujo una reflexión estratégica de largo alcance: la transición energética no solo modifica la producción eléctrica, sino que está alterando los factores de localización industrial. La disponibilidad de energía renovable barata se convierte en un nuevo atractivo para industrias intensivas en consumo energético, lo que abre oportunidades inesperadas para territorios rurales o periféricos. Se citan ejemplos donde la energía ha sido clave para atraer proyectos industriales

relevantes. En este sentido, se subraya la importancia de la red eléctrica de transporte y de la planificación de los puntos de evacuación, que condicionan de forma decisiva dónde puede generarse y consumirse la energía. La transición energética exige, por tanto, una visión integrada que combine generación, redes, almacenamiento, planificación territorial y desarrollo económico.

El debate termina subrayando que la humanidad se enfrenta a un reto histórico: mantener condiciones de bienestar para miles de millones de personas reduciendo significativamente el uso de los combustibles fósiles. Este desafío implica repensar profundamente el territorio, la economía y las formas de vida. Las energías renovables no son una solución simple ni exenta de conflictos, pero constituyen un elemento imprescindible de ese nuevo modelo que todavía está en construcción.

4. Conclusiones de la Mesa

1ª La mayor parte de las CCAA formulan estrategias de energía y clima con objetivos y compromisos alineados con las políticas europeas y nacionales. Los desarrollos de instrumentos de planificación territorial no siempre configuran un marco coherente con estos objetivos de despliegue de renovables.

2ª El proceso de implantación está acusando los déficits en aceptación social.

3ª Se constata la necesidad y reivindicación de procesos de participación donde se involucre la población local para lograr una mejor inserción de los proyectos y de su aceptación social.

4ª No está bien resuelto el encaje entre la planificación del sistema energético general, la planificación de la red de transporte y la planificación territorial del despliegue de las renovables.

5ª La legislación básica del sector eléctrico limita la capacidad de las administraciones para imponer localizaciones concretas en lugares óptimos, ya que por prescripción europea la generación es competencia privada y no puede ser determinada por la intervención pública, lo que introduce tensiones entre planificación pública y decisiones empresariales.

6ª Algunas CCAA están redactando o renovando instrumentos de ordenación territorial para regular la ubicación e implantación de renovables. Se dan pasos firmes en las medidas de protección territorial, pero no se logra configurar un marco seguro de ordenación que favorezca el despliegue de las energías renovables.

7ª Hay un retraso notable en la formulación de áreas de aceleración (que impulsa la Directiva (UE) 2018/2001, conocida como “Directiva RED III”) y no está presente en la acción de gobierno de las CCAA.

8ª Los proyectos bien ubicados, bien implantados, con acciones asociadas en la conservación y mejora del medio ambiente, con medidas de acción social y económica, ofrecen claros beneficios locales en el territorio; son pocos y escasamente conocidos, pero deben constituirse en referentes para lograr un ‘efecto demostración’.

3ª Mesa Redonda: Estrategia e iniciativas de desarrollo en los espacios rurales.

Del reto demográfico a la equidad territorial: ordenación, funcionalidad e innovación en los espacios rurales

Javier Esparcia (Javier.esparcia@valencia.edu)
Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local
Universitat de València

1. Objetivos y composición de la Mesa

El presente texto reúne y sistematiza las reflexiones planteadas en la Mesa Redonda “Estrategias e iniciativas de desarrollo en los espacios rurales”, moderada por **Javier Esparcia Pérez** (Catedrático de Geografía de la Universitat de València) y con la participación de **A. Ángeles Marín Andreu** (Directora General de Políticas contra la Despoblación, MITECO), **Inés Santé Riveira** (Departamento de Ingeniería Agroforestal, Universidade de Santiago Compostela) y **Óscar Rebollo Curbelo** (Director de Planificación Territorial y Reto Demográfico, GESPLAN -Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental, S.A. Canarias-), que tuvo lugar el 12 de noviembre de 2025 en el marco del XII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (Fundicot), celebrado en Santiago de Compostela los días 12, 13 y 14 de noviembre de 2025.

El texto incorpora, asimismo, ideas y planteamientos desarrollados en el proyecto La Despoblación en España: de Reto Demográfico a Reto Territorial (PID2020-114554RB-100), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033.



Imagen 1: Integrantes de la mesa. De izquierda a derecha: Javier Esparcia Pérez (moderador), Angeles Marín Andreu, Oscar Rebollo Curbelo e Inés Santé Riveira. Autor: Julian Bueno Risco.

2. Introducción. Del desarrollo rural a la equidad territorial

Los espacios rurales ocupan una posición estratégica en la organización territorial, social y ambiental del país. Su importancia no deriva solo de su valor cultural, identitario o paisajístico, sino de las funciones que desempeñan en la sostenibilidad ecológica, la gestión de recursos naturales, la producción alimentaria, la conservación de paisajes, la articulación del sistema de asentamientos y la cohesión territorial. Por ello, su futuro no puede reducirse a una cuestión demográfica ni limitarse a la preocupación por la pérdida de población. Lo que está en juego es la capacidad de garantizar territorios vivos, funcionales y socialmente justos.

Desde esta perspectiva, la cohesión territorial puede entenderse como la expresión espacial de la igualdad de derechos. Vivir en un municipio rural, en un núcleo disperso o en un territorio de baja densidad no debería traducirse en una ciudadanía de menor intensidad. La diferente dotación de servicios, equipamientos, infraestructuras u oportunidades económicas no puede convertirse en una desigualdad estructural para quienes habitan estos territorios. Este principio conecta con el mandato europeo de reducir las diferencias entre regiones y atender a los territorios menos favorecidos, así como con la obligación de los poderes públicos de garantizar condiciones básicas de igualdad en el acceso a derechos, servicios y oportunidades.

Durante las últimas décadas, las políticas de desarrollo rural han introducido enfoques territoriales, participativos e innovadores en muchas comarcas. La experiencia acumulada por iniciativas como LEADER ha mostrado la importancia de la acción local, la cooperación entre actores y la valorización de recursos endógenos. Más recientemente, la despoblación ha adquirido una presencia creciente en la agenda pública, favoreciendo estrategias y medidas orientadas al reto demográfico. Esta visibilización ha sido positiva, porque ha situado en el centro problemas largamente conocidos por los territorios rurales y por la comunidad científica. Sin embargo, también ha mostrado los límites de una lectura centrada casi exclusivamente en la pérdida de población.

La despoblación debe interpretarse como la manifestación visible de procesos más profundos. La pérdida de habitantes, el envejecimiento, la salida de población joven o la reducción de actividad expresan transformaciones de largo recorrido en el sistema rural de asentamientos, en los mercados de trabajo, en la movilidad, en la organización de los servicios y en la gestión del territorio. El problema central no es solo que determinados espacios pierdan población, sino que puedan perder funciones esenciales: gestión de paisajes agrarios y forestales, prevención de riesgos ambientales, producción alimentaria, custodia de recursos naturales, preservación patrimonial y capacidad de sostener formas de vida dignas.

Este desplazamiento de enfoque resulta fundamental. No todos los núcleos rurales tendrán la misma evolución demográfica ni podrán mantener idénticas funciones residenciales, económicas o administrativas. Algunos conservarán capacidad de atracción residencial o productiva; otros se articularán en torno a cabeceras comarcales o áreas funcionales; otros mantendrán funciones ambientales, patrimoniales, agroforestales o turísticas, aunque con menor residencia permanente. Por ello, el futuro rural no puede pensarse solo desde el objetivo de “recuperar población”, sino desde la necesidad de ordenar, sostener y articular funciones territoriales diversas.

La cuestión rural se convierte así en una cuestión de modelo territorial. La pregunta de fondo no es únicamente cómo frenar la despoblación (cómo frenar la salida de población y a la vez cómo atraer nuevos pobladores), sino qué sistema de asentamientos, servicios, movilidad, vivienda, actividad económica y gobernanza resulta viable, justo y sostenible a medio y largo plazo. Esto exige combinar realismo demográfico y ambición territorial: realismo para reconocer que muchas dinámicas de envejecimiento, concentración urbana y pérdida de población difícilmente podrán revertirse por completo; ambición para evitar que esa constatación derive en abandono, desinversión o desigualdad de derechos.

Desde esta perspectiva, las políticas rurales no pueden seguir funcionando como actuaciones sectoriales desconectadas. Vivienda, movilidad, conectividad digital, cuidados, servicios públicos, actividad agraria, transición energética, gestión forestal, economía social, turismo, innovación y ordenación del territorio forman parte de un mismo problema. Si se abordan de forma fragmentada, sus efectos serán limitados. Si se integran en escalas funcionales adecuadas, pueden contribuir a construir territorios más habitables, resilientes y cohesionados.

En consecuencia, el desarrollo de los espacios rurales debe vincularse estrechamente con la ordenación del territorio y con la cooperación supramunicipal. La escala municipal, aunque imprescindible, resulta con frecuencia insuficiente para afrontar desafíos que se organizan en áreas de servicios, sistemas de movilidad, redes de asentamientos, mercados laborales locales o territorios de cooperación.

Es necesario definir qué funciones debe cumplir cada territorio, cómo se articulan los núcleos de población, dónde deben localizarse los servicios, cómo garantizar la accesibilidad y qué usos del suelo conviene preservar o transformar.



Imagen 2: Intervención de Javier Esparcia Pérez (moderador). Autor: Julian Bueno Risco.

Sobre esta base, el presente texto plantea la necesidad de avanzar hacia una nueva generación de políticas rurales. En primer lugar, aborda la despoblación como parte de una reconfiguración más amplia del sistema de asentamientos y de las funciones territoriales. En segundo lugar, analiza el déficit de integración entre desarrollo rural, reto demográfico, políticas sectoriales y ordenación territorial. A continuación, examina las condiciones necesarias para construir territorios rurales funcionales: servicios, movilidad, vivienda, conectividad, gobernanza supramunicipal, iniciativas locales e innovación territorial. Finalmente, propone orientaciones para reforzar la equidad territorial, la sostenibilidad de los proyectos y la continuidad institucional.

En definitiva, el futuro de los espacios rurales no puede plantearse solo como resistencia frente al declive demográfico. Debe formularse como una agenda positiva de ordenación, habitabilidad, innovación y justicia territorial. El objetivo no es únicamente mantener población, sino garantizar que estos territorios sigan desempeñando funciones esenciales para el conjunto de la sociedad y que quienes viven en ellos puedan hacerlo con derechos, oportunidades y condiciones de vida equiparables. Esa es la base de una política rural entendida no como política sectorial o compensatoria, sino como verdadera política territorial de país.

3. Diagnóstico territorial: despoblación, funciones rurales y sostenibilidad del sistema de asentamientos

La despoblación se ha convertido en una de las expresiones más visibles de la crisis de muchos espacios rurales, pero no agota la complejidad del problema. La pérdida de habitantes, el envejecimiento, la salida de población joven, la reducción de actividad económica o la pérdida de peso de algunas cabeceras comarcales son manifestaciones de un proceso más amplio de transformación territorial. Por ello, resulta insuficiente interpretar el reto rural únicamente como una cuestión de recuperación demográfica. El problema de fondo afecta a la organización del sistema de asentamientos, a la capacidad de mantener funciones territoriales esenciales y a la viabilidad de un modelo de ocupación y gestión del territorio construido bajo condiciones sociales, económicas y productivas muy distintas a las actuales.

La despoblación no es un fenómeno nuevo. Forma parte de dinámicas de largo recorrido asociadas a la modernización agraria, la industrialización, la concentración urbana, la reorganización de los mercados laborales y los cambios en las formas de vida. Sin embargo, en los últimos años ha adquirido una centralidad política e institucional mucho mayor.

Esta visibilización ha permitido situar en la agenda pública problemas largamente conocidos por la comunidad científica y por los propios territorios rurales, pero también ha generado el riesgo de simplificar el diagnóstico, reduciendo la cuestión rural a una lógica de pérdida, abandono o declive demográfico.

Frente a esa lectura, conviene distinguir entre la pérdida de población como indicador y la pérdida de funcionalidad territorial como problema estructural. Que un territorio tenga menos habitantes no significa necesariamente que haya perdido todo su valor social, económico, ambiental o estratégico. Del mismo modo, la presencia de población no garantiza por sí misma la sostenibilidad territorial si no existen servicios, actividad económica, vivienda disponible, movilidad, conectividad, cohesión social y capacidad de gestión.

La cuestión central no es solo cuántas personas residen en un territorio, sino qué funciones cumple ese territorio, cómo se articulan sus núcleos y qué condiciones permiten sostener formas de vida dignas. Desde esta perspectiva, el verdadero riesgo no reside únicamente en que algunos municipios o núcleos pierdan población, sino en que se abandonen funciones esenciales para la sostenibilidad de los paisajes, los ecosistemas, los recursos naturales y las actividades vinculadas a la gestión del territorio. Estas funciones incluyen la conservación de paisajes agrarios y forestales, la prevención de incendios, el mantenimiento de infraestructuras territoriales básicas, la producción alimentaria, la gestión del agua, la custodia de recursos naturales y la preservación de patrimonio cultural. Algunas pueden mantenerse parcialmente sin residencia permanente intensa, pero no pueden sostenerse sin planificación, coordinación institucional, recursos y reconocimiento político.

Esta idea obliga a matizar la viabilidad de los asentamientos rurales. No todos los núcleos tendrán la misma capacidad para mantener población estable, actividad económica o prestación de servicios. Algunos podrán conservar o reforzar su función residencial, especialmente si disponen de buena accesibilidad, conectividad digital, vivienda disponible, servicios de proximidad y relación funcional con cabeceras comarcales o áreas urbanas próximas. Otros mantendrán vitalidad mediante actividades turísticas, patrimoniales, agroforestales, ambientales o vinculadas al ocio y a la segunda residencia. Otros, en cambio, pueden encontrarse inmersos en procesos de pérdida de residencia permanente difícilmente reversibles. La clave no está en negar esta diferenciación, sino en gestionarla territorialmente.

Por ello, la sostenibilidad de los territorios rurales no puede analizarse sin atender a la sostenibilidad del propio sistema de asentamientos. En muchos espacios rurales interiores, las tendencias dominantes apuntan a una población cada vez más reducida, envejecida y diversa, con nuevos pobladores que no siempre compensan las dinámicas estructurales de envejecimiento y emigración. A ello se suma la continuidad de los procesos de concentración urbana y la pérdida de capacidad articuladora de algunas cabeceras comarcales, que históricamente habían desempeñado un papel clave como nodos de servicios, empleo, comercio, movilidad y relación territorial.

Esta transformación no debe entenderse únicamente como una sucesión de dramas locales, aunque comporte impactos personales, familiares y comunitarios muy profundos. También debe interpretarse como una reconfiguración del sistema de ocupación y gestión del territorio.

A lo largo de la historia, los sistemas de asentamiento han cambiado en función de transformaciones productivas, tecnológicas, institucionales y sociales. El momento actual puede leerse en esa misma clave: una transición hacia un nuevo equilibrio territorial, todavía incierto, en el que será necesario decidir qué funciones deben preservarse, qué núcleos pueden desempeñar papeles articuladores, qué servicios deben organizarse en red y qué formas de movilidad, vivienda y actividad económica pueden hacer viable la vida cotidiana en territorios de baja densidad.

Este diagnóstico exige combinar realismo demográfico y ambición territorial. Realismo, porque no todas las tendencias pueden revertirse mediante políticas públicas. En determinados territorios, el envejecimiento acumulado, la pérdida de población joven, la debilidad del tejido económico o la distancia a los principales centros de servicios limitan la posibilidad de recuperar población de forma significativa. Pero ese realismo no debe traducirse en resignación ni abandono. La ambición territorial consiste precisamente en reconocer que, incluso allí donde la recuperación demográfica

sea limitada, sigue siendo necesario mantener funciones esenciales, garantizar derechos básicos, evitar la degradación del territorio y construir formas de organización adecuadas a las nuevas condiciones.

De ahí la importancia de desplazar el objetivo desde la mera recuperación de población hacia la construcción de territorios funcionales. Un territorio rural funcional no es necesariamente aquel que reproduce las densidades, servicios o dinámicas de un espacio urbano, sino aquel que permite articular de forma razonable residencia, movilidad, servicios, actividad económica, cuidados, gestión ambiental y participación social. Esta funcionalidad puede adoptar formas diversas según el tipo de ruralidad: áreas de montaña, espacios agroforestales, comarcas interiores de baja densidad, territorios rurales periurbanos, áreas insulares, sistemas dispersos de poblamiento o núcleos vinculados a economías turísticas y patrimoniales.

La diversidad territorial obliga, además, a evitar respuestas uniformes. En territorios con poblamiento muy disperso, la escala municipal puede resultar insuficiente para interpretar la realidad cotidiana de la población. La accesibilidad a servicios, por ejemplo, no puede medirse únicamente desde la cabecera municipal, sino desde los núcleos donde vive realmente la población. Cuando se baja la escala de análisis, el diagnóstico puede cambiar de forma sustancial, mostrando déficits de accesibilidad mucho más intensos que los que reflejan los indicadores agregados. Esta constatación refuerza la necesidad de analizar los sistemas de asentamiento con mayor precisión territorial y diseñar políticas adaptadas a la estructura real del poblamiento.



Imagen 3: Angeles Marín Andreu. Autor: Julian Bueno Risco.

La sostenibilidad del sistema de asentamientos requiere, por tanto, una nueva centralidad de la ordenación del territorio. Las políticas de vivienda, transporte, conectividad, servicios públicos, actividad agraria, transición energética o innovación económica solo pueden tener efectos duraderos si se insertan en una visión territorial de conjunto. Sin esa visión, las actuaciones corren

el riesgo de ser fragmentarias o incapaces de modificar las condiciones estructurales que explican la pérdida de funcionalidad de muchos espacios rurales. La ordenación territorial permite conectar el diagnóstico demográfico con la organización de los servicios, la localización de actividades, la movilidad cotidiana, los usos del suelo y la preservación de funciones ambientales y productivas.

Esta cuestión resulta especialmente relevante en relación con los usos agroforestales y la gestión del suelo rural. En determinados territorios, el abandono de tierras agrarias, la fragmentación de la propiedad, la indefinición de usos, la superposición normativa o la falta de instrumentos específicos de planificación rural dificultan la recuperación productiva y la gestión sostenible del territorio. La pérdida de población se combina entonces con la pérdida de actividad agraria, el abandono de paisajes productivos, el incremento de riesgos ambientales y la reducción de la capacidad de intervención sobre el territorio. Por ello, la sostenibilidad del sistema de asentamientos no puede desvincularse de la sostenibilidad de los usos del suelo y de las actividades que históricamente han estructurado el medio rural.

En definitiva, la despoblación debe entenderse como la manifestación visible de una transformación territorial más amplia. Si se aborda únicamente como pérdida de habitantes, las respuestas tenderán a ser parciales: incentivos demográficos, campañas de atracción, subvenciones puntuales o programas aislados. Si se interpreta como una reconfiguración del sistema de asentamientos y de las funciones territoriales, las respuestas deberán ser más integradas: ordenación territorial, cooperación supramunicipal, accesibilidad a servicios, vivienda disponible, movilidad adaptada, recuperación de funciones productivas y ambientales, innovación institucional y continuidad de las políticas públicas.

El diagnóstico de fondo conduce, por tanto, a una conclusión clara: el futuro de los espacios rurales no dependerá exclusivamente de la evolución demográfica. Dependerá, sobre todo, de la capacidad colectiva para reconocer sus funciones estratégicas, ordenar sus sistemas de asentamiento, articular escalas funcionales adecuadas y garantizar que la pérdida de población no se traduzca en abandono territorial. La sostenibilidad rural no significa conservar intacto el sistema heredado, sino construir un nuevo equilibrio territorial que permita mantener derechos, funciones y oportunidades en condiciones demográficas, económicas y ambientales profundamente transformadas.

4. Estrategias, integración y gobernanza multinivel

La creciente atención institucional a la despoblación y al reto demográfico ha favorecido la aparición de nuevas estrategias, planes y medidas dirigidas a los espacios rurales. Esta mayor visibilidad constituye un avance relevante, porque ha situado en la agenda pública problemas largamente conocidos por los territorios afectados y por la comunidad científica. Sin embargo, la acumulación de instrumentos no equivale necesariamente a una política territorial integrada. El principal desafío no consiste solo en diseñar nuevas estrategias, sino en articular de forma coherente las políticas de desarrollo rural, las medidas frente al reto demográfico, las políticas sectoriales y la ordenación del territorio.

Uno de los principales déficits reside en la débil conexión entre las políticas clásicas de desarrollo rural territorial y las políticas más recientes de reto demográfico. Las primeras han estado vinculadas a enfoques participativos, estrategias comarcales, valorización de recursos endógenos y programas

como LEADER. Las segundas han surgido con fuerza en un contexto de creciente preocupación por la pérdida de población, la baja densidad, el envejecimiento, la accesibilidad a servicios, la vivienda, la conectividad y la movilidad. Ambas agendas comparten objetivos evidentes, pero no siempre han sido concebidas ni gestionadas como partes de una misma política territorial. El resultado es una acción pública con frecuencia fragmentada, condicionada por competencias, calendarios, fuentes de financiación y marcos administrativos distintos.

Esta fragmentación se manifiesta también en la separación entre políticas sectoriales. La vivienda se aborda como política residencial; la movilidad, como transporte; la digitalización, como conectividad; la agricultura, como sector productivo; los cuidados, como política social; y la transición energética, como despliegue de infraestructuras. Pero en los espacios rurales todos estos ámbitos están profundamente interrelacionados. La disponibilidad de vivienda condiciona la atracción de población trabajadora; la movilidad determina el acceso a servicios; la conectividad digital influye en las oportunidades laborales; la gestión del suelo afecta a la actividad agraria y forestal; y la existencia de servicios básicos condiciona la viabilidad residencial de los núcleos. Si estas dimensiones se abordan por separado, sus efectos serán necesariamente limitados.

De ahí la importancia de avanzar hacia una visión territorial unificada. No basta con sumar medidas; es necesario establecer prioridades, definir funciones territoriales, identificar nodos de servicios, reconocer áreas funcionales, coordinar inversiones, movilizar vivienda, ordenar usos del suelo, reforzar capacidades locales y evaluar el impacto territorial de las políticas públicas. La Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural de 2007 representó un intento de articular esta perspectiva, pero su aplicación ha sido limitada y hoy aparece como un instrumento prácticamente inoperante, necesitado de una profunda revisión si se pretende recuperar su función integradora.

En este contexto, el nuevo marco estatal de equidad territorial y reto demográfico responde a la necesidad de actualizar la orientación iniciada en 2019. Desde entonces se han intensificado transformaciones tecnológicas, ambientales, económicas y sociales; la pandemia modificó percepciones sobre residencia, movilidad y calidad de vida; la emergencia climática ha reforzado la importancia estratégica de los espacios rurales; y los problemas de vivienda, servicios, conectividad y capacidad institucional han adquirido una centralidad creciente. El reto demográfico deja así de entenderse como una política dirigida únicamente a territorios con pérdida de población y pasa a formularse como una política de país, orientada a garantizar calidad de vida y opciones viables en todo el territorio.

Este marco estatal se apoya en tres instrumentos principales: una estrategia nacional, un plan de acción y un observatorio. La estrategia se concibe como una hoja de ruta de país, con diagnóstico, objetivos estratégicos y directrices de acción. El plan de acción debe traducir esa orientación en medidas concretas impulsadas desde los distintos departamentos ministeriales, dando continuidad y actualización al anterior Plan de 130 medidas. El observatorio, por su parte, debe reunir datos, indicadores, evidencia científica y análisis aplicado para la construcción de políticas públicas, además de complementar los observatorios regionales que se están desarrollando en algunas comunidades autónomas.

El observatorio resulta especialmente relevante porque la equidad territorial requiere conocimiento preciso, comparable y operativo. No basta con disponer de diagnósticos generales sobre despoblación o baja densidad. Es necesario identificar desigualdades de accesibilidad, déficits

de servicios, vulnerabilidades demográficas, disponibilidad de vivienda, conectividad, estructura económica, capacidad institucional, riesgos ambientales y dinámicas reales de movilidad cotidiana. Además, el conocimiento debe servir para evaluar cómo las políticas públicas afectan de manera diferenciada a los territorios rurales.

Aquí adquiere especial importancia el mecanismo rural de garantía o rural proofing. Su función no debería limitarse a diseñar políticas específicas para el medio rural, sino a evaluar cómo cualquier política pública (de vivienda, transporte, sanidad, educación, energía, digitalización, urbanismo o fiscalidad) impacta de manera diferenciada en los territorios rurales. Todas las políticas tienen efectos territoriales, aunque no siempre se reconozcan explícitamente. Una norma diseñada desde parámetros urbanos puede resultar inadecuada para municipios de baja densidad; una convocatoria puede ser inaccesible para ayuntamientos sin capacidad técnica; una política de movilidad puede ignorar desplazamientos dispersos; o una regulación urbanística puede bloquear pequeñas actuaciones necesarias en asentamientos rurales. Evaluar y corregir estos impactos es una condición básica de equidad territorial.

La eficacia del marco estatal depende, sin embargo, de su articulación con las comunidades autónomas y con los territorios concretos. Muchas de las materias decisivas (ordenación del territorio, urbanismo, vivienda, servicios sociales, sanidad, educación, transporte, política agraria, gestión forestal o desarrollo económico) están fuertemente condicionadas por competencias autonómicas y locales. Por ello, la estrategia estatal no puede operar como un marco uniforme de aplicación directa. Debe funcionar como estructura de coordinación, orientación, producción de conocimiento, financiación, seguimiento y evaluación, mientras que las estrategias autonómicas deben traducir esos principios a realidades territoriales específicas.

El caso gallego muestra con claridad la necesidad de bajar la escala de análisis. Galicia presenta una elevada dispersión de población, decenas de miles de núcleos, una red viaria rural muy densa, fuerte fragmentación de la propiedad y una compleja mezcla de usos agroforestales. En un territorio de estas características, los indicadores agregados a escala municipal pueden ocultar diferencias muy relevantes. La accesibilidad a servicios, por ejemplo, no puede medirse solo desde la cabecera municipal, sino desde los núcleos donde vive efectivamente la población. Cuando el análisis se realiza con mayor precisión territorial, el diagnóstico sobre distancia a servicios puede empeorar de forma significativa, mostrando déficits que los indicadores agregados no captan.

Esta constatación tiene implicaciones estratégicas. Territorializar una política no consiste en aplicar un mismo marco a todos los territorios, sino en adaptar los instrumentos de análisis, los criterios de intervención y las escalas operativas. En sistemas dispersos, el territorio funcional no puede definirse igual que en comarcas compactas con una cabecera claramente dominante. Es necesario trabajar con redes de asentamientos en varios niveles, reforzar nodos intermedios, ajustar la localización de servicios, considerar la movilidad real de la población y reconocer que la vida cotidiana depende de relaciones territoriales complejas.

Galicia introduce, además, una dimensión que a menudo queda en segundo plano en las políticas de reto demográfico: la ordenación de los usos rurales del suelo. La dispersión del poblamiento se combina con fragmentación de la propiedad, minifundismo, abandono de tierra agraria y superposición normativa entre legislación urbanística, forestal, ambiental y agraria. En estas condiciones, una

estrategia rural no puede limitarse a servicios, conectividad o atracción de población. Debe incluir instrumentos específicos para ordenar usos agroforestales, recuperar tierra agraria, dar seguridad jurídica a las actividades rurales y sostener funciones productivas y ambientales.

El caso canario aporta una perspectiva diferente, igualmente relevante. En Canarias, el reto demográfico se formula desde una doble problemática: la despoblación o debilidad de determinados ámbitos rurales, por un lado, y la presión demográfica, residencial y turística en territorios insulares tensionados, por otro. Esta doble dimensión obliga a ampliar la mirada. No todos los desequilibrios territoriales proceden de la pérdida de población. También pueden derivarse de la concentración excesiva, la población flotante, el encarecimiento de la vivienda, la presión sobre infraestructuras, la competencia por el suelo o la dificultad para compatibilizar usos residenciales, turísticos, agrarios, energéticos y ambientales.

La estrategia canaria de reto demográfico y cohesión territorial incorpora medidas de fiscalidad rural, agricultura sostenible e innovación agroecológica, mejora de la capacidad de acogida residencial en núcleos rurales, apoyo a zonas rurales, conectividad digital, innovación y plataformas de oportunidades rurales. Este repertorio muestra que las estrategias autonómicas pueden ampliar el enfoque demográfico e incorporar vivienda, sector primario, innovación, conectividad y activación de recursos territoriales. También subraya una cuestión decisiva: la relación entre estrategia y presupuesto. Sin financiación, las estrategias corren el riesgo de convertirse en marcos declarativos; con financiación, pueden convertirse en hojas de ruta operativas.

Canarias muestra igualmente la importancia de la capacidad administrativa en la implementación. La agilización de licencias, la asistencia técnica a municipios pequeños, el apoyo en expedientes de contratación, ordenanzas fiscales, informes, subvenciones, planeamiento o cuestiones patrimoniales son actuaciones que pueden parecer instrumentales, pero resultan decisivas. En muchos territorios rurales, los cuellos de botella no se encuentran solo en la falta de ideas o de financiación, sino en la limitada capacidad de tramitación y gestión. Reforzar esa capacidad es una forma concreta de política territorial.

La comparación entre el marco estatal, Galicia y Canarias permite extraer una conclusión general: las estrategias de reto demográfico y equidad territorial deben combinar coherencia común y diferenciación territorial. La coherencia común es necesaria para garantizar derechos, establecer prioridades, producir información comparable, coordinar políticas sectoriales y evaluar impactos. La diferenciación territorial es imprescindible para evitar respuestas homogéneas ante problemas distintos. En unos casos, la prioridad será la accesibilidad a servicios en territorios dispersos; en otros, la vivienda de primera llegada; en otros, la presión turística o residencial; en otros, la recuperación de tierra agraria; y en otros, la capacidad técnica municipal.

Esta combinación exige una gobernanza multinivel más sólida. El Estado debe asumir funciones de orientación estratégica, financiación, coordinación, generación de conocimiento, evaluación y garantía de equidad. Las comunidades autónomas deben traducir esos marcos a políticas adaptadas a sus estructuras territoriales, competencias y normativas. Las entidades locales y supramunicipales deben aportar conocimiento de proximidad, identificar necesidades concretas y participar en la ejecución. Las universidades, centros de investigación, grupos de acción local, entidades sociales y actores económicos deben contribuir a generar evidencia, innovación, participación y continuidad.

La escala supramunicipal aparece como una pieza clave de esta gobernanza. Muchos municipios rurales carecen de recursos técnicos, administrativos y financieros para diseñar y sostener estrategias complejas. Además, la vida cotidiana de la población rural no se organiza siempre dentro de los límites municipales, sino en áreas de servicios, sistemas de movilidad, redes de asentamientos, mercados laborales locales, comarcas, islas o territorios de cooperación. Trabajar en escalas funcionales permite compartir recursos técnicos, coordinar servicios, planificar movilidad, ordenar usos del suelo, movilizar vivienda, apoyar proyectos locales y evaluar resultados. No se trata necesariamente de crear nuevas estructuras, sino de utilizar mejor las existentes y dotarlas de continuidad técnica y financiera.

En definitiva, las estrategias nacionales y autonómicas representan una oportunidad para avanzar hacia una nueva generación de políticas rurales. Su valor no reside únicamente en ordenar diagnósticos o formular objetivos, sino en construir una arquitectura de acción capaz de coordinar sectores, escalas y actores. Una estrategia rural será efectiva si consigue integrar políticas sectoriales, fortalecer la cooperación entre administraciones, trabajar en áreas funcionales, reforzar la capacidad técnica local, producir conocimiento útil, asegurar financiación y evaluar impactos territoriales. Solo así podrá pasar de ser un documento programático a convertirse en una herramienta real de equidad territorial.



Imagen 4: Oscar Rebollo Curbelo. Autor: Julian Bueno Risco.

5. Hacia territorios más funcionales: servicios, movilidad, vivienda, conectividad e innovación

La construcción de territorios rurales funcionales constituye una de las claves para pasar de una política centrada en la despoblación a una política orientada a la equidad territorial. Si el objetivo no es únicamente recuperar población, sino garantizar condiciones de vida dignas, sostenibles y comparables a las del resto del territorio, la cuestión decisiva es cómo organizar servicios, movilidad, vivienda, conectividad, cuidados, oportunidades económicas e innovación en contextos de baja densidad, dispersión poblacional y limitada capacidad institucional.

Un territorio rural funcional no es aquel que reproduce el modelo urbano de proximidad inmediata a todos los recursos, sino aquel que permite acceder de forma razonable a los elementos básicos de la vida cotidiana.

Esta idea exige asumir una premisa fundamental: no todos los núcleos rurales podrán disponer de todos los servicios, equipamientos y oportunidades en su propia localidad. La baja densidad, el envejecimiento y la pérdida de economías de escala dificultan el mantenimiento de determinados servicios públicos, comerciales, financieros, educativos, sanitarios o de ocio en cada núcleo. Sin embargo, esta constatación no debe traducirse en abandono ni en desigualdad de ciudadanía.

La respuesta no puede ser aceptar que vivir en un territorio rural implique una reducción estructural de derechos, sino diseñar sistemas territoriales capaces de garantizar accesibilidad, proximidad razonable y calidad de vida mediante fórmulas adaptadas a cada contexto.

El concepto de “país de los 30 minutos” sintetiza bien este cambio de enfoque. Su lógica no consiste en prometer que todas las necesidades se resolverán dentro de cada localidad, sino en organizar el territorio para que los servicios básicos puedan alcanzarse en un radio temporal razonable, mediante una movilidad adecuada y una red de servicios territorialmente articulada.

Esta propuesta parte de una lectura funcional del territorio: lo importante no es solo la presencia aislada de equipamientos, sino la relación entre núcleos, cabeceras, áreas de servicios, sistemas de transporte y necesidades cotidianas de la población.

La funcionalidad territorial se construye, por tanto, a partir de redes. En territorios rurales de baja densidad, la proximidad no puede entenderse únicamente como cercanía física inmediata, sino como accesibilidad efectiva.

Esto implica considerar tiempos de desplazamiento, calidad de las infraestructuras, existencia de transporte público o soluciones flexibles de movilidad, capacidad de los nodos intermedios, distribución de servicios básicos y condiciones reales de uso por parte de distintos grupos sociales. Una distancia aparentemente asumible puede convertirse en barrera si no existe transporte, si los horarios no son adecuados, si las personas mayores no pueden conducir, si las familias dependen de múltiples desplazamientos diarios o si la población joven carece de alternativas de movilidad.

Por ello, la movilidad debe concebirse como una condición básica de ciudadanía territorial. En muchos espacios rurales, la dependencia del vehículo privado constituye uno de los principales factores de desigualdad. Quien dispone de automóvil, tiempo y capacidad de conducción accede

con mayor facilidad a servicios, empleo, formación, cuidados, ocio o comercio. Quien no dispone de esas condiciones puede quedar en situación de aislamiento o dependencia.

La equidad territorial exige, por tanto, reducir la vulnerabilidad asociada a la movilidad y diseñar soluciones adaptadas a la baja densidad: transporte a demanda, rutas flexibles, coordinación de servicios escolares, sanitarios y sociales, movilidad compartida, lanzaderas hacia cabeceras comarcales, integración tarifaria o sistemas de planificación supramunicipal. La clave no está en la existencia formal de una línea de transporte, sino en su utilidad real para resolver necesidades cotidianas.

La provisión de servicios constituye el segundo eje de esta funcionalidad. La pérdida de población y el envejecimiento reducen la rentabilidad de servicios comerciales y dificultan el mantenimiento de determinados equipamientos. Pero las necesidades de la población rural no se limitan a los servicios públicos esenciales.

Además de sanidad, educación o cuidados, la vida cotidiana requiere comercio, hostelería, servicios financieros, conectividad administrativa, ocio, cultura, reparación, abastecimiento, espacios comunitarios y servicios personales. La desaparición de estos elementos empobrece la vida rural y reduce su atractivo residencial, incluso cuando existen oportunidades laborales o buena calidad ambiental.

De ahí la necesidad de innovar en la prestación de servicios en entornos de baja densidad. La digitalización puede ser una herramienta importante, pero no puede ser la única respuesta. Algunos servicios pueden apoyarse en plataformas digitales, teleasistencia, administración electrónica, comercio online o teletrabajo, pero otros requieren presencia física, relaciones de proximidad y confianza. Por ello, deben explorarse fórmulas híbridas que combinen atención presencial periódica, servicios móviles, equipamientos multifuncionales, cooperación entre municipios, economía social, cooperativas, fundaciones, asociaciones locales y colaboración público-comunitaria. La baja densidad obliga a adaptar las formas de provisión, no a renunciar a los servicios.

La vivienda constituye otro componente central de la funcionalidad rural. En algunos territorios ya no se observa únicamente falta de interés por residir, sino dificultad para encontrar vivienda adecuada, especialmente vivienda de alquiler de primera llegada. Este problema bloquea procesos potenciales de asentamiento: personas que podrían trasladarse a un municipio rural por trabajo, teletrabajo, arraigo familiar o preferencia residencial no encuentran una vivienda disponible en condiciones adecuadas. La existencia de empleo o de oportunidades no basta si no hay un mercado residencial mínimo que permita iniciar un proyecto de vida en el territorio.

La paradoja es que muchos municipios rurales cuentan con un parque de vivienda cerrado, envejecido o deteriorado, pero no necesariamente disponible. La vivienda vacía no equivale automáticamente a vivienda habitable ni a vivienda en alquiler. Puede haber problemas de herencias no resueltas, propietarios ausentes, deterioro físico, falta de incentivos para alquilar, miedo a impagos, ausencia de intermediación, costes de rehabilitación o desajuste entre las características de la vivienda y las necesidades actuales de los hogares. Por ello, una política rural funcional debe incluir medidas específicas de movilización, rehabilitación y puesta en alquiler de vivienda existente, además de fórmulas de alojamiento temporal para trabajadores, jóvenes, familias y nuevos pobladores.

La conectividad digital es otro factor imprescindible. En los últimos años se han producido avances relevantes, pero allí donde la conectividad no llega en condiciones adecuadas se convierte en uno de los principales factores de vulnerabilidad cotidiana. La brecha digital rural no afecta únicamente al teletrabajo. Condiciona el acceso a trámites administrativos, educación, salud, comercio, servicios bancarios, información, relaciones sociales, emprendimiento, innovación agraria, turismo, gestión empresarial y participación. Sin conectividad fiable, muchas políticas de innovación, telemedicina, administración electrónica o trabajo a distancia quedan debilitadas.

Ahora bien, la conectividad digital no debe presentarse como sustituto de todos los servicios presenciales. Puede acercar oportunidades, reducir desplazamientos y abrir nuevas formas de actividad económica, pero no elimina la necesidad de movilidad, vivienda, cuidados, comercio, equipamientos o relaciones comunitarias. Una política rural excesivamente digitalizada podría trasladar cargas a la población y excluir a quienes tienen menos competencias digitales. Por ello, la digitalización debe integrarse en una estrategia de servicios híbrida, inclusiva y territorialmente adaptada.

El dinamismo económico completa esta arquitectura de funcionalidad. En muchos espacios rurales el problema no es estrictamente el desempleo, sino la dificultad para atraer mano de obra, generar empleos de mayor valor añadido, diversificar la economía y conectar conocimiento, empresa y territorio. La presencia de empleo de baja cualificación o de actividades estacionales puede no ser suficiente para fijar población joven o atraer nuevos residentes. Es necesario reforzar proyectos ligados a recursos locales, sector primario, transformación agroalimentaria, economía de cuidados, energías renovables bien integradas, turismo sostenible, servicios de proximidad, economía social, actividades culturales, teletrabajo y fórmulas mixtas de presencialidad y trabajo a distancia.



Imagen 5: Inés Santé Riveira. Autor: Julian Bueno Risco.

En este punto, la innovación territorial adquiere un papel estratégico. Innovar no significa necesariamente introducir tecnologías avanzadas ni diseñar soluciones completamente inéditas. Puede consistir en adaptar a un territorio una experiencia que ha funcionado en otro; reorganizar un servicio para hacerlo viable en baja densidad; crear una cooperativa para sostener una actividad que el mercado no atiende; conectar productores locales con canales cortos de comercialización; movilizar vivienda vacía mediante intermediación pública o comunitaria; recuperar tierras infrautilizadas; coordinar transporte a demanda; o construir una red estable entre ayuntamientos, universidades, grupos de acción local y entidades sociales. La innovación territorial es, ante todo, una forma de aprendizaje aplicado.

Esta concepción evita dos riesgos. El primero es la tecnificación excesiva del discurso rural, que puede convertir la innovación en un lenguaje ajeno a los actores locales. El segundo es la banalización del concepto, cuando cualquier iniciativa se presenta como innovadora sin modificar realmente las condiciones del territorio. Una innovación territorial relevante debe responder a una necesidad concreta, adaptarse a la estructura social e institucional del territorio y tener posibilidades de continuidad. La novedad por sí sola no basta; lo decisivo es su capacidad para mejorar la funcionalidad territorial.

En este marco, los Centros de Innovación Territorial pueden desempeñar un papel relevante como estructuras de conexión, acompañamiento y transferencia. Su valor potencial no reside en crear una nueva administración ni en sustituir a los actores ya existentes, sino en reforzar la capacidad de los territorios para identificar problemas, formular proyectos, movilizar conocimiento, conectar experiencias y sostener procesos de transformación. Su lógica debe situarse en la escala supramunicipal, porque muchos de los desafíos rurales —servicios, vivienda, movilidad, digitalización, actividad económica, cuidados o gestión ambiental— exceden la capacidad de un municipio aislado y requieren cooperación territorial.

Los Centros de Innovación Territorial pueden aportar formación, asesoramiento, metodologías de trabajo, identificación de buenas prácticas, apoyo a proyectos, conexión entre actores y acceso a redes de conocimiento. También pueden funcionar como espacios de intermediación entre administraciones, grupos de acción local, universidades, empresas, entidades sociales y ciudadanía. Su utilidad será mayor si actúan como catalizadores de procesos ya existentes, evitando duplicidades y fortaleciendo las capacidades locales. En muchos territorios rurales no faltan ideas ni compromiso, sino tiempo, conocimiento técnico, acompañamiento, estructura y continuidad.

La relación entre los Centros de Innovación Territorial y los Grupos de Acción Local resulta especialmente importante. Los grupos de acción local cuentan con arraigo, experiencia acumulada, conocimiento del territorio y una trayectoria de participación en estrategias de desarrollo rural. Los centros de innovación pueden aportar metodologías, conexión con redes, formación, apoyo técnico y capacidad de transferencia. Lejos de competir, ambos instrumentos deberían complementarse.

Los grupos pueden identificar necesidades, actores y oportunidades desde la proximidad; los centros pueden reforzar la capacidad de convertir esas oportunidades en proyectos innovadores, transferibles y sostenibles.

Esta complementariedad debe extenderse también a las agencias de desarrollo local, mancomunidades, diputaciones, cabildos, comarcas, universidades, centros de investigación, asociaciones, cooperativas y entidades de economía social. El problema de muchos territorios no es la ausencia total de estructuras, sino la falta de articulación entre ellas. Crear nuevos instrumentos sin conectarlos con los existentes puede generar solapamientos, confusión y competencia por recursos. En cambio, una gobernanza bien diseñada puede convertir esa pluralidad en un ecosistema territorial de innovación, donde cada actor aporte capacidades diferenciadas.

Las universidades y los centros de investigación deben ocupar un lugar destacado en este ecosistema. Su papel no debería limitarse a producir conocimiento académico sobre los espacios rurales, sino contribuir a procesos de diagnóstico, evaluación, experimentación y transferencia. En muchos territorios existen grupos de investigación con experiencia en ordenación del territorio, agricultura, gestión forestal, movilidad, servicios, digitalización, economía social, innovación pública o participación. Integrar este conocimiento en los Centros de Innovación Territorial puede mejorar la calidad de los proyectos y evitar soluciones improvisadas. No obstante, esta relación debe construirse desde la colaboración y el retorno al territorio, no desde la extracción de información.

La innovación territorial exige también aprender entre territorios. Muchos problemas rurales se repiten con variaciones locales: vivienda cerrada, envejecimiento, falta de movilidad, abandono agrario, dificultad para sostener servicios, baja capacidad administrativa o dependencia de financiación temporal. Al mismo tiempo, existen experiencias que han logrado respuestas interesantes en algunos lugares. La transferencia no consiste en copiar mecánicamente, sino en adaptar. Una solución que funciona en un territorio debe reinterpretarse según la estructura social, institucional, económica y ambiental de otro. Esta adaptación es, en sí misma, innovación.

La continuidad es el gran desafío. Las políticas rurales han sufrido con frecuencia discontinuidades derivadas de cambios políticos, finalización de programas, agotamiento de equipos técnicos, dependencia de liderazgos personales o falta de financiación plurianual. Esta fragilidad afecta también a las estructuras de innovación. Si los Centros de Innovación Territorial dependen exclusivamente de un impulso inicial, de una convocatoria concreta o de la voluntad temporal de una administración, su capacidad de transformación será limitada. Para consolidarse, necesitan estabilidad institucional, financiación suficiente, funciones claras y reconocimiento dentro de la arquitectura de políticas rurales.

La gobernanza duradera implica construir estructuras que puedan sobrevivir a los ciclos políticos y presupuestarios. Esto no significa crear organismos rígidos o burocráticos, sino dotar a los territorios de capacidades estables. La innovación requiere tiempo: identificar problemas, generar confianza, formar equipos, diseñar proyectos, ensayar soluciones, corregir errores y consolidar resultados. Si cada ciclo político reinicia prioridades, cambia equipos o abandona iniciativas previas, los territorios no acumulan aprendizaje. La continuidad institucional es una condición para que la innovación deje de ser puntual y se convierta en capacidad territorial.

En términos operativos, una agenda de innovación territorial y gobernanza duradera debería avanzar en varias líneas: consolidar los Centros de Innovación Territorial como nodos supramunicipales de apoyo, transferencia y acompañamiento; articularlos con grupos de acción local, universidades, agencias de desarrollo, diputaciones, cabildos, comarcas y entidades sociales; financiar capacidades

técnicas estables, no solo proyectos puntuales; incorporar evaluación y aprendizaje continuo; apoyar modelos de economía social y cooperación público-comunitaria; y vincular la innovación con la ordenación territorial, la vivienda, la movilidad, los servicios y la gestión del suelo.

En definitiva, avanzar hacia territorios rurales funcionales implica sustituir la lógica de la carencia por una lógica de organización territorial. La pregunta no debe formularse únicamente en términos de qué servicios faltan en cada pueblo, sino de cómo puede organizarse el conjunto del territorio para garantizar accesibilidad, habitabilidad, actividad y derechos. La funcionalidad rural es el puente operativo entre la equidad territorial y la vida cotidiana. Para sostenerla, la innovación debe estar arraigada en el territorio y la gobernanza debe ofrecer continuidad, coordinación y capacidad técnica. Solo así las políticas rurales podrán dejar de ser respuestas puntuales y convertirse en procesos estables de transformación territorial.

6. Iniciativas territoriales, DLCL/LEADER y sostenibilidad de los proyectos

Las estrategias nacionales y autonómicas, la ordenación territorial y la definición de territorios funcionales necesitan traducirse en proyectos concretos, iniciativas territoriales y estructuras de dinamización capaces de actuar sobre la realidad cotidiana de los espacios rurales. Sin esta dimensión operativa, las políticas corren el riesgo de quedar en marcos generales bien formulados, pero insuficientemente conectados con los actores, recursos, problemas y oportunidades de cada territorio. La transformación rural exige planificación, pero también capacidad de acción; requiere diagnósticos rigurosos, pero igualmente proyectos arraigados, liderazgo territorial, cooperación institucional y continuidad más allá de los periodos de financiación.

En este contexto, conviene situar la experiencia LEADER dentro de una evolución más amplia hacia el Desarrollo Local Participativo (DLCL, equivalente al Community-Led Local Development -CLLD- en el marco europeo). LEADER constituye la referencia histórica más consolidada de este enfoque en los espacios rurales, pero el DLCL permite formularlo de manera más amplia: como una metodología de desarrollo territorial basada en estrategias locales integradas, participación activa de los actores del territorio, cooperación público-privada y movilización de recursos endógenos. Esta precisión es importante porque desplaza el foco desde un programa concreto hacia una forma de gobernanza territorial que puede articular diferentes políticas, fondos, escalas e iniciativas.

Las iniciativas territoriales ocupan precisamente ese espacio intermedio entre la estrategia y la vida cotidiana. Permiten activar recursos endógenos, ensayar soluciones, conectar actores, generar confianza, movilizar capacidades locales y adaptar las políticas generales a contextos concretos. En territorios rurales, donde la baja densidad, la dispersión, la limitada capacidad administrativa y la fragilidad del tejido económico dificultan muchas actuaciones, estos proyectos pueden desempeñar un papel decisivo. No obstante, su impacto depende menos de su existencia aislada que de su inserción en estrategias territoriales más amplias y de su capacidad para sostenerse en el tiempo.

La experiencia acumulada muestra que los proyectos más transformadores no suelen surgir de convocatorias aisladas ni de oportunidades financieras coyunturales. Suelen apoyarse en procesos previos de diagnóstico, participación, cooperación y definición de prioridades. Cuando un proyecto responde a una estrategia territorial trabajada, compartida y dotada de continuidad, puede contribuir a un proceso de cambio más amplio. Cuando, por el contrario, nace solo para aprovechar una línea

de financiación disponible, su capacidad transformadora se reduce y aumenta el riesgo de que desaparezca al finalizar la subvención. La lógica debería ser, por tanto, la de proyectos que buscan financiación porque responden a una visión territorial previa, y no la de financiación en busca de proyectos.

La sostenibilidad de los proyectos debe entenderse en un sentido amplio. No se refiere solo a su viabilidad económica, aunque esta sea imprescindible. Incluye también sostenibilidad institucional, social, territorial y operativa. Un proyecto sostenible necesita financiación inicial, pero también una estructura de continuidad; necesita apoyo público, pero también apropiación local; necesita liderazgo, pero no dependencia exclusiva de una persona; necesita resultados visibles, pero también capacidad de adaptación. La sostenibilidad no es un añadido final, sino una condición que debe incorporarse desde el diseño.

En este sentido, pueden identificarse varios factores decisivos. El primero es la planificación previa. Los proyectos deben apoyarse en estrategias territoriales de medio y largo plazo, construidas a partir de recursos, necesidades y actores concretos. El segundo es la sostenibilidad financiera, porque muchas iniciativas rurales reciben financiación durante uno o dos años, pero después necesitan mantenerse con otras fuentes de ingreso, apoyo institucional, actividad económica, fórmulas cooperativas o integración en servicios públicos.

El tercero es la escala, ya que muchos proyectos diseñados desde el municipio aislado tienen dificultades para alcanzar masa crítica, impacto suficiente o continuidad técnica. La escala supramunicipal —comarcal, funcional, insular o de agrupación de municipios— puede aportar mayor viabilidad, reforzar la cooperación, ampliar el número de beneficiarios y conectar la iniciativa con estrategias territoriales más integradas.

El cuarto factor es el liderazgo territorial. Las iniciativas sostenibles suelen contar con agentes capaces de dinamizar, conectar, mediar y sostener procesos en el tiempo. Ese liderazgo puede proceder de grupos de acción local, asociaciones, entidades de economía social, ayuntamientos, universidades, cooperativas, empresas locales, mancomunidades o equipos técnicos supramunicipales. Lo decisivo es que exista una estructura de acompañamiento que no se limite a tramitar ayudas, sino que contribuya a construir red, identificar oportunidades, acompañar proyectos, resolver obstáculos y mantener la confianza entre actores.

El quinto factor es la apropiación social. Un proyecto puede estar técnicamente bien diseñado y disponer de financiación, pero fracasar si no es reconocido como propio por el territorio. La participación no debe reducirse a una consulta formal o a la validación de un documento elaborado externamente. Debe funcionar como un proceso de codiseño y cocreación, especialmente cuando se trata de definir estrategias locales, seleccionar prioridades, movilizar recursos o impulsar nuevas actividades. La apropiación social aumenta la legitimidad, mejora el ajuste del proyecto a las necesidades reales y refuerza sus posibilidades de continuidad.

En este marco, la experiencia DLCL/LEADER ocupa un lugar central. LEADER ha sido durante más de tres décadas la principal expresión rural del desarrollo local participativo en Europa. Su importancia no reside solo en la financiación de proyectos, sino en la metodología que introdujo: enfoque territorial, participación local, estrategias de desarrollo local, cooperación entre actores

públicos y privados, valorización de recursos endógenos e innovación social. Los programas LEADER han actuado como laboratorios de innovación social en numerosas comarcas y han contribuido al mantenimiento de actividad, tejido asociativo, identidad territorial y capacidades de gobernanza.

Sin embargo, la trayectoria de LEADER también muestra límites y tensiones. Con el paso del tiempo, en algunos territorios su capacidad innovadora se ha visto condicionada por una creciente burocratización, por la carga administrativa de la gestión de ayudas, por la reducción relativa de recursos, por la fragmentación de convocatorias o por la pérdida de protagonismo frente a nuevas estructuras y programas. Allí donde los grupos de acción local se convierten principalmente en oficinas de tramitación, se debilita su función más valiosa: dinamizar el territorio, promover cooperación, construir estrategias compartidas y acompañar procesos de desarrollo. Esta tensión obliga a repensar el papel de los grupos de acción local. Lejos de considerarlos estructuras superadas, deberían entenderse como una infraestructura territorial consolidada, con presencia en buena parte de las zonas rurales, conocimiento de proximidad, experiencia en participación y capacidad para conectar actores.

En un contexto de nuevas políticas de equidad territorial y reto demográfico, los grupos de acción local podrían desempeñar un papel más activo como instrumentos de gobernanza territorial, articuladores de proyectos supramunicipales y mediadores entre estrategias generales y necesidades locales. Para ello necesitan reconocimiento institucional, recursos adecuados, simplificación administrativa y funciones claramente conectadas con las nuevas agendas rurales.

La cuestión no es solo preservar LEADER, sino actualizar su papel dentro de un enfoque más amplio de desarrollo territorial integrado. La metodología LEADER sigue siendo relevante, especialmente por su enfoque ascendente y participativo, pero no debería agotar la política rural. El desarrollo de los espacios rurales requiere conectar LEADER con políticas de vivienda, movilidad, servicios, ordenación del territorio, sector primario, innovación, transición ecológica, cuidados y digitalización. Si LEADER queda aislado como programa de pequeños proyectos, su impacto será limitado. Si se articula con estrategias territoriales más amplias, puede recuperar capacidad transformadora.

Esta articulación resulta especialmente importante porque el desarrollo rural no puede reducirse a la diversificación económica ni a la promoción de iniciativas emprendedoras desconectadas del sistema territorial. En determinados contextos, como los territorios agroforestales, la recuperación de actividad agraria, la gestión del suelo, la prevención del abandono, la soberanía alimentaria y la ordenación de usos rurales son dimensiones esenciales del desarrollo. La diversificación es necesaria, pero no debe implicar olvidar el sector primario ni las funciones productivas y ambientales que estructuran buena parte del territorio rural.

En este sentido, los grupos de acción local y las estrategias comarcales pueden actuar como espacios de conexión entre políticas sectoriales. Pueden identificar necesidades de vivienda vinculadas a empleo rural; relacionar proyectos agrarios con recuperación de tierras; conectar turismo con paisaje y patrimonio; vincular economía social con servicios de proximidad; articular movilidad con acceso a cuidados; o impulsar formación e innovación en colaboración con universidades y centros de conocimiento. Su potencial reside precisamente en esa capacidad de lectura transversal del territorio. Pero para ejercerla necesitan no quedar confinados a la gestión administrativa de una línea de ayudas.

La financiación es otro elemento decisivo. La experiencia muestra diferencias importantes entre territorios según la intensidad de la apuesta política y presupuestaria por los instrumentos de desarrollo rural. Allí donde los recursos destinados a enfoques territoriales son reducidos o se limitan al mínimo exigible, la capacidad transformadora queda restringida. Allí donde se refuerza la financiación, se amplían márgenes para proyectos de mayor alcance, equipos técnicos más sólidos, estrategias más ambiciosas y procesos de acompañamiento. La financiación no garantiza por sí sola el éxito, pero su insuficiencia limita severamente la capacidad de acción.

Junto a la financiación, la continuidad institucional resulta fundamental. Muchas iniciativas rurales se ven afectadas por cambios políticos, modificaciones de prioridades, inestabilidad de equipos técnicos, rotación de personal, agotamiento de liderazgos o interrupción de programas. Esta discontinuidad debilita la confianza local y reduce la capacidad de acumulación de aprendizajes. El desarrollo territorial necesita tiempo: tiempo para construir relaciones, ensayar soluciones, corregir errores, consolidar redes y generar capacidades. Cuando las políticas se organizan en ciclos demasiado breves, los proyectos difícilmente alcanzan madurez suficiente.

Por ello, una política de iniciativas territoriales debería valorar no solo la innovación inicial, sino también la capacidad de acompañamiento. Los territorios rurales demandan recursos, pero también continuidad, asistencia técnica, mediación, formación y estructuras estables. La innovación, por sí sola, puede convertirse en una palabra vacía si no va acompañada de procesos de consolidación. Muchos proyectos no fracasan porque la idea sea inadecuada, sino porque carecen de apoyo durante la fase crítica posterior al lanzamiento.

La economía social ofrece aquí un campo de especial interés. Determinadas necesidades rurales no encuentran una respuesta adecuada ni en el mercado convencional ni en la administración pública tradicional. Servicios de cuidados, comercio de proximidad, movilidad, vivienda, energía, transformación agroalimentaria, gestión de equipamientos o actividades comunitarias pueden requerir fórmulas cooperativas, fundaciones, asociaciones, empresas sociales o modelos híbridos de colaboración público-comunitaria. En contextos de baja densidad, donde la rentabilidad privada puede ser limitada pero la necesidad social elevada, la economía social puede aportar estructuras de gestión más adaptadas y arraigadas.

Estas fórmulas no deben idealizarse. También necesitan profesionalización, financiación, apoyo técnico, seguridad jurídica y capacidad de gestión. Pero permiten explorar soluciones allí donde la lógica estrictamente mercantil no llega y donde la administración pública no puede sostener por sí sola todos los servicios o iniciativas.

Además, pueden reforzar la apropiación local, generar empleo, mantener recursos en el territorio y construir redes comunitarias. La economía social puede convertirse así en una herramienta relevante para la sostenibilidad de proyectos rurales, especialmente cuando se combina con estrategias supramunicipales y apoyo institucional estable.

Las iniciativas territoriales deben vincularse, además, con la ordenación territorial. Los proyectos no deberían evaluarse solo por su calidad interna, sino por su contribución a la funcionalidad del territorio. Una iniciativa de vivienda debe conectarse con empleo y servicios; un proyecto turístico, con paisaje, movilidad y capacidad de carga; una actuación agroalimentaria, con recuperación de

tierras y cadenas de valor; una iniciativa de cuidados, con demografía, movilidad y economía social; un proyecto digital, con competencias, conectividad y actividad económica. La ordenación territorial ofrece el marco para valorar esa coherencia.

Desde esta perspectiva, los grupos de acción local pueden desempeñar una función estratégica en la articulación entre proyecto y territorio. Su conocimiento acumulado, su escala comarcal y su experiencia participativa les permiten detectar oportunidades que no siempre son visibles desde las administraciones superiores. También pueden actuar como espacios de mediación entre actores con intereses distintos: agricultores, empresas, ayuntamientos, asociaciones, nuevos pobladores, propietarios, jóvenes, mujeres, entidades sociales o administraciones. Esta función de intermediación es especialmente valiosa en territorios donde la fragmentación institucional y social dificulta la cooperación.

No obstante, para que los grupos de acción local refuercen este papel, deben superarse algunas limitaciones. Necesitan equipos técnicos estables, menor carga burocrática, mayor capacidad de animación territorial, financiación suficiente, reconocimiento como actores estratégicos y conexión con otros instrumentos de política territorial. También necesitan evitar la captura por intereses locales estrechos o la reproducción de dinámicas poco participativas. La calidad de la gobernanza local es tan importante como la existencia formal de la estructura. LEADER solo mantiene su valor diferencial si conserva un enfoque verdaderamente participativo, territorial e innovador.

En los próximos años, la relación entre LEADER, grupos de acción local, centros de innovación territorial, agencias de desarrollo, universidades, diputaciones, mancomunidades y estrategias autonómicas será decisiva. El reto no debería plantearse como competencia entre estructuras, sino como construcción de complementariedades. Los grupos de acción local aportan arraigo, conocimiento de proximidad y experiencia participativa; los centros de innovación pueden aportar transferencia, formación y conexión con redes más amplias; las agencias de desarrollo pueden aportar capacidad técnica; las universidades, conocimiento aplicado; y las administraciones, financiación, regulación y estabilidad. La cuestión es cómo articular estas piezas sin duplicidades ni desplazamientos innecesarios.

En suma, las iniciativas territoriales son imprescindibles para que las políticas rurales pasen del diseño a la acción. Pero su eficacia depende de que se integren en estrategias de largo plazo, cuenten con sostenibilidad financiera, trabajen en escalas adecuadas, dispongan de liderazgo y acompañamiento, incorporen participación real y se articulen con la ordenación del territorio. LEADER sigue siendo una referencia fundamental por su metodología y trayectoria, pero necesita actualizarse dentro de una agenda más amplia de equidad territorial, reto demográfico y desarrollo integrado.

El futuro de las políticas rurales no dependerá únicamente de multiplicar proyectos, sino de construir ecosistemas territoriales capaces de sostenerlos. Esto implica pasar de la lógica de la subvención puntual a la lógica del proceso; de la tramitación administrativa a la dinamización territorial; de la escala municipal aislada a la cooperación supramunicipal; de la participación formal a la cocreación; y de la innovación entendida como novedad a la innovación entendida como aprendizaje colectivo. Solo así las iniciativas rurales podrán generar efectos duraderos y contribuir a territorios más funcionales, cohesionados y sostenibles.

7. Conclusiones propositivas: hacia una política rural de equidad territorial

El futuro de los espacios rurales no puede abordarse únicamente desde la lógica de la despoblación. La pérdida de población, el envejecimiento, la reducción de actividad o la debilidad de determinados núcleos son manifestaciones relevantes de una transformación profunda, pero no agotan el problema. La cuestión central es cómo garantizar que estos territorios sigan siendo funcionales, habitables y socialmente justos, aun cuando sus dinámicas demográficas sean diversas y, en algunos casos, difíciles de revertir. Por ello, el reto no consiste solo en mantener o recuperar habitantes, sino en sostener funciones territoriales esenciales, garantizar derechos y construir nuevas formas de organización territorial adaptadas a las condiciones actuales.

La primera orientación que se deriva de este diagnóstico es la necesidad de entender los espacios rurales como piezas estratégicas del conjunto del territorio. Su valor no reside únicamente en su dimensión cultural, identitaria o paisajística, sino también en las funciones que desempeñan en la gestión de recursos naturales, la producción alimentaria, la conservación de paisajes, la prevención de riesgos ambientales, la prestación de servicios ecosistémicos y la sostenibilidad ecológica y social. Desde esta perspectiva, las políticas rurales no pueden concebirse como políticas compensatorias dirigidas a territorios marginales, sino como políticas de país, vinculadas a la cohesión territorial y a la igualdad de derechos. Esta idea conecta con el principio de que la cohesión territorial constituye la traducción espacial de la igualdad de ciudadanía.

La segunda orientación es superar una visión exclusivamente demográfica del problema rural. La despoblación importa, pero el riesgo principal no es solo que haya menos población, sino que se abandonen funciones esenciales para la sostenibilidad del territorio. Algunos núcleos podrán mantener o reforzar su función residencial; otros dependerán de su articulación con cabeceras comarcales o áreas funcionales; otros conservarán funciones productivas, ambientales, patrimoniales o turísticas con menor residencia permanente. Esta diversidad obliga a combinar realismo demográfico y ambición territorial: realismo para reconocer que no todas las tendencias pueden revertirse; ambición para evitar que esa constatación derive en abandono, desinversión o desigualdad.



Imagen 6: Participantes de la mesa y público asistente. Autor: Julian Bueno Risco.

La tercera orientación es integrar desarrollo rural, reto demográfico y ordenación del territorio. Durante las últimas décadas se han acumulado instrumentos, programas y estrategias, pero no siempre se ha logrado una conexión suficiente entre ellos. Las políticas de desarrollo rural territorial, las medidas frente a la despoblación, la política agraria, la vivienda, la movilidad, los servicios públicos, la digitalización, la transición ecológica y la innovación necesitan articularse en una visión común. No basta con sumar actuaciones. Es necesario construir una arquitectura institucional capaz de coordinar sectores, escalas y actores.

En este marco, la ordenación del territorio debe recuperar centralidad en la agenda rural. Las políticas sectoriales solo tendrán efectos duraderos si se insertan en una lectura territorial de conjunto. Ordenar el territorio rural implica definir funciones, reconocer sistemas de asentamientos, identificar nodos de servicios, planificar movilidad, ordenar usos agroforestales, movilizar vivienda, preservar recursos, gestionar riesgos y articular escalas funcionales. La ordenación territorial no debe entenderse como una herramienta técnica separada de la política rural, sino como el marco que permite conectar sus distintas dimensiones.

La escala supramunicipal aparece como una condición imprescindible para esa integración. Muchos municipios rurales carecen de capacidad técnica, administrativa y financiera suficiente para afrontar por sí solos problemas complejos de vivienda, movilidad, servicios, gestión del suelo, innovación o desarrollo económico. Además, la vida cotidiana de la población rural no se organiza necesariamente dentro de los límites municipales, sino en redes de núcleos, cabeceras, áreas de servicios, mercados laborales locales, comarcas, islas o sistemas funcionales. Por ello, las áreas funcionales, mancomunidades, comarcas, diputaciones, cabildos, grupos de acción local y otras estructuras supramunicipales deben adquirir un papel más claro en la implementación de las políticas rurales.

La equidad territorial debe traducirse, además, en condiciones concretas de vida. Un territorio rural funcional no es aquel que dispone de todos los servicios en cada núcleo, sino aquel que garantiza accesibilidad razonable, movilidad adecuada, vivienda disponible, conectividad digital útil, servicios básicos, oportunidades económicas y redes de cuidado. En este sentido, la idea del “país de los 30 minutos” expresa un horizonte valioso, siempre que se interprete de forma flexible y territorializada. No debe convertirse en una regla uniforme, sino en un principio de proximidad funcional orientado a reducir desigualdades de acceso.

Entre esas condiciones de funcionalidad, la vivienda ocupa un lugar decisivo. En algunos territorios ya no falta interés por residir, sino vivienda disponible, especialmente vivienda de alquiler de primera llegada. La existencia de parque cerrado, envejecido o deteriorado no equivale a disponibilidad residencial. Por ello, las políticas rurales deben incorporar medidas de rehabilitación, intermediación, movilización de vivienda vacía, garantías para propietarios, vivienda pública o comunitaria y soluciones temporales para trabajadores, jóvenes, familias y nuevos pobladores. Sin vivienda, muchas oportunidades laborales, sociales o vitales no llegan a materializarse.

También resulta imprescindible reforzar la capacidad institucional de los territorios. Muchas veces los límites de la acción rural no se encuentran solo en la falta de ideas o de financiación, sino en la dificultad para formular proyectos, tramitar expedientes, gestionar subvenciones, adaptar planeamiento o sostener equipos técnicos. La asistencia a municipios pequeños, la cooperación supramunicipal y la estabilidad de los equipos de acompañamiento deben considerarse parte central

de la política rural. Sin capacidad técnica, las estrategias no llegan al territorio; sin continuidad, los proyectos no maduran; sin estructuras de apoyo, las oportunidades se distribuyen de forma desigual.

La experiencia del DLCL/LEADER y los grupos de acción local siguen siendo activos fundamentales, pero necesitan actualizar su papel. Su valor no reside únicamente en la gestión de ayudas, sino en la metodología territorial, participativa e innovadora que han desarrollado durante más de tres décadas. Para recuperar capacidad transformadora deben liberarse de una excesiva burocratización, reforzar su función de dinamización, conectarse con las nuevas estrategias de equidad territorial y trabajar de manera más integrada con políticas de vivienda, movilidad, servicios, sector primario, innovación y ordenación territorial. LEADER no debe agotar la política rural, pero sí puede seguir siendo una de sus infraestructuras más valiosas.

La sostenibilidad de los proyectos debe situarse en el centro de esta nueva etapa. Demasiadas iniciativas desaparecen cuando finaliza la financiación inicial. Para evitarlo, los proyectos deben nacer de estrategias territoriales previas, contar con modelos de continuidad financiera, trabajar a escala suficiente, disponer de liderazgo y acompañamiento, incorporar participación real y conectarse con recursos y necesidades del territorio. La lógica debe desplazarse desde la subvención puntual hacia el proceso territorial sostenido. No se trata solo de financiar proyectos, sino de construir capacidades duraderas.

La innovación territorial debe entenderse en ese mismo sentido: no como simple novedad, sino como aprendizaje aplicado y arraigado. Innovar puede significar adaptar experiencias de otros territorios, reorganizar servicios, activar vivienda, recuperar tierras, crear cooperativas, mejorar la movilidad, conectar actores o construir nuevas formas de gobernanza. Los Centros de Innovación Territorial pueden desempeñar un papel relevante si se conciben como nodos de conexión y acompañamiento, no como estructuras paralelas. Su función debería ser reforzar ecosistemas ya existentes, conectar conocimiento y territorio, apoyar proyectos, transferir aprendizajes, facilitar cooperación y consolidar capacidades técnicas.

Esta agenda requiere, finalmente, una gobernanza rural duradera. Los cambios políticos, la rotación de equipos, la discontinuidad de programas, la dependencia de liderazgos personales y la financiación de corto plazo dificultan la consolidación de procesos territoriales. El desarrollo rural necesita tiempo: tiempo para construir confianza, diagnosticar problemas, diseñar proyectos, corregir errores, generar capacidades y evaluar resultados. Por ello, una política rural seria debe financiar equipos técnicos, estructuras de acompañamiento y mecanismos de cooperación estables, no solo actividades o inversiones puntuales.

En definitiva, avanzar hacia territorios rurales más justos y sostenibles exige abandonar dos simplificaciones: la nostalgia de conservar intacto el sistema rural heredado y la resignación ante su supuesto declive inevitable. Entre ambas posiciones existe un espacio de acción pública ambicioso y realista. Ese espacio consiste en ordenar, articular, innovar y sostener. Ordenar los usos, los asentamientos y los servicios; articular escalas, actores y políticas; innovar con arraigo territorial; y sostener en el tiempo las funciones, capacidades y derechos que hacen posible la vida rural. Ahí reside la base de una política rural entendida no como respuesta sectorial o compensatoria, sino como verdadero proyecto territorial de país.

Mesa Redonda A: La necesaria planificación territorial estratégica en clave transfronteriza

Juan M. Trillo Santamaría
Departamento de Xeografía, USC

1. Objetivos y composición de la Mesa

Fruto de la colaboración entre FUNDICOT y el Departamento de Xeografía de la Universidade de Santiago de Compostela (USC), en el marco del XII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (CIOT), celebrado en Santiago de Compostela del 12 al 14 de noviembre de 2025, se organizó una Mesa Redonda en torno a la planificación estratégica territorial transfronteriza.

Si se desea contar con una adecuada inteligencia y cultura territoriales, elementos necesarios para una gobernanza territorial de calidad, es necesario plantearse la superación de los límites administrativos (en particular, los estatales) a la hora de planificar y pensar los territorios. Esto es especialmente relevante en el contexto europeo, donde instrumentos financieros (como Interreg) y normativos (como las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial —AECT— o la más reciente regulación BRIDGEforEU¹), ofrecen ventanas de oportunidad para la planificación estratégica territorial en clave transfronteriza.

Para ello la Mesa contó con cuatro ponentes que brindaron argumentos, tanto teóricos como prácticos, para entender los procesos de planificación estratégica en entornos de frontera. **Inés Gusman**, licenciada en ciencias económicas por la Universidade do Minho (UdM) y doctora en Desarrollo Regional e Integración Económica por la USC. Actualmente es profesora en el Departamento de Xeografía de la Universidade de Santiago de Compostela (USC), con experiencia investigadora en el ámbito de la raia gallego-portuguesa. Además, es la directora de la Fundación Centro de Estudios Eurorregionales Galicia-Norte de Portugal (FCEER). Esta fundación engloba las seis universidades públicas del área de cooperación: USC, Universidade da Coruña, Universidade de Vigo, UdM, Universidade de Porto y Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro. La reunión, en su caso, de conocimientos académicos y de gestión en la temática transfronteriza resultaba especialmente pertinente para el desarrollo de la Mesa.

Asimismo, participó **Valerià Paül**, doctor en Geografía por la Universitat de Barcelona y actualmente Catedrático en el Departamento de Xeografía de la USC. Cuenta con una dilatada experiencia en el campo de la ordenación y planificación territoriales y, en particular, la coordinación de estrategias transfronterizas en la raia gallego-portuguesa.

¹El Reglamento (UE) 2025/925 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de mayo de 2025, relativo a un instrumento para el desarrollo y el crecimiento de las regiones fronterizas (BRIDGEforEU, acrónimo en inglés de Border Regions Instrument for Development and Growth in the EU) ofrece un procedimiento legal con el que identificar y resolver obstáculos jurídicos y administrativos debidos a la presencia de una frontera internacional.

Con el fin de establecer algún tipo de reflexión comparada entre el tramo de la frontera hispano-portuguesa más cercana y otros más meridionales, se invitó a participar al profesor **Jesús Felicidades**, del Departamento de Historia, Geografía y Antropología de la Universidad de Huelva. Desde su tesis doctoral, se ha dedicado a estudiar el espacio fronterizo del Suroeste Peninsular, en particular, los márgenes del río Guadiana, en donde ha participado, además, en distintos proyectos, algunos financiados por Interreg.

También formaron parte de la Mesa los agentes presentes en el territorio, como la AECT Rio Minho, representada por **Luis M. Ulloa**, técnico de proyectos. Licenciado en Geografía, aborda desde una mirada territorial amplia la preparación, seguimiento y gestión de diversos proyectos, por lo general, con financiación comunitaria (Interreg).

El moderador fue **Juan M. Trillo** en representación del Departamento de Xeografía de la USC, del que es director. La Mesa Redonda se abrió con una intervención del **moderador** para introducir la temática de la sesión. Tras ello, se dio la palabra a los cuatro intervinientes. Hubo oportunidad de establecer alguna réplica, pero como suele ocurrir en estos casos, el tiempo fue escaso para poder entrar en un debate pausado.

Con el fin de dar a conocer las ideas fuerza y las conclusiones principales de la mesa, elaboramos la presente contribución, que sigue el siguiente esquema. En primer lugar, se ofrecerá un breve marco sobre la planificación estratégica territorial en clave transfronteriza. Para ello, se ampliarán las ideas esbozadas en la presentación con el uso de algunas —pocas— referencias bibliográficas. A continuación, se sintetizarán las cuatro aportaciones, con el fin de avanzar hacia unas ideas compartidas. Éstas, por último, se expondrán en un último apartado, que busca elaborar unas conclusiones y esbozar líneas de acción en el campo que nos atañe.



Imagen 1: Integrantes de la mesa. De izquierda a derecha: Juan Trillo Santamaría (moderador), Ines Gusman, Valerià Paül, Jesús Felicidades y Luis Ulloa. Autor: Julian Bueno Risco.

2. La planificación estratégica territorial en contextos de frontera: un instrumento maleable para objetivos compartidos

Podemos partir de una definición consensuada sobre lo que es la planificación estratégica:

“Esfuerzo orientado a generar aquellas decisiones y acciones consideradas fundamentales para hacer realidad la visión de futuro deseada por los principales agentes económicos y sociales de la ciudad, mediante una relación de objetivos y de medidas para alcanzarlos, con prioridades bien establecidas. Se distingue del tradicional planeamiento urbano por el hecho de ser más comprehensivo y menos normativo, por orientarse más a las acciones socioeconómicas integrales que a la regulación de los usos del suelo” (Farinós et al., 2005: 119).

Si bien la planificación estratégica, como aparece recogido en esta cita, se solía vincular a la escala local y, en concreto, la urbana, en la actualidad existe un amplio reconocimiento de la diversidad de escalas posibles de intervención (Farinós y Olcina, 2022). Por eso, en vez de referirnos al término “ciudad”, recurrimos al de “territorio”, para hablar de “planificación estratégica territorial”. Esta ofrece, por lo tanto, un instrumento maleable y flexible en relación con el carácter más duro y estático de la planificación vinculante. De hecho, se tiende a avanzar de manera sostenida hacia modelos que conecten una planificación estratégica a largo plazo con el planeamiento más clásico vinculado a los usos del suelo. Estos instrumentos, además, no solo facilitan la conformación de propuestas más flexibles en el interior de una escala determinada, como la local, sino que permiten repensar los territorios más allá de los límites administrativos (escala supramunicipal, comarcal, áreas metropolitanas). Y, en esta línea, ofrecen una herramienta que también puede traspasar otros límites político-administrativos, como son los de los estados-nación.

Por ello resulta necesario introducir la planificación estratégica en los debates sobre la “cross-border spatial planning”, que Decoville y Durand (2020: 262) definen como “the desire to organise territorial development and land use across borders”. En efecto, esta planificación solo puede realizarse en la actualidad de manera orientativa, ya que tiene que afrontar la concurrencia de dos o más contextos normativos y administrativos, y de las distintas culturas de planificación propias de cada estado. Por esta razón, los ejercicios de planificación transfronteriza suelen centrar la atención en formulaciones generales o acciones sectoriales que sean fáciles de pactar (Jacobs, 2014; Decoville y Durand, 2016), adoptando un carácter estratégico en lugar de normativo (Woessner, 2010; Knippschild, 2011). Estos ejercicios de planificación entrarían en lo que podemos denominar modelos de “soft spaces” de gobernanza (Allmendinger y Haughton, 2009; Zimmerbauer y Paasi 2020).

En el caso de Europa, podemos encontrar resoluciones en favor de planes regionales para áreas fronterizas por parte de la CEMAT del Consejo de Europa en la década de 1970 (European Conference of Ministers responsible for Regional/Spatial Planning, 1973). Su documento de referencia, la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983), recoge, a su vez, las regiones fronterizas como una tipología específica de planificación que requieren de la coordinación entre estados. Desde el Consejo de Europa también se impulsó el “Convenio marco sobre cooperación transfronteriza” de 1981 y sus Protocolos adicionales, que sustentan los acuerdos legales firmados al efecto entre los estados.

En todo caso, será la Unión Europea (UE) la que acabe impulsando los ejercicios de planificación territorial transfronteriza mediante distintos instrumentos.

Se pueden mencionar tres grandes conjuntos de ellos (Guillermo y Trillo, 2023; Amado, Paül y Trillo, 2025; Vila-Lage, Otero-Varela y Paül, 2025):

- Las agendas territoriales —desde la Estrategia Territorial Europa (1999) hasta la Agenda Territorial 2030 (2020)—, en tanto que documentos estratégicos que promueven una planificación territorial asentada en la coordinación, integración funcional y cooperación multinivel, para la que la superación de fronteras estatales se presume necesaria;
- La política de cohesión, desde finales de la década de 1980, en particular mediante instrumentos específicos como Interreg, que han impulsado no solo los proyectos de cooperación sino también la articulación de estrategias territoriales transfronterizas;
- La existencia de instrumentos jurídicos específicos para la cooperación, como las AEET, que ofrecen un marco adecuado para la conformación de estrategias participadas; o, más recientemente, BRIDGEforEU, que persigue superar obstáculos específicos en contextos de frontera.

3. Síntesis de las intervenciones de la Mesa

Para comenzar, **I. Gusman** incidió en su presentación en el papel articulador que debe jugar la FCEER como motor de establecimiento de redes y conexiones entre distintos actores del espacio eurorregional Galicia-Norte de Portugal: universidades, organismos de investigación, autoridades regionales y locales, etc.

De esta manera, la FCEER actuaría en pro de los procesos de “desfronterización” recientes en la frontera gallego-portuguesa (Gusman, 2025). En todo caso, a pesar de los múltiples proyectos puestos en marcha, la ponente identifica dos límites claros a la cooperación transfronteriza.

Por un lado, la distancia político-administrativa entre dos sistemas normativos y organizativos (Portugal y España), que continúa constituyendo una barrera para la articulación territorial transfronteriza.

Por otro lado, la falta de conciencia (desconocimiento) sobre la existencia de las estructuras, políticas y proyectos de cooperación transfronteriza, así como de su impronta en las áreas de frontera. Por este motivo, la FCEER está incidiendo en la difusión de actividades a través de visitas a escuelas y centros de investigación.

Una de las líneas en las que se ha colaborado desde la FCEER es, precisamente, la de las estrategias territoriales transfronterizas, por ejemplo, la Agenda 2030 de la Eurociudad Cerveira-Tomiño (Gusman, Lois y Campelo, 2023) que busca articular un espacio de vida común en torno a cinco ejes. Esta agenda ha venido acompañada de análisis posteriores, como el de la identificación y geolocalización de servicios para la población en ambos lados de la frontera, con el fin de analizar carencias y posibles complementariedades.



Figura 1. Portada de la Agenda Urbana Eurocidade Cerveira-Tomiño. Fuente: Gusman, Lois y Campelo (2023).

Por su parte, **V. Paül** centró su intervención en la exposición de tres procesos de planificación estratégica territorial transfronteriza que ha coordinado: dos en la denominada “raia húmeda” —esto es, el tramo de frontera internacional del río Miño— y otra en la llamada “raia seca” —desde que el río deja de servir de límite entre Galicia y el Norte de Portugal—. Más allá del propio contenido de los documentos, inicia su intervención con la provocadora cuestión de si estos procesos de planificación responden a un verdadero interés por la articulación territorial compartida o se desarrollan porque existen fondos específicos para ello.

Resuena de fondo la pregunta siempre presente cuando se trata de la cooperación transfronteriza europea: ¿existiría sin los fondos Interreg? ¿la cooperación se refuerza por Interreg o son los fondos los que inician y promueven una cooperación que no sería tal si no fuera por ellos?

En los tres casos presentados se contó con financiación comunitaria para su desarrollo. Pero existe una diferencia sustancial: el primer proceso —Estratexia do Río Miño Transfronterizo 2030 (Paül, 2019)— fue fruto de una voluntad de los actores territoriales por dotarse de una estrategia, mientras que los otros dos —Revisión e adaptación da Estratexia do Río Miño (Paül y Trillo, 2023), y Síntese da análise e do diagnóstico territoriais do futuro AECT Raia Seca Gerês/Xurés (Paül et al., 2024)— se originan en una convocatoria específica para la elaboración de este tipo de documentos, de corta duración, del Programa Operativo España-Portugal 2021-2027 (POCTEP).

En efecto, responden a una necesidad del actual periodo de programación, tanto a nivel comunitario (Reglamento 2021/2059 de Interreg) como del POCTEP, que establecen la necesidad de promover estrategias transfronterizas para optar a nuevas convocatorias de proyectos.

Esto explica, a su vez, que el proceso original en el territorio del Miño se alargase dos años (véase Paül, 2022 para su análisis), frente al segundo, esto es, la revisión de esta estrategia original (cinco meses, junio-octubre de 2023); y, en la misma línea, que el tiempo disponible para el análisis y diagnóstico territorial de la futura AECT Raia Seca Gerês/Xurés fuera solo de 4 meses (abril-julio 2024).

Por este motivo, la primera estrategia del Miño pudo contar, en palabras de **V. Paül**, con las condiciones óptimas para la planificación estratégica: varias rondas de participación a través de distintos foros (mesas sectoriales, expertos, cuestionarios en línea, etc.). En cambio, los otros dos procesos tuvieron que desarrollarse con condicionantes de tiempo y recursos más reducidos.

En todo caso, no se dejó de llevar a cabo procesos de participación: se organizaron mesas con técnicos y políticos del territorio de la AECT Rio Minho, además de reuniones con responsables de administraciones en escalas superiores; en el caso de la “raia seca” se logró entrevistar a los 20 alcaldes del territorio.

Estas limitaciones temporales y de recursos también llevaron a otra cuestión de calado: la distancia entre la teoría, que marca las pautas para una participación exitosa (escenarios ideales), frente a la realidad, dado que son condicionantes que pueden limitar el éxito de la participación.



Figs. 2 y 3. Portadas de la primera Estrategia do Río Miño transfronteirizo 2030 y de la Síntese da análise e do diagnóstico territoriais do futuro AECT Raia Seca Gerês/Xurés. Fte.: Paül (2019) y Paül et al. (2024).

Por otro lado, se apuntaron las posibles tensiones existentes entre el contenido de un plan estratégico territorial, elaborado desde una escala concreta, frente a otros niveles de la administración: es posible que no se comprenda correctamente el contenido prospectivo de un plan estratégico, que debe hacer referencia a las distintas políticas que afectan al territorio, sin que para ello tenga una importancia decisiva si la escala territorial que las impulsa tiene o no la competencia. Esto acaba por generar, en ocasiones, cierta confusión y malestar. En todo caso, V. Paül concluyó que, a pesar de la dificultad de que estos planes estratégicos se lleven a la práctica en su totalidad, son relevantes en tanto que identifican obstáculos fronterizos, pero también vías de acción y superación, con el fin de articular un territorio de acción común.

Jesús Felicidades centró su intervención en los trabajos desarrollados en el sur de la frontera hispano-portuguesa. Apunta, de inicio, a que la labor de los académicos no es solo investigadora, sino que también participan en el asesoramiento técnico. Su experiencia se ha centrado en el

contexto fronterizo del río Guadiana, que ha tenido en el Miño un modelo a seguir. Planificar en estas áreas supone, en su opinión, partir de una paradoja, pues hay que romper las fronteras rígidas de los marcos estado-nacionales para dar cabida a las fronteras abiertas, de espacios flexibles, los propios de las vidas cotidianas, que atraviesan fronteras y que conforman nuevas territorialidades (“metageografías”).

J. Felicidades, entre otros proyectos, estuvo al frente de la Agenda Urbana de la Eurociudad del Guadiana, conformada por los municipios de Ayamonte, Castro Marim y Vila Real de Santo António (Felicidades-García, 2023). Se trata de un espacio que comprende desde la desembocadura del río Guadiana hasta 60 km al norte, en la confluencia de este río con el Chanza. Es, en este contexto, en donde se puede realizar lo que denomina “planificación blanda”, frente a la “planificación dura” de los planes regionales -Algarve, Alentejo y Andalucía- (Felicidades-García y Pazos-García, 2023).

Hace referencia explícita, por lo tanto, a los conceptos de “soft planning” y “soft spaces”, referidos anteriormente (véase, además, Walsh et al., 2012). Esta agenda urbana, que se remató en 2022, conforma la base de un proceso de planificación territorial estratégica más amplio que está en proceso, al amparo de la iniciativa europea Resilient Borders².



Figura 4. Portada de la Agenda Urbana de la Eurociudad del Guadiana. Fuente: Felicidades-García (2023).

Luis M. Ulloa, por último, puso sobre la mesa la voz de los actores en el terreno, que han de confrontar el día a día de la cooperación. Una traba clave, como ya se ha apuntado, es la diferencia de modelos de organización territorial español y portugués. En particular, en la escala local, ya que los municipios portugueses tienen más tamaño y competencias que los españoles, que acaban dependiendo de las diputaciones provinciales para muchas cuestiones. Así, la parte portuguesa

² Resilient Borders es un proyecto europeo, financiado por la Comisión Europea, y ejecutado por la Asociación Europea de Regiones Fronterizas (ARFE) y la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), que ofrece apoyo financiero a proyectos conjuntos de ordenación/planificación transfronteriza y de gestión transfronteriza de las crisis. La información está disponible en: <https://resilientborders.eu/> [consulta 31/1/26].

de la AECT la constituye la Comunidad Intermunicipal (CIM) Alto Minho y los fondos propios son aportados por los municipios; frente a la contraparte gallega, dónde la Diputación de Pontevedra acaba cofinanciando gran parte de los proyectos, debido a las limitaciones presupuestarias de sus municipios.

Tras exponer algunos proyectos concretos (en particular, vinculados al turismo) empleó una interesante metáfora para referirse a la relevancia de organismos como las AECT para la articulación territorial compartida: si la FCEER actúa de puente en el espacio eurorregional, la AECT sería el cemento en el territorio. Esto es, sin un trabajo continuado en el territorio por parte de los actores locales no tendría sentido la cooperación, ni tampoco los proyectos a ella vinculados.



Imagen 2: Integrantes de la mesa. De izquierda a derecha: Valerià Paül y Jesús Felicidades. Autor: Julian Bueno Risco.

4. A modo de conclusión: retos y oportunidades para la planificación estratégica territorial transfronteriza

De lo expuesto en los apartados anteriores se pueden obtener una serie de reflexiones comunes en clave de retos y oportunidades para la planificación estratégica territorial en clave transfronteriza.

Se listan a continuación a modo de decálogo:

1. La cooperación transfronteriza institucionalizada, como sustento primordial de posibles procesos de planificación estratégica territorial, ¿existiría en el grado de intensidad actual sin fondos específicos como Interreg? Es cierto que la cooperación informal se extiende en el tiempo, pero quizás no es sustrato suficiente para repensar unos nuevos territorios —y sus territorialidades vinculadas— que superan los límites estatales. Y que, en gran parte, son impulsados mediante figuras legales que aparecen en el marco de la UE, en particular, las AECT.
2. Sigue existiendo una distancia entre lo que Paasi (2003) denomina “identity of the region” frente a la “regional identity”; a pesar de los esfuerzos continuados por llevar a cabo políticas de calado transfronterizo que conformen una identidad regional propia, la mayoría de la población sigue desconociendo las estructuras y los proyectos desarrollados bajo este marco; esto es, no existe una identidad regional transfronteriza diferenciada (cf. Trillo, 2016). Y, en particular, si no

se conoce el contenido de la planificación estratégica, resulta altamente complicado que esta supuesta visión compartida del territorio se convierta en la guía de actuación del conjunto de sectores públicos y privados del área transfronteriza, de cara a poder mejorar los servicios que se ofrecen a la ciudadanía.

3. Se precisa, por lo tanto, un esfuerzo todavía mayor por comunicar y difundir los proyectos y planes territoriales transfronterizos, con el fin de que los habitantes de las áreas de frontera puedan interiorizar esas propuestas como propias.
4. Los tiempos de los procesos participativos en la planificación estratégica dependerán de cada caso concreto ("local based"). Los modelos ideales son una buena referencia teórica, pero habrá que adaptarlos a los condicionantes temporales, presupuestarios, etc.
5. La cuestión de la financiación lleva también a plantear la necesidad de apostar por recursos propios de las administraciones públicas, para no depender de los fondos europeos. Esto se vincula a la primera de las ideas expuestas, en el sentido de que los proyectos territoriales de corte transfronterizo deberían sustentarse en el tiempo, a pesar de que pueda decaer la financiación comunitaria.
6. Puede darse una malinterpretación de lo que significa elaborar una planificación estratégica en el momento en el que los decisores públicos de una escala territorial superior a la que lidera el proceso se sientan agraviados por alguna propuesta concreta que dependa directamente de sus competencias. Esto lleva a reflexionar sobre el necesario y adecuado conocimiento de este tipo de planificación, no vinculante, por el conjunto de administraciones públicas.
7. La cooperación transfronteriza en general, y la planificación estrategia territorial a esta escala en particular, deben entenderse como procesos de continuo aprendizaje. Han de asentarse en la practicidad del día a día, con sucesivas rondas de evaluación y actualización de contenidos, en el marco de los denominados "laboratorios de integración europea", tan necesarios en los tiempos convulsos que vivimos.
8. La planificación estratégica puede, de este modo, contribuir a ayudar a identificar obstáculos fronterizos persistentes y, a través de una visión compartida del territorio, ofrecer soluciones concretas a problemas específicos.
9. La planificación estratégica, aunque se defina como selectiva, debe perseguir una visión integral del territorio transfronterizo, huyendo de propuestas demasiado sectoriales vinculadas a una materia determinada (como suele ocurrir con el turismo).
10. El carácter no vinculante e indicativo de la planificación estratégica se erige como un aspecto clave para poder concebir espacios de cooperación que superen los encorsetamientos de los límites estado-nacionales. Ofrece, por lo tanto, una ventana de oportunidad para coordinar las agendas territoriales a lado y lado de la frontera, de manera que las distintas administraciones territoriales se comprometan con la estrategia conjunta y pongan en marcha las políticas adecuadas a tal fin.

Referencias:

Allmendinger, P. y Haughton, G. (2009). Soft Spaces, Fuzzy Boundaries, and Metagovernance: The New Spatial Planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A*, 41: 617-633. <https://doi.org/10.1068/a40>

Amado, A., Paül, V. y Trillo, J. M. (2024). La dimensión transfronteriza de los planes territoriales y urbanísticos en el ámbito vasco (España-Francia). *Estudios Fronterizos*, 25, Artículo e153. <https://doi.org/10.21670/ref.2417153>

Decoville, A. y Durand, F. (2016). Building a Cross-Border Territorial Strategy Between Four Countries: Wishful Thinking? *European Planning Studies*, 24(10): 1825-1843. <http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2016.1195796>

Decoville, A. y Durand, F. (2020). Cross-Border Spatial Planning. En B. Wassenberg y Reitel, B. (Eds.). *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration* (pp. 262-264). Bruxelles: Peter Lang. <https://doi.org/10.3726/b15774>

European Conference of Ministers responsible for Regional/Spatial Planning (1973). Resolution No. 2 on frontier regions and regional planning. 2nd European Conference of Ministers responsible for Regional/Spatial Planning on "Objectives of a European regional planning policy". La Grande Motte: Francia. <https://rm.coe.int/2nd-european-conference-of-ministers-responsible-for-regional-spatial-/168076c931>

Felicitades-García, J. y Pazos-García, F. J. (2023). CLLD, Urban Agenda and Borderland: Governance and Innovation for the Sustainable Development of the Eurocity of Guadiana (Portugal–Spain). En Bevilacqua, C. et al. (Eds.). *New Metropolitan Perspectives. Lecture Notes in Networks and Systems* (vol. 639, pp. 137–151). Cham: Springer.

Felicitades-García, J. (coord.). 2023. *Agenda Urbana de la Eurociudad del Guadiana. Territorio EuroGuadiana 2030*. Huelva: U. de Huelva. Disponible en: <https://www.euroguadiana.eu/es/recursos/> [consulta 31/1/26].

Guillermo, M. y Trillo, J. M. (2023). La cooperació transfronterera en una Europa convulsa. *Revista Catalana de Ciències Socials / Catalan Social Sciences Review*, 3: 17-36 <https://doi.org/10.2436/20.3000.02.69>

Gusman, I. 2025. Processos de desfronterização entre a Galiza e o Norte de Portugal. *Diacrítica*, 39(2):12-24. <https://10.21814/diacritica.6282>

Gusman, I., Lois, R. y Campelo, A. (2023). *Agenda/Axenda 2030. Eurocidade Cerveira-Tomiño. Tomiño/Cerveira*. Disponible en: <https://eurociudadecerveiratomino.eu/axenda-estrategica-31/> [consulta 31/1/26].

Jacobs, J. (2014). Spatial Planning in Cross-border Regions: A Systems-theoretical Perspective. *Planning Theory*, 15(1), 68-90. <https://doi.org/10.1177/1473095214547149>

Paül, V. (2022). A “Estratexia do Río Miño Transfronteirizo 2030”: Unha ordenación territorial para a raia húmida galegoportuguesa? *Revista Galega de Economía*, 31: 1-27. <https://doi.org/10.15304/rge.31.2.8291>

Paül, V. (2019). Estrátexia do Río Minho Transfronteirizo 2030 = Estratexia do Río Miño Transfronteirizo 2030 = Estrategia del Río Miño Transfronterizo 2030 = River Miño 2030 Cross-Border Strategy. Vigo: Deputación de Pontevedra. Disponible en https://aectriominho.eu/wp-content/uploads/2022/02/estrategiadelriominotansfronterizo2030_es.pdf [consulta 31/1/26].

Paül, V. et al. (2024). Síntese da análise e do diagnóstico territoriais do futuro AECT Raia Seca Gerês/Xurés. Ourense/Santiago de Compostela: Deputación de Ourense/USC-Grupo ANTE. Disponible en: <https://aectraiaseca.eu/wp-content/uploads/librodiagnosticoRSGX.pdf> [consulta 31/1/26].

Paül, V. y Trillo, J.M. (dirs.) (2025). Estrátexia do Río Minho Transfronteirizo 2030. Revisão e Adaptação de 2023 do Plano de Ação = Estratexia do Río Miño Transfronteirizo 2030. Revisión e Adaptación de 2023 do Plan de Acción. AECT Río Minho: Valença. Disponible en: https://www.poctep.eu/wp-content/uploads/2024/04/0011_RIO_MINHO_2030.pdf [consulta 31/1/26].

Paasi, A. (2003). Region and Place: Regional Identity in Question. *Progress in Human Geography*, 28(4): 475-485. <https://doi.org/10.1191/0309132503ph439pr>

Paasi, A. y Zimmerbauer, K. (2016). Penumbra Borders and Planning Paradoxes: Relational Thinking and the Question of Borders in Spatial Planning. *Environment and Planning A*, 48(1): 75–93. <https://doi.org/10.1177/0308518X15594805>

Trillo, J. M. (2016). Cross-border Regions: The Gap between the Elite's projects and People's awareness. Reflections from the Galicia-North Portugal Euroregion. *Journal of Borderlands Studies*, 29(2): 257-273. <https://doi.org/10.1080/08865655.2014.915704>

Vila-Lage, R., Otero-Varela, A. y Paül, V. (2025). Developing Cross-Border Spatial Planning: Establishing a Common Understanding Through a Forthcoming European Grouping of Territorial Cooperation Between Galicia and Portugal. *Land*, 14(3), 542. <https://doi.org/10.3390/land14030542>

Zimmerbauer, K. y Paasi, A. (2020). Hard Work with Soft Spaces (and vice versa): Problematizing the Transforming Planning Spaces. *European Planning Studies*, 28(4): 771-789. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1653827>



Autor fotografías: Julián Bueno Risco.

4ª Mesa Redonda: Retos del cambio climático para la ordenación del territorio

Antonio Serrano Rodríguez.

Ingeniero de Caminos, Catedrático jubilado de Urbanística y Ordenación del Territorio.

Vocal de FUNDICOT.

1. Objetivos y composición de la Mesa

La Mesa Redonda sobre cambio climático se realizó en paralelo a la COP30 de Cambio Climático que se estaba desarrollando en Brasil, la cual iba a definir los compromisos globales sobre mitigación, y a establecer la creciente urgencia de la adaptación en países con elevados riesgos ante los efectos del calentamiento global, como es el caso de España. Tras una presentación personal por parte de **Antonio Serrano Rodríguez** como moderador de la Mesa de los retos del cambio climático, se produjeron las ponencias de **Manuel Borobio Sanchiz**, vocal de FUNDICOT, de **Javier Sanz Larruga**, director del Observatorio del litoral de Galicia, de **Miguel Ángel Gargallo Fernández**, director de Planificación Territorial de Gobierno Vasco, y de **Gemma García Blanco**, investigadora del Equipo de Adaptación al Cambio Climático de Tecnalia.

El objetivo de la Mesa era incidir en las líneas y posibilidades de la adaptación y del logro de una resiliencia socioeconómica relevante en el territorio español ante unos fenómenos extremos (inundaciones, temporales, olas de calor, incendios, ...) que son de frecuencia creciente y de efectos también crecientemente más graves. Se ha tenido en cuenta que desde el MITECO se ha elaborado la Evaluación de Riesgos e Impactos Derivados del Cambio Climático en España (ERICC-2025. <https://ericc.adaptecca.es/>) que era una referencia imprescindible para la consideración de estos procesos de adaptación y resiliencia socioeconómica, ante los que la Planificación Territorial y Urbana debe jugar un papel fundamental. Por ello, en la misma se enfocaban cuatro aportaciones que deberían centrarse en el correspondiente papel de éstas ante la problemática del Medio rural y del paisaje, de las Costas, del Ciclo del agua y de las Ciudades.



Imagen 1: Integrantes de la mesa. De izquierda a derecha: Antonio Serrano Rodríguez (moderador), Manuel Borobio Sanchiz, Javier Sanz Larruga, Miguel Angel Gallardo Fernández y Gemma García Blanco. Autor: Julian Bueno Risco.



Imagen 2: Intervención de Antonio Serrano Rodríguez (moderador). Autor: Julian Bueno Risco.



Imagen 3: Integrantes de la mesa. Autor: Julian Bueno Risco.

2. El marco previo de evolución de los riesgos asociados al calentamiento global

La presentación del **moderador** se inició con la consideración de que nos encontramos con unos Riesgos crecientes ante la constatación de la tendencia mundial al aumento de producción de combustibles fósiles, lo que implica la continuación del crecimiento de las emisiones globales de gases de efecto invernadero con un inevitable incremento de las temperaturas de efectos globales potencialmente catastróficos.

Como apreciamos en la (Figura 1) el apoyo a la producción de combustibles fósiles se sigue incrementando con inversiones sostenidas que implican aumento para años futuros de petróleo y gas. Además, la presidencia de Donald Trump en EEUU defiende e incentiva esa producción y a las multinacionales de los combustibles fósiles americanas dentro de su programa “Make America Great Again” (MAGA). Únicamente el carbón está en una situación de relativo descenso.

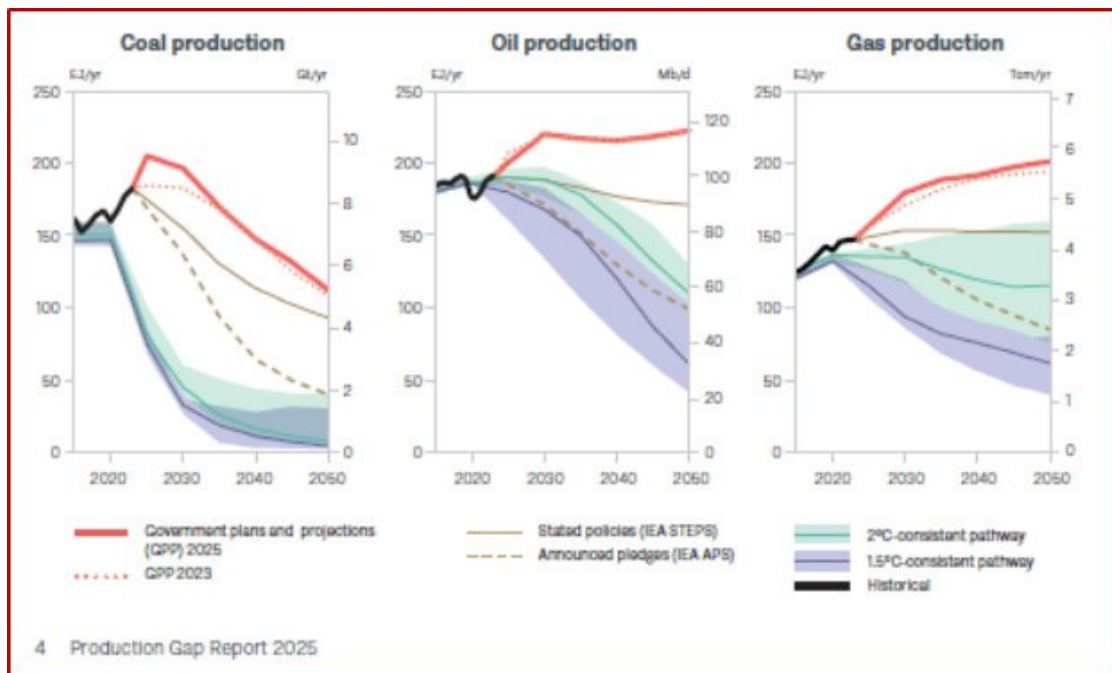


Figura 1. Tendencias en la producción de combustibles fósiles incompatibles con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Fuente: <http://productiongap.org/2025report>

La consecuencia es una inevitable previsión de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) crecientes con su correlativo incremento en el calentamiento previsible ante una situación en que la correlación entre unas y otro es elevada, tal y como apreciamos en las dos Figuras siguientes (Fig. 2)

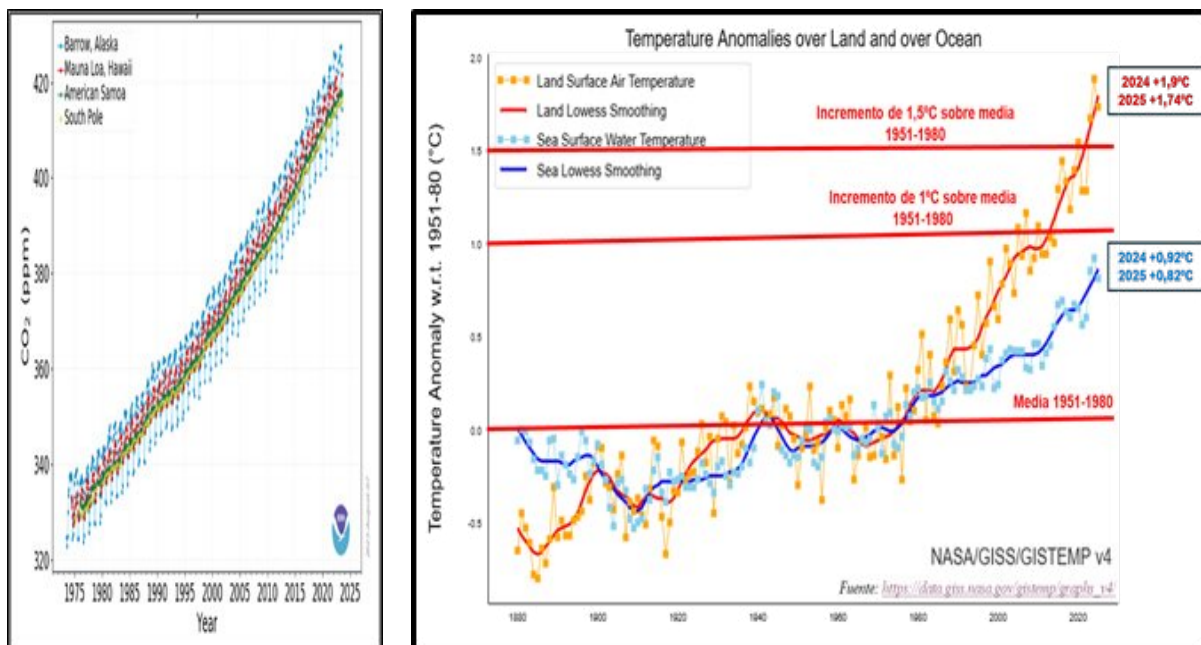


Figura 2. Paralelismo entre el incremento de la concentración de GEI en la atmósfera e incremento del calentamiento medio anual respecto a los niveles de la media entre 1951 y 1980. Fuentes respectivas: NOAA (2026) <https://gml.noaa.gov/ccgg/trends/global.html> y https://data.giss.nasa.gov/gistemp/graphs_v4/

El resultado es que se están consolidando incrementos de temperaturas terrestres por encima de 1,5°C que era lo que se pretendía no superar en la Agenda de París (COP de 2015) para fin de siglo y estamos cerca del grado en el calentamiento superficial marino. Procesos íntimamente ligados con los retos que pretendemos abordar en este Congreso relativos a las consecuencias de estos incrementos sobre el aumento exponencial de los costes de fenómenos meteorológicos extremos. Costes acumulados cuya evolución se aprecia en la (Figura 3) donde se han destacado los directamente ligados a dichos fenómenos meteorológicos extremos.

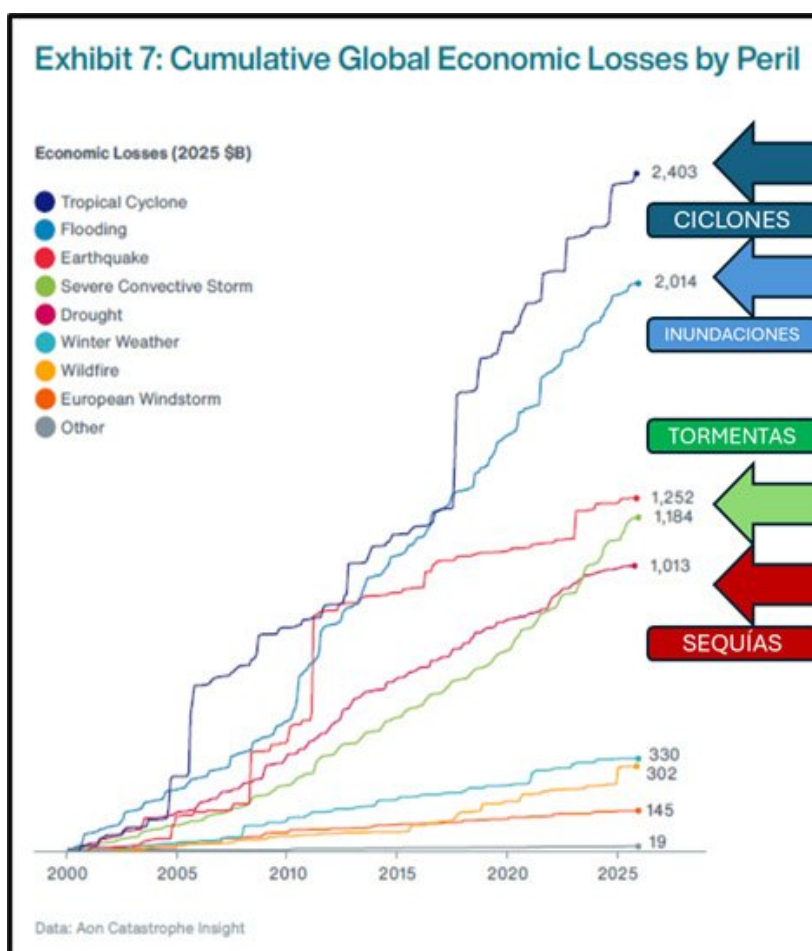


Figura 3. Pérdidas económicas acumuladas ligadas a fenómenos extremos. Fuente: <https://www.aon.com/en/insights/reports/climate-and-catastrophe-report> Pág. 13.

La evolución recogida por la Fundación AON (multinacional del seguro) deja clara la importancia de tener en cuenta un proceso de calentamiento que está teniendo costes crecientes para el conjunto de la sociedad. Concretando estos costes en la Unión Europea (UE) y en España apreciamos que las pérdidas económicas y muertes causadas por fenómenos meteorológicos y climáticos extremos, en la UE y en España, para el periodo 1980–2023, alcanzan cifras muy significativas.

Con relación a las pérdidas totales, la responsabilidad se deriva, principalmente de los daños hidrológicos (inundaciones, fundamentalmente) que alcanzan el 44% del total, mientras que las muertes se asocian, fundamentalmente, a las olas de calor (95%) siendo también responsables del 19% de los costes totales.

ÁMBITO	PÉRDIDAS TOTALES (millones euros)	MUERTES
UE 27	738.280	241.587
ESPAÑA	95.966	32.053

Tabla 1: Pérdidas económicas y en vidas humanas derivadas de fenómenos meteorológicos y climáticos extremos en Europa. Fuente: <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related>

Obviamente, estos efectos varían de año a año, con picos que se corresponden con fenómenos meteorológicos extremos que, como apreciamos en la (Figura 4), tienen periodos de retorno (tiempo que transcurre entre la reiteración del fenómeno) muy variables dada la naturaleza diversa de los fenómenos originarios (sequías, inundaciones, olas de calor, temporales, etc.).

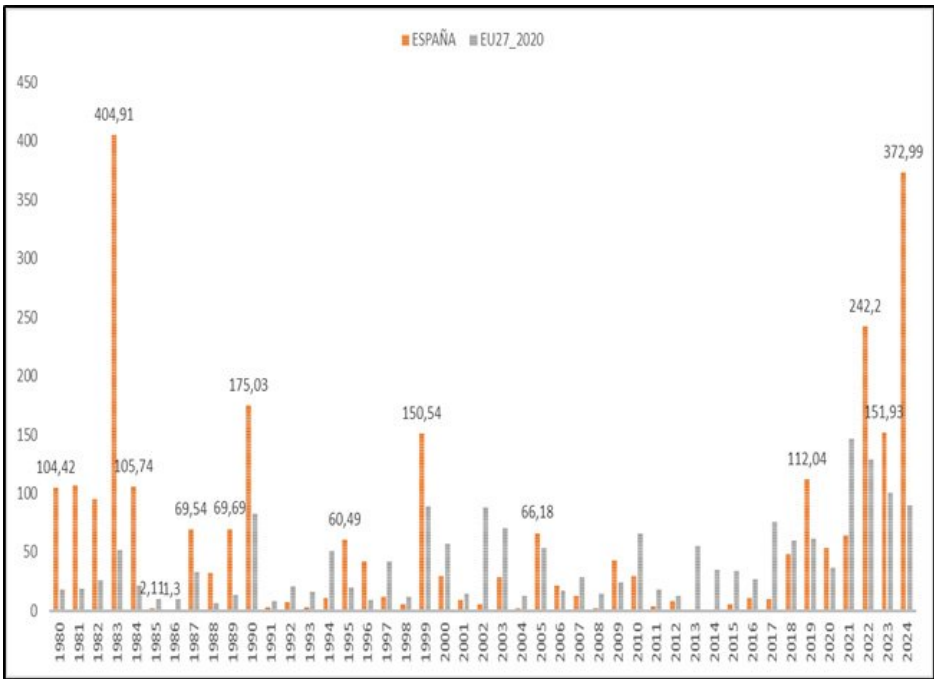


Figura 4. Pérdidas económicas medias anuales relacionadas con el clima (\$/per cápita kp). Fuente: Elaboración propia con datos de <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related>

Para hacerse una idea más exacta de lo que implican estos costes, en la (Figura 5) se recoge la media móvil de las pérdidas de 30 años, tanto para la UE como para España, lo que nos permite tener una idea de la evolución de los costes per cápita de estos fenómenos meteorológicos extremos y su preocupante tendencia creciente en la UE, la mayor variabilidad de ellos mismos en España, y el fuerte crecimiento que están registrando en este país desde 2020.

Centrándonos en los fallecimientos en España (media de 64 muertos al año entre 1995 y 2024) lo primero a señalar es la alta variabilidad anual, paralela a la producción de fenómenos climatológicos extremos (solo en siete años de los 30 considerados, por fuertes inundaciones o episodios de olas de calor, se supera la media de decesos). En los decesos destacan la incidencia de las inundaciones (34% del total), seguidas de las altas temperaturas (20%) y de los temporales marítimos (16%). Y hay que tener claro un primer punto de partida: con una planificación territorial, urbana y sectorial bien hecha y gestionada es posible evitar la existencia de muertes o reducir éstas a cifras marginales.

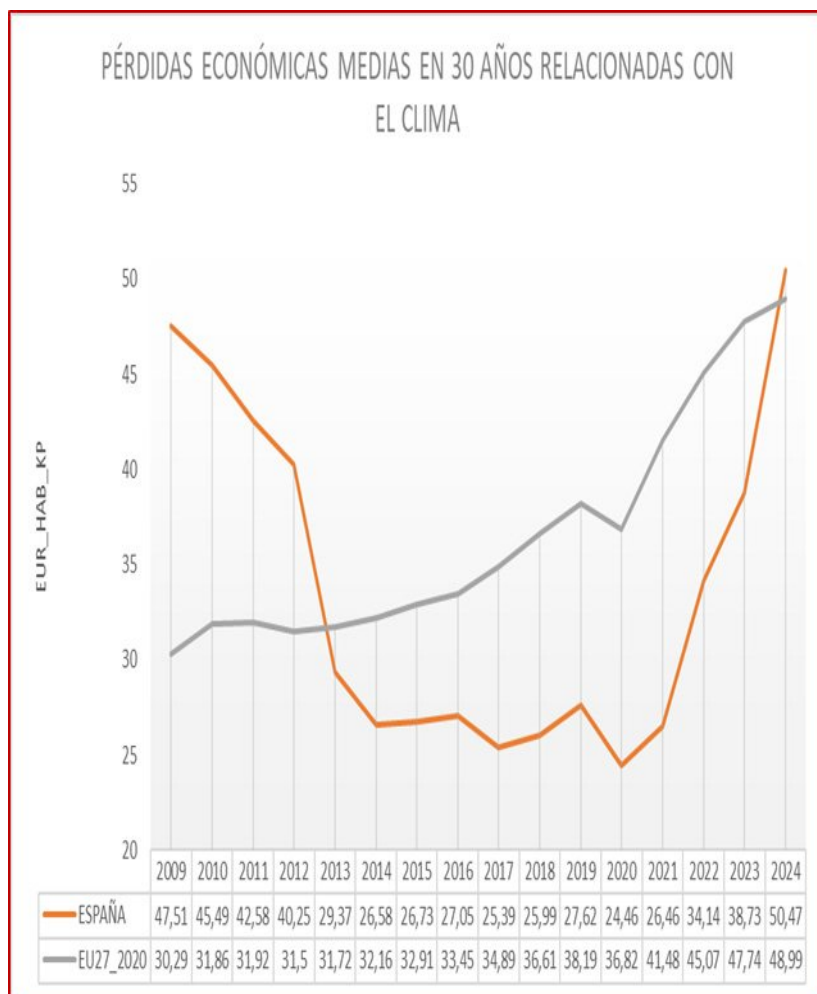


Figura 5. Pérdidas económicas medias anuales relacionadas con el clima (\$/per cápita kp). Fuente: Elaboración propia con datos de <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related>

3. Perspectivas de futuro

Casi en paralelo al Congreso se estaba celebrando, en Belém (Brasil) la trigésima Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático (COP30) sobre la que el informe previo de Naciones Unidas que se prepara previamente a la misma (2025 NDC Synthesis Report de la UNFCCC) no mostraba señales para el optimismo sobre posibles compromisos (NDC) de mejora en las previsiones de calentamiento preexistentes.

Una primera señal es que estos compromisos de intervención política para la descarbonización y lucha contra el cambio climático (NDC) debían haberse presentado en febrero de 2025 por parte de los 193 países signatarios del Acuerdo de París de 2015. Sin embargo, sólo 64 lo habían hecho a finales de octubre (no estando entre ellos la UE) lo que da una idea de la falta de compromiso realmente asumido por los Estados/Partes firmantes.

Adicionalmente, con los compromisos recogidos en los mismos las emisiones se reducirían un 17% sobre lo necesario para lograr que el calentamiento se sitúe entre 1,5°C y 2°C. Y, aunque es evidente que se ha logrado reducir las previsiones de calentamiento respecto al que se derivaría de

las políticas vigentes en 2010, que alcanzaría una media de más de 4°C para 2035, las previsiones medias, tal y como se refleja en la (Figura 6) llevan a que, con las políticas vigentes en 2024, se alcanzarán 2,9°C de calentamiento para 2035; y con los compromisos condicionados (NDCs), de cumplirse, se bajaría a 2,4°C.

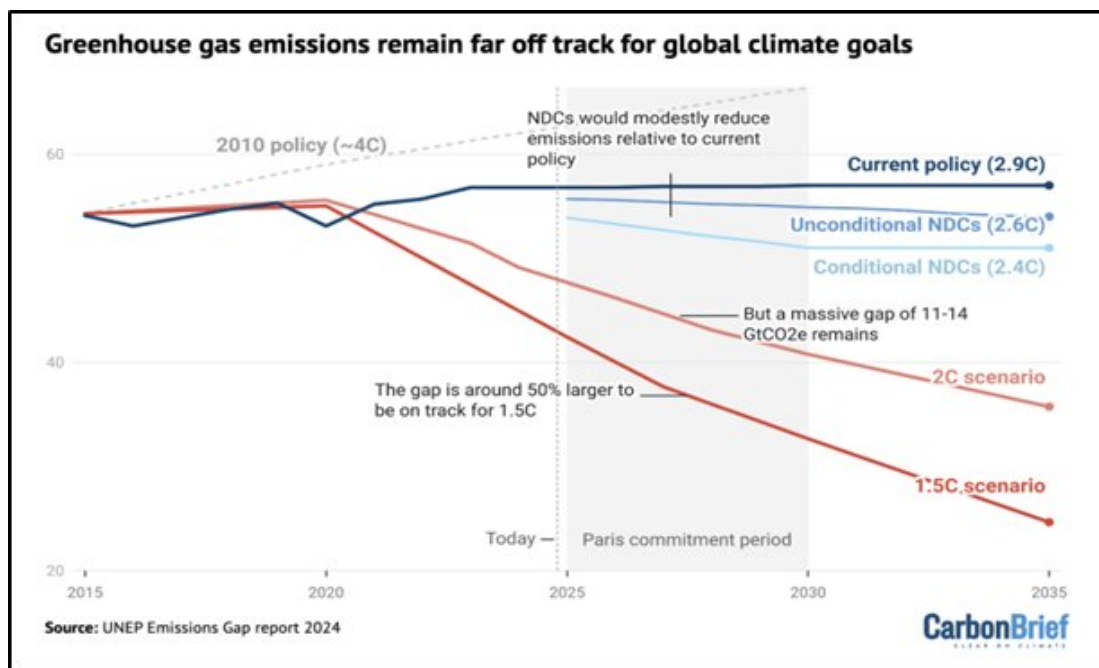


Figura 6. Tendencias en el Calentamiento Global bajo distintos Escenarios para 2035. Fuente: <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2024>

La conclusión es que se necesitarían cambios radicales, inviables con la posición actual de EEUU, para no superar los 2°C en 2035. Lo que justifica que una parte importante de la COP30 se centrara en los mecanismos de adaptación y en las ayudas necesarias para que los países en desarrollo puedan hacer frente a esta adaptación.

En todo caso, la dinámica histórica de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) nos muestra que no todos los países han sido igualmente responsables de la alta concentración de estos gases en la atmósfera en la actualidad.

Así, EEUU es responsable del orden del 20% de las emisiones generadas entre 1850 y 2022. Le sigue de lejos la UE27 y China, con el 12% cada una. Y la Federación Rusa y los 55 miembros de la Unión Africana se situarían después con el 7% cada una. En su conjunto, este bloque de países representaría el 58% de las emisiones totales responsables de los actuales niveles de calentamiento global.

Atendiendo a la situación actual, es China quién emite en mayor medida GEI, con del orden del 32% del total, seguida de EEUU, con del orden del 11%, y de la UE27, que alcanza del orden del 6%. Situación que justifica que los países en desarrollo demanden que sean los responsables de la concentración histórica de GEI en la atmósfera los que subvencionen las políticas de mitigación y adaptación que es necesario desarrollar. Política de la que se ha retirado el EEUU de Donald Trump poniendo en peligro conseguir frenar el calentamiento y sus crecientes negativos efectos.

Efectos negativos que pueden incrementarse muy significativamente si se superan “tipping points” (puntos de inflexión) en los que el incremento de temperatura produce cambios cualitativos que retroalimentan nuevos incrementos, así como efectos de índole potencialmente catastrófica. En la (Figura 7) se resumen estos efectos.

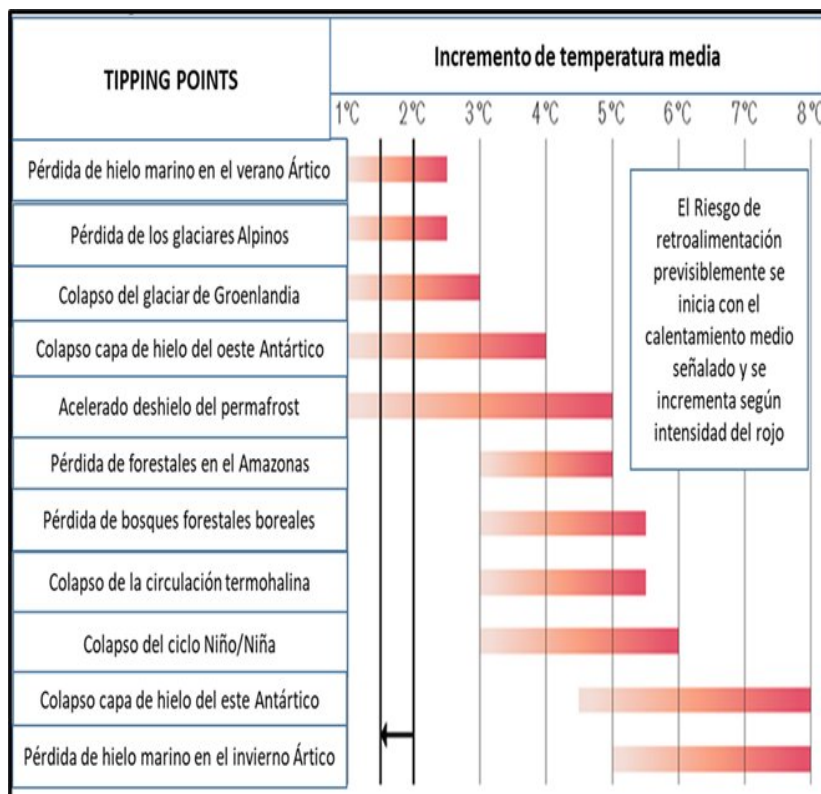


Figura 7. Incertidumbre y Riesgo de retroalimentación de efectos. Fuente: <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2025>

4. Perspectivas de futuro para la UE y España

Brevemente vamos a señalar, como complemento a lo comentado, que la Agencia Europea del Medio Ambiente (EEA) sacó un Informe, en 2024, donde estimaba las previsiones de crecimiento del calentamiento medio anual para la UE27 y para sus países miembros, definiendo cuales preveía que pudieran ser los mayores efectos negativos que incidirían sobre cada país en cada uno de los escenarios analizados. Con respecto a las previsiones de calentamiento, la (Figura 8) resume esas previsiones para el período 2030-2050.

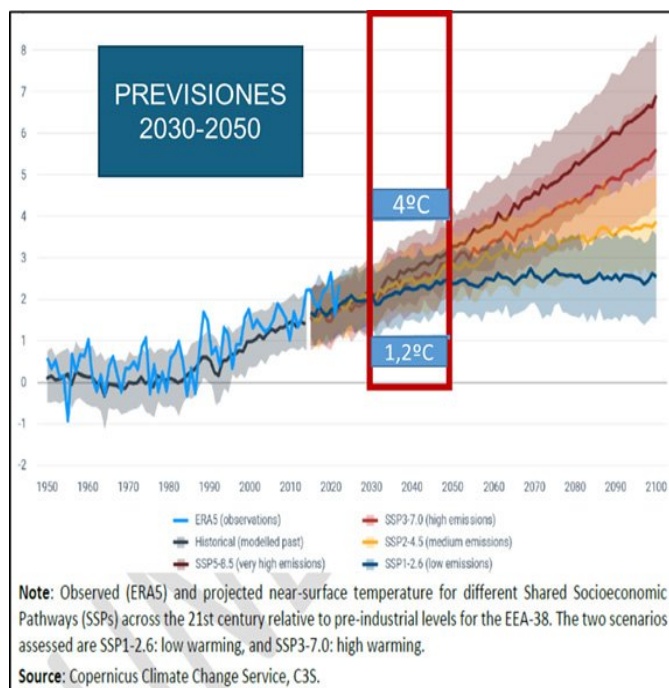


Figura 8. Dinámica y previsiones de incremento de la temperatura media europea comparada con los niveles preindustriales. Fuente: EEA (2024). European climate risk assessment. EEA Report 01/2024 <https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment> Pág.24.

La Unión Europea tiene riesgos de calentamiento y procesos de afección por fenómenos extremos más destacados que la media mundial. Incidiendo además estos procesos de forma desigual en sus diferentes áreas geográficas. Y, precisamente, son los países mediterráneos, del sur de Europa los que presentan mayores riesgos de efectos catastróficos, tal y como se aprecia en la (Figura 9).

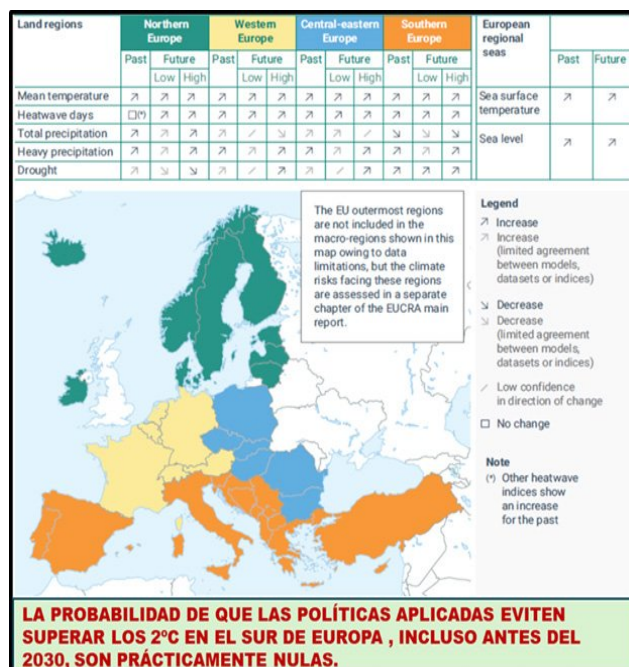


Figura 9. Previsiones de tendencias en las cuatro áreas diferenciales de la UE. Fuente: EEA (2024). European climate risk assessment. EEA Report 01/2024 <https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment> Pág. 13

En lo que se refiere a España, las previsiones son más alarmantes a la hora de definir el nivel de riesgo. Clasifican éste en cuatro categorías: aceptable, riesgo sustancial, crítico y catastrófico. Y, como apreciamos en el cuadro siguiente, para España señalan cuatro riesgos que, ya para 2040, alcanzarán niveles elevados, con tres de ellos en estado crítico: Olas de calor, Producción alimentaria e Incendios.

Previsiones de riesgos climáticos críticos para España Fuente: EEA (2024). European climate risk assessment. EEA Report 01/2024 https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment Pág.20.			
RIESGO	GRAVEDAD POTENCIAL		
	Hasta 2040	2040-2060	2080-2100
Deterioro de los ecosistemas acuáticos y humedales por reducción de caudales en los ríos	Sustancial	Crítica	Crítica
Sequías	Sustancial	Crítica	Catastrófico
Olas de calor. Efectos sobre la salud.	Crítica	Catastrófico	Catastrófico
Producción alimentaria	Crítica	Crítica	Catastrófico
Incendios	Crítica	Crítica	Catastrófico

Tabla 2: Previsión de riesgos climáticos críticos para España. Fuente: EEA (2024) Europea climate risk assessment. EEA Report 01/2024. <https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment>

Como conclusión, dando por hecho que en España podemos llegar a superar los 3°C de calentamiento medio para 2035 y que las consecuencias se centrarán en fenómenos extremos más frecuentes e intensos, se hace imprescindible una ordenación del territorio que junto a los objetivos de desarrollo de cada territorio incorpore la adaptación y resiliencia socioeconómica sobre riesgos a largo plazo.

Y que conjugue esa adaptación con el cumplimiento de las obligaciones de mitigación que establece la UE, tanto para evitar penalizaciones por incumplimiento, como porque la descarbonización beneficia al país al hacerlo menos dependiente de importaciones energéticas fósiles y más autosuficiente an el resto de los factores productivos.

En todo caso, la adaptación es absolutamente necesaria y debería ser una prioridad para el país, porque los fenómenos climatológicos extremos van a ser cada vez más frecuentes y más intensos.

5. Síntesis de la intervención de Manuel Borobio Sanchiz. Consultor en Abtemas y Tragsatec: Medio rural y paisaje. Una reflexión a partir de la experiencia desarrollada en Navarra. LIFE NAdapta-CC

En su intervención, **Manuel Borobio**, parte de señalar que, cuando estamos trabajando en ordenación del territorio estamos pensando en el bienestar de las personas y de la sociedad. Y, sobre todo, en nuestra propia supervivencia, pensando en el futuro y en gestionar la incertidumbre ligada a la posible obtención del objetivo hacia el que nos encaminamos, posibilitando que los procesos de participación nos permitan definir qué quiere ser el territorio que pretendemos planificar.

Buscamos calidad de vida en un marco en el que la administración debe gestionar los recursos disponibles de manera viable en el contexto de incertidumbre y crisis en la que nos encontramos y en el que la población se plantea preguntas del estilo:

1. ¿Cómo y dónde habitamos?
2. ¿Cómo, dónde y en qué desarrollamos nuestra actividad?
3. ¿Cómo, dónde y qué servicios recibimos y necesitamos?
4. ¿Cómo, dónde y a qué infraestructuras tenemos acceso?
5. ¿Dónde y qué soporte natural nos acoge?
6. ¿Cómo y de qué manera hemos adquirido el conocimiento?

El establecer qué se quiere hacer, dónde se va a hacer, elegir el mejor dónde y cómo lo vamos a llevar a cabo es clave desde nuestra disciplina. Para lo cual se debe conocer el territorio, su matriz biofísica, el patrimonio territorial (natural y cultural) que de alguna forma han conformado el sistema de asentamientos y han condicionado los lugares en los que hemos elegido quedarnos a vivir. Siempre alejados de estas situaciones de riesgo y siempre en espacios que nos han permitido dotarnos de actividades, de equipamientos y de infraestructuras para el desarrollo de nuestras actividades. Y a todos los niveles: mi parcela, mi territorio, mi municipio, mi región o mi país, y que tenemos que pensarlo y llevarlo a todos los niveles.

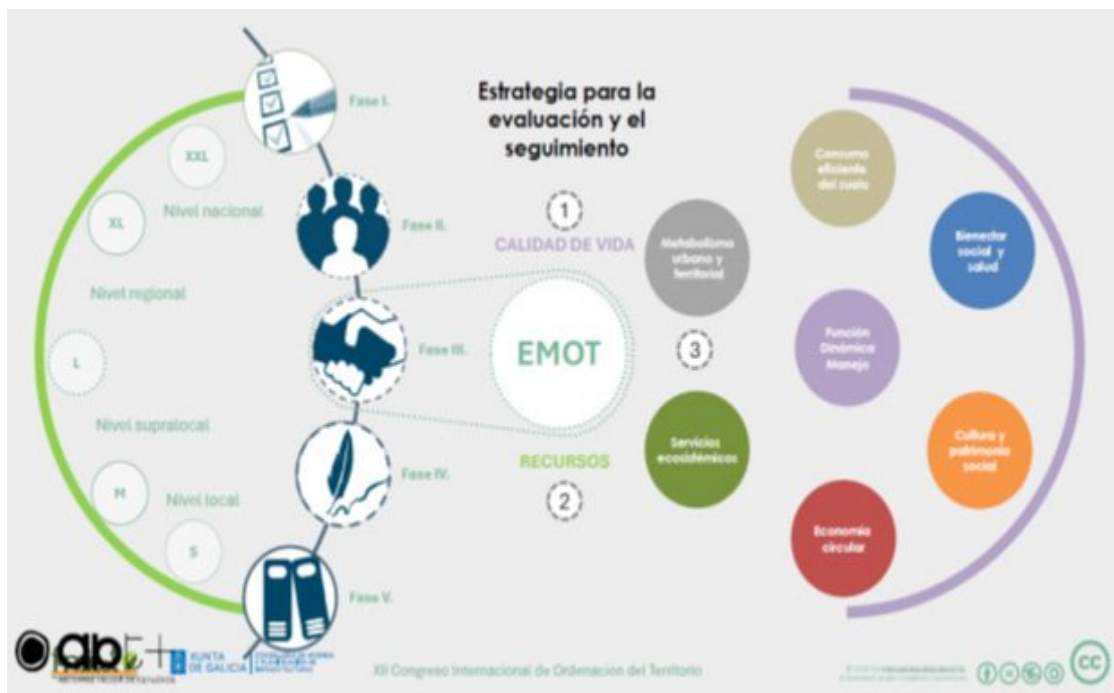


Figura 10. Estrategia para la evaluación y el seguimiento. Fuente: Presentación de Manuel Borobio Sanchiz. 4ª Mesa XII CIOT. 2025

Tenemos que definir cuál es la función que desempeñan cada uno de esos elementos o cada una de estas cuestiones recogidas en la figura anterior: bienestar social, economía circular, patrimonio natural, servicios ecosistémicos, etc., para conocer de dónde venimos y hacia dónde pretendemos ir, atendiendo a unas cuestiones que son claves:



Figura 11. Preguntas interrogadas y evaluadas Fuente: Presentación de Manuel Borobio Sanchiz. 4º Mesa XII CIOT. 2025

Preguntas que debidamente interrogadas y evaluadas ayudan a entender y valorar los elementos que condicionan y caracterizan el sistema y comprender, a través de sus dinámicas, el manejo que a lo largo de la historia hemos hecho de ese territorio. Podemos hablar de los escenarios a los que tendemos comportándonos como hasta ahora, pero hemos de ser capaces de ir evaluando alternativas incorporando las anteriores cuestiones.

Con estas premisas y con la matriz anterior es con lo que se construyó en su día el sistema de seguimiento de la sociedad territorial de Galicia, en el año 2011, planteando unas directrices sobre qué se va a hacer, dónde se va a hacer y cómo.

Se consideraron los elementos que de alguna forma nos condicionaban (el relieve, el suelo, el agua y el clima) y han venido condicionando hasta el punto de determinar la forma en la que nos hemos asentado en el territorio; los elementos más texturales que como el manejo, la cultura, etc., son cuestiones que nos han permitido ir tejiendo finalmente el cómo llevamos a cabo la implantación y el desarrollo de nuestra sociedad. Elementos que nos han permitido, desde la disciplina, identificar diferentes unidades de paisaje y sobre todo entrar en la valoración de los elementos intangibles y tangibles que conforman estas dos escalas. La estructural, que es en la que nos encontramos ahora en el debate del cambio climático, y la textural, reconociendo todos y cada uno de los rincones que existen en el territorio, analizando y cartografiando toda su complejidad en todos los límites.

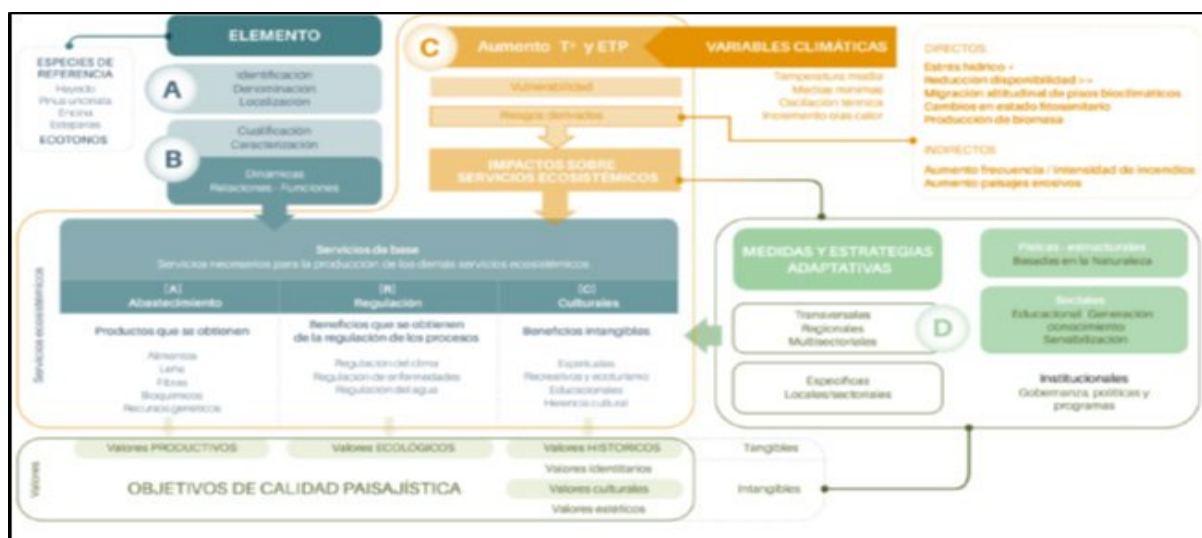


Figura 12. Elementos y valores ante el cambio climático. Fuente: Presentación de Manuel Borobio Sanchiz. 4ª Mesa XII CIOT. 2025

Ahora nos encontramos en un cambio paradigma, no solamente el cambio climático, sino también en los modelos de planificación territorial y gestión del conocimiento. En muchos aspectos estamos poniendo el foco en determinados instrumentos y tenemos que poner el foco en los elementos y los objetos sobre los que está incidiendo este cambio climático, aparte, por, sobre todo, de las personas.

Se centra, a continuación, en la parte de la guía de adaptación al cambio climático que se hizo del paisaje de Navarra. Se puede señalar que la forma en la que se aproximaron fue poner el foco precisamente en los elementos estructurales y texturales que caracterizan el territorio y el paisaje antes señalados. Se caracterizaron desde el manejo, desde la función y desde la dinámica, así como desde los servicios que presta el territorio. Se incidió en cómo afectaría el cambio climático al paisaje navarro teniendo en cuenta los impactos previstos:

- Pérdida de biodiversidad
- Reducción y migraciones de los pisos bioclimáticos
- Alteraciones en la fisiología y en el ciclo de vida de las especies
- Transformaciones de los paisajes

Y por eso en Navarra cuando se hizo la caracterización del territorio y ese análisis del paisaje y su adaptación al cambio climático, se puso el foco en los pisos bioclimáticos, identificándolos, cualificándolos y considerando cuáles eran los servicios que cada uno estaba gestionando. Lo que permitió valorarlos desde un punto de vista no solamente productivo, sino también ecológico, ambiental y cultural.

Y empezar a pensar cómo nos vamos a adaptar al impacto del cambio climático sobre estas variables en cada uno de los escenarios previstos: 2050 y 2080. Cambia radicalmente el piso bioclimático y los espacios de confort de las diferentes especies que vienen caracterizando el territorio.

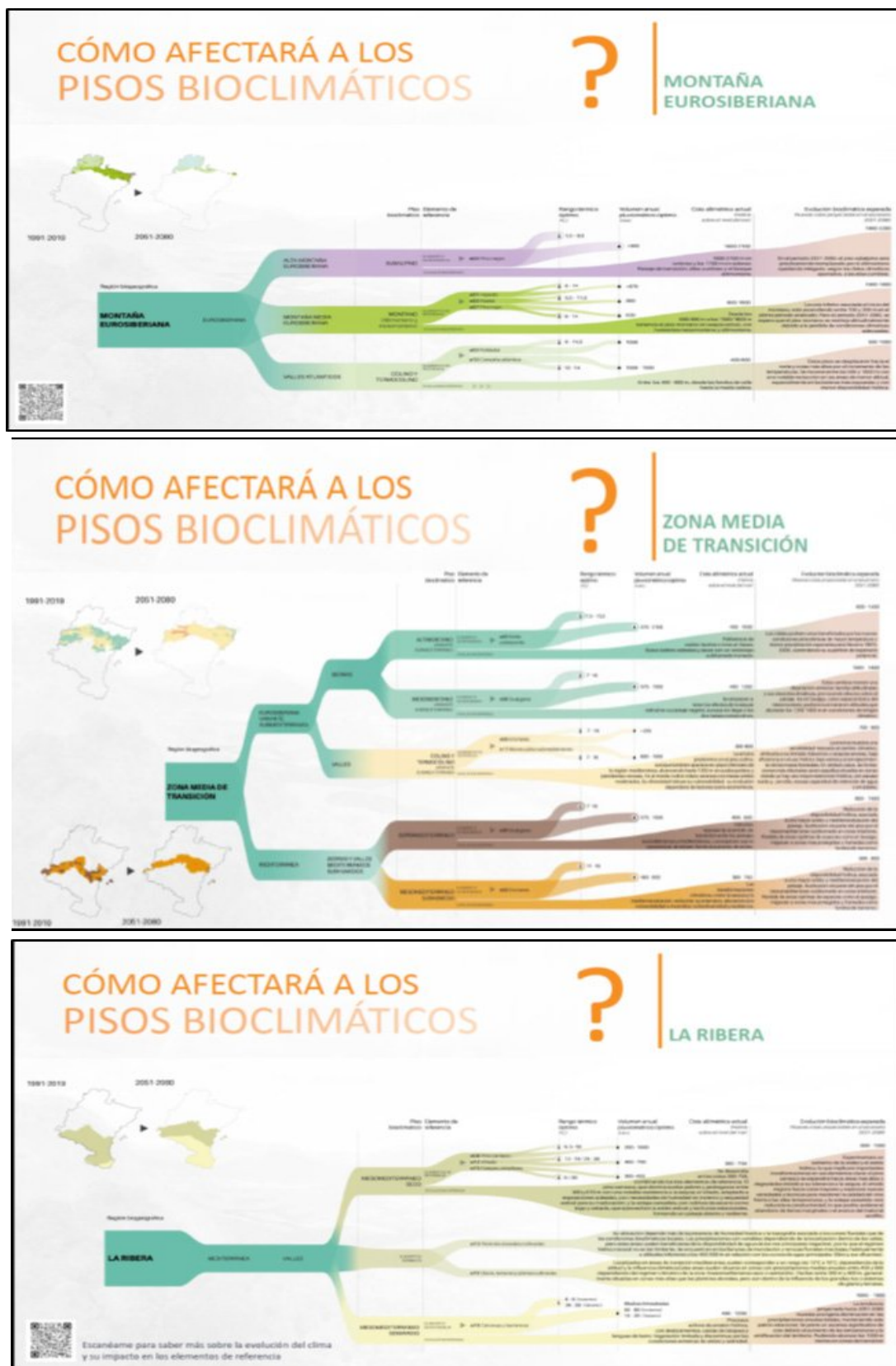


Figura 13. Afección a los pisos bioclimáticos. Fuente: Presentación de Manuel Borobio Sanchiz. 4º Mesa XII CIOT. 2025

Elemento a elemento, identificando cómo reacciona cada una de las variables para comprender cómo pueden verse alterados la dinámica y el manejo territorial, se establecen diferentes estrategias que actúan en cada uno de los elementos. Hay que entender qué especies se sienten cómodas o qué especies pueden llegar a ser más o menos resilientes en cada Escenario y a partir de ahí empezar a intervenir. Cada uno de los elementos que caracterizan, con los que nos identificamos y entendemos que son elementos singulares de las unidades de paisaje, los ponemos en valor e incluimos en los objetivos de calidad paisajística.

Hay riesgos de que si no se ponen medidas de gestión, medidas de producción, de adaptación también de semillas, de empezar a generar bancos adecuados, todos estos paisajes pueden llegar a desaparecer y por lo tanto esa cartografía que hacemos con un gran esfuerzo desde la ordenación del territorio por determinar precisamente esas unidades de paisaje, esos elementos productivos, esos suelos que realmente tienen determinados valores tanto productivos como emotivos, por mucho que nos empeñemos en cartografiarlo y dejarlo fijo, eso va a cambiar. Tenemos que meter mecanismos y herramientas que nos ayuden a gestionar esto. No es nada fácil, pero es necesario.

El grave escenario derivado del cambio climático elaborado tuvo realmente poco impacto hasta que se hizo el análisis específico del paisaje del vino, cuando se abordó la economía del vino, lo que generó un verdadero interés, al ver cómo iban a cambiar todos esos territorios productivos. Una forma directa de implicar a la sociedad. Cada estrategia propuesta para la planificación de este tipo del espacio rural, de sus paisajes, pone los elementos que caracterizan y singularizan cada espacio en el centro, entendiendo cuál es su comportamiento. Con cada ficha y estrategia de intervención posibilita, en el día a día, en la gestión cotidiana, inferir de una manera muy pequeña un gran cambio.



Figura 14. Fichas de estrategias y recomendaciones de actuación. Fuente: Presentación de Manuel Borobio Sanchiz. 4º Mesa XII CIOT. 2025



Figura 15. Estrategias. Fuente: Presentación de Manuel Borobio Sanchiz. 4º Mesa XII CIOT. 2025

El aspecto más crítico del proceso es la necesidad del seguimiento y la monitorización de los cambios. Porque junto a los indicadores, tablas y datos, necesitamos poder ir corrigiendo, como la realidad se va desviando de la proyección prevista y si la diferencia es negativa, ir corrigiendo las estrategias de adaptación para diseñar las respuestas acordes con los objetivos buscados.

Se puede consultar, y se anima a hacerlo, la guía elaborada que está accesible en la web del Gobierno Navarra y en ella se ve ficha a ficha, elemento a elemento qué caracteriza y singulariza el paisaje navarro, y cuáles son los servicios que realmente están prestando en el territorio, en la complejidad de su conjunto, así como las propuestas elaboradas. Proceso que, según plantea, habría que llevar a todo el territorio nacional, a todo el planeta.

Para finalizar, se necesita un cambio de paradigma: desde modelos instrumentales a modelos sistémicos. Entender que observar, recordar e innovar implica también no olvidar el por qué desarrollamos determinados instrumentos de planificación territorial, determinadas herramientas en un momento y en un contexto determinado y no tener miedo a replantearnos si las figuras y los instrumentos que estamos usando siguen estando adaptados al contexto de conocimiento en el que nos movemos ahora. Tener en cuenta que el modelo sistémico implica un continuo ejercicio de reconocimiento, de identificación, de medición, de evaluación y de consenso para reconducir y volver otra vez a empezar.

En conclusión, el ponente se considera un optimista o un pesimista mal informado o un optimista motivado. Todo puede cambiar o mejorar un poco. Cualquier cosa que podamos hacer va a ayudar a reconducir la negativa situación prevista.

6. Síntesis de la intervención de Francisco Javier Sanz Larruga, director del Observatorio del litoral de Galicia. Universidade da Coruña: Retos del cambio climático para la ordenación del litoral

La ordenación del territorio litoral aparece como una competencia perfectamente asumida por las Comunidades Autónomas y refrendada por el Tribunal Constitucional. En este marco, en primer lugar, hay que centrarse en qué dice la ciencia respecto a la relación entre cambio climático y el litoral, ámbito ecosistémico complejísimo ya afectado históricamente por numerosos problemas (erosiones, temporales, etc.).

El IPCC, en el año 2019, aborda específicamente los riesgos en relación al océano y la criosfera, recogiendo, como se aprecia en la figura siguiente, los impactos y riesgos que tienen que ver con la costa, mostrando una situación bastante preocupante, que empeora con los potenciales niveles de calentamiento medio.

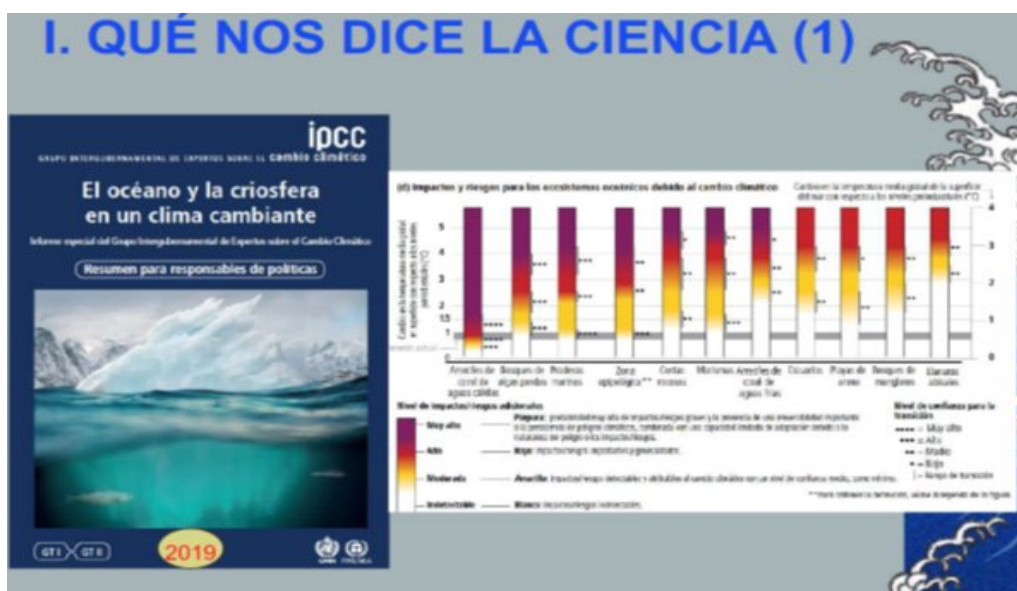


Figura 16. Indicadores del IPCC. Fuente: Presentación de Francisco Javier Sanz Larruga 4º Mesa XII CIOT. 2025

Íñigo Losada, director de investigación del Instituto Hidrológico de Cantabria, recoge la problemática a la que se enfrenta el litoral cuando el mar avanza como consecuencia del cambio climático. Y en la figura se aprecia cómo sube el nivel del mar por efectos conjuntos incrementales de las mareas por los efectos de la luna, los efectos del incremento de la altura de olas asociadas a Danas y galernas, todo lo cual está afectando y produce daños importantes en nuestra costa.

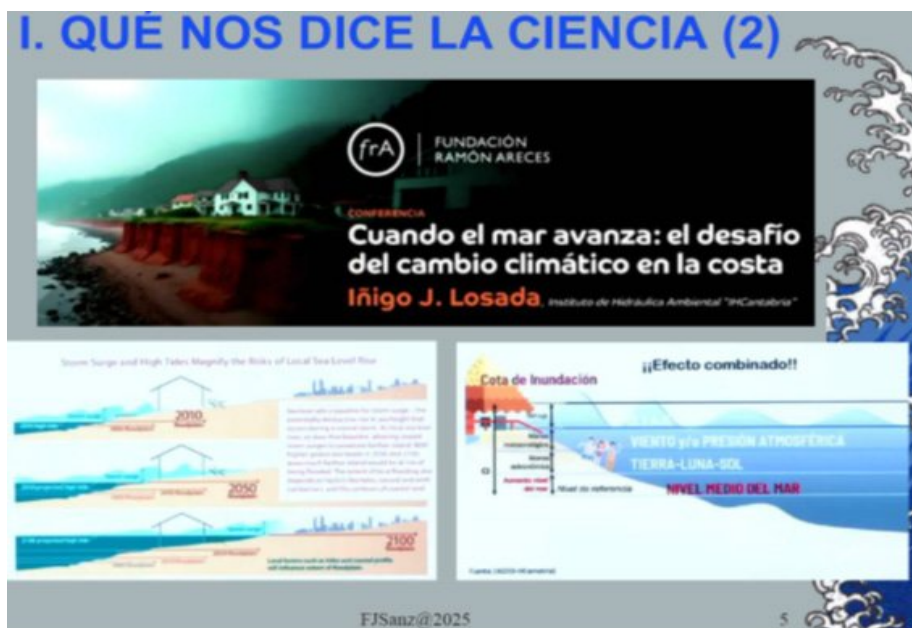


Figura 17. Avance del Mar (Iñigo J.Losada). Fuente: Presentación de Francisco Javier Sanz Larruga 4º Mesa XII CIOT. 2025

Daba Iñigo Losada el dato de que entre los años 1901 y 2018 se ha contrastado una subida del nivel del mar de 20 cm. También se nos dan datos relativos de cómo conforme pasan los años va subiendo el nivel de crecimiento del nivel del mar, con una tendencia que supondría, prácticamente en todo el mundo, una elevación de más de medio metro del nivel del mar. Lo que implicaría que las playas en España corren peligro.

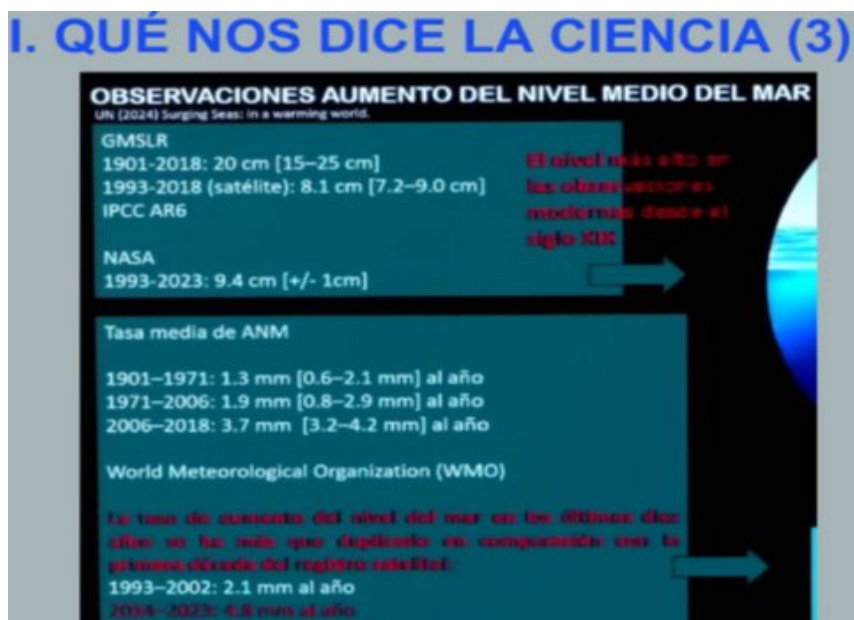


Figura 18. Observaciones aumento del nivel del mar. Fuente: Presentación de Francisco Javier Sanz Larruga 4º Mesa XII CIOT. 2025

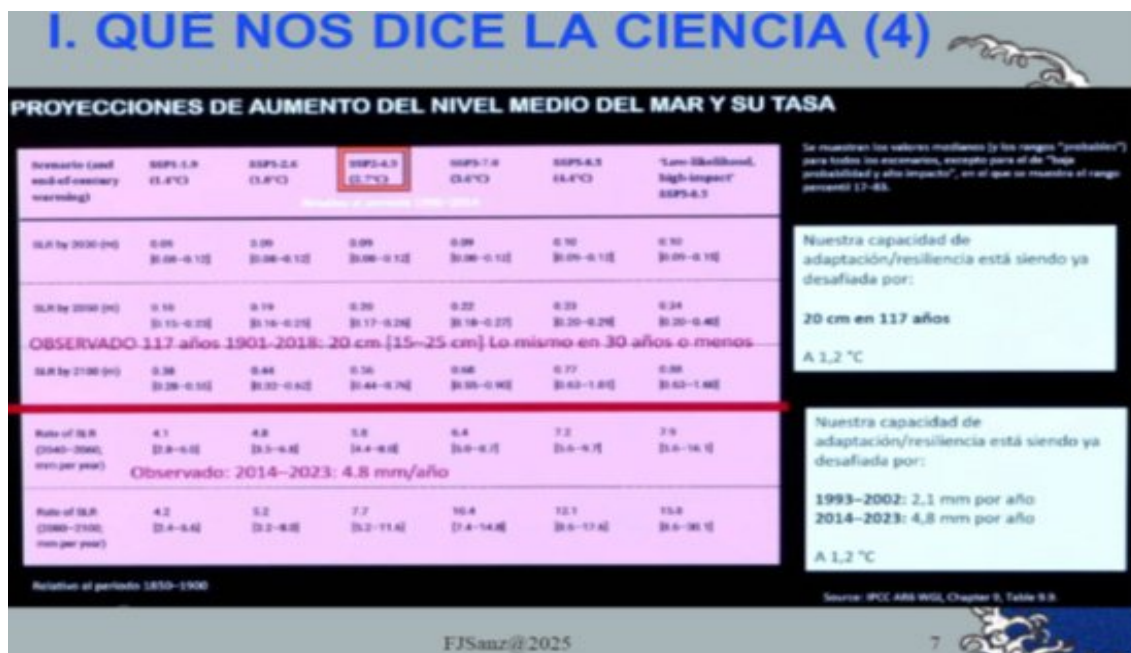


Figura 19. Proyección de aumento del nivel del mar y su tasa. Fuente: Presentación de Francisco Javier Sanz Larruga 4º Mesa XII CIOT. 2025

También la exposición es un elemento básico para definir el riesgo. El estudio del profesor Barragán sobre la exposición de todas las ciudades litorales de más de medio millón de habitantes, muestra que el 40% de la población mundial vive en la franja costera. En España también vive el 40%, a lo que hay que añadir los 93 millones de turistas que hemos tenido en el año 2024, de los cuales el 65% es turismo de sol y playa. Con lo que la vulnerabilidad final al cambio climático es bastante grande.



Figura 20. Mapa mundial del CCAs crecimiento entre 1985 y 2012. Fuente: Presentación de Francisco Javier Sanz Larruga 4º Mesa XII CIOT. 2025

¿Qué podemos hacer? Dicen los científicos que hay muchas medidas potenciales. Estudios del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) realizados con el Instituto de Cantabria y otros grupos de investigación establecen las posibles Estrategias a considerar, como apreciamos en la figura siguiente:

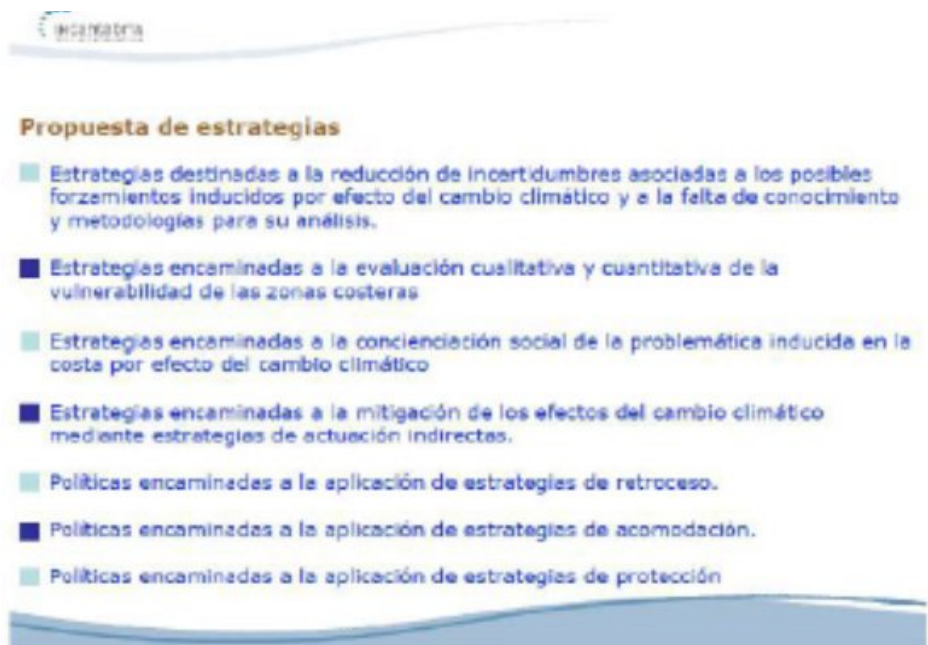


Figura 21. Propuestas de Estrategias. IHCantabria. Fuente: Presentación de Francisco Javier Sanz Larruga 4º Mesa XII CIOT. 2025

Y, en particular, respecto a las Estrategias de Adaptación de la Costa, se señalan la posibilidad de retirada planificada, de todo lo que está construido, lo que es complicadísimo: acomodación a la elevación, con viviendas en palafitos; protección, con muros, por ejemplo; o con avance del terreno ganado al mar, como se hace en los dominios portuarios.



Figura 22. Estrategias de adaptación en la costa. Fuente: Presentación de Francisco Javier Sanz Larruga 4º Mesa XII CIOT. 2025

En España se opta, fundamentalmente por la protección, con la regeneración de playas, la protección frente a los eventos climáticos. Diversos tipos de medidas entre las que, las más importantes se aprecian en la figura siguiente, que implican muchísimo dinero, sobre todo en el Levante español para regeneración de las playas.



Figura 23. Medidas de adaptación. Fuente: Presentación de Francisco Javier Sanz Larruga 4ª Mesa XII CIOT. 2025

Javier Sanz, como jurista, presenta a continuación, brevemente, los compromisos jurídicos que España tiene que aplicar en esta materia. En primer lugar, se nos acaba de hablar de la COP 30 que se está desarrollando en este momento, para la revisión del Acuerdo de París, que requiere, como es sabido, medidas de mitigación y de adaptación fundamentalmente. Se está de acuerdo con el **moderador** que tenemos que ir a la gran adaptación, con las contribuciones correspondientes de cada estado miembro, porque en mitigación vamos mal.

En segundo lugar, en la relación entre cambio climático y litoral tenemos una norma no muy conocida, pero muy importante en el marco del convenio del Mar Mediterráneo, que es el Protocolo de gestión integrada de las zonas costeras, que establece los objetivos y principios de la gestión integrada de las zonas costeras, y prevé (parte IV) los elementos de riesgo que afectan a la zona costera. Su importancia radica en la perspectiva de gestión integrada que exige para el tema, se sabe que es complicada, pero es imprescindible.

En cuanto a compromisos de la Unión Europea, tenemos:

- Directiva 2000/60/CE, marco del agua que incide sobre las aguas costeras y en transición. Pero integrar la directiva marina, que afecta las aguas marinas con la directiva del agua, no siempre es fácil.
- Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa.
- Directiva 2007/60/CE, sobre evaluación y gestión de riesgos de inundación.

- Directiva 2008/56/CE, marco sobre “Estrategia Marina”.
- Directiva 2014/52/UE sobre evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados en el medio ambiente.
- Directiva 2014/89/UE sobre un marco para la ordenación del espacio marítimo.

Como vemos existe una Recomendación de gestión e integración costeras; que se intentó que fuera una Directiva, sin lograrlo, por su afección a la soberanía de los estados; el que hacer con la costa. Tenemos también la estrategia marina que afecta a las aguas marinas y que tiene que trabajar perfectamente coordinada con la estrategia del agua. También existe la Directiva de evaluación de proyectos que no olvidemos incorpora la evaluación inversa, porque la típica evaluación de impacto prevé como nuestra actividad podría afectar al cambio de clima y al medio ambiente. Pero el enfoque, ahora, es a la inversa: cómo mi actividad va a ser afectada por el cambio climático, por eso se llama evaluación inversa.

A partir de 2019, el denominado Pacto Verde Europeo establece varios Reglamentos fundamentales:

- Reglamento (UE) 2021/1119 sobre el marco para lograr la neutralidad climática (“Ley europea del Clima”)
- Reglamento (UE) 2024/1991 relativo a la restauración de la naturaleza

En la política europea de medio ambiente todo se regulaba con Directivas que establecen objetivos sobre los que cada estado miembro establece mecanismos para lograr esos objetivos. Pero un cierto fracaso en algunas de las políticas ambientales lleva a que se establezcan Reglamentos.

Pasando al derecho español, se trasponen las normativas comunitarias:

- Texto Refundido de la Ley de Aguas (RDL 1/2001) que afecta a las aguas costeras y en transición
- RD 903/2010 de evaluación y gestión de riesgos de inundación, que incorpora inundaciones no solo en zona terrestre, sino que también afecta a las zonas costeras.
- Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de 2007 (reformada en 2015) que incorpora una novedad muy importante, que proviene de las recomendaciones de la Unión Europea, sobre la infraestructura verde, y azul también, por lo que afecta al agua y a la costa y la restauración ecológica importantísima.
- Ley 41/2010 de protección del medio marino: estrategias marinas y programas de medidas que tienen que ver con la protección de nuestras aguas marinas que también están afectadas por los efectos del cambio climático.
- Real Decreto Legislativo 7/2015 sobre TR de la Ley del Suelo, que incorpora ese principio de desarrollo territorial sostenible (art. 3) que es muy importante o los criterios de prevención de riesgos (CC: art. 20 sobre criterios de utilización del suelo) en donde estaría el cambio climático para la política territorial.
- Real Decreto 363/2017 sobre ordenación del espacio marino y RD 150/2023 sobre aprobación de los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas que han generado cierta tensión porque incorporan, por ejemplo, las zonas potenciales de eólica marina que pueden afectar a los fondos marinos, a la posidonia o a la pesca, sobre todo en el caso de Galicia.

- Ley 7/2021 de cambio climático y transición energética que, entre las medidas de adaptación incorpora un artículo 20 sobre la consideración del cambio climático en la planificación y gestión del dominio público marítimo-terrestre (DPMT) y un artículo 19 sobre la gestión del agua, en donde están también criterios que tienen que ver con la gestión costera y, por ejemplo, cómo puede afectar a la gestión hidrológica esos obstáculos que impiden el aporte de áridos que luego alimentan las playas.

También hay que tener en cuenta las Estrategias definidas al respecto, como la de 2017 sobre adaptación cambio climático en la costa española, elaboradas en colaboración con el Instituto Hidráulico de Cantabria.



Figura 24. Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española. Fuente: Presentación de Francisco Javier Sanz Larruga 4º Mesa XII CIOT. 2025

O el último documento, de 2023, Plan Estratégico Nacional de Protección de la Costa, que en realidad es una evaluación de cómo están los riesgos de nuestra costa, con sus consecuencias. proyección territorial.

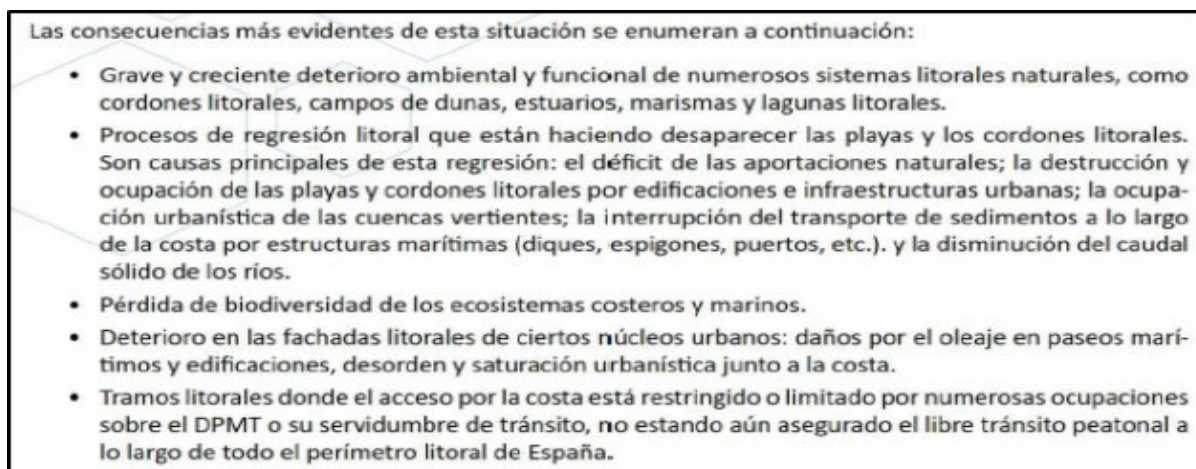


Figura 25. Consecuencias identificadas por el Plan Estratégico Nacional de Protección de la Costa. Fuente: Presentación de Francisco Javier Sanz Larruga 4º Mesa XII CIOT. 2025

También en el Plan Nacional Integrado de Clima la actualización está contemplando el medio marino y costero. Con una perspectiva de mitigación se incluye la hoja de ruta marina que plantea problemas todavía técnicos, pero que lograría una descarbonización y mitigación a través de la energía eólica marina, maremotriz o demotriz, pero todavía en estudio.



Figura 26. Hoja de ruta eólica y marina y energías del mar en España. Fuente: Presentación de Francisco Javier Sanz Larruga 4º Mesa XII CIOT. 2025

Se aborda a continuación la parte de las comunidades autónomas. En virtud de sus competencias, ya los estatutos de Cataluña y País Vasco establecieron la acción en el litoral como propias, que luego se extendieron al resto de las comunidades autónomas. En base a ellas, las comunidades han elaborado sus planes de ordenación litoral, normalmente terrestres, pocos han ido a la parte marina.



Figura 27. Instrumentos de Ordenación a nivel autonómico. Fuente: Presentación de Francisco Javier Sanz Larruga 4º Mesa XII CIOT. 2025

En los últimos años, desde la Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se ha producido la transferencia de la gestión costera del Estado a las comunidades autónomas y ha habido una sucesión de transferencias: Andalucía en el 2011, Baleares, Canarias en el 2022, 23 y en este año dos novedades curiosas: la transferencia de gestión de las competencias de costas a Galicia y también al País Vasco. En síntesis, tenemos las transferencias en materia de gestión costera que se reflejan en la figura siguiente:



Figura 28. Transferencias en materia de gestión costera. Fuente: Presentación de Francisco Javier Sanz Larruga 4ª Mesa XII CIOT. 2025

Se destaca que la gestión del litoral se ha convertido en un tema que está en manos de las comunidades autónomas sin que deje de ser el Estado el titular del dominio público y la ley de costas sea muy importante de mantener como criterio garantista.

Y, además, según **Javier Sanz**, fue culpa nuestra o gracias a nosotros que nuestra ley del Litoral de Galicia generó una sentencia del Tribunal Constitucional que consideró que era constitucional el 95% de su texto. Y se puede afirmar que la conclusión de esta reciente sentencia (68224) es que la competencia costera es una competencia ordinaria de las comunidades autónomas. O sea, la gestión costera, no la regulación, está en manos de las comunidades autónomas.

Ya para terminar, hay tres leyes autonómicas sobre el litoral con referencias al cambio climático:

- Ley 8/2020 de protección y ordenación del litoral de Cataluña. Fueron los pioneros avalados por sentencia del Tribunal Constitucional. Incluyeron, en relación con el cambio climático, la prevención y mitigación del cambio climático (art. 3) y el Plan de protección y ordenación de litoral, todavía por aprobar, está contemplado como medida de adaptación de la costa.
- La ley 4/2023 de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, fue impugnada y felizmente ha salido beneficiada de la sentencia, en la que hay una gran referencia al cambio climático, tanto en las finalidades de prevención y reducción (art. 3), como en la gestión integrada (art. 8) que incorpora el enfoque ecosistémico y, por supuesto, en la inclusión de la gestión de los riesgos en los criterios de planificación, o en la determinación de las áreas de protección del litoral, que tiene que tener en cuenta los efectos del cambio climático. Y, entre las medidas adicionales para cualquier actividad en la costa, la elaboración del informe de resiliencia costera cuya metodología está todavía en elaboración.

- Ley 3/2025 de protección y ordenación de la costa valenciana que es muy similar a la gallega. Incorpora como combate de los efectos de cambio climático en relación con la gestión integrada (art. 7), la planificación (art. 17) y en lugar de hablar de informe de resiliencia costera, habla de estudio de estabilidad costera (art. 48).

Como reflexiones finales señalaríamos:

1. El impacto del cambio climático en las zonas costeras es una evidencia científica. En el caso de la bahía de Santander, esos efectos climáticos extremos que se producen una vez al año, dentro de 30 40 años se pueden producir 20 veces al año. Uno puede aguantar unos embates de una galerna una vez al año, pero ¿20 veces al año?.
2. El litoral ofrece un gran potencial sobre la mitigación de gases de efecto invernadero. Está previsto una eólica marina para España de 3 GW de potencia instalada para el 2030. Nada en comparación con Portugal (10 GW) que también se plantea, pero con todavía ciertas incertidumbres técnicas, potenciar el carbono azul por el efecto sumidero de bosques marinos.
3. Pero, en el futuro próximo la clave está en la aplicación de medidas de adaptación que requiere promoverlas y diseñarlas de forma localizada. Lo que exige una llamada a la responsabilidad de las comunidades autónomas litorales que ahora van a tener sobre todo en su mano la gestión y el estudio de estas medidas.
4. El reparto de competencias sobre el litoral requiere una buena gobernanza multinivel, adaptativa y participativa, y para tal fin el Ministerio tiene su corresponsabilidad. Se requiere una gobernanza multinivel que es complicada, pero que se debe lograr porque con ella todos ganamos, no es cuestión política, es cuestión técnica. Tiene que ser adaptativa porque el medio ambiente marino cambia mucho. Por supuesto participativa. Y, la clave, integrada. Lo que exige que los ríos no son ríos, son demarcaciones; los puertos están vinculados a las ciudades; el mar ya no es el mar, sino que el territorio está vinculado con el mar; hay áreas marinas protegidas y el cambio climático afecta a todo esto.

Y es fácil decirlo, pero tenemos ese reto por delante y el ponente es optimista o pesimista que quiere estar más informado. Cree que es el reto principal que tenemos en este momento, en este tema concreto de la gestión integrada frente al cambio climático.

7. Síntesis de la intervención de Miguel Ángel Gargallo. Dirección de Planificación Territorial. Departamento de Vivienda y Agenda Urbana. Gobierno Vasco. Plan Territorial Sectorial de Energías Renovables

Miguel A. Gargallo proviene del mundo de lo municipal, de la ordenación urbanística y ha dado salto a la ordenación territorial en el Gobierno Vasco. En este sentido, quisiera presentar lo que sería el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de Euskadi, que está aprobado desde el año 2007 y ahora en proceso de revisión para incorporar la variable del cambio climático.

En el País Vasco se tienen unas Directrices de Ordenación del Territorio aprobadas en el año 1997 que han sido revisadas en el 2019 justo para incorporar la adaptación al cambio climático. Y, en función de esas Directrices, están obligados a modificar todo el planeamiento territorial, los 15 Planes Territoriales Parciales aprobados para cada una de las áreas funcionales y también los Planes Territoriales Sectoriales que vengán afectados por el cambio climático, que es, en este caso, el del litoral. Se está en su aprobación inicial y, por lo tanto, todavía se tiene un largo trayecto para su aprobación definitiva.

Este plan territorial sectorial está afectando en estos momentos a la costa de la comunidad autónoma. De la población total de ésta (2.200.000 personas) se ve afectada del orden del 32% (707.000 habitantes). Se ordenan 120 km de costa, que afectan a 275 km lineales de litoral, de los que el 81% son acantilados, el 10% son infraestructuras (puertos, carreteras, etc.), el 8% son playas, y un 1% rías.

No se va a entrar en principio en la documentación del documento, ni en sus disposiciones, ni cómo se regula por motivo de tiempo. Lo que sí se quiere entrar directamente es en la cuestión del cambio climático. El ámbito de ordenación sí es un tema importante. Estamos ordenando, por un lado, el medio marino, aunque las competencias son estatales y, en el fondo, en la mayoría de las cuestiones nos estamos remitiendo a la normativa estatal. Luego tenemos la zona de transición, se está hablando de la Ribera del Mar, las rías y las playas.

Y, fundamentalmente, nos vamos a centrar en la zona terrestre donde está el medio rural y el medio urbano. Y dentro del medio urbano hay ámbitos desarrollados que se ordenan territorialmente, pero que se van a aplicar y desarrollar a través del planeamiento urbanístico de cada uno de los municipios. Distinguimos actuaciones que tienen que desarrollarse tanto en ámbitos desarrollados como en ámbitos que están pendientes de desarrollo o que tienen potencial de nuevo desarrollo. También existen otros ámbitos dentro del medio urbano, como zonas de infraestructuras y equipamientos de espacios libres.

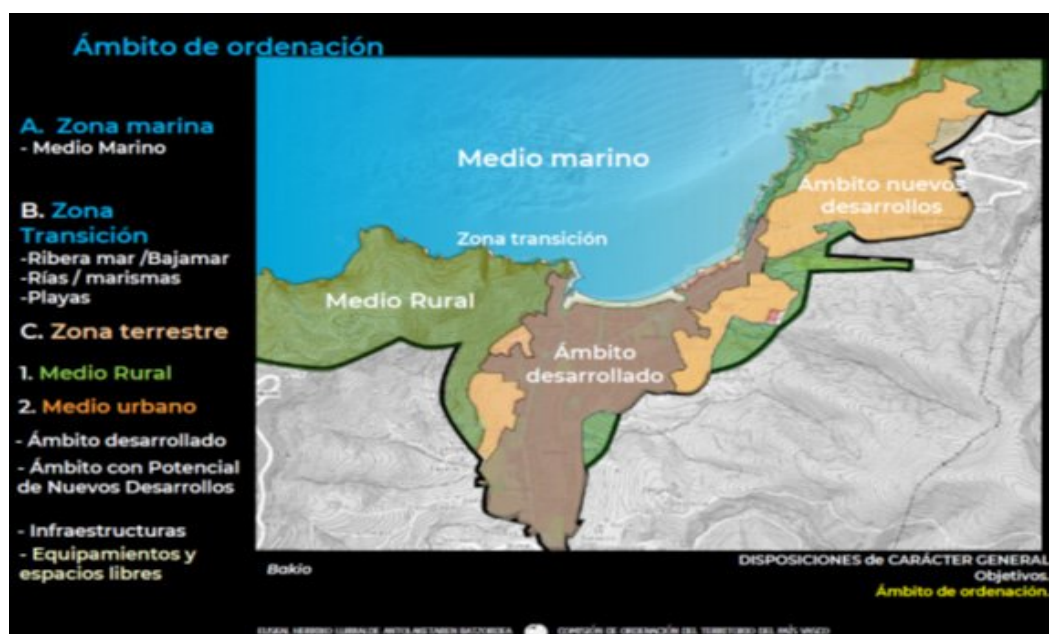


Figura 29. Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de Euskadi. Ámbito de Ordenación. Fuente: Presentación de Miguel Ángel Gallardo. 4º Mesa XII CIOT. 2025

En función de los escenarios climáticos vamos a establecer una serie de áreas vulnerables y vamos a establecer unas medidas de adaptación. Los Escenarios se aprecian en la figura siguiente:



Figura 30. Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de Euskadi. Escenarios contemplados. Fuente: Presentación de Miguel Ángel Gallardo. 4º Mesa XII CIOT. 2025

En principio, en base a estos escenarios, 4.5, 6 y 8.5, se han analizado cuáles son las consecuencias. Si tenemos en cuenta la situación del nivel del mar actual y en relación a los futuros escenarios, vemos que, en un escenario medio -RCP4.5 al 2100- (estaríamos hablando de que el nivel del mar creciese entre 40-49 cm). Eso implicará que incrementará el nivel de máxima pleamar viva equinoccial y meteorológica hasta los 3,4 m.

La situación en los otros escenarios se aprecia en la figura siguiente:

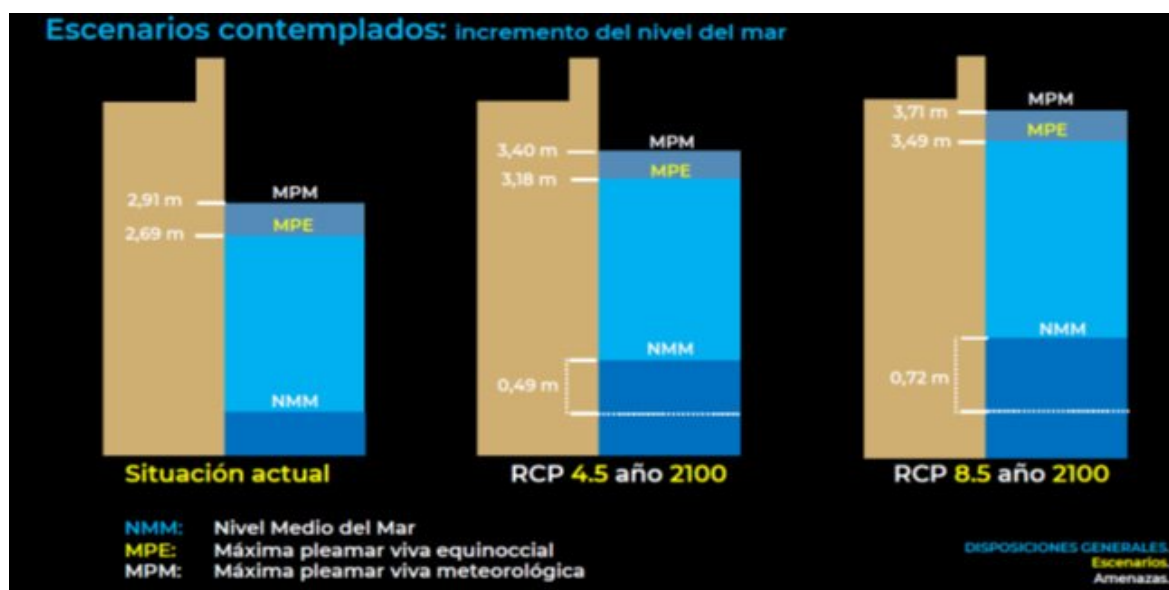


Figura 31. Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de Euskadi. Escenarios contemplados. Incremento del nivel del mar. Fuente: Presentación de Miguel Ángel Gallardo. 4º Mesa XII CIOT. 2025

El más perjudicial -RCP 8.5- podríamos tener un incremento medio de 0,72 m, que no parece que sea mucho en relación con el RCP 4.5, pero son 22-23 cm más que sí influyen en llegar a 3,71 m en los niveles de máxima pleamar viva equinoccial y meteorológica.

Los efectos que podemos considerar amenazas asociadas al incremento del nivel del mar se recogen en la figura siguiente, junto a las vinculadas al incremento de la torrencialidad y al incremento extremo de temperaturas. El impacto mayor del oleaje y del incremento del nivel de mar va a generar una mayor inundabilidad fluvial a lo largo de las rías y una afección al nivel freático dado que va a haber una menor capacidad de evacuar en el mar para esos ríos o rías.

También hay que considerar las amenazas vinculadas a episodios torrenciales con un nivel de mar más elevado y con impactos por olas. Sobre todo, después de las experiencias de la Dana en Valencia y en otros puntos de todo el Mediterráneo. Y, es fundamental, considerar el tema del incremento extremo de la temperatura con la situación en principio de las islas de calor, riesgos de incendios y problemas ligados al incremento de la evapotranspiración.



Figura 32. Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de Euskadi. Amenazas derivadas de los riesgos asociados al CC. Fuente: Presentación de Miguel Ángel Gallardo. 4º Mesa XII CIOT. 2025

Todo esto nos lleva a unas consecuencias en relación con el impacto en el litoral para el escenario peor (que se produzca un incremento medio del nivel del mar de 72 cm) que llevaría a las consecuencias que se aprecian en la figura siguiente:

Disminución del 39,4% de la superficie lineal de playas; una afección a las dunas que desaparecerían en un 26,7%; una afección a las marismas -que son las que se ven mayormente afectadas- en un porcentaje del 75,10%; y una afección a las infraestructuras verdes del 8,68%.

En zonas urbanas se incrementa muy sustancialmente las áreas vulnerables por riesgo de inundación (del 1,13% actual 2,76%) lo que implica un incremento del 244% de afecciones. Y lo mismo ocurriría en las zonas industriales, en las cuales el incremento pasaría del 1,43% al 3,64%, lo que implica un incremento del 254%. Además, tenemos la afección por la exposición al oleaje que aumenta la longitud del frente costero vulnerable que aumentaría en un 18%.

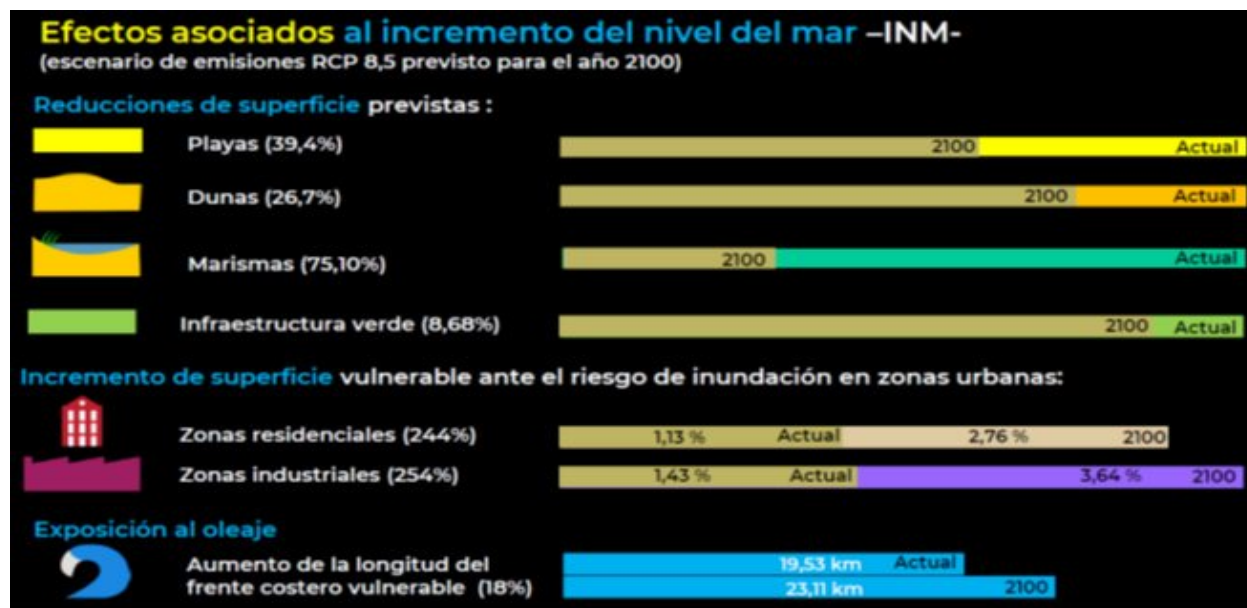


Figura 33. Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de Euskadi. Efectos asociados al incremento del nivel del mar - INM-
Fuente: Presentación de Miguel Ángel Gallardo. 4º Mesa XII CIOT. 2025

En este marco, el Plan Territorial Sectorial fundamentalmente plantea identificar cuáles son las zonas vulnerables para que el planeamiento urbanístico las recoja, las analicen con unos estudios específicos en función a los criterios generales que se establecen desde el Plan. Y en ese sentido se identifican, por un lado, las zonas afectadas por el incremento del nivel del mar y del oleaje.

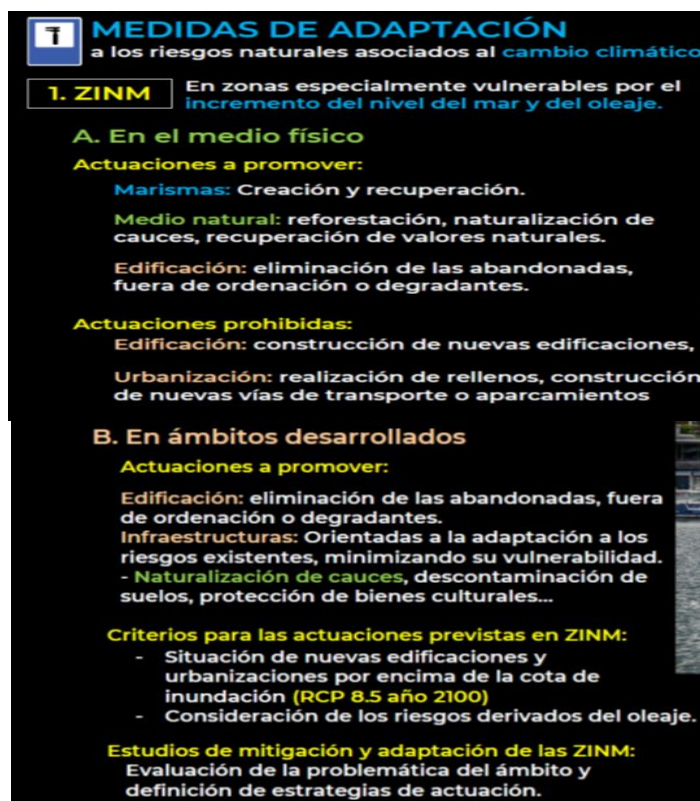


Figura 34. Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de Euskadi. Medidas de adaptación. Fuente: Presentación de Miguel Ángel Gallardo. 4º Mesa XII CIOT. 2025

B. En ámbitos con potencial de nuevos desarrollos

Objetivos:

- Mantener las condiciones morfológicas del ámbito.
- Minimizar los riesgos y no aumentar la vulnerabilidad

Actuaciones a promover:

Edificación: eliminación de edificaciones abandonadas, fuera de ordenación o degradantes.

Infraestructuras: Orientadas a la adaptación a los riesgos existentes, minimizando su vulnerabilidad.

- **Naturalización de cauces**, descontaminación de suelos, protección de bienes culturales...

Actuaciones prohibidas:

Edificación: construcción de nuevas edificaciones que no se adecúen a las condiciones de adaptación al CC s/planeam. desarrollo

Urbanización: realización de rellenos, construcción de nuevas vías de transporte no recogidos en instrumento de ordenación territorial



Figura 35. Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de Euskadi. Ámbitos con potencial de nuevos desarrollos. Fuente: Presentación de Miguel Ángel Gallardo. 4º Mesa XII CIOT. 2025

Por otro lado, las zonas que serían sensibles o vulnerables por inundabilidad fluvial:

2. ZIIF

En zonas especialmente vulnerables por el incremento de la inundabilidad fluvial

Actuaciones a promover:

- Mejora de la **permeabilidad del subsuelo** y de las condiciones generales de drenaje.
- Eliminación de obstáculos que pueden dificultar el drenaje.
- Mejora de la **red de saneamiento** existente. Ejecución de labores de limpieza y desbroce de caminos, veredas o vías de desagüe.
- **Naturalización de cauces.**
- **Estudios de mitigación y adaptación de las ZIIF:** Evaluación de la problemática del ámbito y definición de estrategias de actuación.

Figura 36. Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de Euskadi. Zonas especialmente vulnerables por incremento de la inundabilidad fluvial. Fuente: Presentación de Miguel Ángel Gallardo. 4º Mesa XII CIOT. 2025

Medidas para las zonas afectadas por el nivel freático y las zonas vulnerables por la disminución de la capacidad de saneamiento (ZINM) con efecto en ámbitos desarrollados, que se verán afectadas por:

1. Subida del nivel del mar durante la pleamar
2. Incremento del nivel del mar consecuencia del cambio climático
3. En caso de producirse precipitaciones durante la pleamar
4. Riesgo de inundación debido a la limitación de la capacidad de desagüe de la red de saneamiento

3. ZINF En zonas especialmente vulnerables por el incremento del nivel freático y la disminución de la capacidad del saneamiento .

En ámbitos desarrollados:
Impulso de **Estudios de mitigación y adaptación**, con evaluación de problemática y definición de estrategias (como incrementar el número y la duración de los alivios)

En ámbitos con potencial de nuevos desarrollos:
El planeamiento urbanístico deberá contemplar medidas de adaptación.

Medidas:

- **Drenajes sostenibles**, aumentando la permeabilidad del suelo.
- Aumentar las **superficies ajardinadas** y utilización de cubiertas verdes.
- **Recuperar** a cielo abierto encauzamientos cubiertos.
- **Justificación en el planeamiento** de las medidas adoptadas.

Figura 37. Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de Euskadi. Zonas especialmente vulnerables por incremento de la inundabilidad del nivel freático. Fuente: Presentación de Miguel Ángel Gallardo. 4º Mesa XII CIOT. 2025

Las medidas en zonas afectadas por incremento de las precipitaciones torrenciales serían:

4. ZIPT En zonas especialmente vulnerables por el incremento de las precipitaciones torrenciales.

Actuaciones a promover:

- Mejora de la **permeabilidad** del subsuelo.
- Mejora de las condiciones **de drenaje**.
- Eliminación de obstáculos que pueden dificultar la evacuación del agua.
- Mejora de la **red de saneamiento** existente.
Ejecución de labores de limpieza y desbroce de caminos, veredas o vías de desagüe
- Consideración de **caudal máximo** de aguas pluviales:
Medio urbano: Período de retorno de 25 años
Medio natural: El establecido por la administración Hidráulica.

Figura 38. Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de Euskadi. Zonas especialmente vulnerables por incremento de las precipitaciones torrenciales. Fuente: Presentación de Miguel Ángel Gallardo. 4º Mesa XII CIOT. 2025

Y finalmente en las zonas por incremento de temperaturas:

5. ZIET

En zonas especialmente vulnerables por el incremento extremo de la temperatura

Objetivo:

- No aumentar la vulnerabilidad que actualmente presenta el territorio.

Actuaciones a promover:

- Aumentar la superficie de la zonas ajardinadas.
- Incrementar la presencia de arbolado.
- Aumentar la superficie de espacios públicos protegidos de la radiación solar.
- Utilizar pavimentos permeables.
- Recuperar cauces a cielo abierto.
- Mitigar el riesgo de incendio.



Figura 39. Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de Euskadi. Zonas especialmente vulnerables por incremento extremo de la temperatura. Fuente: Presentación de Miguel Ángel Gallardo. 4º Mesa XII CIOT. 2025

El Plan sectorial establece y delimita fundamentalmente las zonas afectadas por la marea y el oleaje y las de inundabilidad; y en cambio no están delimitadas las del resto de elementos que sí que se irán incorporando al Plan. Es un plan territorial sectorial dinámico porque está recogiendo previsiones que habrá que ir comprobando a lo largo del tiempo. Actualmente podemos tener unas zonas afectadas por el incremento del nivel del mar que se irán rectificando en función de la evolución que se vaya produciendo y de las mejoras científicas que se van desarrollando para el control de esos incrementos.

Sí que es verdad que estas zonas de especial vulnerabilidad por incremento del nivel del mar y del oleaje ordenan y van aplicándose primero en el medio físico. Fundamentalmente el objetivo es la creación de espacios para la recuperación de mareas, reforestación, eliminación de edificios que están en riesgo, degradantes y fuera de ordenación y una serie de actuaciones prohibidas.

Lo mismo se puede hablar en los ámbitos urbanos desarrollados, de la ciudad urbana consolidada, con actuaciones específicas a promover con el establecimiento, en su caso, de infraestructuras que intenten evitar los riesgos. Lo cual puede generar una serie de problemáticas en relación a aspectos medioambientales. También se consideran la naturalización de cauces y la descontaminación de suelos, etc. Se establecen asimismo criterios para las nuevas edificaciones en áreas urbanas que, por ejemplo, van a tener que respetar la cota nueva que se establece para no inundación.

Lo fundamental es que cada uno de los planes generales de ordenación urbana en esas zonas que están afectadas por el incremento del nivel del mar y del oleaje deberán hacer estudios de mitigación y adaptación, evaluando en cada momento y en circunstancias concretas cuál es la situación; y estableciendo cuáles son las definiciones de sus estrategias de actuación. Y una cuestión que se está discutiendo es qué hacemos con los nuevos ámbitos, potenciales, de nuevos desarrollos. Suelos urbanizables que, en estos momentos, según estos estudios, están en zonas inundables porque van a ser afectadas por la elevación del nivel del mar, sobre los que hay que valorar las limitaciones.

En cuanto a las edificaciones, en estos momentos la discusión es si habrá que hacer planes de mitigación y, en función de estos planes, analizar cuáles son las edificaciones que se pueden construir siempre y cuando se mantengan las condiciones de adaptación al cambio climático, lo que se tendrá que recoger en el planeamiento de desarrollo. Y por supuesto, no podremos establecer urbanizaciones o realizar rellenos que empeoren la situación de inundabilidad que se pueda establecer. Lo mismo se podía decir en relación con las zonas especialmente vulnerables en cuanto al incremento de inundabilidad fluvial, estableciendo las mismas condiciones de protección. O para las zonas con incremento de nivel freático, o disminución de la capacidad de saneamiento por incremento de precipitaciones torrenciales, o con las vulnerables por el incremento extremo de las temperaturas. Tecnalia está realizando ya trabajos muy importantes en las áreas urbanas a efectos de localizar esas zonas y establecer cuáles son las medidas para mitigar esas situaciones. Por último, lo que sí está contemplando el Plan territorial sectorial es corregir la pérdida importantísima de zonas de marismas con una propuesta de creación de nuevas marismas en cada una de las entradas que tenemos en Euskadi.



Figura 40. Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de Euskadi. Zonas de posibles nuevas marismas propuestas en el PTS.
Fuente: Presentación de Miguel Ángel Gallardo. 4º Mesa XII CIOT. 2025

Son recomendaciones, no son elementos de obligatorio cumplimiento por ahora y tendríamos que ir viendo hasta dónde va a llegar este plan territorial. Un ejemplo sería la ría de Artibai con la propuesta de creación de nuevas marismas en esa parte de la ría.



Figura 41. Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de Euskadi. Zonas de posibles nuevas marismas propuestas en el PTS.
Fuente: Presentación de Miguel Ángel Gallardo. 4º Mesa XII CIOT. 2025

8. Síntesis de la intervención de Gemma García Blanco TECNALIA Research & Innovation. Ciudades más resilientes. Planificación como catalizadora de la acción climática

En vista de las ponencias anteriores, quizás se debería poner una interrogación en lo de planificación como catalizadora de la acción climática, porque la planificación, tal como se está haciendo ahora, puede no ser la más adecuada.

En primer lugar, hace una introducción de la situación del sector urbano con respecto al cambio climático en España, basándose en un informe que anima a consultar: el Informe de Riesgos del Cambio Climático de España, para la Oficina Española de Cambio Climático, que lideró el IHC de Cantabria. Algunos mensajes clave ya se han mencionado:

- Alta exposición a distintos peligros en ciudades, donde vive el 88 % de la población española (INE, 2021), un poco por encima de la media europea, y, además, ocupando apenas un 3% del territorio español, lo cual nos da unas densidades urbanas muy altas, con diámetros muy reducidos. Hay una concentración altísima de riesgos en zonas relativamente pequeñas cuando hablamos de riesgos combinados como los presentados para la costa: pluviales, inundaciones fluviales, más el incremento de la influencia mareal y por supuesto las temperaturas extremas.
- Efectos de la Dana en Valencia que, más allá de los impactos directos en terribles pérdidas de vidas humanas, implicó que 155.000 personas se vieran afectadas por la falta de suministro eléctrico por daños en las redes de transporte de energía.
- Problemas en el suministro de agua en alta y en baja, pérdidas en pequeños negocios, afección a equipamientos, servicios municipales, etc., con lo cual hay un impacto indirecto que se prolonga muchísimo más en el tiempo porque cuesta muchísimo recuperarse de esos impactos indirectos. Los costes en el consorcio de compensación de seguros (CCS) que ascendían a 4.800 M € de indemnizaciones (julio 2025).
- 6 ciudades (Barcelona, Málaga, Madrid, Palma, Sevilla y Valencia) entre las 10 primeras de 93 ciudades europeas con más muertes en verano atribuidas al efecto de isla de calor urbana (Lungman, 2023).
- El 42 % de la energía consumida a nivel doméstico es para climatización (OCU, 2022) por la edad del parque edificado que necesita regeneración integral.

No se va entrar en detalle, evidentemente, pero sí se quería, de este estudio que hicieron para la Oficina Española, destacar los cuatro riesgos principales o riesgos clave que salían en el entorno urbano: Riesgos atribuidos a eventos hidrometeorológicos extremos, básicamente precipitaciones sobre daños en personas, edificaciones, infraestructura, pero también alteraciones en ese suministro o desabastecimiento en servicios básicos que generaban efectos en cascada.

- RC7.1: Riesgo de daños sobre las personas, edificaciones e infraestructura urbana (principalmente redes de saneamiento, drenaje, electricidad y transporte) por el aumento de la frecuencia e intensidad de eventos hidrometeorológicos extremos.

- RC7.2: Riesgo de alteraciones graves en el suministro o desabastecimiento en servicios básicos, especialmente de agua, energía y comunicaciones, por eventos climáticos extremos (inundaciones, sequías, temperaturas extremas).
- RC7.3. Riesgo de pérdida de confort y habitabilidad en viviendas, equipamientos públicos, lugares de trabajo, etc., por altas temperaturas.
- RC7.4. Riesgo de estrés térmico y reducción del confort térmico en el espacio público por intensificación del efecto de isla de calor urbana y/o pérdida de funcionalidad de las áreas verdes urbanas.

Los dos últimos riesgos asociados a temperaturas extremas tienen ya una severidad de impacto crítica, pero si pensamos en el corto, medio y largo plazo con esa perspectiva de incremento de temperatura ligado a los escenarios de cambio climático, vemos que la situación llega a ser catastrófica. Y esto sin entrar en mucho detalle, pero sí que parecería interesante, que cuando se lea el Informe de Riesgos en España, se aprecie que en el sector ciudad se da un efecto de nodo, de propagación de efectos o de otros riesgos porque en ellas hay un efecto multiplicador. Cuando intentamos ver cómo podemos incorporar la adaptación en la planificación urbana, aunque puede ser territorial y urbana, hablamos de tres factores:

- Trabajar con la complejidad tanto del sistema socioecológico y de las dinámicas que se dan, pero también de la complejidad de la gobernanza que, principalmente en zonas costeras, es muy evidente al ver las diferentes capas competenciales y el marco legal.
- El segundo elemento es la gestión de la incertidumbre. No la vamos a reducir, pero no la podemos ignorar, aunque sí abrazarla a través de la comparativa de alternativas de planificación con diferentes horizontes de cambio climático y horizontes temporales. Con un monitoreo necesario que permita ir evaluando cómo progresan no solamente los peligros, sino también nuestra vulnerabilidad. Y finalmente la flexibilidad, no solamente en procedimientos, en procesos, también en la propia regulación urbanística con ese equilibrio entre lo estratégico y lo normativo.



Figura 42. Escenarios climáticos, modelización de impactos y análisis de vulnerabilidad y riesgos de municipios. Fuente: Presentación de Gemma García Blanco. 4º Mesa XII CIOT. 2025

También hay algunos mapas de distribución de la temperatura bajo diferentes escenarios. Y con ello hemos evaluado y elaborado un análisis de vulnerabilidad y riesgos para todos los municipios de la CAPV. Ahora mismo se tienen publicadas cuatro cadenas de impacto principalmente ligadas a precipitación y temperatura sobre actividades económicas, salud y el sector primario y también en la costa. Que están en actualización para seguir la misma metodología de análisis que se siguió para el Informe de Riesgos de España.

A partir de esta información se ha podido aplicar un enfoque multiescalar, en el que se ha tenido la oportunidad de incorporar esta información climática para definir medidas de adaptación en diferentes instrumentos con diferentes escalas: El plan territorial de Bilbao Metropolitano, con 23 municipios del entorno de la ría de Bilbao a escala intermedia y en el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao, que se actualizó en 2019 con la incorporación de la información que se tenía, afectando principalmente a la ordenación estructural. Luego bajando de escala a uno de los ámbitos de desarrollo que define el plan general, que es un ámbito de desarrollo urbano, que tiene un componente de regeneración bastante importante, y que es Punta Zorroza, donde se entró en una ordenación pormenorizada.

Incorporación adaptación en instrumentos



Figura 43. Incorporación adaptación en instrumentos. Fuente: Presentación de Gemma García Blanco. 4º Mesa XII CIOT. 2025

El Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano incorpora orientaciones de adaptación muy vinculadas al papel de la infraestructura verde, los servicios ecosistémicos y la conectividad de los ecosistemas.

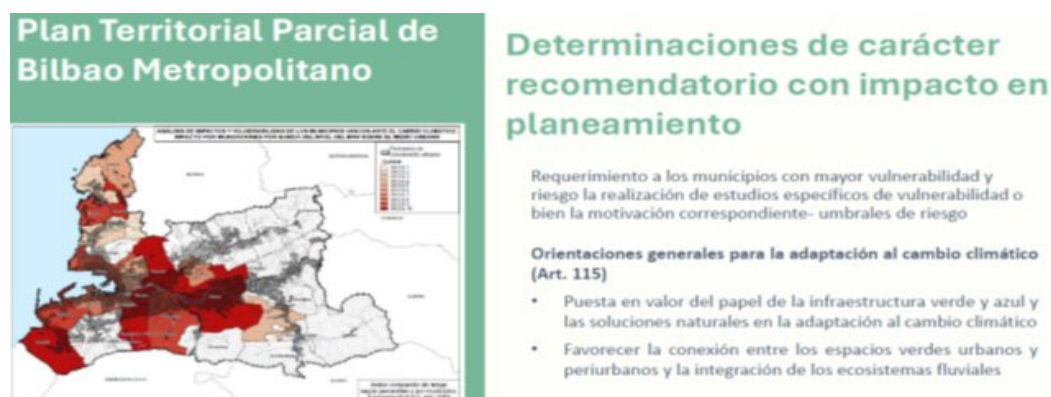


Figura 44. Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano. Determinaciones de carácter recomendatorio con impacto en planeamiento. Fuente: Presentación de Gemma García Blanco. 4º Mesa XII CIOT. 2025

En el caso de la ordenación urbana de Bilbao se hizo un estudio específico y éstos son en rojo los ámbitos de desarrollo del plan a los que el plan general requiere un estudio específico para el desarrollo de sus planes especiales. Hay también una desclasificación de suelo que no estaba desarrollado en el plan anterior que pasa a formar parte del anillo verde. Desclasificar suelo a día de hoy es algo muy inusual.



Figura 45. Plan General de Ordenación Urbana Bilbao. Oportunidades de cambio y proactividad. Fuente: Presentación de Gemma García Blanco. 4º Mesa XII CIOT. 2025

También se potencia mucho los parques de proximidad y los grandes parques y el cierre del anillo verde no solo por el riesgo térmico, sino también para el control de la inundación, por escorrentía superficial, y se protegen ciertas zonas sensibles con valores de biodiversidad muy altos para protegerles de la instalación de renovables, por ejemplo.



Figura 46. Plan General de Ordenación Urbana Bilbao. Medidas. Fuente: Presentación de Gemma García Blanco. 4º Mesa XII CIOT. 2025

Se han hecho diferentes ejercicios de modelización, para poder informar al diseño. Desde soluciones basadas en la naturaleza o elementos de renaturalización óptimos para conseguir un confort térmico principalmente en las zonas estanciales para llegar al proyecto de intervención. No es necesario modelizar todas las calles de Bilbao, pero se ha aprendido como una misma intervención con un

presupuesto determinado se puede hacer más efectivo si sabemos dónde localizar los elementos que van a tener una efectividad mayor.



Figura 47. Plan General de Ordenación Urbana Bilbao. Ambito de desarrollo. Fuente: Presentación de Gemma García Blanco. 4º Mesa XII CIOT. 2025

E incluso se presenta un ejemplo a nivel de calle para el confort térmico.

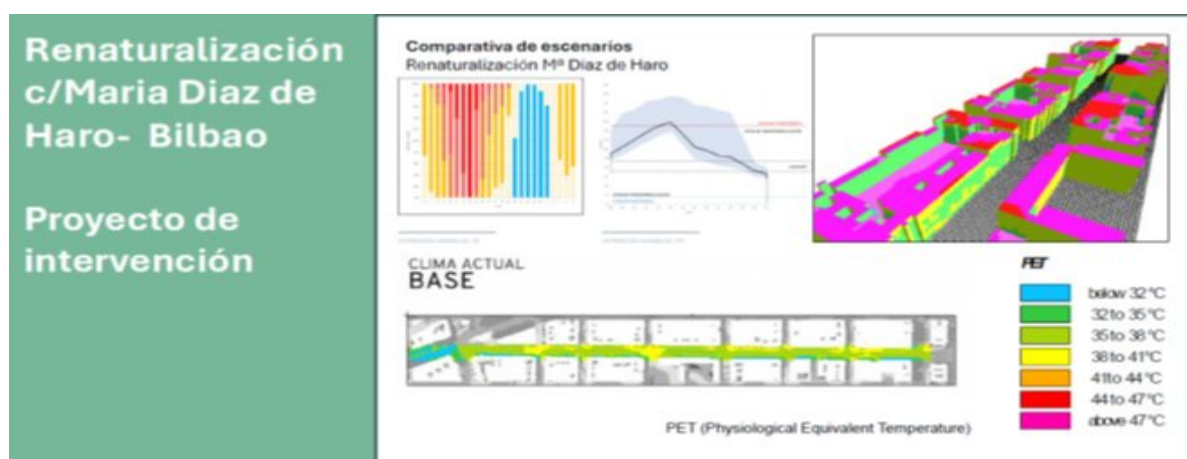


Figura 48. Plan General de Ordenación Urbana Bilbao. Medidas de reanturalizació. Fuente: Presentación de Gemma García Blanco. 4º Mesa XII CIOT. 2025

Como principales conclusiones de la Mesa se señala que el principio de precaución en este tipo de temas es fundamental. Se ha dejado por comentar la norma más importante en relación con lo que se está hablando, que es la reforma que hubo en el 2013 de la ley de costas, una ley de 2013 de gestión sostenible y de la costa, que reformó la ley de costas y contempla en el artículo 13 ter los territorios en regresión costera que estarían previstos. Ahora, qué autoridad. Hay una potestad muy importante en este caso, es la potestad de deslinde, que es del Estado, pero eso está previsto en la ley en el supuesto de que haya un alcance muy grande de los territorios por los efectos de las mareas, siempre con la posibilidad de obras de protección, pero llegará un momento en que el mar recupera el territorio. El artículo 13 ter es complicado de aplicar. Su delimitación ya venía en la ley del 2008 hasta donde llegaba la ola del mar era dominio público y muchos de esos terrenos se ocuparon desgraciadamente y se dejaron ocupar. La reforma que se hizo después vino a retrasar el dominio público.

Ese tema en el País Vasco en concreto sí ha sido estudiado, pero en el Plan territorial sectorial tampoco se ha incorporado. Lo que sí establece es la obligación de que se estudie a nivel local. Sobre todo, en aquellas zonas que pueden verse afectadas es imprescindible hacer estudios específicos que tendrán que analizar esas cuestiones.

9. Conclusiones

Para terminar, y como conclusión, es posible pasar a la acción.

Es posible pasar a la acción La información disponible es suficiente para tomar decisiones informadas	
Oportunidades	Retos
Escala territorial intermedia fundamental para plantear medidas de adaptación en "origen"	Incertidumbre y seguridad jurídica sobre propiedad suelo urbanos consolidado principalmente en la costa
Enfoque de riesgos complejos y efectos en cascada	Flexibilidad normativa - enfoque estratégico mixto combinar visión y apoyo normativo
Planificación y dimensionamiento de infraestructuras (críticas)	Sinergias adaptación y mitigación coherencia en regeneración urbana integral
Priorización de acción- secuencia de la adaptación con enfoque de renaturalización	Gobernanza inclusiva y justicia climática
Monitoreo y seguimiento del riesgo y de la efectividad de las medidas	• Corresponsabilidad del riesgo y autoprotección • Grupos vulnerables – gentrificación Capacitación institucional

Figura 49. Conclusiones finales Fuente: 4º Mesa XII CIOT. 2025

5ª Mesa Redonda: Vertebración Territorial, Movilidad y Accesibilidad

Purificación Gallego Martín
Maestra y Geógrafa
Vocal de FUNDICOT

1. Objetivos y composición de la Mesa

Se pretende provocar un debate en esta Mesa sobre todas aquellas interrelaciones que hay entre el sistema de transportes, la movilidad, la accesibilidad, la política territorial y la ordenación del territorio. El territorio es al final relación y la relación la dan la movilidad, el transporte, la intercomunicación y desde hace, prácticamente, 150 años con los sistemas telemáticos. Hasta entonces eran los desplazamientos físicos lo que facultaba a que la gente tuviera interrelaciones y esto es lo que termina creando los territorios. Se ha querido enfocar esta Mesa de forma que, más allá de principios generales, entrar en el debate de una serie de cuestiones que son paradigmáticas de la interdependencia que hay entre accesibilidad, movilidad y ordenación del territorio.

La Mesa estuvo compuesta por el moderador, **Vicente Dómine Redondo**, ingeniero de caminos y vocal de FUNDICOT. **Berta Arcay Vilas**, subdirectora general de Infraestructuras de Transporte de la Xunta de Galicia. **Carlos Nardi Ortiz**, ingeniero de caminos. Profesor Titular de Urbanística y O.T. Universidad de A Coruña. **Ignacio Ruiz Latierro**, director general de Ordenación del Territorio. Gobierno del Principado de Asturias. **Arcadio Gil Pujol**, coordinador del Comité de Ciudades del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.



Imagen 1. Integrantes de la Mesa. De izquierda a derecha: Vicente Dómine (moderador), Berta Arcay Vilas, Carlos Nardi Ortiz, Ignacio Ruiz Latierro y Arcadio Gil Pujol. Elaboración propia.

2. Introducción al tema de la Mesa

Para comenzar la sesión **Vicente Dómine** como moderador reflexiona sobre lo que es la ordenación del territorio. Para él, la ordenación del territorio es una disciplina increíblemente valiosa para la sociedad porque no es otra cosa que adaptar una racionalidad en nuestro entorno colectivo aplicando los principios de la buena técnica, de la buena ciencia y del interés general. Esto es, en la práctica, la ordenación del territorio.

1975 es una fecha que cambió muchísimas cosas, había muchas esperanzas antes de esa fecha y esas esperanzas en buena parte se empezaron a materializar y a plantear. Y empezó una etapa en donde se creía firmemente que entre estos cambios había que aplicar nuevas políticas urbanas, regenerar nuestras ciudades, plantear un territorio mejor, más equilibrado. Y ahora, medio siglo después, es un buen momento para hacer algún tipo de balance. Dónde estamos, hacia dónde vamos, qué hemos conseguido, dónde hemos fallado y dónde tenemos que mejorar.

Para conseguir esa racionalidad en el territorio, para ordenar debidamente el territorio, no solo se debería hablar de planificación, no solamente, de análisis. El balance nos indica que tenemos especialistas increíblemente competentes en materia de análisis, en materia de planificación; todas las comunidades autónomas, en una medida o en otra, han demostrado los efectos de esas capacidades y por lo tanto está bastante conseguido. Desde luego puede haber debates sobre la idoneidad de una tipología, unas directrices, unos objetivos, una forma de planteamiento de los instrumentos de ordenación del territorio, tanto a escala interurbana como escala municipal. Recordemos que el planeamiento urbanístico tiene por objeto la ordenación del territorio municipal, por lo tanto, se refiere también a los escenarios metropolitanos y urbanos.

Pero simplemente el análisis, la planificación no logra la ordenación del territorio, para ello necesitamos otros dos elementos adicionales que son la regulación y la disciplina. Y hay que decir que ahí empezamos a flaquear. Quizá no hemos sido capaces de encontrar una vía jurídica adecuada para ordenar nuestros territorios de acuerdo con el análisis y la planificación y mucho menos para implantar una disciplina adecuada para que esta regulación se cumpla. Así, nos enfrentamos al gran problema, el cual, estamos empezando a ser los últimos de Europa en resolverlo, que es el marco de gobernanza del territorio. En nuestro país, tenemos un mapa de gobernanza que es constitucional, de la Constitución de 1812, y que no hemos cambiado en gran parte.

Es difícil conseguir que haya equipos municipales, políticas firmes, una buena gobernanza del territorio y especialistas en las diversas materias, cuando tenemos densidades de población con escalas de menos de 30.000 habitantes. Y, lo que se ha conseguido en una ciudad como Santiago de Compostela con 100.000 habitantes, probablemente, en territorios menos densos, no será posible. Más del 90 % de nuestro territorio está en municipios de menos de 1.000 habitantes. Con lo cual, tenemos un serio problema de gobernanza en el 90 % de nuestro territorio. Bien, esto nos indica que tenemos que mejorar en materia de gobernanza y de una regulación eficaz y una disciplina eficaz.

Pero aún nos falta algo más para una buena política territorial y es la acción territorial. La acción territorial significa donde debemos de actuar positivamente sobre los territorios para adecuarlo a las nuevas necesidades, a los nuevos objetivos, para rectificar, reponer, restaurar los elementos que son distorsionantes y para proteger y valorizar los elementos que entendamos que sean positivos.

En otra sesión de este Congreso se ha planteado una línea de acción territorial interesantísima que es la recuperación ambiental de un territorio y, por ejemplo, en la Comunidad Valenciana están inmersos como respuesta a las riadas del 24-O en una acción de recuperación territorial creando un sistema de parques metropolitanos. Es una actuación sectorial que interviene en el territorio con la voluntad de mejorarlo.

En nuestro país se ha hecho muchísima acción territorial. En los últimos 50 años hemos dedicado una media bastante superior al 2 % del PIB en capital público infraestructural, en intervenciones territoriales de todo tipo. Pero da la impresión de que no lo hemos hecho muy armónicamente, ni de una forma equilibrada, ni coordinada y en ocasiones se ha hecho de una manera que ha sido evidentemente contraproducente para los objetivos que se querían alcanzar, en principio. De manera que este país tiene un problema de la acción territorial, de cómo estamos interviniendo en el territorio para conseguir los modelos que queremos. Y esto puede tener lecturas muy diferentes en materia urbana, en materia metropolitana, en materia interurbana y en los diversos ámbitos sectoriales en los que podemos enfocar la acción territorial. Da la impresión que en materia de infraestructuras, en materia de movilidad, en materia de accesibilidad, se han hecho abundantes cosas en España, pero no todas van en relación con los objetivos que se han planteado desde hace 50 años y algunas claramente erróneas respecto a aquellos objetivos que nos podemos marcar.

Por otra parte, la ordenación del territorio constitucionalmente está transferida a las comunidades autónomas, con unos límites, incluidos en la Constitución, porque el Estado se reserva, para él mismo, una serie de acciones territoriales esenciales para la configuración de los territorios, así que el principal ordenador de nuestro territorio es el Estado. Es el Estado con sus políticas de infraestructura, con sus políticas agrarias, sus políticas económicas, con sus políticas de ayuda a la vivienda, y es el Estado con sus políticas sociales; y todas esas políticas tienen efectos muy diferentes en los diversos territorios, en las diversas comunidades y en los diversos elementos del sistema de ciudades. Por lo tanto, el gran actor de ordenación del territorio es el Estado.

Los que habéis tenido experiencia en la política territorial directa desde una comunidad autónoma o desde un ayuntamiento, habéis visto que elementos esenciales para ese concepto que teníais del territorio, para ese modelo de progreso que teníais para los territorios que estabais trabajando, se han visto seriamente controvertidos por políticas estatales que no iban en esa línea. Nuestro Estado, además, no ha logrado una capacidad de coordinación adecuada en las competencias sobre esos mismos territorios de las administraciones estatal, autonómica y local. No lo hemos logrado, con algunas excepciones. Por ejemplo, el consorcio de Santiago es una institución que se significa por su permanencia, por su constancia en el tiempo, por los logros que ha conseguido, pero sobre todo porque es un foro en donde se hablan cosas de forma institucional. En vuestra práctica, en cada una de las áreas, en infraestructuras o no, en cada uno de los territorios, hemos tenido acuerdos, convenios, pero bastante efímeros, en general, bastante variables en el tiempo.

Una de las cosas que no se puede permitir una buena política territorial es no ser persistente en el tiempo, debe ser fiel a sus principios básicos durante los tiempos que permite la actuación a veces de grandes actuaciones o de grandes propuestas de ordenación. Por lo tanto, tenemos un problema de políticas estatales que a lo mejor no nos llevan al modelo territorial que queríamos.



Imagen 2. Vicente Dómine. Moderador de la Mesa. Autor: Julian Bueno Risco.

En este contexto, se plantean varios elementos para el debate, dentro de esa idea de ir a lo concreto, para saber de lo que estamos hablando.

El primero de ellos es la política ferroviaria. La política ferroviaria que se ha venido desarrollando en España desde hace 35 años, prácticamente desde el año 92, que hay un cambio de tendencia muy importante, aproximadamente año 90-92, y que se implanta una nueva política ferroviaria que es la que estamos viviendo hasta ahora, que no ha estado plasmada, si lo estuvo en su día en dos planes, de existencia más o menos efímera, pero que no responde a ninguna planificación. Es la política ferroviaria que los partidos mayoritarios han decidido desarrollar en este país.

Nos preguntamos si esa política ferroviaria y particularmente la relativa a la alta velocidad, ha conseguido que España, primero prospere y, además, hayamos contribuido de alguna manera a la convergencia con Europa en materia de progreso, no solamente en PIB y en renta per cápita y en valores cuantificables, sino en valores de cultura del desarrollo, del progreso integral de una sociedad.

Sobre todo, preocupa si esa política ferroviaria de los últimos años ha conseguido un Estado más equilibrado, en donde el conjunto del sistema de ciudades tenga potenciales, al menos semejantes, para progresar en su nicho de potencialidades, para establecer una línea de desarrollo de sus territorios o para cumplir sus objetivos particulares o; sobre las diversas regiones, comunidades autónomas, comarcas; han tenido esa atmósfera de equilibrio en relación con la política ferroviaria y con otras muchas políticas. Es verdad que al final hemos conseguido una red viaria más o menos equilibrada, pero nos queda mucho para conseguir una red de servicios ferroviarios equilibrada.

Pero, además, se ha optado por un modelo de alta velocidad radial, es realmente una red de accesos a Madrid. Y no es el único modelo posible, el resto de países, no tanto en Francia, han optado por unas redes malladas que distribuyen los potenciales por todo el territorio y que no solamente cuidan los ejes radiales, sino que cuidan las conexiones entre los diversos elementos que forman la malla.

Teóricamente hablamos del mallado del territorio y hay un consenso casi generalizado, que eso contribuye bastante, no solamente al equilibrio general del territorio, también, a la atención a lo que se ha venido denominando la España vacía, pero no hemos caminado hacia una red mallada. Tenemos la red más larga del mundo tras China, pero para que exista un efecto sobre el territorio debe de haber servicios ferroviarios, no solo infraestructura ferroviaria. Es una broma decir que tenemos un sistema de alta velocidad mejor que el de Alemania o mejor que el de Francia. Tenemos más kilómetros de infraestructura de nueva planta, pero tenemos muchos menos kilómetros de interrelaciones diarias que se hacen entre los diversos núcleos. Y eso es la verdadera medición de la efectividad de una acción infraestructural, de una acción sobre el territorio para lograr su equilibrio. Y, además, curiosamente, en el momento que estamos, defendiendo el tema del ahorro de energía, de la frugalidad energética y por descontado de la mitigación del cambio climático, hemos decidido que nosotros corremos con nuestros trenes más que los alemanes. Los alemanes han capado la velocidad de los trenes porque a partir de 250 km/hora hasta 350 km/h el consumo energético crece exponencialmente.

Así que el orgullo por nuestra red ferroviaria, es un orgullo que no debemos de trasladar a la red de servicios que estamos dando al país y al equilibrio que estamos contribuyendo a crear en todo el país. Evidentemente la centralización de potenciales en diversas áreas tiene consecuencias que todos conocemos: el mercado de la vivienda, la tracción de inversiones, o el que haya una ciudad central que esté hablando de tener 10 millones de habitantes. Esto forma parte de un país que ha optado por una política desequilibrada en materia de infraestructura ferroviaria y en materia de servicios ferroviarios.

Otra cuestión importante de la que hay que hablar es del Corredor Cantábrico, que ya tratamos en el anterior Congreso de ordenación del territorio, y del Corredor Atlántico. El Corredor Cantábrico es un Corredor bimilenario que nace cuando hubo relaciones de cabotaje, en etapa romana, entre los diversos puertos que se iban planteando en la cornisa cantábrica. Y el Corredor Atlántico, también, ahí está la Torre de Hércules para definir ese sistema de dos Corredores territoriales que se iban formando respecto a las relaciones simplemente de cabotaje. Hace 30-40 años se consiguieron redes de carreteras, pero, en estos momentos, no tenemos idea de cuál es la decisión de la administración del Estado sobre un elemento que siempre hemos pensado que es clave para la configuración de Corredores territoriales, que es las relaciones ferroviarias. Los compañeros hablarán en la Mesa para ver qué proyectos hay, qué perspectivas hay, pero lo que es cierto, que parece, que no hay una hoja de ruta de consolidación de los dos Corredores territoriales dotándoles de alguna infraestructura que creemos que es clave.

También se ha errado en política ferroviaria en materia de mercancías. En relación a la lucha contra el cambio climático, hay que hacer números, en los 40-50 países de Europa y los 27 de la Unión Europea, es muy fácil comparar los algunos coeficientes. En España seguimos anclados en menos del 5 % del transporte de mercancías por ferrocarril. Una cifra que está muy por debajo de la media europea y mucho más de grandes países como China e India. Llevamos 40 años sin resolver el tema y por lo tanto diariamente miles de camiones soltando una cantidad increíble de contaminantes. Y es una cuestión que no tenemos una idea muy clara de cómo la vamos a solucionar a través de la electromovilidad. Hay un problema muy serio que influye, asimismo, en la potencialidad de los territorios, en la creación de empleo, en la creación de riqueza y la competitividad del conjunto del país y de cada uno de sus territorios.

Otro gran problema, es la contribución del ferrocarril a la estructuración de los espacios metropolitanos y de las regiones metropolitanas. En España la red de Cercanías de Renfe es magnífica e importante su creación, pero, desde los años 90, no ha habido grandes novedades y, por lo tanto, la articulación de nuestras regiones metropolitanas tiene problemas. La articulación de los Corredores a escala de región, a escala de movimientos cotidianos hemos avanzado poco.

Hay, además, otra posibilidad de debate en torno, muy relacionado con la anterior, al papel que deben de jugar las estaciones de los sistemas de alta velocidad respecto a la vertebración de los espacios metropolitanos, a la articulación con el resto del sistema de transporte. No se sabe si las estaciones, que se han ido implantando en las diversas ciudades con la llegada de la alta velocidad, se combinan con la posibilidad de tener servicios regionales, -por ejemplo, entre Coruña y Oporto con frecuencias mucho más bajas y precios razonables, lo que se llama AVE regional-; si las estaciones han sido diseñadas para eso; si han sido diseñadas para el incremento de las cercanías; si han sido diseñadas, junto con la comunidad autónoma y los ayuntamientos, para articular el sistema de transportes y se han querido convertir en un centro de actividad urbana para que la vida gravite más en torno al transporte público.

Otro asunto a considerar que puede ser sintomático de estos problemas que la gobernanza real crea en los modelos que deseáramos, es la Ley de Movilidad. Ha quedado aprobada definitivamente la Ley Estatal de Movilidad, pero ¿éste va a ser un instrumento real para cambiar el modelo de movilidad de nuestras ciudades y de nuestras áreas metropolitanas?

Contiene muchos elementos que ya habían sido reflejados en leyes autonómicas, pero al parecer no tiene la pieza esencial, que es asimilarlos a Europa, donde hay un sistema aprobado por ley, con un nivel de perduración en el tiempo que permita hacer políticas a medio plazo de la financiación del transporte metropolitano.

Parece que el Estado ha legislado movilidad, cuestión, constitucionalmente, trasladada a las comunidades autónomas, pero no lo ha hecho para crear un sistema de financiación estable de transporte metropolitano. Por lo tanto, cada uno de los técnicos que han trabajado en transporte metropolitano, desde las comunidades autónomas, desde los ayuntamientos, en transporte urbano, pues habrán visto que el lanzar políticas a medio-largo plazo que permitan que el transporte público sea de verdad el armazón de la movilidad, pues chocan con marcos inestables. A veces no se quiere dinero, a veces lo que se quiere son medidas de cualquier tipo que solventen una financiación a medio-largo plazo. Por ejemplo, nuestros vecinos franceses tienen una ley de imposición de cargas sobre los recibos de la contribución territorial urbana para financiar transporte metropolitano. Pero, aquí, seguimos sin tener un marco estable para el transporte metropolitano, que es lo que se esperaba tener de una ley de movilidad estatal.

Ha dado un paso importante el Ministerio de Transportes, creando un ámbito dentro de él de Movilidad, pero Hacienda ha vuelto a decir que esto no era tarea del Estado y seguimos sin tener un transporte público que esté correctamente financiado y que pueda prender políticas a medio-largo plazo de infraestructuras, de material móvil y de políticas tarifarias estables que lo conviertan en el centro de la movilidad de las diversas ciudades del país. Parece que lo que se aspiraba para este modelo territorial en temas tan esenciales como un cambio radical en las políticas climáticas y energéticas urbanas, pues sigue sin tener un paso adelante.

Y finalmente, se ha querido poner encima de la mesa un tema que es muy diferente, pero no por ello menos importante, el Camino de Santiago. El Camino puede ser es el mejor procedimiento para que la gente comprenda el territorio. Hay mucha gente que nunca ha andado 200 km recorriendo un territorio y viendo realmente lo que es, con sus problemas, con sus ventajas, con su tiempo, con su climatología, con su gente. La experiencia del moderador en el camino fue sobre todo una experiencia de reconocimiento territorial y de ver como un elemento puede crear un paisaje cultural y vertebrar el territorio. Pero, aún estamos en espera de que esto se consolide como un bien de interés cultural y no solamente eso, como un paisaje cultural, que estabilice todo lo que se ha hecho en la mayor parte de los municipios de forma excelente, pero que también tiene problemas que aún siguen sin resolver. Los caminos han sido siempre los que han definido el territorio desde tiempos históricos y por eso, ese respeto patrimonial a nuestra red de caminos históricos tiene mucho que ver con el comprender que las buenas políticas en materia de infraestructuras, en materia de movilidad son decisivas a la hora de cambiar los territorios.

3. Síntesis de las intervenciones de los ponentes y debate

Berta Arcay, es funcionaria del cuerpo de ingenieros de Caminos del Estado y actualmente lleva las responsabilidades de la Subdirección General de Infraestructuras de Transporte de la Xunta de Galicia. Con su presentación, ha pretendido abordar la relación de la ordenación del territorio con la movilidad y la accesibilidad. Hizo un repaso por actuaciones que se llevan a cabo en la Dirección General de Movilidad y se centró en el papel de las estaciones intermodales y la movilidad sostenible. La ordenación del territorio, que busca un equilibrio en desarrollo económico, social y ambiental, es donde cobran, como herramientas clave, un papel muy importante, la movilidad y la accesibilidad, ya que todos los ciudadanos tienen igualdad de derecho de acceder a las oportunidades de movilidad. Una buena ordenación del territorio debería pasar por una menor dependencia del vehículo privado, favoreciendo la movilidad sostenible. Y se debe priorizar el transporte público y una movilidad activa, que es aquella que además promueve modos no motorizados.

El diseño de las ciudades y las regiones influye en los patrones de movilidad y viceversa, y es aquí donde cobran importancia las estrategias públicas que se deben desarrollar para que se reduzcan las necesidades de viajes, sobre todo de larga distancia, y fomentar modos activos como bicicleta, caminar. Son ventajas que estas modalidades suponen de reducción de emisiones de contaminantes y tráfico, así como, de promover estilos de vida activos. Es importante, a su vez, la accesibilidad, para que todos los grupos de población, tanto las personas con discapacidad, mayores o jóvenes, tengan igualdad de oportunidades a la movilidad y a los servicios.

Centrándose en la Dirección General de Movilidad de la Xunta de Galicia, que es el órgano encargado de planificar las políticas en materia de transporte, se aprobó una Estrategia Gallega de Movilidad en 2024 y surgía un escenario marcado por las necesidades de movilidad, donde hay un cambio de patrón en la movilidad fruto, principalmente, del cambio climático. Este escenario, también, se ve marcado por la pandemia del COVID que conllevó unos cambios en los hábitos globales de desplazamiento; por el conflicto armado con Ucrania; y por la crisis del combustible; que llevó a replantearse un modelo nuevo de movilidad para moverse de forma segura y sostenible, un modelo funcional, que se centró en intentar invertir la pirámide de movilidad, promover los recorridos peatonales, en bici y en transporte colectivo y siempre intentando desplazar el vehículo privado.

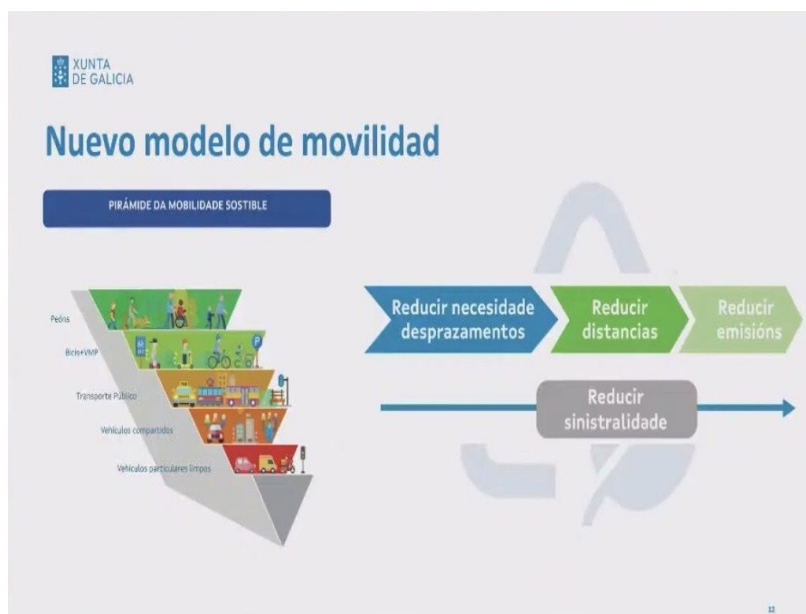


Figura 1. Nuevo modelo de movilidad en Galicia. Fuente Presentación de Berta Arcay. 5ª mesa redonda del XII CIOT

Esta estrategia establece unas reducciones globales, como disminuir la siniestralidad 100%, también las emisiones, y se centra en una serie de objetivos como es el fomento de la intermodalidad y el papel clave que juegan las estaciones intermodales.

Se han ejecutado por parte de la Xunta terminales de autobuses integradas dentro de las áreas intermodales de las principales ciudades gallegas. Y se quiere recalcar el papel que tienen las estaciones, tanto en lo que respecta a la movilidad sostenible: porque es un espacio común de intercambio de modos de transporte de viajeros por autobús y ferrocarril; como en la vertebración del territorio: ya que favorece una red capilar que conecta tanto el núcleo urbano de la ciudad con el entorno rural más inmediato, y, además, también con el comarcal y el regional.

La llegada de la alta velocidad a Galicia favoreció que la población empezara a percibir el transporte público como una alternativa más económica y eficiente frente al transporte privado en la media distancia. Las estaciones juegan un papel integrador en el paisaje urbano, mejoran la permeabilidad de la ciudad y también responden a tendencias de movilidad social porque hay una demanda creciente de los servicios ferroviarios. Están en funcionamiento estaciones intermodales en Santiago, Vigo, Orense y Pontevedra; se está ejecutando en A Coruña, en el momento del Congreso, y está proyectado para Lugo en 2026.

En concreto, en la ciudad de Santiago, en la terminal de autobuses, aparte de conectar las dos estaciones, se ejecutó una pasarela de conexión que mejora la permeabilidad de la ciudad entre los barrios de Pontepedriña y el Ensanche, con lo cual es un área urbana donde se centran polos importantes, y conecta, un barrio, que estaba desplazado, un barrio históricamente más marginal, con el centro de la ciudad. Tiene un componente integrador con una plaza para intercambio social.

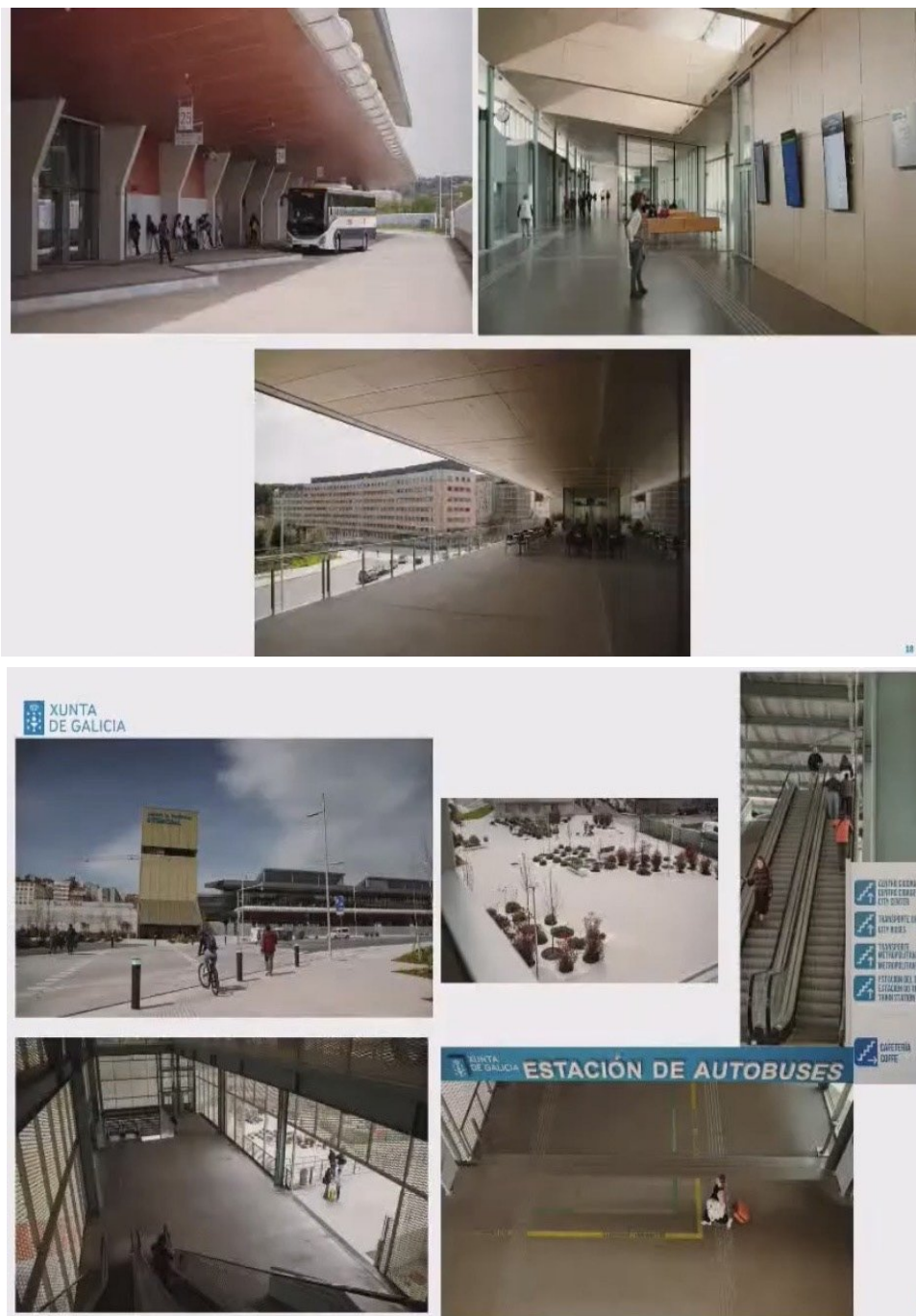


Figura 2. Imágenes de la estación intermodal en la ciudad de Santiago. Fuente: Presentación de Berta Arcay. 5ª mesa redonda del XII CIOT

Este modelo se ha seguido también en otras ciudades como Vigo, donde está el Centro Viaria. La estación tiene un acceso directo desde la P9, también permite la salida a través del túnel de Lepanto, con salida directa hacia la autopista. En el interior de las estaciones, se tiene en cuenta la accesibilidad con recorridos portátiles. La madera está muy presente siempre como material sostenible en los edificios. En el caso de Vigo, desde la salida hacia dársenas en la planta superior, se juega con la naturaleza, un espacio abierto, luminoso para mejorar el confort de los usuarios.

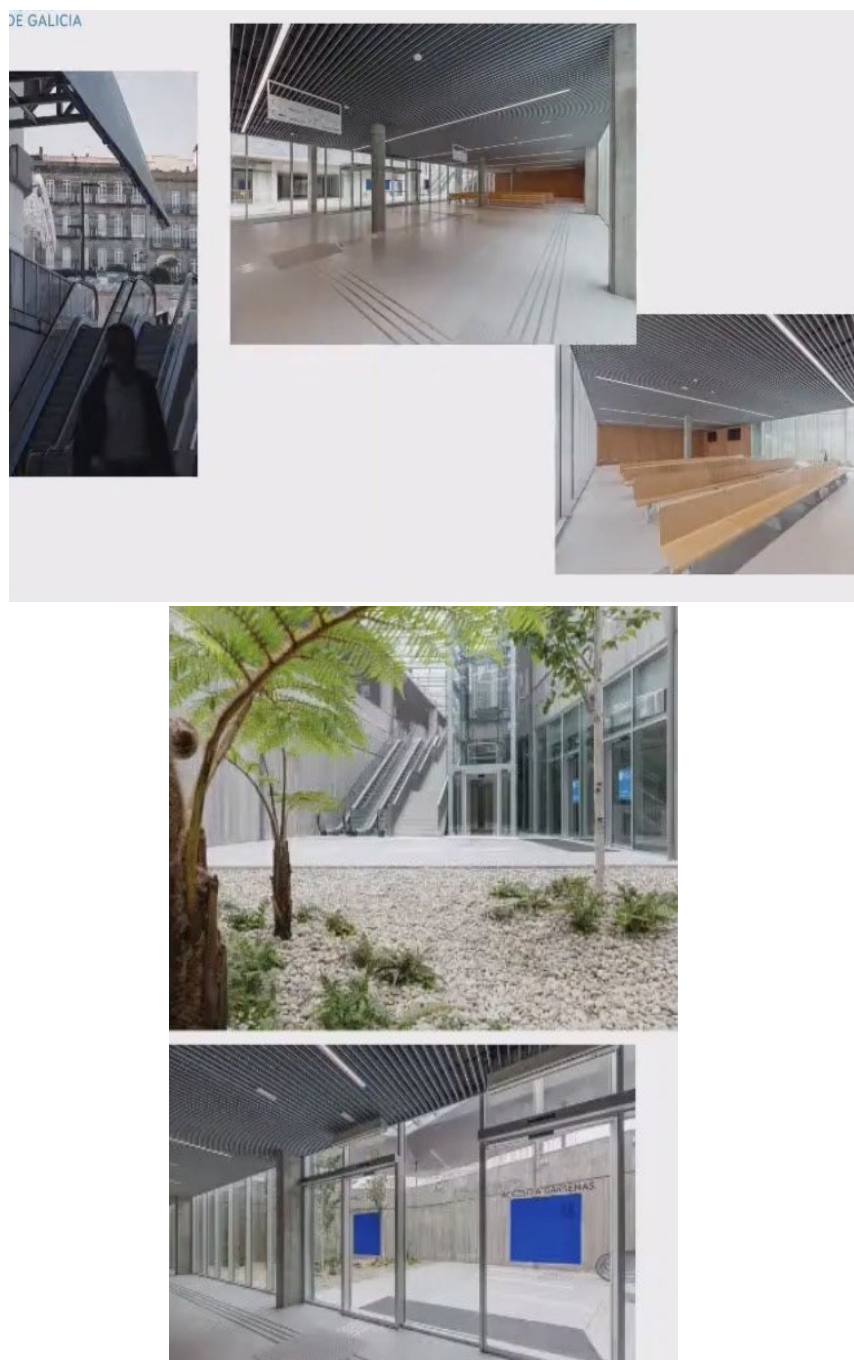


Figura 3. Imágenes de la estación intermodal en la ciudad de Vigo. Fuente: Presentación de Berta Arcay. 5ª mesa redonda del XII CIOT

En A Coruña está en ejecución. Aquí, también, se integra el área intermodal, tanto la estación de autobuses como la estación de ferrocarril que se está construyendo por ADIF, juega un papel la integración urbana, ya que el Concello está urbanizando tanto la Avenida de la Sardiñeira como la Avenida del Ferrocarril. La conexión de la ciudad es una pasarela de conexión que sale al mismo nivel de la Avenida de la Sardiñeira y que conecta con la estación del ferrocarril y con la Avenida del Ferrocarril. En Lugo, igualmente, se está ejecutando la estación de autobuses a la par que la estación ferroviaria. Actualmente, la vía supone una barrera importante entre el barrio del Sagrado Corazón que quedará perfectamente conectado e integrado, además con una gran plaza urbana, con la parte alta de la ciudad.

Aparte del transporte público, se pretende con una política activa, el mejorar la movilidad con desplazamientos no motorizados. Aquí se centra en actuaciones con sendas peatonales y ciclistas, y aparcamientos disuasorios. Estos aparcamientos se intentan conectar con la red de transporte público y con sendas. El objetivo es siempre desplazar el vehículo privado, y contribuir así a zonas de bajas emisiones en las ciudades. Un ejemplo puede ser, en el área de Vigo, en Pontevedra, un aparcamiento disuasorio conectado con la red de transporte público.

Otro ejemplo, son las sendas en el entorno de las principales vías dentro de la ciudad. En Santiago, además, tenemos un tramo de la estación intermodal que conecta con el edificio administrativo de San Caetano y también el tramo de acceso al Hospital Clínico Universitario de Santiago. Al final lo que se pretende es que el ciudadano, desde que sale de su casa, a través del intercambio modal en las estaciones, continúe con estas sendas que los acercan a puntos de trabajo, centros de estudio o puntos en común de ocio social.



Figura 4. Imágen del acceso peatonal al Hospital Clínico Universitario. Fuente: Presentación de Berta Arcay. 5ª mesa redonda del XII CIOT

Se lleva también una importante mejora en la accesibilidad y la conectividad de las paradas de autobús, precisamente para fomentar el empleo y desplazar el vehículo privado. Se han destinado también fondos europeos al igual que en las estaciones, para condicionar tanto carriles de parada como nuevos refugios para proteger a los usuarios. Se han dotado de carriles de espera y se han reforzado las paradas para que se puedan usar de forma segura por parte de los usuarios.

Otras ayudas que pretenden potenciar también la movilidad activa, son el programa E-bici para ayuda de bicicletas eléctricas; ayudas al sector de transporte concretamente en el taxi para la adquisición de vehículos eléctricos; y descuentos en el transporte público como son las tarjetas orientadas a gente joven y más 65 años, con determinados viajes gratuitos al mes.

Y finalmente, mencionar también el tema de mercancías y, aquí, dentro de la mejora de la seguridad viaria, un papel importante en la seguridad es mejorar las condiciones de los transportistas. El transporte por carretera de mercancías es un sector clave y, sin embargo, hay una carencia

importante de áreas de estacionamiento seguras y protegidas. Se pretende crear una red autonómica de aparcamientos seguros que se integre dentro de la nacional y la primera se inauguró en enero de 2025 promovida por la Asociación de Empresarios del Polígono de San Cibrao das Viñas, con espacios con cierre, videovigilancia, además espacios diferenciados con perspectiva de género, porque se han hecho espacios diferenciados tanto para hombres como para mujeres, con control de accesos también individualizado para el acceso a los vestuarios de mujeres, integrando la perspectiva de género.



Figura 5. Imágen de un área de estacionamiento seguro y protegido. Fuente: Presentación de Berta Arcay. 5ª mesa redonda del XII CIOT

Carlos Nardi es ingeniero de caminos, profesor titular de urbanística y O. T. de la Universidad de A Coruña, especialista en paisaje, autor de libros dedicados a la caminería histórica, (tema que nos permite conocer la historia de nuestros territorios a través de los caminos), y director de la revista Obras Públicas. Hace su presentación bajo el lema: “Santiago como paradigma”, un ejemplo de lo que supone la ordenación del territorio en Galicia.

El sistema urbano fundamentalmente se apoya en dos regiones urbanas o dos áreas metropolitanas que es Coruña-Ferrol y Vigo Pontevedra. Sin embargo, a partir de los años 90, se está apostando, posiblemente por parte de la comunidad autónoma, por una centralidad en torno a Santiago. Y esto crea una contradicción importante en relación a la red viaria.

Esta es una hipótesis que puede ser polémica, pero intenta desarrollarla a través de una serie de planos e imágenes, en donde se observa que, en lugar de apostar por una ordenación del territorio apoyada en el sistema urbano, se está apoyando en el sistema rural y rural-urbano, y esto es un error que viene ocurriendo desde los años 90.

El primer plano es de Santiago a finales del siglo XVI. El origen de Santiago son tres aldeas, pasada por una vía romana y es en los caminos donde tiene su importancia, cuando Santiago tenía nueve puertas. La conexión de Santiago con el exterior y con los puertos de mar o con el interior es lo que crea una estructura urbana. Los caminos han sido tremendamente determinantes y no entendemos ninguna estructura urbana de ninguna ciudad sino es desde el papel de soporte que han jugado los caminos y luego el ferrocarril y los puertos, por tanto, las obras que hacen los ingenieros son fundamentales en lo que es la construcción del territorio.



Figura 6. Plano de Santiago de Compostela en el S. XVI y S. XVII Fuente: Presentación de Carlos Nardi. 5ª mesa redonda del XII CIOT

A continuación, aborda el papel que, en su momento, en el siglo XVII jugaba Santiago, siendo una ciudad extrema, era la principal ciudad de Galicia, tenía una centralidad respecto a las relaciones con Galicia, incluso con conexiones con Europa que venían del peregrinaje ya desde el siglo el siglo X-XI, por lo que se va creando una estructura, una red viaria, de conexión con Europa que se centraliza en esta ciudad extrema, por tanto, prácticamente hasta el siglo XVIII Santiago es la principal ciudad de Galicia.

Pero Santiago tiene un problema, que es que no tiene mar, aunque en su momento se hizo un intento a través de la primera línea de ferrocarril que se construyó en Galicia en el año 1872, que era la de conectar Santiago con la ría de Arousa. Es una operación no del todo fracasada puesto que no se continúa. Entonces, en ese momento, se dieron cuenta de que las ciudades que iban a crecer en Galicia eran las ciudades que tenían puerto, las ciudades que tenían mar.

Santiago ha sido una ciudad de paso y es una ciudad de paso en relación al Camino Real. En el siglo XVIII se hacen fundamentalmente dos nuevas carreteras. Una es la que viene desde Madrid, el Camino Real que venía de Madrid y la otra es el Camino transversal que unía la Galicia norte a la sur, de Coruña con Vigo y que pasaba por Santiago. En un plano del XVIII, se muestra el plano de López Freire, ya han desaparecido las murallas, el Camino transversal se está apoyando en el espacio de las propias murallas, y es una ciudad que está creciendo de forma suburbana, pero se sigue manteniendo, fundamentalmente, en el centro histórico.



Figura 7. Plano de Santiago de Compostela de López Freire en el S. XVIII. Fuente: Presentación de Carlos Nardi. 5ª mesa redonda del XII CIOT

En un cambio de escala, se aborda el tema de la densidad de población. ¿Qué es lo que ocurre en Galicia? En Galicia lleva concentrándose la población en todo el eje litoral, el eje que va desde Coruña-Ferrol, Santiago es de alguna manera territorio de paso, y Vigo-Pontevedra, por tanto, entre la Galicia norte y la Galicia sur. Mientras se va produciendo un proceso de desertización progresiva más allá en las villas y ciudades del interior. Esto es la realidad de lo que está ocurriendo, desde el punto de vista de la ordenación del territorio en Galicia, en donde la Galicia interior, que es la Galicia más rica, Orense era la ciudad de una riqueza intelectual impresionante, pues se va todo concentrando en torno al litoral.

Este proceso se ha ido dinamizando a través de un eje que es la autopista del Atlántico, conectando la Galicia norte y la Galicia sur, ha ido potenciando la movilidad en todo este eje y la propia Autonomía ha ido construyendo vías para conectar la autopista del Atlántico con lo que era la otra Galicia, que es la Galicia del sistema litoral, primero a través de vías rápidas y luego a través de vías que transforman en autovías. Por tanto, hay una accesibilidad fundamental en Galicia que es la autopista del Atlántico y luego ese complemento de accesibilidad a través de estas vías que están conectando con el litoral.

Y al mismo tiempo cuando a finales de los años 80, los años 90, se piensa en las dos autovías de Galicia, se piensa que los dos extremos es Coruña y Vigo. Por tanto, todavía en los años 80, incluso al principio de los años 90, se tenía claro que los dos extremos del sistema urbano, desde el punto de vista de la movilidad, de las autovías, por tanto, de especialización, eran éstos, Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra, y que Santiago era una especie de territorio de paso dentro de este eje del Corredor Atlántico, pero no una ciudad de destino de las carreteras respecto al exterior.

En Galicia tenemos dos regiones urbanas. Una es Coruña-Ferrol. Coruña no crece, pero sí están creciendo los municipios del área metropolitana. Prácticamente la población de Coruña, a partir de la industrialización que se produjo en los años 60, sigue siendo la misma del orden de 240-250.000 habitantes y lo que crecen son los municipios del área metropolitana. Lo mismo ocurre en Ferrol, que ha ido perdiendo población y lo que ha crecido son municipios, como Narón, limítrofes con el propio Ferrol.

Aquí hay una especie de región urbana, cuando hay más de dos ciudades, en donde hay una continuidad de urbanización a través de los municipios del litoral con muy mal urbanismo, es decir, excepto un municipio como Oleiros, que ha sabido parar procesos de destrucción urbana, en la región urbana de Coruña-Ferrol ha habido muy mal urbanismo. Ha sido un urbanismo suburbano fundamentalmente apoyado en las carreteras y en lo que algunos han llamado el urbanismo familiar. Donde, más allá de las propias carreteras, no existe capacidad de gestión y por tanto se ha ido desarrollando fundamentalmente en torno a ellas. Sí se ha creado una cierta urbanización, aquí tenemos del orden de 450.000-500.000 habitantes que conforman una realidad urbana que hay que ordenar evidentemente, pero los planes territoriales es una asignatura pendiente y aquí no se van a hacer.

Independientemente de que lo se recoge en las leyes de ordenación del territorio desde la ley del 2011, aquí no hay voluntad para ordenar el territorio más allá de los municipios. Y como modelos en Galicia, tenemos Allariz y Santiago. Santiago sí hizo un buen plan general en el año 88, un buen plan especial también en el mismo año por parte de un equipo magnífico, pero más allá de estas ciudades, Santiago, Oleiros o Allariz, ya mencionadas, la verdad es que el urbanismo ha sido una asignatura pendiente de este territorio. Lo mismo nos ocurre en la región urbana de Vigo-Pontevedra, en donde ha habido una ordenación y también apuestas por la movilidad. Pontevedra ha sido una ciudad que apostó en los años 90 claramente por la movilidad, por ir separando el vehículo privado y por lo menos mantener el centro histórico, ganando espacio de aceras y limitando la velocidad de las calles.

Y en el caso de Vigo se ha hecho, lo que llaman Vigo vertical, (se recogía en un número de la revista obras públicas). Es una ciudad con grandes pendientes y ha habido esta apuesta en este sentido. El Halo también es parte de esa apuesta por la movilidad. Pero, alrededor, lo que tenemos es un crecimiento suburbano, crecimiento en torno a las carreteras de acceso que no es mostrable ni enseñable como modelo de urbanismo que se pueda hacer. Ha habido planes, pero esos planes no han tenido capacidad de gestión más allá de las carreteras.

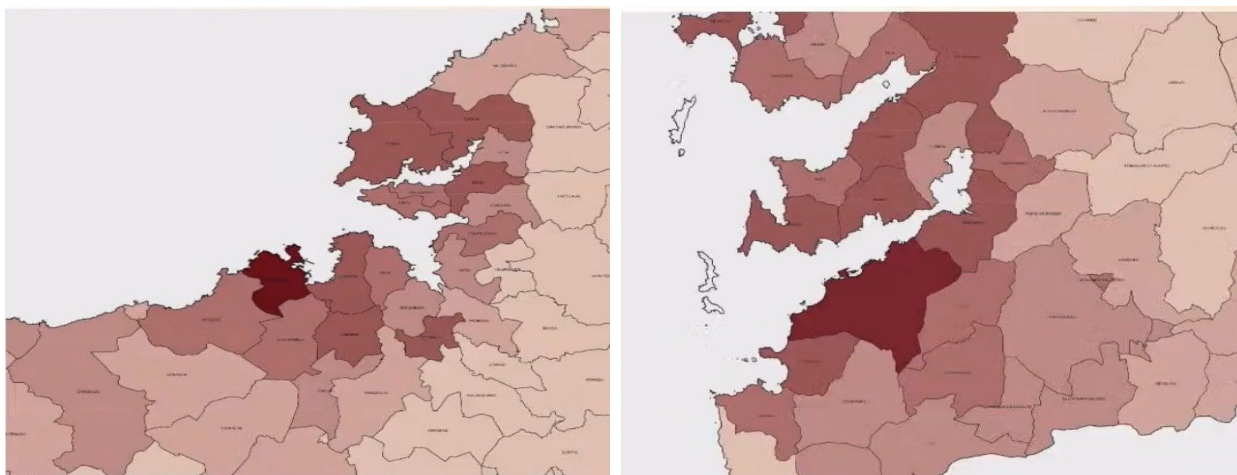


Figura 8. Regiones urbanas en Galicia. Galicia norte y sur. Fuente: Presentación de Carlos Nardi. 5ª mesa redonda del XII CIOT

Ha habido un planeamiento fundamentalmente apoyado en la licencia directa en torno a lo que era la red viaria, tanto estatal, como autonómica, como local, aunque, es un área urbanizada que se extiende también hasta Vilagarcía de Arousa. Por tanto, tenemos aquí una región urbana que es un

atractor en este sentido de lo que es la Galicia sur. Así, existe Galicia norte-Galicia sur, que reúne el orden de 550.000 habitantes, mientras que Santiago es una ciudad que no crece, está creciendo Ames, que es un municipio de alrededor, está creciendo Teo, pero no crece la propia ciudad y tiene del orden de 100.000 habitantes. Por tanto, esta es la realidad urbana del sistema urbano de Galicia.

Sin embargo, desde los años 70, lo que era el avance del Plan director territorial de Galicia del año 79, se dieron cuenta de esa necesidad, de esa apuesta, por el sistema urbano. Y aquí hay dos áreas que eran el área uno, ponían también la zona de Lugo, que llamaban industrial terciario, y un sistema, que era el sistema litoral, que en Galicia tiene mucha fuerza por las rías, y el resto aparecía como un sistema rural en el cual prácticamente también estaba Santiago. Por tanto, hay una Galicia urbana, una Galicia atractora del dinamismo de la propia ciudad conectada. En el año 79 se estaba construyendo la autopista del Atlántico, ya había tramos de la misma, ya estaba lo que era la parte norte y sur y ya había un cambio en este sentido de movilidad, aunque no estaba la parte central.

En cuanto, al ferrocarril tenía dos extremos fundamentalmente que era Coruña y era Vigo. Es verdad que en su momento, el ferrocarril del XIX, que tenía su bifurcación en Monforte, pero la compañía que era de Medina del Campo, Zamora-Orense, que no había obtenido la concesión en el XIX, consigue a través de un plan de ferrocarriles del año 26, plan de urgente construcción, hacer una línea directa a Galicia que el destino final no era Santiago, pero pasaba por Santiago, también por Orense, iba también hacia Coruña, porque Coruña y Santiago quedaron sin comunicación en todo el siglo XIX. El sistema urbano fundamentalmente estaba apoyado en estas dos ciudades.

Cuando, en el 2011 se aprueban las directrices de ordenación del territorio, se hacen un tipo de mapas que muestra en su presentación, un tipo de mapas que son intencionados. ¿Por qué cree que es intencionado? Porque no hay jerarquía en la red viaria, no existe la autopista del Atlántico, no existe la autovía del norte, ni la autovía del sur, que se habían construido ya, estamos en el 2011, y aparece una nueva centralidad en torno a Santiago, es decir, cómo desde la comunidad autónoma, por tanto, es una apuesta política, aparece una nueva centralidad, que no estaba hasta los años 90. Y ésta es la gran contradicción que quería reflejar.

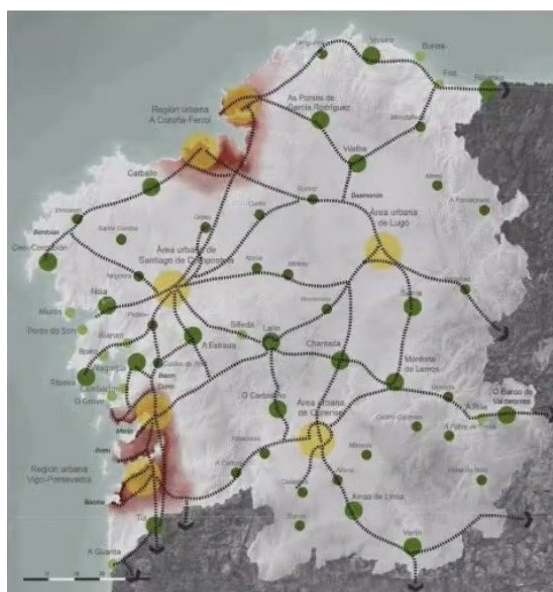


Figura 9. Mapa de Galicia en 2011. Fuente: Presentación de Carlos Nardi. 5ª mesa redonda del XII CIOT

Esta situación, tiene consecuencias también en el ferrocarril. En Santiago, es evidente lo que es el centro histórico, y algún desarrollo que se ha producido como el barrio de Fontiñas, también, el crecimiento de los municipios del área metropolitana, pero mantiene la población de unos 100.000 habitantes. Tiene una debilidad desde el punto de vista industrial y es que es una ciudad que no puede crecer en este sentido, más allá de lo que han crecido Ames y Teo. Y es una contradicción que hay en el sistema urbano de Galicia.

Sí es el paso de la autopista del Atlántico. En su momento se hace una ronda interior en donde transforma lo que era la ronda del Camino Real, prolongando los dos extremos y hay una complementariedad entre lo que es la autopista del Atlántico y la ronda interior que se construye en los años 90 y está recogiendo las carreteras de acceso.

¿Qué ocurre con el ferrocarril? En el año 2020, cuando el Ministerio de Obras Públicas apuesta por la transformación de la red viaria, el destino final del ferrocarril en Galicia es Santiago. Santiago que se complementa con una especie de T con lo que es el eje entre Coruña y Ferrol.

En su momento hubo dudas respecto a esta transformación de la red viaria. Así, se apuesta, independientemente de nuestra riqueza portuaria, por un ferrocarril para los viajeros, es decir, no se apuesta, como ha ocurrido en el caso de Asturias con un ferrocarril mixto, sino por un ferrocarril para los viajeros con un destino final en Santiago, (aunque aparece un radial hacia Pontevedra, pero esto no se ha construido ni posiblemente se construirá). Esto, hace que los viajeros de Vigo tengan que subir a Santiago y de Santiago salir hacia la Meseta, y que ciudades como Lugo, como Ferrol, no tenga un ferrocarril de media velocidad ni de alta velocidad.

Por tanto, desde el papel del ferrocarril como elemento articulador de las ciudades en Galicia es un fracaso, y es un fracaso desde el punto de vista de la articulación del territorio.

No fue así cuando se planteó en su momento un estudio que hizo una consultora gallega en el año 2000, en donde se planteó desde el punto de vista del mismo coste para un ferrocarril que iba hacia el norte, que hubiera comunicado todas las ciudades de Galicia y hacia el sur, y por tanto bifurcándose en Monforte. La alternativa del ferrocarril del XIX si se planteó en su momento, pero se apostó políticamente porque el destino final del ferrocarril fuese Santiago.

¿Qué consecuencias ha tenido? Se han tenido que hacer unos viaductos maravillosos y ha cambiado la accesibilidad por ferrocarril. No se ha sido capaz de articular el sistema urbano, puesto que a Ferrol tardarán décadas hasta que llegue el ferrocarril de media distancia, Lugo no tiene tampoco ferrocarril de media distancia y Vigo tiene que subir hacia Santiago y están pidiendo un acceso directo hacia Orense. Por lo tanto, esta contradicción del ferrocarril desde el punto de vista del sistema urbano donde se apuesta por una ciudad media y no por dos regiones urbanas está teniendo contradicciones.



Figura 10. Imágenes de Viaductos de ferrocarril em Galicia. Fuente: Presentación de Carlos Nardi. 5ª mesa redonda del XII CIOT

Por último, Galicia está en un Corredor que fundamentalmente es el Corredor Atlántico, que es un espacio competitivo respecto a otros Corredores a nivel europeo, incluso desde el punto de vista de las inversiones. Antes se ha mencionado que la región urbana de Coruña-Ferrol tiene unos 450.000 habitantes; la región urbana de Vigo-Pontevedra tiene alrededor de 500-550.000 habitantes; en Oporto la región urbana es del orden de 2 millones de habitantes, hablando de algunas ciudades de este Corredor. Si apostamos, desde el punto de vista de la accesibilidad desde el exterior, lo lógico hubiera sido que los atractores fundamentales fuesen la región urbana de Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra, y si se pretende un ferrocarril que tuviese un papel articulador, apostaríamos también por la continuidad a Oporto. Esto se debatió, incluso el propio Ministerio de Obras Públicas tuvo dinero para hacer el tramo correspondiente entre Vigo y Tui y para que los propios portugueses continuasen hasta Oporto. En este momento se está reflexionando sobre este papel que puede jugar el ferrocarril que sigue el eje Atlántico como elemento de interrelación fundamental entre las ciudades.

En definitiva, se quería plantear esta contradicción entre la accesibilidad y el sistema urbano que existe en Galicia y en donde, posiblemente, ha habido una distorsión política de lo que debería haber sido lo lógico desde el punto de vista de la accesibilidad.

Ignacio Ruiz, ingeniero de caminos, ha sido ingeniero municipal de Oviedo, decano del Colegio de Asturias y actualmente director general de ordenación del territorio del Principado de Asturias. Trató, en su intervención, del Corredor Atlántico por su interrelación que tiene tanto con Asturias como con Galicia.

Qué es esto de un Corredor y de dónde viene. Los orígenes vienen del Libro Blanco del Transporte de la Unión Europea del año 2011. En el año 2011 ya se quería reducir las emisiones de efecto invernadero en un 60 % y se quería lograr una transferencia al ferrocarril o a la navegación fluvial del 30 % del transporte de mercancías por carretera para el 2030 y del 50 % para el 2050, pero estamos ya en el año 25 y todavía no hemos pasado del 4 % del transporte por mercancías.

Además, se quería completar una red europea de ferrocarriles de alta velocidad manteniendo una densa red ferroviaria que fuera atravesando los principales ejes de transporte de pasajeros para que en 2050 la mayor parte de éste, de media distancia, se realizara por ferrocarril; disponer una red de transporte básica y multimodal plenamente operativa con una red de alta calidad y capacidad en el año 2050; y conectar todos los aeropuertos y puertos con la red ferroviaria, garantizando que todos los puertos de mar estén suficientemente conectados con el sistema ferroviario de transporte de mercancías, también para el 2050.

Con estas premisas se publicó primero en el año 2013 un Reglamento para el desarrollo de la Red transeuropea que luego ha sido modificado recientemente en el 2024, dónde se han ido introduciendo nuevos ejes, nuevas ciudades y nuevas áreas metropolitanas, pero, en esencia, sigue siendo prácticamente lo mismo. Se plantea como objetivo que “la red transeuropea de transporte reforzará la cohesión social, económica y territorial de la Unión y contribuirá a la creación de un espacio único europeo de transporte eficiente y sostenible, que aumente las ventajas para sus usuarios y respalde un crecimiento integrador”. Un Corredor debe ser un conjunto de infraestructuras condicionadas y pensadas para cohesionar socialmente toda Europa y contribuir a la creación de un espacio único europeo de transporte. Esto se jerarquiza en varias escalas, hay una Red Global que consistirá en todas las infraestructuras existentes y planificadas en la red europea, así como en las medidas destinadas a fomentar el uso eficiente y sostenible de cada uno, desde el punto de vista social y medioambiental de estas infraestructuras, con el horizonte del 2050 para tenerlo todo completado.

Se muestra lo que son, a día de hoy, los Corredores europeos. Si vemos ahí la Península Ibérica, lo que está en amarillo es el Corredor Atlántico, y lo que está en verde es el Corredor Mediterráneo. Estos datos vienen de la presentación del Corredor Atlántico para Asturias que hizo el Comisionado del Corredor Atlántico. El Ministerio, en vez de llevarlo directamente, ha creado un Comisionado y la imagen es la presentación que se ha hecho en Asturias sobre cómo funcionarían los nueve Corredores que hay en Europa y en Asturias concretamente el que nos afecta. Los ejes básicos son las infraestructuras multimodales, esto no va solo de hacer ferrocarriles, de hacer carreteras, de hacer aeropuertos, sino se trata de comunicarlos entre ellos y que den un servicio completo. Hay que considerar tanto el servicio de viajeros como el de mercancías.

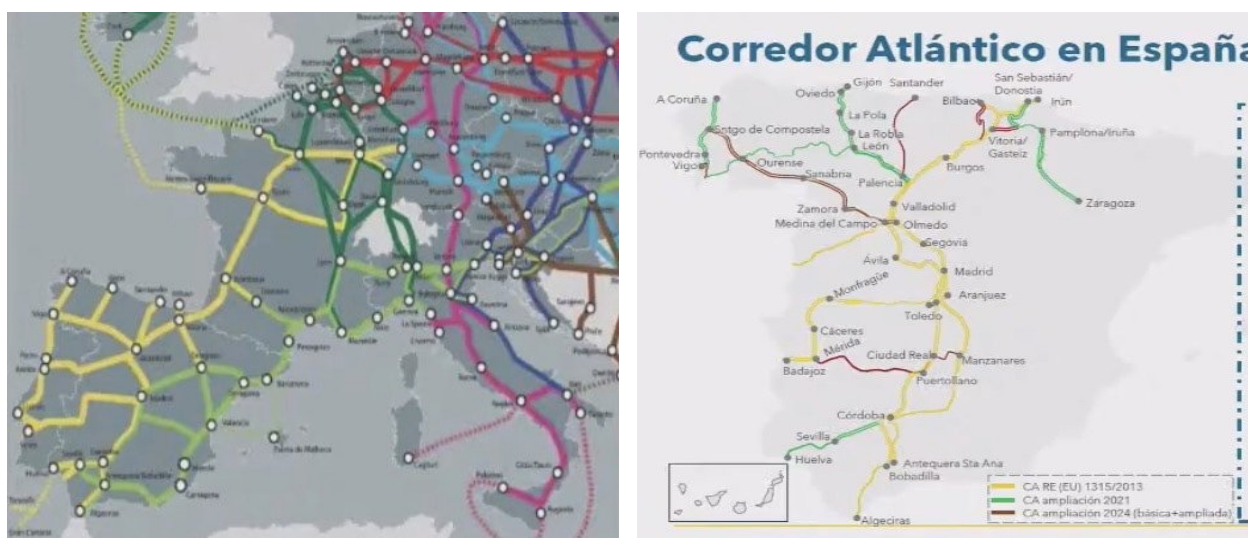


Figura 11. Corredores europeos y Corredor Atlántico. Fuente: Presentación de Ignacio Ruiz. 5ª mesa redonda del XII CIOT2.

En España nos hemos centrado mucho en la red ferroviaria, sobre todo en el servicio de viajeros, y seguimos teniendo el problema de las mercancías, y, por otra parte, se intenta una conexión de nudos urbanos para que sean nuevos centros de intermodalidad y de generación de espacio urbano. Y tiene que ser todo con una visión global desde el punto de vista europeo. Se habla de unos requisitos de interoperabilidad que son muy interesantes sobre todo en el caso de los ferrocarriles, porque la Red global tiene que ser capaz de estar dimensionada en su trazado para llevar trenes o convoyes de 740 m de longitud, que tienen que circular, si son de pasajeros a 160 km/h como mínimo, si son convoyes de mercancías a 100 km/h y que tienen que soportar 22,5 toneladas por eje.

En Europa se ha configurado esta estructura de Red Global con nueve Corredores y como la misma se iba quedando pequeña, no llegaba a muchos sitios y la política empieza a interactuar, pues luego se van creando nuevos escalones de Red básica y de Red complementaria. De hecho, en el primero, Asturias ni tan siquiera estaba considerada. Era, básicamente, llegar hasta Oporto y lógicamente a lo largo de los años se ha ido incorporando tanto Asturias como Galicia.

En el caso de Asturias, la Red básica y hablando del ferrocarril, sería desde la Robla y pasaría por Pola de Elena, como ya llega desde hace solamente 2 años cuando se han abierto los túneles de Pajares. Hasta Pola de Lena, en algún momento, circularíamos con ancho europeo, con ancho internacional, de Pola de Lena en adelante hay ciertas incertidumbres, y, en parte, el documento va quitando expectativas, aunque no lo quiere decir explícitamente. Actualmente el cambio de eje se hace del lado sur o del lado de leonés del túnel de Pajares.

En esta Red básica se habla de los kilómetros que tiene, que en total se considera nueve puertos, cinco aeropuertos y da un poco la perspectiva global. También vemos como desde León sale la parte gallega del Corredor Atlántico. Se ha ido evolucionando y a medida que las presiones políticas iban aumentando, pues había una Red básica original, después hubo una ampliación en el año 2021 y una segunda ampliación en el 2024, lo cual ya empieza a dar cierta intuición de que hay poca planificación. Al final nadie tenía una idea original del Corredor, sino que a medida que van saliendo peticiones, pues el Corredor se va ampliando y se va modificando, a demanda, básicamente del que más presión política pueda ejercer.

Los Corredores integran una red de transportes básica, luego tendríamos la Red de transportes global. El primero sería el escalón básico y luego tenemos una red ampliada que es en la que se van incorporando todas estas nuevas ideas que nunca estuvieron planificadas, pero que hay que ir diciendo que se van a hacer y que se van acometer. Por tanto, los Corredores forman parte de la Red básica o de la Red básica ampliada y tienen la importancia de ser estratégicos para el desarrollo del transporte sostenible y multimodal tanto de las mercancías como de los viajeros y para el desarrollo de las infraestructuras interoperables. Esto es, que a partir de ahí quien está incorporado recibe dinero y quien no está le va a ser difícil encontrar la financiación.

A partir de la Red básica y global, en el año 2024 en Asturias aparece también el puerto de Avilés y se le saca ahí un ramal de color negro cuya planificación y tiempos de ejecución en el plan que ha presentado el Ministerio nunca aparece. Está dibujado y ya por lo menos Avilés y su puerto han aparecido en el plan, pero no se ha presentado en Europa.



Figura 12. Red básica y global del Corredor Atlántico en Asturias. Fuente: Presentación de Ignacio Ruiz. 5ª mesa redonda del XII CIOT

El documento que ya tiene más de un año y muestra muchas inconcreciones, no es posible saber de dónde sacan las sumas. Al final hay un listado de infraestructuras y de sus posibles costes que nunca dice cómo se han obtenido, cuáles son los criterios. Si hay un coste por kilómetro estándar, si no tienen un coste por kilómetro estándar. Al final son más 6.000 millones de euros para Asturias, y cuando se presenta todo el mundo se queda muy contento, especialmente, si aparecen todas tus ciudades y todas tus infraestructuras.

En la presentación que hace el Comisionado para el Corredor, habla de la Red de carreteras en Asturias y dibuja la autovía del Cantábrico con un coste de 420 millones de euros, y las inversiones de los túneles de Pajares, por carretera de la Autopista del Huerna, que ahora se están adaptando a la normativa europea, los presenta como infraestructuras del Corredor. Pero en el caso de Asturias, en el documento original, las carreteras no se mencionan. Es decir, no hay ninguna carretera en el eje asturiano que está incluida dentro del Corredor, pero cuando se presenta en Asturias, pues hay que decir que se van a gastar 420 millones de euros y se suman al Corredor sin que tenga absolutamente nada que ver con ello. El documento sigue hablando de las redes de carreteras, pero esto es mera presentación porque no tiene ninguna virtualidad ni está contemplada las inversiones del Corredor.

Y luego se habla de los aeropuertos. Asturias tiene un aeropuerto bastante mal comunicado, está completamente descentralizado, lejos de Avilés, de Gijón y de Oviedo. Se tarda desde Oviedo aproximadamente unos 40 minutos llegar al aeropuerto y además no tiene conexión por ferrocarril y es prácticamente imposible que la tenga, que ese es otro problema importante. Se le van a dar 7,1 millones de euros en inversiones atribuidas al Corredor, cuando ese presupuesto se corresponde básicamente a la ampliación del aparcamiento. También tienen alguna medida de seguridad en la torre de control, pero nada que tenga que ver con la cohesión y la estrategia que se pretende a las infraestructuras de un Corredor que deben de tener importancia a nivel europeo.



Figura 13. Aeropuerto de Asturias. Fuente: Presentación de Ignacio Ruiz. 5ª mesa redonda del XII CIOT

Con los puertos se busca un desarrollo logístico. Se habla de Gijón, originalmente el puerto del Musel debería ser la gran pieza intermodal del Corredor y que éste finalice en Asturias. Se presentan las actuaciones previstas del puerto de Gijón. Hay un acceso ferroviario importante, completamente estratégico. No se habla de cómo va a ser, pese a que antes hablaba de carreteras, nunca se mencionó el acceso al puerto de Gijón por carretera, cosa que en Asturias no está resuelto. Quien conoce la polémica del Vial de Jove sabe que a día de hoy se tiene un problema importante y, sin embargo, no se ha incorporado al Corredor.

Y luego hay cosas interesantísimas en las inversiones que se atribuyen al Corredor, como en las del puerto de Avilés. Entre ellas se encuentran las obras de conservación del faro de Tapia de Casariego, y se adjudican como obras del Corredor 0,9 millones de euros. Tapia Casariego es una villa maravillosa para ir a comer y hacer un poco de turismo, pero, a nivel europeo, se duda que tenga importancia desde el punto de la vista de la cohesión social y del transporte de mercancías. En cuanto a la red ferroviaria, ahora tenemos unos túneles, que cruzan desde León a Asturias y todos querríamos saber qué va a pasar de ahí en adelante. Se dibuja una doble línea, vamos a tener doble vía. La doble vía va a llegar hasta Gijón. Y se añade una rayita roja en vía única hacia Avilés, que es evidente que no forma parte del Corredor. Aparece un nudo muy importante en Villabona, que es donde se bifurcaría esa línea hacia Avilés y es un punto donde los trenes Oviedo-Gijón no pueden circular a más de 60 km/h y constituye un verdadero estrechamiento y una falta de capacidad en la Red asturiana.

Interesa saber qué va a pasar con esas infraestructuras ferroviarias. Se observa en el documento que pone vía doble, habla de una vía de ancho ibérico, que es la que está dibujada en rojo, y una vía de ancho estándar, que es la que está dibujada en color negro. Parece ser que el tramo desde la Pola hasta Gijón lo van a dejar en ancho ibérico. Es una decisión acertada, por lo menos es una decisión económicamente viable. Está ahí dibujada, pero nadie en el Ministerio ha querido reconocer que de verdad no se va a cambiar la vía a ancho internacional hasta Gijón. Es decir, todos piensan que el volumen de la inversión que requiere no merece la pena y que van a dejar un intercambiador de ancho de vía en Pola de Lena y que de ahí en adelante va a seguir el ancho ibérico, para lo que se harán las obras que sean necesarias.



Figura 14. Red básica de ferrocarril del Corredor Atlántico en Asturias. Fuente: Presentación de Ignacio Ruiz. 5ª mesa redonda del XII CIOT

Se atribuye al Corredor Atlántico los 605 millones de euros de obras de las variantes de Pajares que hace 20 años que se planificaron y se empezaron a ejecutar. Y sí, posiblemente en los últimos años esa inversión se haya hecho, pero desde luego, es de algo que venía desde hace 20 años y se le imputa ese presupuesto como costes y se dice que es el séptimo túnel más grande de Europa. Ciertamente ha sido una obra de ingeniería importante, pero es muy poco atribuible al Corredor, si no una planificación anterior y sí, desde luego, se tiene que enmarcar en el Corredor y es fundamental para el desarrollo de Asturias.

Se habla de la conexión ferroviaria de Villabona-Avilés, otro tema a resolver y se hace un resumen de inversiones. De las cercanías es un tema en el que no se hace nada. Se dice que se van a gastar 1.578 millones, pero no se dice absolutamente nada en qué.

Un Corredor tiene que tener un diagnóstico, unas necesidades, una planificación y aquí simplemente lo que se ha hecho es ir de la situación inicial a la situación final haciendo una relación de inversiones que convendría hacer. Y luego hay errores importantes, como, por ejemplo, tanto en la documentación que se ha pasado a Europa como en el nuevo plan de acción que se publicó recientemente, dan por sentado que el tramo Oviedo-Gijón ya se circula a 200 km/h, lo cual no es así y es imposible realizar. Después hubo un montón de escritos diciendo que esto no es tal y corrigiendo el error.

También es importante decir con respecto al puerto que se considera Red transeuropea siempre y cuando se llegue a un puerto final o a un punto de enlace donde haya un punto de transferencia con un puerto exterior que no sea el de esa misma región. Con lo cual, viendo el eje del Corredor, da la sensación de que va a ser Galicia y el puerto de la Coruña ese puerto final y no le va a tocar al Musel, entre otras cosas, porque no se tiene una vía adecuada para llegar a él.

Por otra parte, hablando de las estaciones, los planes previstos para la estación de Oviedo suponen una inversión de 50 millones de euros. Una estación que han dibujado con una infografía muy bonita, levantando la cubierta, y demás, que estaría bien, pero el problema es que, en la estación

de Oviedo, el ancho de la playa de vías, no se puede ampliar, con lo cual la estación va a quedar más bonita, pero los trenes que van a pasar, van a ser los mismos y por las mismas vías. Y también está la estación de viajeros de Gijón. Ésta parece que avanza un poco más y aparece como un gran logro urbanístico, que lo es. Pero lo que es importante saber es que ahora hay una estación provisional en Gijón, ahí donde está el antes es donde estaba la estación antigua que simplemente se desmontó, se pasó a una provisional y ahora nos ponen un después. Es decir, el hueco del antes lo ha generado la propia infraestructura, con lo cual que te vengan después de 12 años a decir que ahora te van a buscar una solución, pues casi parece lo mínimo.

Podríamos hablar de la autopista del mar y de los problemas que tienen las zonas logísticas para mercancías, que en Asturias también se tiene junto al puerto del Musel un área logística que lleva 20 años sin instalar absolutamente nada porque no tiene todavía ni subestación para conseguir la electrificación necesaria, ni la estación intermodal de ferrocarriles que se le previa. Y del ancho de vía también se podría hablar porque parece hasta lógico lo que se está haciendo, pero para quien no lo sepan, en la variante de Pajares se montó traviesa con doble hilo, ahora hay doble hilo y se desmontaron dos veces las traviesas, por no saber qué vía se iba a poner.

Este es el modelo de planificación que tenemos y por eso enlazando con el lema del Congreso donde dice “el futuro no se improvisa”, se podría deducir de esta presentación que sí, sí se improvisa.

Arcadio Gil, Ingeniero de caminos y coordinador del Comité de Ciudades, agenda urbana y patrimonio, del Colegio de Ingenieros de caminos, canales y puertos. Quiso compartir unas reflexiones sobre las “estaciones de ferrocarril como motores de regeneración urbana”. En el Colegio de ingenieros se ha organizado un ciclo que repasa este tipo de operaciones. Se ha visto Vigo en diferentes momentos, por supuesto, Chamartín y toda la vinculación a la operación de Madrid-Norte, Sagrera y Abando, Bilbao-Abando, en diferentes fases de construcción o de planeamiento. Todas ellas con una grandísima implicación en lo que supone pasar de estaciones antiguas a operaciones de regeneración urbana. La próxima se hará en Logroño, un caso también muy interesante de regeneración. Y la que se va a repasar en el mes de febrero de 2026 va a ser Gijón.

¿Qué oportunidades ofrecen este tipo de operaciones? Son suelos muy céntricos, son terrenos improductivos que se pueden recuperar; es desaparición de barreras urbanas; oportunidades de desarrollo inmobiliario potente, tanto en diferentes usos, pero en particular, de vivienda, en el mercado actual de vivienda y de vivienda asequible; también nuevos usos públicos, cívicos; zonas verdes; mejoras de la movilidad superficial urbana, incluida la de la alta velocidad en el centro de la ciudad, y luego, en casi todos estos casos, hay intercambiadores, o con autobuses urbanos o con autobuses suburbanos, y se completan con aparcamientos. Cuando la mayoría de estas inserciones de la red ferroviaria tienen estas modificaciones tan serias, en general, hay una mejora objetiva de la calidad del entorno urbano.

¿Cuáles son los cuatro desafíos? En primer lugar, plazos larguísimos; implicación de muy diferentes administraciones en diferentes ciclos políticos y con diferentes objetivos; un problema serio de financiación, aunque, en general, son todas estas plusvalías inmobiliarias y los usos lucrativos que se pueden obtener los que ayudan a que la financiación sea más asequible; y, por último, la combinación de los diferentes agentes, sobre todo los agentes públicos, pero también privados, en sociedades, en consorcios, en participación público-privada y público-pública.

Además, un tema serio, que está hoy encima de la mesa en el Ministerio y en Adif de cara al futuro de muchas de ellas, es soterramiento sí o soterramiento no, y en el soterramiento no, pues diferentes soluciones superficiales.

Estando aquí en Galicia, se hace un repaso de uno de estos casos que se presenta, el de Vigo, que ya está terminada la gran plataforma realizada por encima de lo que fue en su momento la estación de Urzaiz y que hoy es Vialia-Vigo. La situación de la estación, en casi todos los casos, es centro de ciudad y hay una oportunidad ahí de operación. Lo primero es que hay una oportunidad para reordenar el tráfico ferroviario, para reordenar la red ferroviaria de la ciudad.

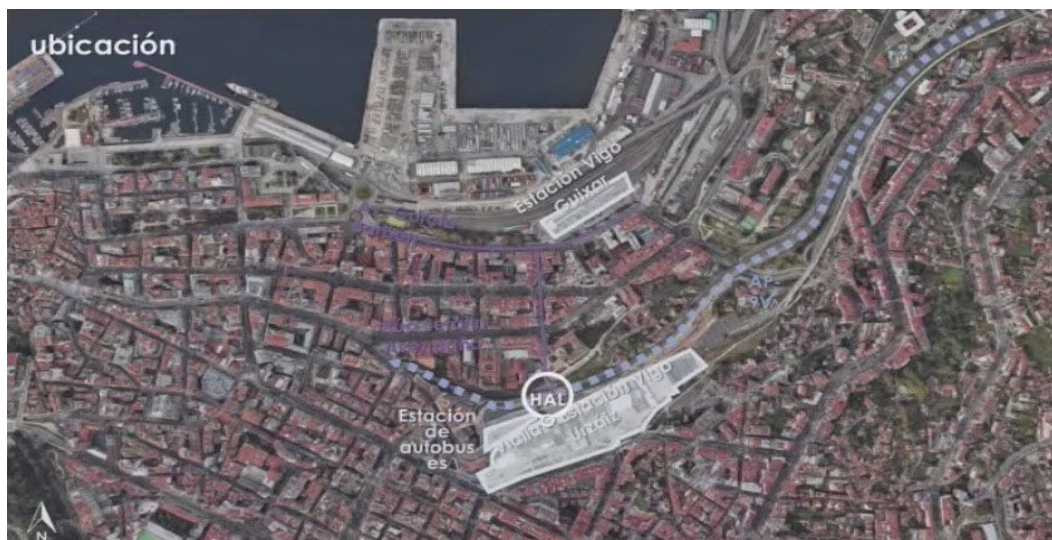


Figura 15. Plano de Vigo y estación ferroviaria. Fuente: Presentación de Arcadio Gil. 5ª mesa redonda del XII CIOT

En el caso de Vigo, realmente se ha hecho una reordenación importantísima, a través del túnel que se ha excavado directo a Urzaiz, y desde el punto de vista ferroviario mejora la gestión. Aquí estamos hablando de seis o siete hectáreas por lo menos de un enorme agujero, de una trinchera tremenda de 15-18 m de altura de diferencia, que parte la ciudad en dos. Además, en el caso de Vigo, se solapa todo lo que era el eje ferroviario y la estación de Urzaiz con la penetración de la autopista en la ciudad.



Figura 16. Estación de ferrocarril de Vigo. Fuente: Presentación de Arcadio Gil. 5ª mesa redonda del XII CIOT

Esta enorme trinchera, este enorme pozo longitudinal que es la antigua estación, se aprovecha para hacer un edificio en el que la alta velocidad tiene la planta sótano reservada y donde encima hay hasta cuatro forjaos. Uno de ellos para usos ferroviarios, dos comerciales y la terraza. A la izquierda tenemos superficies que quedan para aparcamientos.

Se muestran los diferentes forjados, es una obra de 140.000 m² de construcción. Desde el punto de vista comercial, son 45.000 m² comerciales. Al final se crea una gran plataforma a la altura del barrio superior, que es una gran terraza pública, una nueva plaza pública de 30.000 m², con usos recreativos y jardines, y que representan un borde desde el que se divisa la ría, que antes no se veía. A todo esto, desde la parte baja de la ciudad, el nuevo edificio ha generado una especie de paquebote, como símbolo en una ciudad marítima, de una buena calidad arquitectónica. Hubo un concurso público, se adjudicó a un premio Pritzker, y realmente el edificio tiene unas características arquitectónicas y de paisaje urbano extraordinarias.

Esta actuación tiene distintas consecuencias. La penetración que tenía la autopista en Vigo estaba muy mal resuelta en lo que es la penetración en la trama urbana y se ha rectificado prácticamente todo, se ha reordenado, desde la ciudad hasta la autopista o desde la autopista a la ciudad y se ha mejorado muchísimo las propias circulaciones dentro de la propia operación de remodelación.

Y luego, hablando de Patrimonio, se ha hecho una operación importantísima financiada por la propia operación que es reconstruir la fachada original de la antigua estación en una nueva colocación que además sirve para disimular la parte final de la trinchera. El túnel que se señalaba al principio ha permitido crear una vía verde nueva de casi 8 km de longitud en el que se mantienen los elementos originales de la vía ferroviaria como es la catenaria y los postes.



Figura 17. Via verde de Vigo. Fuente: Presentación de Arcadio Gil. 5ª mesa redonda del XII CIOT

Y, además, se ha construido el Halo, que es una estructura, una obra complementaria, que se ha financiado de forma independiente y hecha por el Ayuntamiento y es el que permite, a través de este ascensor y esta forma geométrica curiosa, un desplazamiento muy fácil del barrio bajo al barrio alto y salvando, además, a la autopista que transcurre por debajo. Realmente esto, no es ya un diseño, es casi una obra de arte, que según dice el ingeniero que la diseñó se inspiró en tierras asturianas, en Chillida y su “Elogio del horizonte”.



Figura 18. El Halo de Vigo. Fuente: Presentación de Arcadio Gil. 5ª mesa redonda del XII CIOT

Y ésta es la configuración final. Del enorme agujero de la trinchera, aquella del hueco urbano en el centro de la ciudad, se ha conseguido un parque, un balcón a la ría, y una obra de arte que tiene vocación de convertirse en icono de la ciudad.

Finalmente, plantea los 10 elementos de regeneración urbana en el caso de Vigo, que saltan a la vista de lo que se ha conseguido con una operación de regeneración de este tipo.

Estaciones ferrocarril como motores de Regeneración Urbana

10 elementos regeneración en el caso Vialia Vigo:

1. Financiación por aprovechamientos urbanísticos
2. Reordenación red ferroviaria
3. Solución a la hendidura y a la trinchera
4. Aprovechamiento volumen edificatorio
5. Centro comercial: espacio vida y entretenimiento
6. Plaza pública y balcón a la ciudad y a la ría
7. Conservación de patrimonio
8. Nueva vía verde
9. Conectividad de barrios muy alejados
10. Halo: Icono de la ciudad

fundicat XII CIOT JUNTA DE GALICIA

Figura 19. Conclusiones de la Presentación de Arcadio Gil. 5ª mesa redonda del XII CIOT

La financiación prácticamente se ha conseguido con aprovechamientos urbanísticos. Es una operación con aprovechamientos lucrativos, la mayoría de ellos provienen del centro comercial. El ponente que proviene del mundo de los centros comerciales reconoce la culpabilidad que pueda tener de que en muchísimas ciudades se hayan llevado la actividad comercial fuera de las ciudades. Afortunadamente, ya no se hace tanto y se lleva la actividad comercial al centro de la ciudad. Es una oportunidad para, no solo centrar el hipermercado, los cines, los restaurantes en el centro de la ciudad, sino además incluso darle una prolongación al eje comercial de Vigo y poder, por lo tanto, aprovechar para darle más vitalidad, si cabe, al eje comercial tradicional potente de Vigo.

Otro elemento ha sido la reordenación de la red ferroviaria que, desde el punto de vista de ADIF, se ha conseguido una mejora, la solución a la hendidura urbana que tenía las vías y a la trinchera vertical. Otros elementos son el aprovechamiento del volumen edificatorio; el centro comercial; la plaza pública y balcón de la ciudad a la ría; la conservación del patrimonio; nueva vía verde; conectividad de estos barrios que realmente vivían por completo alejados, se resuelven los desniveles que tiene la ciudad de Vigo; y con el Halo conseguir un nuevo icono de la ciudad.

A continuación, se abre un turno de palabra entre los asistentes a la Mesa y debate con los ponentes.

En primer lugar, interviene **Javier Esparcia** de la Universidad de Valencia. Plantea que en las presentaciones de los ponentes se tratan dos conceptos, el de movilidad y accesibilidad que son fundamentales, pero básicamente se ha hablado de infraestructuras para un sistema urbano macro, a diferentes escalas, pero si hablamos de ordenación del territorio tenemos que referirnos a esas otras áreas rurales interiores, esas áreas rurales de baja densidad y aquí la accesibilidad obviamente es fundamental, al menos es clave para acceder a los servicios urbanos o localizados en centros urbanos para la población que vive en estas áreas y también ahí, el concepto de movilidad es fundamental.

Pero, qué hay, más allá de las ayudas al transporte, de algunas cuestiones que se han comentado y en concreto, cómo abordamos, por ejemplo, una cierta inadecuación de los sistemas de transporte y de movilidad que tenemos en estos momentos para cubrir las necesidades de buena parte de la población que vive o que quiere vivir en estas áreas, de los diversos grupos sociales y de edad que viven en estas áreas. Y ahí seguimos teniendo un desajuste.

La pregunta es cómo abordamos ese peaje que tenemos con las concesiones a largo plazo, la Unión Europea limita ya 10 años. No está claro si se está aplicando o no, al menos en muchas zonas rurales, sigue habiendo ese desajuste y no resuelve el transporte a demanda, por ejemplo. En algunas de estas áreas dicen: “Nosotros querríamos poner en marcha mecanismos pues tipo un taxi rural flexible y estas cosas y nos encontramos con problemas administrativos y no nos lo permiten” y soluciones que surgen desde dentro, desde la propia comunidad y hay problemas que no están resueltos. Hay algunas iniciativas muy interesantes, por ejemplo, de la Sierra Norte de Madrid, pero no hay mucho más en España. Luego en Alemania tienen más margen de maniobra, en Suecia hay también iniciativas o en Finlandia. Pero querría trasladar cómo abordamos y qué margen de maniobra tenemos desde el punto de vista normativo para resolver esos desajustes.

Interviene **Berta Arcay**. Desde la perspectiva autonómica, hay un servicio de transporte a demanda, pero se integra no como servicio diferenciado, sino dentro de las propias concesiones del servicio de transporte interurbano. Sí que se ha consolidado realmente para atender a estas zonas, sobre todo rurales, con menos población y con una demanda menos estable y no regular. Sí que se ha consolidado en Galicia porque ha habido y hay una gran demanda. Hay dos modalidades, un servicio a demanda completo en el que se requiere solicitud de cita previa el día anterior y luego un servicio con paradas a demanda, o sea, si hay una demanda se hace la parada. En concreto, sí que se ha consolidado la provincia de Ourense como una de las que más servicio de transporte a demanda se lleva a cabo porque es el 40 % servicio de transporte a demanda en toda Galicia.

A continuación, toma la palabra **Ignacio Ruiz** que comenta que Asturias tiene la misma problemática de Galicia, que es la dispersión de pequeños núcleos. No está instalándose mucho el transporte a demanda, aunque se lleva años trabajando en ello, pero sí que hace ya casi una década que se introdujo una cosa novedosa que tiene cierto éxito entre las pequeñas poblaciones, que es que el transporte escolar, los taxis que llevan a los críos, al transporte escolar hace ya 10 años, a su vez actúan como transporte público.

Es decir, el transporte escolar no solo lleva a los niños al colegio o al instituto de la zona más cercana, ya que, además, donde está el instituto suele coincidir que está el centro de salud y donde al fin y al cabo es el punto de demanda típico. Ahí se han combinado y en esos horarios, por lo menos, los taxis infantiles hacen ese doble servicio y palian un poco la situación con un coste mínimo, porque el transporte hay que hacerlo igual.

Posteriormente, participa **Antonio Serrano**, vocal de FUNDICOT, y trata de conectar con lo que ha sido la reflexión de tres de los participantes en relación a la ordenación del territorio. Después de 50 años dedicado a esa materia, el diagnóstico es claro, ha sido un fracaso, salvo extraordinarias excepciones como son las típicas del norte de España. Pero, por ejemplo, en relación con el plan director territorial de coordinación de Galicia, fue la comunidad autónoma, en fase de preautonomía, la que paró ese avance no haciendo una reformulación y definiendo un modelo, sino simplemente

quitándose del medio y nunca ha tenido una verdadera voluntad de hacer una ordenación del territorio, defensora de lo que son los objetivos tradicionales de la misma, que, por cierto, vienen en la propia ley de ordenación del territorio gallega. En el caso de Asturias, fue la primera comunidad autónoma que aprobó las directrices de ordenación del territorio, que permitió éxitos como el Pola, un ejemplo que después ha servido de referencia en prácticamente toda España. Pero, en Asturias, existe el problema metropolitano.

Antes del Estado de las autonomías existían las áreas metropolitanas en varios territorios, sin ir más lejos en Valencia, las normas de coordinación metropolitana, organización metropolitana y planificación metropolitana del transporte y la comunidad autónoma valenciana los eliminó. En Bilbao sucedía lo mismo. La comunidad autónoma los eliminó, aunque luego lo ha reconducido por la vía de los planes territoriales de acción territorial específicos que desarrollan las directrices, y Cataluña es la única que ha mantenido el tema metropolitano. Y esto se conecta con otra cuestión y es que en España solo ha habido una ocasión en que después del fracaso de los PDTC hubiera un intento de ordenación del territorio estatal coordinado con las comunidades autónomas, que fue el Plan director de Infraestructuras 1993-2007. Se plantearon soluciones urbanas, se ligaron con un modelo de ordenación del territorio que además sirvió para llevar a la Unión Europea y justificar las aportaciones de fondos para el desarrollo de las infraestructuras.

Y una última observación, en España se han hecho infraestructuras ruinosas porque aprovechando que existían unos fondos que permitían realizar las infraestructuras se han hecho sin ninguna demanda y sin ninguna racionalidad, incluso con objetivos, por parte de algunos gobiernos que decían que no a la alta velocidad, y que ahora todas las capitales de provincia tienen que tener a menos de 50 km una estación de alta velocidad.

Además, en un país donde hemos dicho, entre otras cosas, que en cada provincia una universidad, pues hacemos una en Mieres y por supuesto que cada universidad independiente. Son políticas de ricos despilfarradoras que no hemos sabido pensar ni optimizar, en un país donde los recursos son escasos y van a ser más escasos, las prioridades no solo tienen que responder a objetivos políticos, sino también a objetivos de racionalidad. Y en eso el Estado no ha sido ejemplar, pero las comunidades autónomas mucho menos. Quizá el problema no está en los técnicos sino en los que toman decisiones o al menos en algunos grupos de los que toman decisiones.

Carlos Nardi, por otra parte, plantea que los planes directores territoriales se paralizan el momento que las comunidades autónomas adquieren competencia en la ordenación del territorio y entonces ya no le interesan y llegan, por ejemplo, en Andalucía y Galicia a la parte correspondiente de avance. En Galicia se ha tenido un proceso muy largo hasta que se aprueba en el 2011, la ley es del año 95, es una ley ya tardía y las directrices son del 2011. En ese proceso de elaboración de las directrices, las áreas metropolitanas aparecían ordenadas por planes territoriales. Es decir, el plan territorial era el instrumento que recogía la ley de ordenación del territorio para ordenar las áreas metropolitanas, lógicamente, a nivel supramunicipal. Esto en el documento que se aprobó finalmente, se anula porque se considera que la elaboración de esos planes metropolitanos, como plan territorial, debe ser voluntad de los ayuntamientos, es decir, que no es la voluntad de la comunidad autónoma la que asume las competencias en la ordenación del territorio para ordenar un territorio metropolitano, sino que se considera que es la voluntad de los ayuntamientos que piden en un momento determinado el hacer el correspondiente plan territorial.

Esto no va a ocurrir nunca en Galicia porque el problema es que no interesa esa ordenación a nivel supramunicipal. Por otra parte, sí se hace con el plan de ordenación del litoral, que es un último plan muy posterior al de Asturias, pero por un tema determinado, porque en su momento se paraliza la construcción en la línea de los 500 m y hace falta ordenarlo de alguna manera, por tanto, no ha habido una voluntad política de hacer un tipo de planeamiento que rebase lo que es la escala municipal. Y por qué no ha interesado la ordenación del territorio en Galicia. En su presentación nos mostró, de forma deliberada, ese plano de las directrices de 2011, que es de una pobreza cartográfica tremenda de la imagen, cosa que no ocurre en otras comunidades autónomas. Se han visto documentos de ordenación del territorio como Andalucía o Valencia y son mucho más ricos. Pero, ¿por qué en Galicia ni siquiera a nivel de imagen no ha interesado una del territorio más abundante a través de cartografía? Bueno, pues una pregunta que deja el ponente en el aire.

Interviene, por último, **Ignacio Ruiz**, quien a nivel asturiano trata de hablar del área metropolitana en la que hace casi 27 años no se ha avanzado nada. Se hicieron en su día unas subdirectrices, en las que había originalmente nueve municipios y parecía que tenía cierta lógica, era la Y, luego, las siguientes salieron hace 6 años. Siempre el tema del área metropolitana, el área central, sale cuando nos vamos acercando a un periodo electoral recurrentemente. Luego hay unas elecciones y no se hace absolutamente nunca nada. En la última tentativa que se hizo, que tuvo, por lo menos, cierta divulgación y llenó periódicos, se quería que el área metropolitana fueran 27 municipios. Es decir, al final es un tema de gobernanza, el que no entra en un área metropolitana tiene miedo a que va a ser la zona discriminada o el municipio discriminado. Los que están en el área parece que van a tener más ventajas y todos quieren, luego a la hora de la verdad ninguno quiere ceder ninguna de sus competencias.

Siempre se habla si las competencias las tiene que asumir el Principado como en algún momento determinado se hablaba de crear un estrato administrativo más. No están las administraciones, ni los trámites urbanísticos tampoco parece que hagan muy adecuado, crear una capa administrativa más, opinando la ordenación de determinados municipios porque se va a interpretar mal. Los alcaldes de esas zonas, los hay de todos los colores políticos, y llega un momento en que nosotros en esta legislatura no hemos querido ni mencionar el tema. Se está más preocupado por intentar buscar a través de la modificación de la ley que hubo de bases de régimen local, el que determinados ayuntamientos, pequeños, no grandes, los pequeños, intenten hacer prestar servicios conjuntos, y se está intentando potenciar que haya agrupaciones funcionales, áreas voluntarias de pequeños ayuntamientos, más que meterse con el monstruo del área metropolitana que en Asturias, de facto, existe, pero administrativamente en estos momentos no se ve viabilidad ni consenso político para ordenarlo.

Finalmente, **Vicente Dómine** da por terminada la sesión con la siguiente reflexión: “El objetivo que nos habíamos planteado nos invita a pensar que, en el fondo, hemos hecho muchísimas cosas y muy buenas y lo hemos hecho algo desordenadamente, pero la verdad es que España ha cambiado completamente en sus últimos 50 años. Tenemos, como siempre, errores, tenemos aciertos, así somos los humanos y esto nos debe dar ánimos a todos para seguir trabajando en la materia”.

4. Conclusiones

Generales

1. La acción territorial supone conocer donde se debe de actuar positivamente sobre los territorios para adecuarlo a las nuevas necesidades, a los nuevos objetivos, para rectificar, reponer, restaurar, los elementos que son distorsionantes y para proteger y valorizar los elementos que entendamos que sean positivos.
2. El Estado se reserva una serie de acciones territoriales esenciales para la configuración de los territorios, así que el principal ordenador de nuestro territorio es el Estado. Todas sus políticas tienen efectos muy diferentes en los diversos territorios, en las diversas comunidades y en los diversos elementos del sistema de ciudades.
3. Tenemos un modelo de alta velocidad radial, que es realmente una red de accesos a Madrid.
4. España es un país que ha optado por una política desequilibrada en materia de infraestructura ferroviaria y en materia de servicios ferroviarios.

Movilidad y accesibilidad

1. La ordenación del territorio busca un equilibrio en desarrollo económico, social y ambiental, por ello, la movilidad y la accesibilidad juegan un papel muy importante, ya que todos los ciudadanos tienen igualdad de derecho de acceder a las oportunidades de movilidad.
2. Una buena ordenación del territorio debería pasar por una menor dependencia del vehículo privado, favoreciendo la movilidad sostenible. Y se debe priorizar el transporte público y una movilidad activa, que es aquella que además promueve modos no motorizados.
3. El diseño de las ciudades y las regiones influye en los patrones de movilidad, por ello son importantes las estrategias públicas a desarrollar para que reduzcan las necesidades de viajes y fomentar modos activos como bicicleta, caminar. Son ventajas que suponen de reducción de emisiones de contaminantes y tráfico, al promover estilos de vida activos.
4. Es importante la accesibilidad, para que todos los grupos de población, tanto las personas con discapacidad, mayores o jóvenes, tengan igualdad de oportunidades a la movilidad y a los servicios.
5. Hacer actuaciones con sendas peatonales y ciclistas, y aparcamientos disuasorios para desplazar el vehículo privado, y contribuir así a zonas de bajas emisiones en las ciudades.
6. En toda Galicia ha habido un urbanismo suburbano fundamentalmente apoyado en las carreteras.
7. El papel del ferrocarril como elemento articulador de las ciudades en Galicia es un fracaso, y lo es, también, desde el punto de vista de la articulación del territorio.

8. Se da una contradicción entre la accesibilidad y el sistema urbano que existe en Galicia, en donde, posiblemente, ha habido una distorsión política de lo que debería haber sido lo lógico desde el punto de vista de la accesibilidad.

Corredores

1. La articulación de los Corredores a escala de región, a escala de movimientos cotidianos se ha avanzado poco.
2. Un Corredor debe ser un conjunto de infraestructuras condicionadas y pensadas para cohesionar socialmente toda Europa y contribuir a la creación de un espacio único europeo de transporte.
3. Los Corredores tienen la importancia de ser estratégicos para el desarrollo del transporte sostenible y multimodal tanto de las mercancías como de los viajeros y para el desarrollo de las infraestructuras interoperables.
4. Un Corredor tiene que tener un diagnóstico, unas necesidades, una planificación.

Finales

1. Los Caminos han sido siempre los que han definido el territorio desde tiempos históricos y por eso, ese respeto patrimonial a nuestra Red de caminos históricos tiene mucho que ver con el comprender que las buenas políticas en materia de infraestructuras, en materia de movilidad son decisivas a la hora de cambiar los territorios.
2. En todas las operaciones de regeneración de estaciones ferroviarias hay una mejora objetiva de la calidad del entorno urbano.



Autor fotografías: Julián Bueno Risco.

6ª MESA REDONDA: REFORZANDO LOS VÍNCULOS ENTRE COMUNIDADES PARA UNA MEJOR PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANA

Joaquín Farinós Dasí

Catedrático de Geografía. IIDL-Departamento de Geografía. Universitat de València

Presidente de FUNDICOT

1. Objetivos y composición de la Mesa

El objetivo de la Mesa, de carácter internacional, fue plantear qué tipos de experiencias y soluciones se están implementando o es posible poner en práctica para hacer frente a la crisis de los instrumentos de planificación territorial y urbana tradicionales. Más en concreto, la forma en que unas renovadas relaciones entre las Comunidades de Práctica (administraciones y profesionales) y las Comunidades Epistémicas (expertos del mundo de la consultoría y del ámbito académico), y en qué sentido, pueden contribuir a ello. También sobre la influencia que la Unión Europea está teniendo o puede tener en el futuro.

Para ello se invitó a participar en la misma a expertos de cuatro países (España, Francia, Italia y Portugal) que combinan su labor en el ámbito universitario (como investigadores, docentes y responsables de la gestión de centros, grupos y redes), en los colegios o asociaciones profesionales y el mundo de la consultoría, con la transferencia a la toma de decisiones.

Los y las ponentes que participaron en la misma fueron: **Maria Prezioso**, catedrática de Geografía Económica y Política, Economía y Ordenación del Territorio Europeo en la Universidad Roma 'Tor Vergata', miembro del Consejo Social del Ministerio de la Universidad y del Consejo Nacional de Obras Públicas, experta en planificación territorial, cohesión regional, evaluación de impacto territorial y desarrollo sostenible. **Frédéric Santamaria**, catedrático de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad Grenoble Alpes, miembro del laboratorio Pacte y doctor en geografía por la Universidad de Pau. Ha centrado su investigación en el papel de la Unión Europea en la planificación territorial y ahora mismo en las ciudades medias y pequeñas en declive urbano. **Cristina Cavaco**, profesora y directora del Departamento de Urbanismo de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Lisboa, subdirectora general de la Dirección General de Desarrollo Territorial del Gobierno de Portugal en el periodo 2012-2016, cuando se acometió la revisión del marco jurídico portugués de ordenación del territorio, concretamente la Ley Marco de Ordenación del Territorio (2014) y los regímenes jurídicos subsiguientes (2015). **José María Ezquiaga**, arquitecto urbanista y sociólogo, Fundador del estudio Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio, Premio Nacional de Urbanismo, presidente de la AETU, profesor de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura (ETSA) de la Universidad Politécnica de Madrid y actual director de la revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales. **Miguel Abelleira Doldán**, director desde 2023 de la ETSA de la Universidad de A Coruña donde es profesor. En su labor combina docencia, investigación y divulgación.



Imagen 1: Integrantes de la mesa. De izquierda a derecha: Joaquín Farinós (moderador), Maria Prezioso, Frédéric Santamaria, Cristina Cavaco, José María Ezquiaga y Miguel Abelleira. Autor: Julian Bueno Risco.

2. Cuestiones a debatir

Para el desarrollo de la mesa se plantearon como cuestiones a discutir las siguientes:

Dados los problemas para la implementación real de instrumentos de planificación territorial y urbana, sobre todo su naturaleza normativa y vinculante, como sucede en países como el nuestro, cuáles pueden ser las opciones para afrontarlos (enfoque estratégico, mejor vinculación de los planes territoriales y urbanos, la cooperación intermunicipal, etc.).

En cuanto a las Comunidades de Práctica en esta materia de ordenación del territorio y urbanismo: fórmulas para tender puentes entre el conocimiento experto (las Comunidades Epistémicas) y los profesionales y responsables de la toma de decisiones; ejemplos y casos de buenas prácticas.

Formas de estimular una mayor y mejor aceptación social de la planificación territorial, por ejemplo, reduciendo los conflictos (planificación en un sentido positivo, no solo de usos negativos o prohibidos del suelo), involucrando conjuntamente a la ciudadanía, grupos ecologistas y agentes económicos (papel de las nuevas economías territoriales, verdes y azules).

El **moderador** hace una introducción de la mesa a los y las asistentes en sala y de forma telemática, señalando cómo a lo largo de las sesiones previas del Congreso (con diferentes mesas, ponencias e intervenciones) se ha podido comprobar que en nuestro país se está trabajando de forma intensa en materia de ordenación del territorio y urbanismo; pero que no siempre todo este trabajo está teniendo unos efectos directos sobre el territorio, el modelo territorial, el bienestar de la población, la sostenibilidad o el mantenimiento de la biodiversidad en el actual contexto de polycrisis y cambio climático.

En esta mesa se pretende hacer un acercamiento a lo que se está experimentando también en otros ámbitos y contextos geográficos cercanos (Francia, Italia y Portugal), que pueden presentar algunas similitudes, con los mismos o parecidos problemas, y conocer qué enfoques, aproximaciones, o perspectivas han podido ensayar para tratar de solucionarlos. Esto se completa con la participación de dos ponentes españoles cuyas intervenciones se pretende que abunden desde el punto de vista de una formación profesional y de la formación universitaria, y que están tratando de innovar para afrontar justamente estos problemas que venimos enfrentando.

3. Síntesis de las Intervenciones¹

Una vez hechas las presentaciones, **el moderador** pasa a plantear la **primera de las cuestiones** para el debate.

¿Cuáles son los principales problemas que impiden la implantación de los instrumentos de planificación territorial y urbana y la manera de sortearlos?

Toma la palabra, en primer lugar, **Maria Prezioso**, quien señala que, en el contexto actual, el modelo de desarrollo sostenible se enfrenta a una serie de obstáculos en los espacios urbanos y rurales. Basándose en su larga experiencia, realizando muchas planificaciones a diferentes niveles y desarrollando herramientas metodológicas, plantea que es necesario mantener una doble perspectiva: la territorial o geográfica; pero también otra más amplia que la combine con la política, organizativa y económica. La ordenación debe tener en cuenta la economía.

Cuando se invierte en el territorio (un proyecto, una intervención), no solo nos lo plateamos como un negocio, sino que lo hacemos con un enfoque más sistémico de ordenación. Esto tiene un valor y en este enfoque necesitamos contar con algunos apoyos para abordarlo. Como especialistas tenemos que debatir con las personas y los tomadores de decisiones para poder tomar una decisión. Hay que utilizar todos los instrumentos importantes que están a nuestro alcance, como pueden ser las técnicas de la evaluación de alternativas (económica, ambiental, educativa...) u otras técnicas como los Sistemas de Información Geográfica (SIG). Gracias a ellas podemos evaluar una taxonomía y orientar una inversión y elaborar un plan de acción flexible que siga a los instrumentos de planeamiento más sostenibles según la normativa.

Para contrarrestar el automatismo de la práctica, la implementación del plan se centra en los procesos de planificación urbana y territorial a largo plazo, y las prácticas de desarrollo territorial con una gestión y planificación integradas, promoviendo la participación de las comunidades y las pertinentes partes interesadas.

Los planes urbanos estratégicos para el período 2030-2040 incorporan la participación ciudadana en la selección de la asignación de fondos europeos mediante las Inversiones Territoriales Integradas (ITI). La planificación tradicional, caracterizada por una estructura sectorial de arriba a abajo, debe evolucionar hacia un enfoque de planificación local de abajo hacia arriba (CLLD - desarrollo local participativo-), sustentada en una estrategia integrada, sobre todo cuando se abordan temas como la inclusión, la pobreza y la vivienda social.

¹ El autor agradece la revisión y comentarios al texto realizados por los/las ponentes.

Frédéric Santamaria centra su intervención en la experiencia francesa en las dos últimas décadas. Francia ha edificado lo que podría llamarse un sistema de planificación integrado que opera en tres niveles. A nivel local se cuenta con documentos detallados de planificación que traducen las directrices políticas en usos del suelo concretos, a veces para un solo municipio, otras para un grupo de ellos. A nivel intermunicipal tenemos documentos de planificación estratégica que definen visiones más a largo plazo. Finalmente, a nivel regional, otro documento estratégico que cubre toda la región. Estos instrumentos se encuentran vinculados legalmente.

Los documentos de nivel inferior deben ser compatibles con los del nivel superior, lo que significa que no deben contradecir ni obstruir su implementación. Hay una coherencia más fuerte entre los dos primeros niveles (local e intermunicipal), pero los vínculos son algo más flexibles entre los niveles local y regional. Los documentos estratégicos locales deben tener en cuenta los documentos regionales, aunque las desviaciones son posibles si están justificadas. A primera vista, este marco parece coherente y bien estructurado, pero en la práctica varias debilidades aún afectan la implementación. En primer lugar, persisten los silos sectoriales. A pesar de la ambición integradora de los documentos de planificación, las lógicas sectoriales (vivienda, transporte, medio ambiente...) siguen dominando el proceso. Segundo, a menudo hay un desajuste entre el diagnóstico y la elección política. Así, por ejemplo, señala que en algunas áreas en declive los documentos de planificación aún proponen nuevas viviendas, incluso cuando las tasas de viviendas vacías ya son altas. Esto demuestra que los resultados analíticos no siempre se traducen en orientaciones políticas. Tercero, en Francia el poder legal de los planes regionales es muy limitado.

Por último, hay una desconexión entre la planificación y la implementación. Los documentos de planificación rara vez vienen con claros mecanismos operativos o financieros, lo que significa que muchos objetivos siguen siendo aspiraciones en lugar de realidades. De ahí emergen dos cursos de acción principales. Primero, fortalecer la planificación regional, por lo menos en el caso francés. Se supone que debe plasmar los objetivos nacionales, como por ejemplo el objetivo del “cero consumo/artificialización neto/a de suelo”; sin embargo, su aplicabilidad sigue siendo débil.

La escala regional es particularmente relevante para temas como la energía, el desarrollo económico y la movilidad interurbana, pero, para ser efectivos, los planes regionales deben tener una autoridad más fuerte sobre los locales. Esto requiere involucrar más profundamente a los actores subregionales en su elaboración. Segundo, debe conectarse la planificación con la acción y la financiación. La planificación no debe quedar limitada a un ejercicio teórico, es necesario establecer vínculos explícitos y sistemáticos entre los objetivos de planificación, las acciones concretas y la financiación disponible dentro de plazo definido.

Para el caso de Portugal, **Cristina Cavaco** inicia su intervención señalando que los problemas y dificultades son bastante similares a los que se enfrentan en España y en Francia, según se acaba de señalar en la intervención previa. El sistema portugués de ordenación del territorio a nivel legal u oficial es un sistema integrado, nacido de la reforma del año 1998 y hoy consolidado. Se organiza en cuatro niveles diferentes de planificación: nacional, regional, intermunicipal y local.

En cuanto a los tipos de instrumentos de ordenación del territorio, estos se diferencian fundamentalmente en dos tipos. Por una parte, los Programas que se llevan a cabo a diferentes niveles (intermunicipal, nacional, regional), con una orientación estratégica, y dependen fundamentalmente del gobierno estatal. Después tenemos los planes de ordenación, que son competencia de los

municipios, de las autoridades municipales. Son los únicos instrumentos donde se regulan los usos del suelo; orientan y establecen la normativa de permisos de construcción. Sin embargo, señala, existen muchos problemas, muchas limitaciones y obstáculos en relación con la aplicación, con la implementación, de estos instrumentos. Para profundizar en esta idea, organiza su intervención refiriéndose a tres dimensiones principales de gobernanza que tienen que ver con la aplicación de estos sistemas de ordenación oficial jurídicamente vinculantes.



Imagen 2: Intervención de Frédéric Santamaria. Autor: Julian Bueno Risco.

La primera dimensión que refiere es la organización territorial, político-administrativa, del Estado portugués, donde no existe un nivel regional oficial y en el que, en materia de territorio, solo hay dos niveles de la administración con competencias formales: el local y el nacional. Esto causa al final problemas importantes, especialmente cuando consideramos los niveles regional y supramunicipal. Resulta bastante difícil para los municipios coordinar de manera intermunicipal o supramunicipal las diferentes estrategias y actividades, dependiendo la planificación de escala regional del gobierno nacional. Y éste es uno de los problemas principales: la planificación regional acaba siendo el eslabón más débil del sistema de ordenación del territorio en Portugal.

La segunda dimensión está relacionada con la coordinación, vertical, sectorial y horizontal. Aquí el desafío es doble. Por una parte, los municipios tienen que coordinarse con la administración central; por otra, la ordenación del territorio es una política con objetivos ambiciosos que busca coordinar el conjunto de las políticas sectoriales que tienen una repercusión en el territorio. Sin embargo, incluso los técnicos pertenecientes a agencias de la administración central normalmente no tienen lo que podríamos llamar una cultura de ordenación del territorio, sino que se centran a menudo en sus propias perspectivas sectoriales. Esto significa que utilizan su propio poder administrativo, que repercute y tiene un impacto en la implementación de la planificación del territorio a nivel municipal, especialmente cuando emiten los correspondientes informes sectoriales en el proceso de aprobación de los planes locales.

Finalmente, en tercer lugar, una limitación adicional tiene que ver con la relación entre los propietarios y promotores inmobiliarios y sociedad civil en general, pero, en particular, entre los propietarios del suelo y los promotores. En Portugal la propiedad de la tierra es de titularidad privada, casi

exclusivamente, y la implementación de los planes depende de la colaboración con los propietarios privados, en especial en espacios rurales y naturales, pero también en las zonas urbanas.

No resulta fácil dar una receta para poder solucionar estos problemas. En su opinión, señala, lo que realmente se necesita es una buena mentalidad, una nueva cultura en materia territorial, que tenga una influencia en los diferentes sectores y en las diferentes políticas, de manera que se introduzca una dimensión relativa a la ordenación del territorio en los diferentes sectores. En este sentido, lo que se ha dado en llamar “enfoques de planificación blanda” van a tener un papel muy importante. Unos enfoques de ordenación que no son vinculantes, sino que se centran en gran medida en la generación de estrategias mediante metodologías de resolución de problemas, y que buscan la integración de las diferentes partes implicadas y actores del territorio. Estas estrategias entran y se centran en la geografía real de los problemas, en lugar de hacer las cosas de manera que sea conforme con los límites administrativos.

Justo enlazando con esta cuestión, **José María Ezquiaga**, en su turno de intervención, indica que estamos hablando de alternativas que no tienen por qué sustituir lo que sería la planificación convencional, pero que sí que pueden desempeñar un papel importante para enriquecerla, para fomentar la conciencia territorial tanto entre la ciudadanía como entre los responsables de la toma de decisiones en materia de ordenación territorial. A su juicio, nos estamos enfrentando ya a una agenda renovada de objetivos para la transición urbana, para la cual no es ya útil, esa es la tesis, el instrumental que tenemos en España. Un instrumental sofisticado que en gran medida satisfaría todos los requisitos que la Agenda Urbana de Naciones Unidas exige respecto a la disposición de una infraestructura legal y administrativa para la gestión del urbanismo, pero que a su modo de ver no funciona, por el propio anquilosamiento del sistema.



Una Agenda renovada de objetivos para la Transición Urbana

El urbanismo convencional orientado a la regulación del uso del suelo y zonificación es una herramienta insuficiente para abordar los nuevos en la salud, resiliencia y sostenibilidad

Imagen 3: Cambios en la ciudad, nuevos objetivos urbanos, para un nuevo urbanismo. Fuente: presentación de José María Ezquiaga en la mesa redonda.

Los procesos de inseguridad, alargamiento de tiempos, burocratización, judicialización, etc. de alguna manera están eclipsando los verdaderos objetivos del urbanismo. Por otra parte, el urbanismo convencional, orientado a la regulación del suelo y la zonificación, ya es insuficiente también desde el punto de vista temático.

El proceso de judicialización es ya común a otros países europeos avanzados, pero está extendiéndose enormemente también en América Latina. Empieza ya a haber grupos de investigación que tratan sobre la burocratización y judicialización del planeamiento en lugares donde éste es muy reciente, como por ejemplo en Argentina o Colombia.

En el momento de formación histórica del planeamiento en nuestro país en el siglo pasado, el instrumental técnico-administrativo diseñado desde la legislación del suelo consiguió de una manera sabia y económica para las condiciones del momento, puesto que el suelo no era público, establecer un sistema que permitiría someter la actividad de los particulares y la administración a la primacía del Plan introduciendo el principio singular del justo reparto de beneficios y cargas.

Con el paso del tiempo este enfoque ha derivado en un sesgo muy importante justamente a la regulación del derecho de la propiedad, olvidando los verdaderos objetivos de naturaleza social, ambiental y espacial que deben informar la ordenación de nuestras ciudades y territorios.

Porque la cuestión importante es identificar en qué medida el paradigma construido en torno a la regulación del derecho de propiedad en el urbanismo constituye hoy en día un obstáculo para alcanzar las verdaderas metas urbanísticas en el siglo XXI; sin ir muy lejos, las que nos proponen las agendas urbanas de Naciones Unidas y la española, o los ODS. ¿No sería más lógico pensar qué queremos conseguir y luego ver qué herramientas necesitamos para conseguirlo? Desde este punto de vista el régimen del suelo no es un objetivo en sí mismo, es una herramienta auxiliar, no aporta, como tal, un valor añadido a la ordenación territorial y urbanística; como sí lo pueden aportar cuestiones como la resolución de la emergencia habitacional, la construcción de un entorno más saludable, de un territorio más equilibrado o la mitigación y adaptación a los riesgos naturales y tecnológicos, por citar sólo algunas de las cuestiones más candentes.

El fallo del sistema en España, señala, es que arranca de las delimitaciones administrativas en municipios, provincias y ahora comunidades autónomas (CC.AA.). Son el sustrato sobre el que se ha edificado la administración de nuestro país, derivando el urbanismo constitucionalmente a las autonomías, perdiendo el Estado (con una visión de conjunto) la competencia sobre la ordenación del territorio y el urbanismo. Sin embargo, cuestiones como la sostenibilidad y los límites ecosistémicos ponen en cuestión radicalmente esa divisoria, tanto la municipal, como también, incluso en muchos casos, la autonómica, o incluso la estatal. Por tanto, el primer tema que está en crisis es la escala de los planes; dicho de otro modo, la escala es una cuestión que pone en crisis el método del urbanismo convencional. Una escala sobre la base de la división administrativa no es suficiente en algunos casos para regular los usos del suelo. Cita como ejemplo el área metropolitana de Madrid, que comprende dos CC.AA. vecinas en una parte relevante. Toledo y Guadalajara son parte del área metropolitana de Madrid, pero se rigen por regulaciones administrativas totalmente distintas. Lo mismo sucede con Segovia o Ávila en el ámbito de Castilla y León.

Cualquiera que conozca algo de la historia del urbanismo, que conozca el origen de las neighborhood Units² y del urbanismo de los años 20 y 30, antes del automóvil, sabe que el tema de la proximidad era la clave en el pensamiento de la ciudad. Ahora nos toca reaprender lo que hemos olvidado, y desaprender muchas de las cosas que en los últimos tiempos hemos llegado a considerar grandes hallazgos.

² Mumford, L. (1954). The Neighborhood and the Neighborhood Unit. The Town Planning Review, 24(4), 256–270. <http://www.jstor.org/stable/40101548> (accedido el 10.04.2026).

¿Cuál es el problema hoy? Alineándose con las intervenciones anteriores, coincide en señalar que cuando hay un propósito claro, bien definido, bien identificado, la potencia de la actuación es muy grande. En su caso concreta que el urbanismo debe preocuparse de la salud como tema central, como síntesis de casi todo lo que nos interesa, lo medioambiental, la equidad social y, en última instancia, el bienestar de cada individuo. Un tema que ha recobrado protagonismo con la pandemia del COVID como experiencia traumática, pero que ya estaba presente en los libros de Vitrubio de la etapa romana, para recordar que el sol y el aire ya eran los elementos principales frente a la humedad y las áreas insalubres. La salud, y la arquitectura como parte de la salud, era también lo más importante en los tiempos de la primera revolución industrial, para superar las malas condiciones de la habitabilidad. El planeamiento permitió revertir las mayores tasas de mortalidad y la menor esperanza de vida en las primeras ciudades industriales respecto del campo³.

El tema medioambiental y el tema del re-acoplamiento campo-ciudad no reconoce los límites municipales. Así, por ejemplo, en el tema de la energía, los lugares de consumo no son los lugares de producción. Luego es necesario pensar en términos de complementariedad y de sistema territorial en su conjunto. Y qué decir del cambio climático, una cuestión que afecta al conjunto y que tiene una relación directísima con las catástrofes como la reciente Dana de octubre de 2024. Los municipios habían regulado uno a uno sus planes generales, en un momento en el que aún no se disponía de la sensibilidad y conocimiento científico del que hoy disponemos. Lamentablemente los planes municipales no fueron revisados y la regulación que debía proteger a la ciudadanía constituyó más bien un obstáculo. Alternativamente, la gestión de riesgo aparece ahora como un nuevo vector organizador de los objetivos ambientales desde los que deberemos reconsiderar el proyecto de las ciudades y territorios, señala.

En su turno de intervención, **Miguel Abelleira**, para responder a la cuestión de cuáles son las dificultades para conseguir una mejor implementación de los instrumentos del planeamiento, centra el debate en el campo de la pedagogía. Pedagogía desde las escuelas, señala, entendida en dos momentos perfectamente diferenciados. Uno, el de formar profesionales con alta capacidad técnica y, a ser posible, con alta sensibilidad y también con altas dosis de sentido común. Son quienes, cuando finalicen sus estudios, tendrán que incorporarse a los equipos y consultorías que preparan los distintos instrumentos de planeamiento posibles. Otro, el de poder entender para quién se hace el planeamiento (el destinatario) y, como se decía anteriormente, para qué queremos organizar y ordenar un territorio (el objetivo).

Los especialistas han de tener no solo una capacitación técnica, que se les presupone, sino también y fundamentalmente una capacidad pedagógica de transmisión a la población para que sea capaz de entender cómo se planifican y gestionan el entorno, el territorio y la ciudad. Estamos pensando lógicamente en que queremos producir un territorio mejor para nuestra ciudadanía, tal y como se ha señalado en las anteriores intervenciones.

Insiste en el segundo, para hacer que la universidad se convierta en elemento que ayude a las autoridades políticas y a los gabinetes de planeamiento no solo a asegurar las necesarias competencias profesionales basadas en la especialidad, sino también para intentar lograr que eso se plasme en una realidad en que los ciudadanos, los habitantes de la ciudad y del campo, se

³ De ahí lo de "llevar el campo a la ciudad". Recuérdense en este sentido (por todos) figuras emblemáticas de finales del siglo XIX y principios del XX como las de Ebenezer Howard y su idea de "Ciudad Jardín", o la de Patrick Geddes, pionero en el pensamiento ecológico aplicado al urbanismo.

reconozcan. Deberíamos hacer que sea comprensible para la población, explicar con suficiente claridad en qué van a incidir en su modo de vida lo que proponen los nuevos instrumentos de planificación; cómo van a condicionar y mejorar su modo de vida. Cuando se habla de modelos, la ciudad de los 15 minutos es un eslogan que la gente entiende. En este sentido, señala, deberían plantearse jornadas de divulgación, de explicación y difusión, porque al final el planeamiento no se entiende y queda reducido al ámbito de los especialistas. La ciudadanía está capacitada para entender el planeamiento. Ese puede ser, a su juicio, uno de nuestros errores esenciales iniciales. Un mayor conocimiento por parte de aquella podrá facilitar que el planeamiento se pueda implementar mejor.

La intervención de **Miguel Abelleira**, que cierra esta primera ronda, en la que han surgido distintas cuestiones de calado, permite al **moderador** enlazar con la siguiente pregunta. Si la planificación territorial y urbana forma parte de una política pública técnicamente asistida, que además debe ser socialmente aceptada y entendida, un posible mal casamiento entre lo político y lo técnico puede estar limitando su rendimiento.

Esta es una cuestión importante si lo planteamos en términos de cómo ganar el discurso de la planificación territorial y urbana a escala ciudadana que, sin duda, al final, debería motivar que las decisiones políticas caminaran en una dirección que interesara a todos (el interés general). Y todo ello teniendo en cuenta que debe estar orientada, como se ha señalado ya en esta mesa, a unos objetivos concretos que pueden no ajustarse bien a las viejas regulaciones tradicionales.

Por tanto, la cuestión que se plantea a continuación es: **¿Cómo podríamos mejorar el vínculo entre comunidades epistémicas, el conocimiento científico, y comunidades de práctica, el conocimiento generado desde la experiencia profesional?**

En este sentido, **Maria Prezioso** destaca la relevancia de que la política se vea respaldada por las competencias técnicas, así como la necesidad de comunidades de práctica más sólidas. En estas comunidades, los responsables de la toma de decisiones y los responsables políticos deben contar con una comprensión clara sobre el proceso de elaboración o diseño de los planes por parte de las comunidades epistémicas. También resulta imperativo que la comunidad científica aprenda a planificar tomando en consideración las necesidades políticas.

Sin embargo, en ocasiones, estos dos ámbitos, como las dos caras de una moneda, pueden presentar disparidades y no estar en consonancia entre sí. La sostenibilidad y la cohesión social deben considerarse como elementos de integración, al igual que otros aspectos transversales como la salud y la inclusión social. Debemos insistir en este punto, para que las generaciones futuras puedan heredar un patrimonio de conocimientos útiles para la planificación.

En el continente europeo y, particularmente en Italia, se observa la presencia de una diversidad de comunidades epistémicas que operan en colaboración con las comunidades de práctica a nivel local, dirigidas a grupos específicos y temas concretos. Todas tienen en común el enfoque colaborativo.

Cabe preguntarse si es mejor seguir con un enfoque que contemple la planificación comunitaria (el tradicional) u optar por una planificación impulsada por la comunidad (nuevo enfoque). El proyecto Regina y el MSP ha desempeñado un papel clave a la hora de facilitar la relación entre

las comunidades epistémicas y las comunidades de práctica, permitiéndoles operar en diferentes escalas de planificación. El proyecto “Smart Urban Sustainable Area” y el proyecto “Reblock”, relativo a las periferias del área metropolitana de Roma, han creado comunidades epistémicas.

Por tanto, como síntesis, es necesario identificar los problemas específicos que se presentan en cada contexto. Los responsables políticos y las herramientas que utilizan para la toma de decisiones siguen siendo tradicionales y poco eficaces, como se ha demostrado en numerosos estudios. Entre estas herramientas destacan los talleres de consulta, las encuestas y las reuniones. La planificación conjunta, que conlleva la creación de un proceso de aprendizaje colectivo, requiere de una considerable inversión de tiempo.

Los resultados obtenidos han demostrado una mayor eficacia cuando las comunidades epistémicas y las comunidades de práctica operan en ámbitos sectoriales o con el objetivo de formar al personal funcionario de las administraciones que participan en el diseño y en la ejecución de los planes. Estas comunidades actúan como canales, generando un sentido de identidad entre los miembros y los profesionales alineados en el marco de cada CLLD, caracterizado por una esfera de interés compartida.

Por su parte, **Frédéric Santamaria** no reconoce diferencias significativas entre expertos, profesionales y tomadores de decisiones; lo que también corrobora, dice, a tenor de lo visto en las sesiones del XII CIOT que se han venido desarrollando previamente. Para él, los profesionales (‘practicioners’) también producen conocimientos importantes en este campo. En el caso de Francia ya existen muchas interfaces entre la academia y la práctica profesional, como en España, participando los profesionales en la docencia universitaria y la codirección de cursos. También en la tutorización de trabajos de estudiantes, centrados en proyectos de la vida real para las instituciones o empresas.

Por su parte los investigadores de la academia participan en los consejos asesores de las administraciones y en el programa ESPON, por ejemplo, conectando las necesidades políticas con el conocimiento académico. Estas relaciones, en ambos sentidos, son productivas y no plantean problema, las principales dificultades residen más arriba, tal y como se ha comentado: en cómo los responsables de las decisiones políticas reciben y utilizan este conocimiento.

Recapitulando, la relación entre comunidades de práctica y epistémicas es crucial y debería funcionar en un doble sentido. Por una parte, la academia tiene el importante papel de facilitar innovaciones que poder incorporar a la administración pública, también a la ordenación territorial y urbana. Es importante innovar y no quedar paralizados en los enfoques institucionales. En cuanto a la investigación, hay que repensar y cuestionar los métodos para identificar y darles posible solución, sin quedarse bloqueados en la teoría y orientarse más hacia la solución de las necesidades de la sociedad para tener un mayor impacto social. Por tanto, hay que tener en cuenta el tema práctico y ver la forma en que se puede llevar a cabo un intercambio de resultados.

Cristina Cavaco para responder a la cuestión planteada hace referencia a su propia trayectoria profesional en la última década: académica, arquitecta urbanista, involucrada por tanto en la investigación, y responsable política en la dirección general de ordenamiento del gobierno de Portugal en 2014, cuando se repensó el sistema de ordenación del territorio en el marco de la política de cohesión de la UE. En ese momento trató de incorporar las perspectivas del sector académico en

la administración pública y, cuando regresó a la Universidad, de llevar esos conocimientos prácticos para incluirlos en el sector académico y así poder preparar los mimbres para desarrollar nuevas metodologías.



Imagen 4: Intervención de Cristina Cavaco. Autor: Julian Bueno Risco.

En Portugal, cada vez hay más conexiones entre las universidades y la administración pública, al igual que con los profesionales del ordenamiento. Así se pueden formalizar nuevos trabajos o proyectos de una investigación ampliada que responda a objetivos de la sociedad, a las necesidades sociales reales. Un claro ejemplo de ello es el problema de la vivienda. El gobierno portugués decidió crear una nueva figura de ordenación del territorio a nivel local, la Carta Municipal de Vivienda, que no solo implica la elaboración de un nuevo instrumento para la territorialización de la política local de vivienda, sino también el establecimiento de puentes y una sólida articulación con los instrumentos de planeamiento urbano.

En este sentido, la academia ha estado implicada en el estudio y la preparación de directrices técnicas destinadas a apoyar a los municipios (más de 300, donde se aplica este tipo de orientaciones); no solo en la elaboración de este nuevo instrumento de planeamiento, sino también en el refuerzo de su articulación con la gestión urbanística, los instrumentos de política de suelo y los instrumentos de planeamiento y gestión territorial. También los proyectos de investigación europeos plantean algunas cuestiones que involucran de forma conjunta a las universidades y a las administraciones públicas e instituciones. Al final vemos nuevos enfoques que tratan de tender puentes entre los profesionales, los tomadores de decisiones y los expertos, y que tienen sus impactos.

Por su parte, **José María Ezquiaga**, para referirse a las relaciones en el triángulo que representan la práctica profesional, la academia y la administración, y también recurriendo a su propia trayectoria profesional, señala la conveniencia de compartir los vértices del mismo, como forma de enriquecerse con una perspectiva más amplia. En su opinión, la innovación en los fundamentos del urbanismo en nuestro país ha surgido de la práctica, no de la academia ni de la investigación.

Recuerda cómo en 1859 Cerdá en Barcelona y Castro (su discípulo) en 1860 en Madrid (Cerdá es asesor también en Madrid) gestan una idea de lo que podía ser el crecimiento de las ciudades. No deja de ser llamativo, dice, que pocos años después de que se realizaran aquellos dos ensanches surgiera la Ley de ensanches de 1864. Dicha ley solo se aprueba cuando ya saben cómo se hace un ensanche. Más tarde, ya en los años previos a la Guerra Civil, hay un clamor, particularmente entre arquitectos municipales de Madrid, reclamando la necesidad de una nueva ley urbanística. Citando intentos previos únicamente sobre el papel, como los del bilbaíno Secundino Zuazo, recuerda la figura clave del guipuzcoano Pedro Bigador, responsable del plan de Madrid de 1946, que se aprueba por ley⁴. Fruto de este aprendizaje, diez años después, se aprobará la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. Muchas de las ideas de aquella ley del suelo estaban ya planteadas en los arquitectos municipales de la II República; su hilo conductor conceptual ya había estado fraguándose mucho antes.

Ya en democracia, en la década de los años 1980, los municipios, las alcaldías, creían todavía que podían expresar en el plan urbanístico el conjunto de la política pública; y así lo hicieron. Hoy, sin embargo, el urbanismo se ve como una cuestión sectorial y aquello de entonces resulta hoy difícil de imaginar. La cantidad de cosas que les están vetadas a los planes, por las insuficiencias legales a las que ha conducido la evolución del actual marco normativo, hace que hayamos vuelto a una situación equiparable a la de antes de 1936, señala. La regulación se ha distanciado cada vez más de la experimentación (empírica) de poner en marcha los instrumentos. En el caso de Madrid, los citados Plan Castro y Plan Bidagor se aprueban como ley, pero el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid del año 1985 todo lo que innova lo introduce en el propio documento, teniendo que enfrentar anulación tras anulación. Necesitamos un cambio.

Como conclusión, históricamente la experimentación por la necesidad ha precedido a la norma, y ahora, de nuevo, esto se repite, siendo la salud o las catástrofes, que la mayoría de los actuales planes no contemplan (por no haberse modificado, revisado o actualizado para incorporarlos), el hecho práctico que nos está moviendo a innovar. Por último, queda la cuestión, importante, de cuál es la principal ocupación del planificador cuando está preparando el plan. Hace algunos años, dice recordando la figura de Patsy Healey, la respuesta hubiera sido comunicar (en la línea de la intervención anterior de Miguel Abelleira); ahora sería tramitar, lo que hace que las ideas (lo sustantivo) hayan quedado en gran medida diluidas y eclipsadas por los riesgos procedimentales (más accesorios). Es el motivo por el que ahora todos hablamos “de lo estratégico”.

Miguel Abelleira insiste en la idea de que las Escuelas Universitarias se conviertan en elementos de apoyo a las autoridades políticas y a los gabinetes de planeamiento, como responsables de la redacción y aprobación final de los instrumentos. Teóricamente, los técnicos dicen (proponen) y los políticos deciden (hacen). Pero esta dicotomía parece más aparente que real. ¿Qué sucede cuando el político es un ser ilustrado? ¿Qué sucede cuando el político es un ser no ilustrado?⁵ Miguel

⁴ Plan General de Ordenación de Madrid, aprobado por ley especial en 1946, fue un Plan General de Ordenación Urbana y de ensanche para Madrid, el primero de su tipo en España, iniciado en 1941. También conocido como Plan Bigador..

⁵ La respuesta a esta pregunta se desprende muy claramente al observar las consecuencias del comportamiento de los responsables políticos a cargo de las emergencias en el gobierno de la Generalitat Valenciana durante las inundaciones que el día 29 de octubre de 2024, que afectaron a muchos municipios de la Huerta Sur y de la Ribera y que tuvieron desastrosas consecuencias de pérdidas humanas y materiales que hubieran podido evitarse.

Ver Farinós, J. (ed. y coord.) (2025). Propuesta transdisciplinar para la recuperación post-DANA: Por una nueva geografía valenciana tras las inundaciones del 29 de octubre de 2024. Cuadernos de Ordenación del Territorio, 7. https://www.fundicot.org/wp-content/uploads/2025/10/Revista-DANA_n1_septima-decada_imprenta_web-final.pdf (accedido el 10.04.2026).

Abelleira, lo ilustra con dos ejemplos en sendas ciudades de Galicia: Santiago de Compostela y Coruña. Ambas con dos alcaldes, pesos pesados políticamente hablando, que arrasaron en varias elecciones con una gran capacidad de movilización ciudadana.



Imagen 5: Intervención de Miguel Abelleira. Autor: Julian Bueno Risco.

Uno de ellos, en Santiago, arquitecto, otro, en Coruña, no, señala. El primero se rodeó de personas que entendieron la ciudad como algo global, en la que era esencial conjugar un instrumento de planeamiento adecuado para la conformación del casco histórico de Santiago, por un lado, y el proceso de transformación y crecimiento de la ciudad, que además iba vinculado a la concesión de la capitalidad política, por otro. El segundo no supo rodearse de ese equipo, dando como resultado una ciudad en la que se acometieron diferentes operaciones cuyo resultado, poco halagüeño, está ahí en forma de equipamientos, en forma de nuevos barrios, etc. No se trata de que los políticos sean técnicos, sino de que los escuchen (política pública técnicamente asistida, recordemos). Afortunadamente nos estamos encontrando cada vez más en los puestos próximos a la cúspide de la administración y de la política municipal de Ferrol, Santiago y Coruña, así como en la Xunta, a arquitectas y arquitectos cuya labor, fundamentada en su formación, se va notando.

Respecto de la tercera y última cuestión para el debate, la de **cómo podríamos hacer más extensible la comprensión de la necesidad de planificar para mejorar la vida de las personas, y que esto se convirtiera en una cuestión que no tuviéramos que ir tratando de perseguir o imponer contra corriente la mayoría de las veces**, tanto la profesora Prezioso como el profesor Santamaria coincidían en una misma idea práctica. La primera señala que "... cuando hacemos planificación territorial, urbana y económica, todo el mundo entiende qué es esto de la planificación económica"; y el segundo que "... sí, al final, es necesario que el plan lleve asociada un objetivo concreto y una asignación presupuestaria". Siendo esto poco discutible, la cuestión es si podríamos ir más allá, del proyecto a la visión territorial, y poder construir puentes y entendimientos comunes entre diferentes colectivos, como ya se ha apuntado en algunas de las intervenciones.

Recuerda el **moderador** que tanto quienes integran la mesa como quienes asisten y participan a este XII CIOT provienen de diferentes disciplinas, de ahí la necesidad de avanzar hacia comunidades de práctica más amplias, que permitieran mejorar la aceptación social de una planificación territorial y urbana que debe tener, y mantener, naturaleza transversal.

Algunas reputadas voces defienden que, en el actual momento disruptivo, las transformaciones tienen que venir impulsadas desde arriba; esto es, primero desde la vanguardia de las comunidades epistémicas, con el argumento de que, en situaciones de presión y conflicto, como la actual, es difícil lograr que la mayoría se convenza de lo realmente más necesario y conveniente en el medio y largo plazo, si lo que obliga es el corto. De ahí esta tercera cuestión de cómo y cuándo es posible combinar lo de arriba (top-down, el conocimiento experto) y lo de abajo (bottom-up, el conocimiento no experto): **¿Se podría ganar el discurso de la planificación territorial, tratando para ello de mejorar su aceptación social, su aplicación e implementación práctica y visibilidad de resultados... aligerando así la pesada carga que supone tener que ir justificándola tantas veces y ante tantos intereses contrapuestos y desiguales?**

Para **Maria Prezioso**, en un estilo de planificación cerrado y normativo, como el nuestro, hay que poner el foco en la eficiencia. La única solución es diseñar y planificar con las personas, y para ello hay que sentarse alrededor de una mesa. Hay que escuchar a otros expertos científicos y también a los ciudadanos. Cuando miramos a diferentes partes de Europa y cómo era Roma hace 20 años, vemos que habría que haberse hecho el análisis de las propuestas de otra manera. Antes se basaban exclusivamente en proyectos capaces de atraer inversión. Ahora existe una idea/modelo de ciudad; una política que contempla la idea de bienestar y también de sostenibilidad, mirando cómo facilitar los servicios en diferentes áreas, contando con los inversores y el aspecto presupuestario. En este contexto se presenta la oportunidad de concebir un plan de sostenibilidad social “Just Transition”.

En el contexto italiano, la «Fundación Symbola» se encuentra impulsando la denominada «Soft Economy» de las comunidades involucradas en la producción de bienes comunes, con la proyección de alcanzar dicho objetivo ya en 2025. Estas comunidades poseen la capacidad de generar tanto bienes materiales (como terrenos y viviendas) como también bienes inmateriales, entre los que se incluye una «conciencia del lugar». Es evidente que constituyen un modelo evolutivo de las asociaciones de propietarios, agrícolas y forestales. Se sostiene que estos actores tienen la capacidad de transformar en bienes comunes los numerosos bienes privados infrautilizados y abandonados, lo que constituye un factor evidente de deseconomía, vulnerabilidad y peligro territorial. Estos bienes tienen el potencial de generar y distribuir nueva riqueza, revitalizar y motivar de nuevo a las comunidades locales, y ofrecer condiciones atractivas, acordes con los tiempos, que fomenten el repoblamiento en las regiones del interior (zonas montañosas, áreas protegidas, lugares periféricos, patrimonio arqueológico, etc.).

La metodología del Manual de la Comisión Europea sobre las Comunidades de Práctica (2021)⁶ ha puesto de manifiesto que la gobernanza interna y externa constituye el aspecto más vulnerable de la participación. En este sentido, el diseño, más que el plan, se erige como el factor determinante en la definición de lo que debería ser.

⁶ Catana, G.C., Debremaeker, I., Szokola, S.S.E. and Williquet, F. (2021). The Communities of Practice Playbook. Publications Office of the European Union, Luxembourg. JRC122830. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/443810> ; <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC122830> (accedido el 16.04.2026).

Desde este punto de vista, el plan urbano/territorial funciona como herramienta predictiva y como catalizador de intereses, justo lo que caracteriza el Plan de Acción Local. El diseño colaborativo emerge como una estrategia fundamental para facilitar la transferencia de experiencias entre profesionales. En cuanto al aspecto regulatorio, no se precisan más leyes sino incluir a la gente en el proceso, sobre todo a la gente de la periferia. También pueden plantearse talleres en los que cojamos el boli y se expliquen los sistemas de datos, interpretar la información y transferirla a las personas, señala. En esta labor se reconoce unas veces como mediadora, otras como profesora y otras como ciudadana, en un intento de equilibrio compensatorio. Se pasa tiempo con los estudiantes, con los colegas, sobre el terreno... Tenemos directivas, reglamentos, leyes e instrumentos de los que poder hacer uso, pero, en último extremo, las personas a quienes se enfocan las propuestas son diferentes, sus necesidades o querencias varían en función de la parte de la ciudad donde habitan.



Imagen 6: Intervención de Maria Prezioso. Autor: Julian Bueno Risco.

Los proyectos de cooperación y los intercambios se hacen entonces necesarios, y este es un proceso muy largo. Hay que dar respuesta a diferentes situaciones, en diferentes lugares y espacios transfronterizos (locales o nacionales), de forma necesariamente flexible para lograr soluciones viables.

Cristina Cavaco interpreta como duro el trabajo de involucrar a la sociedad civil para incrementar la aceptación social del planeamiento urbanístico. A diferencia de otros participantes de la mesa, insiste en que, en la parte técnica y en las universidades se emplea un lenguaje y unos conocimientos que otras comunidades no tienen por qué interiorizar. Eso exige pensar en cómo crear nuevas formas de acercar los conocimientos técnicos a la sociedad civil. Resulta mucho más práctico, sin embargo, intentar aplicar nuevos enfoques de planificación que involucren a las comunidades (la participación) en el proceso desde el principio.

Para **José María Ezquiaga**, el enfoque estratégico podría ser lo que generara un nuevo diálogo distinto que superara la dicotomía entre lo público y lo privado, entre lo regulador y la modernización, entre lo local y lo regional (y lo nacional, podríamos añadir). La administración tiene una capacidad muy relevante, pero carece de las herramientas para poder tener el conocimiento empírico de lo que significa operar en el territorio de manera material.

Por su parte, un ciudadano de un barrio y de una calle tiene la autoridad máxima para saber la seguridad de sus hijos en esa acera, pero carece de las herramientas para poder tener un juicio sobre lo que significa la ciudad compacta. Entender ese diálogo es, dice, lo más relevante. Ese diálogo (participación pública) va a poder funcionar bien si es a partir de experiencias piloto, particularmente con un carácter más innovador, capaces de cuestionar la costumbre (más allá del simple cumplimiento de mínimos que marca la legislación actual) y de introducir nuevas prácticas.

Para cerrar, y en este mismo sentido, **Miguel Abelleira** recuerda que la participación parece ser uno de los elementos considerados hoy en día fundamentales en materia de planificación territorial y urbana. Pero ésta debe ser formada e informada.

En este sentido refiere la semana de la arquitectura, organizada por la Universidad conjuntamente con distintos ayuntamientos gallegos aprovechando el día mundial de la arquitectura, que cada año está centrado en una temática diferente. A través de esta iniciativa se da a conocer a la población de la localidad los valores patrimoniales arquitectónicos que tiene cerca, con el fin de que se reconozcan y esto contribuya a poder exigir una arquitectura, urbanismo, paisaje, territorio, edificación, espacio público... de calidad en las futuras intervenciones. Al final, argumenta, si la ciudadanía tiene formación e información, seguro que demandará que el planeamiento sea de calidad.

En el mismo sentido reivindica el proyecto Terra, una iniciativa promovida hace 25 años por el Colegio de Arquitectos y avalada por la Xunta de Galicia. A través del mismo se introducían, ya en la enseñanza media, una serie de nociones sobre el valor del territorio, el paisaje, la ciudad, la arquitectura, etc.⁷. Resulta fundamental introducir en las enseñanzas medias nociones elementales que tienen que ver con todo lo que significa la producción del lugar en el que viven y en el que desarrollan sus actividades.

De nuevo emergen, señala el **moderador**, algunas cuestiones sustantivas. El propio Karl Ritter, como geógrafo y pedagogo en los inicios del siglo XIX, insistía en sacar a la calle a la población en formación (estudiantes), para recorrer sus barrios y aprehender su espacialidad más próxima. Y es que, en la combinación Kantiana espacio/tiempo, tenemos un desequilibrio en favor del segundo y en detrimento del espacio. Parece resultar más atractivo conocer la propia historia que el propio entorno. Una cuestión que también exige de tratamiento y mejora, tal y como señala Edward Soja en algunos de sus trabajos y en su concepto del tercer espacio⁸. Es cierto que ya está habiendo algunos intentos de ir formando a las nuevas generaciones en educación primaria y secundaria, menos en bachillerato, con algunas iniciativas o actividades puntuales como las anteriormente referidas. Pero lo cierto es que se ha podido avanzar poco en este sentido a la hora de definir los diseños curriculares en los distintos niveles de la educación (primaria, secundaria, bachillerato y universitaria), una cuestión que conviene no abandonar.

A continuación, se abre un turno de abierto de palabra para formular preguntas, comentarios o réplicas a lo expuesto en la mesa.

⁷ Otras iniciativas más recientes han sido la 'Guía Didáctica de la Agenda Urbana' destinada al alumnado de Educación Primaria, las Unidades Didácticas '¿Qué conozco de mi territorio?' de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana destinadas al alumnado de 5º de Primaria y 3º de Secundaria, y el juego 'La comarca' del Departamento de Urbanismo de la Universidad Politécnica de Valencia para estudiantes de primeros cursos universitarios (Farinós, J. y Valenzuela, L.M. (2022). ¿Qué caracteriza a un buen planner? En J. Farinós y J. Olcina (eds. y coords.) Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 779-781).

⁸ Benach, N. y Albet, A. (2010). Edward W. Soja. La perspectiva postmoderna de un geógrafo radical. Barcelona: Icaria.

Pide la palabra **María Luisa Gómez**, vicepresidenta de FUNDICOT, quien, tras agradecer todas las intervenciones, apunta de nuevo a la intersección existente entre práctica, academia e innovación. Apunta a cómo se puede estimular dicha innovación, desde la academia y en los ámbitos regulatorios, pudiendo emplear para ello herramientas como la inteligencia artificial (IA), por ejemplo, los modelos de digitalización o los gemelos digitales. A modo de reflexión se pregunta en qué medida esta herramienta tecnológica no puede alterar, de forma poco abrupta, esa secuencia aludida de primero hacemos y luego teorizamos, y sobre cómo podría producirse ese cambio.

Interviene a continuación **Antonio Serrano**, fundador y miembro de la Junta de FUNDICOT, para recordar que una disciplina que combina muy bien innovación, academia y práctica es la medicina. Un saber que desde tiempos milenarios ha tenido que responder a problemas reales o imaginarios de los seres humanos, y que a través de la autodepuración del método ha logrado llegar a establecer pautas, protocolos e incluso conocimiento científico sobre el que sustentar la práctica. Volviendo al campo del territorio y la ciudad, señala que hay que restituir la relación entre la academia y la innovación sin perder la idea de globalidad. Fundamentalmente desde la investigación, con capacidad de dar solución a problemas reales, que en algunos casos son importantes y son grandes.

La principal dificultad que tenemos en urbanismo y ordenación del territorio es que el laboratorio está ahí fuera. Es muy difícil, en un ámbito estrictamente académico, con fondos muy limitados, llegar a producir realmente un conocimiento. Pero aun así se consigue, y cuando se hace otorga una función de liderazgo. Sin embargo, se manifiesta muy crítico con el sesgo dominante en la academia en este momento, en el que cada vez más la investigación se circunscribe a ámbitos muy reducidos, temáticamente muy “estrechos”, en los que es posible aplicar parametrizaciones y algoritmos interpretativos (lo que los sociólogos llaman método estructural funcionalista). Eso es importante, pero no es sustancial, como sí lo es sacar conclusiones y propuestas.

La mayor parte de los problemas que tienen relación con el territorio y el urbanismo son más globales, pero hay un sesgo cada vez más positivista en la investigación, también en una disciplina como la geografía que tenía la gran aportación de venir de las ciencias humanas y tener esa voluntad holística. La academia tiene que volver a ganar músculo en ese sentido. No siempre se puede investigar cuando hacemos urbanismo (lo que no casa bien con los criterios para la promoción de la carrera universitaria que ha venido empleando la ANECA hasta ahora), pero a veces sí. Y ahí también estaría el papel de la administración. Hay mucho talento en las administraciones que solamente está dedicado al control, a la regulación a posteriori, una labor necesaria que en muy poco tiempo podrá hacer la IA, porque si las licencias se automatizan el control lo podrá hacer posteriormente un algoritmo.

Corren malos tiempos porque cuestiones como la complejidad y las visiones globales aparentemente no crean valor a corto plazo, por lo que no se les ve la utilidad. La academia debe volverse a atrever con el pensamiento crítico y la visión más global; no como un lugar de refugio del descontento sino de pensamiento crítico positivo capaz de generar alternativas (de pensamiento y de soluciones). Y la administración tiene que ganar capacidad de liderazgo. Simplemente, si los municipios del Barranco del Poyo hubieran actualizado sus planes urbanísticos hace 5 o 6 años, no habrían sufrido con la misma intensidad la catástrofe de las inundaciones del 29 de octubre de 2024. Finalmente, es en la práctica donde estos planteamientos desde las administraciones y desde la propia academia pueden llegar a compatibilizarse y dar respuestas, reales, a lo que la gente necesita de verdad.

Responde **Miguel Abelleira**, agradeciendo que se haya mencionado la academia de forma expresa. Enfatiza en la urgencia de superar el ensimismamiento y el aislacionismo de las especialidades en el mundo académico. La universidad pública tiene como primer fin formar profesionales en sus diferentes titulaciones, pero si se ciñen a eso exclusivamente se estaría cometiendo el error de desaprovechar esa potencialidad que se acaba de indicar ahora mismo. Para ello, hay que apostar por la cooperación con los organismos políticos y convencer de que en determinados momentos la academia es necesaria y una inversión totalmente rentable. En la universidad pública, al menos hasta ahora, los objetivos fundamentales son los académicos, no son ni políticos ni económicos (aunque cada vez más), y se dispone de recursos materiales y sobre todo humanos, profesorado y estudiantes. Si 100 estudiantes se ponen a pensar en una propuesta ante un problema o demanda social y obtenemos cinco buenas ideas, se pregunta, ¿cuánto valor real tiene eso? En la academia hay que entender como algo absolutamente natural la vinculación con la realidad económica, industrial y productiva de las empresas, y la imbricación con la administración política para enfrentar retos y desafíos que atañen e interesan a la población.

Maria Prezioso interviene para recordar que, si estamos aquí, si se organiza este Congreso, es porque en realidad todos queremos que el resultado o las conclusiones sirvan para que en un momento determinado se plasmen en una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. En el actual contexto, complejo, tenemos que delegar ciertas cosas en la ordenación del territorio. El planeamiento es un servicio público. Si tenemos una institución pública, esta se ha de regir por una serie de normativas, con el deber de colaborar y cooperar entre los diferentes niveles y departamentos, pero también con los profesionales y la población ante la que responde. Si no hacemos esto, no podremos crear nada para las generaciones futuras. Como les dice a sus estudiantes de economía, necesitamos esto para realizar un plan económico sostenible. Hay que mejorar en las inversiones y en las inversiones empresariales, es una decisión ética. El plan es una decisión ética en la vida. La mesa se cierra con una breve síntesis por parte del moderador de las principales argumentos e ideas fuerza que han sido expuestos, que se recogen ampliados en el epígrafe siguiente, y el agradecimiento a los y las ponentes de la mesa, así como a todos y todas los y las asistentes, participantes, en este XII CIOT.

4. Conclusiones

En nuestro país no se ha dejado de trabajar en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pero no siempre este trabajo está teniendo unos efectos directos sobre el territorio, sobre el modelo territorial, el bienestar de la población, la sostenibilidad o el mantenimiento de la biodiversidad en el actual contexto de policrisis y cambio climático. Cabe preguntarse, entonces, cuáles son los principales problemas que impiden la implantación de los instrumentos de planificación territorial y urbana y la manera de sortearlos; qué tipos de experiencias y soluciones se están implementando, o es posible poner en práctica, para hacer frente a esta situación.

1. Debe conectarse la planificación con la acción y la financiación:

- La ordenación debe tener en cuenta la economía, contando para ello con un plan de acción que siga a los instrumentos de planeamiento más normativos.

- Los documentos de planificación rara vez se acompañan con claros mecanismos operativos o financieros, lo que significa que muchos objetivos quedan como aspiraciones en lugar de realidades. Eso motiva la desconexión entre la planificación y la implementación.
- Dado que la propiedad del suelo es mayoritariamente de titularidad privada, la implementación de los planes depende de la colaboración con los propietarios privados. Esto nos lleva a la necesidad de su incorporación en los procesos de elaboración del instrumento (conclusión 6).
- El planeamiento urbanístico tradicional logró establecer un sistema que permitiría actuar a las administraciones y a los particulares, sujetando la propiedad al dictado de los planes. Pero esto ha derivado en un sesgo muy importante justamente hacia la regulación del derecho de la propiedad, en lugar de centrarse en lo sustantivo (el modelo de ciudad o de territorio). La inseguridad jurídica, el alargamiento de plazos, la burocratización, la judicialización han eclipsado los verdaderos objetivos del planeamiento. Hay que volver a lo esencial.



Imagen 7: Cierre de mesa por el moderador, Joaquín Farinós, presidente de FUNDICOT. Autor: Julian Bueno Risco.

2. Entender para quién se hace el planeamiento (el destinatario) y para qué queremos organizar y ordenar un territorio (el objetivo, claramente definido y entendible por la población):

- Regular la propiedad no es un valor en sí mismo, como sí lo es conseguir un medio ambiente más saludable o identificar y corregir los riesgos asociados al cambio climático.
- Nos enfrentamos a una renovada agenda de objetivos para la transición territorial y urbana para la cual ya no resulta tan útil el instrumental del que se dispone. Es el motivo por el que ahora se recurre a lo estratégico.
- El urbanismo y la ordenación del territorio deben preocuparse por la salud como tema central, como síntesis de lo medioambiental, la equidad social y, en última instancia, del bienestar.
- Los riesgos y las catástrofes están llegando a constituirse como el nuevo vector protagonista de la acción, organizador de un estilo de vida para el que deberemos diseñar mejor las ciudades y la movilidad. Como también sucedió en los orígenes del planeamiento, el hecho práctico está llevando a innovar, la necesidad vuelve a preceder a la norma.

3. Reorganizar el sistema de planeamiento asegurando la coherencia y compatibilidad entre sus instrumentos, con diferentes niveles de concreción y vinculatoriedad legal:

- La escala es una cuestión que pone en crisis el actual sistema de planificación. El nivel regional, en Portugal y en Francia, y el nivel supramunicipal/subregional, en España, están siendo el eslabón más débil de la cadena. Resulta difícil para los municipios coordinar de manera intermunicipal o supramunicipal las diferentes estrategias y actividades.
- Muchos de los procesos naturales y socioeconómicos no respetan los límites administrativos. El medio ambiente, la energía (lugares de producción y de consumo) o el reacomplamiento campo-ciudad no reconocen los límites municipales. Tampoco la base de la división administrativa es suficiente para regular los usos del suelo, en muchos casos necesariamente metropolitana e incluso interregional.
- Diferenciar, como ya se ha empezado a hacer, entre los instrumentos normativos, que detallan los usos del suelo a escala menor (municipal e intramunicipal), y los instrumentos más flexibles y estratégicos que establecen las grandes intenciones y objetivos a largo plazo, a los que se supeditan o no contradicen los primeros.

4. El reto de la coordinación vertical, sectorial y horizontal. Volver a dar valor al enfoque integral y no reducir la planificación a lo sectorial:

- La ausencia de una dimensión transversal, de la componente territorial en las políticas sectoriales, es una gran limitación para la implementación de los instrumentos de planteamiento territorial y urbano. El personal de las administraciones suele carecer de una cultura de ordenación del territorio, centrándose en su trabajo en sus propias perspectivas sectoriales.
- La planificación estratégica resulta una buena alternativa. No tiene por qué sustituir a la planificación oficial, pero sí pueden ser un importante complemento y contribuir a fomentar esa concienciación territorial entre el personal responsable de las prácticas de ordenación. Las estrategias entran y se centran en la geografía real de los problemas, en lugar de limitarse a hacer las cosas conforme a los bordes administrativos impuestos.

5. Como política técnicamente asistida, los problemas en las relaciones ciencia-política que pueden limitar su rendimiento están en la cúspide; esto es, en cómo los máximos responsables de las decisiones políticas reciben y utilizan el conocimiento:

- El planeamiento territorial y urbano es un servicio público que se ha de regir por una serie de normativas, con el deber de colaborar y cooperar entre los diferentes niveles y departamentos, pero también con los profesionales y la población ante la que responde. El plan es una decisión ética.
- La relación entre comunidades de práctica y epistémicas es crucial y debería funcionar en un doble sentido. El énfasis, sin embargo, se viene poniendo en los expertos (profesionales y académicos), para que faciliten innovaciones que poder incorporar a la administración pública, repensando sus métodos de definición y resolución de problemas, para lograr tener así un mayor impacto y reconocimiento social.

- A pesar de los avances en ese sentido, a menudo se produce un claro desajuste entre el diagnóstico y la elección política, demostrando que los resultados analíticos no siempre se traducen en orientaciones políticas. Eso lleva a ver ambos mundos como dispares, como caras de una misma moneda que no siempre se corresponden: los técnicos proponen y los políticos disponen.
- No se trata de que los políticos sean técnicos sino de que se apoyen en ellos (política técnicamente asistida, recordemos). En ese caso, la experiencia demuestra que los resultados son mejores.

6. Relaciones entre conocimiento experto y conocimiento práctico para una mayor eficiencia. Lenguajes y la imprescindible divulgación y participación:

- La planificación territorial y urbana forma parte de una política pública técnicamente asistida, que además debe ser socialmente aceptada y entendida.
- Los planificadores han de tener no solo una capacitación técnica, que se les presupone, sino también y fundamentalmente una capacidad pedagógica de transmisión a la población, para que ésta sea capaz de entender cómo se planifican y gestionan su entorno, territorio y ciudad.
- Técnicos y expertos de la academia emplean un lenguaje y unos conocimientos que otras comunidades no tienen por qué interiorizar. Eso exige pensar en cómo crear nuevas formas de acercar los conocimientos técnicos a la sociedad civil; por ejemplo, explicando con suficiente claridad en qué van a incidir en su modo de vida lo que proponen los nuevos instrumentos de planificación y cómo van a condicionar/mejorar su modo de vida. Resulta mucho más práctico, sin embargo, intentar aplicar nuevos enfoques de planificación que involucren a las comunidades (la participación) en el proceso planificador desde el principio.
- Desde el punto de vista del input, un mayor conocimiento del planeamiento por parte de la población hará que aquel se pueda implementar mejor. Desde el punto de vista del output hay que poner el foco en la eficiencia. Para ello, la solución pasa por diseñar y planificar con las personas.
- La administración tiene una capacidad muy relevante, pero carece del conocimiento empírico de lo que significa operar en cada territorio de manera material (el diagnóstico interno). Por su parte, la población del lugar conoce mejor que nadie su realidad, pero carece de las herramientas para poder tener un juicio sobre procesos más generales que le afectan (el diagnóstico externo).
- No se precisan más leyes, sino incluir a la población en el proceso, sobre todo la periférica, en una adecuada y constructiva participación. A partir de experiencias con un carácter más innovador, capaces de cuestionar la costumbre y de introducir nuevas prácticas más allá del simple cumplimiento de mínimos que marca la legislación actual.

En suma, y para finalizar, el planeamiento se enfrenta, a nivel sustantivo, a una nueva agenda de problemas y retos. A nivel procedimental también precisa de ajuste, flexibilidad e intercambio. Se cuenta con directivas, reglamentos, leyes e instrumentos de los que poder hacer uso; pero, en último extremo, las personas a quienes se enfocan las propuestas son diferentes, porque sus necesidades y querencias varían. Hay que dar respuesta a diferentes situaciones, en diferentes momentos y lugares, lo que tiene mucho de problema desestructurado, de fenomenología, complejidad y transacción, tal y como ha quedado reflejado a lo largo del texto.



Autor fotografías: Julián Bueno Risco

7ª Mesa Redonda: Desafíos para la Ordenación del Territorio en España

Enrique Antequera Terroso

Profesor jubilado. Dpto de Urbanismo. Universitat de València

1. Objetivos y composición de la Mesa

Continuando con la pauta seguida en los congresos celebrados hasta el momento, la última de las Mesas Redondas programadas en esta décimo segunda edición del Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (XII CIOT), organizado por FUNDICOT y la Consellería de Vivenda e Planificación de Infraestructuras¹ de la Xunta de Galicia, reunió a representantes de diferentes administraciones autonómicas con competencia en Ordenación del Territorio (OT). La mesa, con el lema “Desafíos para la Ordenación del Territorio en España”, buscaba analizar desde el punto de vista de dichas administraciones, algunas de las condiciones sobre los que se desarrolla la planificación territorial en nuestro país, partiendo de las legislaciones y experiencias de las CC.AA. representadas en la mesa. En ella confluyeron territorios con problemáticas y particularidades diversas, aunque la despoblación, el consiguiente envejecimiento de la población y la debilidad del sistema urbano, aparecen como una característica común a casi todas. Lo que debe considerarse como un elemento determinante en la forma en que se percibe desde estas administraciones regionales, la gestión del planeamiento.

La Mesa estaba integrada por ocho representantes de CC. AA, moderados por M.^a **Encarnación Rivas Díaz**, arquitecta municipal de Pontevedra y durante los últimos 16 años Directora General de Urbanismo de la Xunta de Galicia. Los otros miembros de la Mesa eran **Juan Carlos Abascal Candás**, licenciado en Económicas y Empresariales, ex alcalde de Ermua y actualmente Viceconsejero de Planificación Territorial y Agenda Urbana de Gobierno Vasco. **José A. Carrillo Morente**, licenciado en Derecho y en la actualidad Viceconsejero de Planificación Estratégica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. **Miguel Ángel Pérez Hernández**, licenciado en Derecho y Consejero Delegado de la empresa Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental S.A (GESPLAN), empresa pública del Gobierno de Canarias, adscrita a la Consejería de Transición Ecológica y Planificación Territorial. **José Antonio Marcén Zunzarren**, licenciado en Geografía y Director General de Ordenación del Territorio del Gobierno Foral de Navarra. **Ángel M.^a Marinero Peral**, arquitecto, que actualmente ocupa el cargo de Secretario General de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León y, finalmente, **Ignacio Ruiz Latierro**, ingeniero de Caminos y Director General de Ordenación del Territorio del Principado de Asturias.

2. Los desafíos para la Ordenación del Territorio en España

En 1983, la Conferencia Europea de ministros responsables de Ordenación del Territorio dio su aprobación a lo que pronto se convirtió en la definición clásica de lo que debería entenderse como Ordenación del Territorio. Aunque parece claro que, transcurridos 40 años, la definición está necesitada de una revisión, su gran valor es que establecía las bases y los principios sobre los que a partir de entonces se ha venido desarrollando la OT.

¹ En <https://www.fundicot.org/XII-ciot/> están recogidos los videos de todas las sesiones, así como el libro de actas del congreso.

Aunque no es este documento el marco más adecuado para entrar en consideraciones sobre una definición, sobradamente conocida por todos aquellos que se dedican a trabajar en OT, si parece importante remarcar los elementos fundamentales que aparecen en ella y que siguen siendo la base conceptual de la OT: su naturaleza de disciplina científica, de técnica administrativa y de política; a lo que se añade el enfoque inter-disciplinario inherente a ella y su carácter democrático, global, funcional y prospectivo. Todo ello supone que la práctica de la OT esté sujeta a una serie de consideraciones importantes, bastante de las cuales se han añadido en el transcurso de los años², lo que supone que su aplicación sea especialmente compleja, laboriosa y necesitada de un seguimiento y revisión continuados si se quiere asegurar la bondad de los resultados que, por lo demás, sólo se podrán apreciar a medio y largo plazo.



Figura 1. Número especial de la Revista Cuadernos de Ordenación del Territorio dedicado al 40 aniversario de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de efeméride a cuestión de futuro³.

A la vista de lo anterior, lo más frecuente es que el desarrollo de un plan territorial, ya de por sí complejo, se vea sometido a una serie de condicionantes tanto técnicos como administrativos o políticos, que surgen en cualquiera de sus fases de redacción, tramitación o ejecución y, como consecuencia de esto, sea necesario reorientar el plan en alguna o algunas de sus determinaciones iniciales, bien excluyéndolas, bien incluyendo otras que no habían sido consideradas inicialmente.

La naturaleza e importancia de los retos o condicionantes depende básicamente de las características del territorio sobre el que se trabaja y de su entorno y de la legislación que sirve de base al plan. A una escala macro, europea, podemos encontrar una relación de los principales de ellos en la Agenda Territorial 2030 de la UE⁴. A una escala más local, la bibliografía que figura al final de este artículo ha centrado en una escala micro, la española, la relación de los retos de todo tipo que condiciona la práctica de la OT en nuestro país.

² Evidentemente el cambio climático por su carácter global y sus negativas consecuencias ambientales, sociales y económicas, sería uno de los más relevantes.

³ Disponible en la web de la asociación <https://www.fundicat.org/cuadernos-de-ordenacion-del-territorio-6a-epoca/>

La Carta Europea se puede leer en <https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf>

⁴ <https://territorialagenda.eu/es/>

Para concluir este apartado y entrando en las particularidades propias, parece claro que la planificación territorial no juega, actualmente en España, un papel significativo en lo que debe ser el objetivo último de toda acción pública, la mejora del bienestar de los ciudadanos. En esta línea, lo señalado por Antonio Serrano en el capítulo que firma en el libro “Territorio y Estados. Elementos para la coordinación del territorio en el siglo XXI”⁵, incluido en la bibliografía, no conduce al optimismo. Según Serrano:

“...ni las distintas leyes sucesivamente desarrolladas desde 1956, ni la competencia de la Administración General del Estado -AGE- (cuando la tenía) o la competencia actual de las Comunidades Autónomas -CCAA- en materia territorial, ambiental y urbana, han evitado los principales graves problemas que perduran en la actualidad en el campo de la transformación territorial y urbanística.

¿Podemos esperar un futuro distinto? Más que poder esperar, habría que señalar la necesidad imperiosa de un cambio general en el comportamiento de las administraciones, ante un marco que va a venir caracterizado por unos procesos de cambio global (globalización y predominio de la economía financiero-especulativa sobre la productiva; cambios en los condicionantes mundiales al desarrollo, incidencia del calentamiento global, etc.), con graves y urgentes retos y consecuencias para la sociedad.”



Imagen 1: Integrantes de la mesa. De izquierda a derecha: Encarnación Rivas Díaz (moderadora), Juan Carlos Abascal Cándas, Jose Carrillo Morente, Miguel Angel Pérez Hernández, Jose Antonio Marcén Zunzarren, Angel Marinero Peral e Ignacio Ruiz Latierro. Autor: Julián Bueno Risco.

⁵ Serrano Rodríguez, A (2018). La ordenación del territorio en España: pasado, presente y ¿futuro? Una visión desde experiencias de gestión propias. En Farinós Dasí, J. (coord.). Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI. (849-926). Tirant humanidades

3. Síntesis de las intervenciones de los ponentes

La síntesis de la mesa redonda se ha realizado siguiendo un orden cronológico, a partir de las tres cuestiones de debate desarrolladas a continuación y propuestas por la moderadora.

3.1. Las nuevas propuestas flexibilizadoras del planeamiento urbano y la posible hegemonía de los planes territoriales y sectorial sobre los generales

Tras la presentación de los participantes en la mesa, la moderadora **M.^a Encarnación Rivas**, hace una serie de reflexiones que finalizan con una pregunta al resto de componentes de la mesa, que orientarán gran parte de su contenido posterior.

Las reflexiones tienen que ver con el papel del planeamiento urbano como garante de seguridad jurídica, que se puede ver amenazada por un cierto afán flexibilizador del planeamiento, y del rol de los ayuntamientos como entidades mayores de edad, plenamente competentes y responsables.

Esta minusvaloración de las administraciones locales se traduce en que el planeamiento territorial se puede alzar, en ocasiones, como suplantador de las determinaciones o de las ausencias de la planificación urbana, con una visión supremacista sobre ésta.

La pregunta que dirige a los ponentes es sobre cómo ven esa visión supremacista de la planificación territorial, empleada para imponerse sobre las determinaciones urbanísticas de los planes municipales.

En general, las respuestas van en la línea de señalar que la planificación territorial y urbana no son elementos contradictorios, sino complementarios en tanto que se fortalecen mutuamente. Para **J. Carlos Abascal** el momento actual no es de simples cambios acelerados, sino que se trata de un cambio de época, de paradigma, que genera miedos e incertidumbres a los que hay que enfrentarse colaborando entre administraciones, en este caso la autonómica y la local y trabajando a partir de unos esquemas de ordenación y del impulso al desarrollo de los planes generales. Los retos son complejos y, por tanto, las soluciones también lo son, teniendo que basarse en un conocimiento compartido de múltiples disciplinas.

Por su parte, para **J. Antonio Carrillo** el problema no reside en la suplantación del urbanismo por la OT sino en la forma de vincular ambos. Para ello, ve dos problemas básicamente centrados en la planificación urbana. El primero tiene que ver con el objeto. Los planes generales deben adaptarse a la nueva época y adecuarse a los instrumentos de OT, especialmente a las agendas urbanas. El otro es el sujeto. A su entender se tiene una idea excesivamente maximalista de los municipios y de la autonomía local. No se puede echar sobre la administración municipal, especialmente la de menor tamaño, labores o trabajos que no tienen capacidad de afrontar por mucho que se les ayude con subvenciones o que se modifique las normativas.

Como posible solución propone una planificación territorial que no sea ni regional ni provincial sino comarcal, tal como se está haciendo ya en Extremadura o Aragón. Su comunidad, Castilla-La Mancha, está considerando plantear sobre la base de las agendas urbanas un modelo territorial comarcal aplicable y que sea parte de los planes urbanísticos municipales.



Imagen 2: Intervención de Jose Antonio Carrillo Morente. Autor: Julian Bueno Risco.

En su intervención, **Miguel Ángel Pérez** comenta la situación vivida en Canarias a raíz de la aprobación en 2017 de la Ley del Suelo y de Espacios Naturales⁶, que exigía que las competencias urbanísticas pasasen en toda su tramitación a los ayuntamientos. En esa misma fecha de 2017, la Federación Canaria de Islas abogaba para que la gestión del suelo rústico pasase a ser competencia de los cabildos, justificando esta propuesta en que son precisamente los cabildos los que tienen la visión territorial al ser los responsables de los planes insulares de ordenación. Lo cierto es que la propuesta de la Federación no fue aceptada y se mantuvo el texto en la ley, aunque de entonces a ahora no se conseguido aprobar ningún plan general de ordenación (PG).

En su opinión, los ayuntamientos, que en el caso canario no presentan las situaciones de despoblamiento que se dan en otras CC. AA, no tienen el “músculo” suficiente para hacer frente a todas las cuestiones que deberían integrarse en un plan general, como el cambio climático, la economía circular, agua, energía, conectividad, etc.

J. Antonio Marcén divide su intervención en dos partes. En la primera analiza la potencial obsolescencia de los planes generales. En su opinión, la figura actual de los planes generales es una figura ya caduca y necesitada de una profunda reforma legal. En la administración navarra se tiene una idea bastante compartida de que estos planes no son, para muchos ayuntamientos, ni una ayuda, ni un instrumento eficaz de gestión. Más bien al contrario, el plan general se convierte para muchas iniciativas públicas y privadas en un elemento de fricción, lo que, sumado a la complejidad administrativa de su tramitación y puesta en práctica, hace que un número importante de esas iniciativas finalmente no se puedan materializar.

Como solución ofrece una propuesta basada en dos pilares. En el primero, aplicable a los municipios con una cierta entidad poblacional, la idea es separar radicalmente, en el sistema de planeamiento municipal, lo estratégico de lo operativo. Que lo estratégico no entre en las técnicas de clasificación,

⁶ Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. BOE 138 de 19 de julio de 2017

de concesión de derechos y obligaciones, sino en la articulación del territorio, y fije estándares de calidad urbana. El desarrollo, la pormenorización y la gestión se deja a instrumentos operativos de competencia plenamente municipal.

Para los municipios de menor tamaño y sin papel territorial relevante, donde “nunca pasa nada”, se iría a un régimen urbanístico simplificado, para el que bastaría con unas bases de ordenación territorial muy esquemáticas. En estos municipios, los pequeños desarrollos que se puedan plantear se resolverían de manera concertada a tres bandas: el promotor de la actuación, el ayuntamiento y la administración foral, elevando ese convenio a rango de instrumento de ordenación urbanística operativa.

Respecto la segunda cuestión, la supuesta supremacía del planeamiento territorial sobre el urbano, indica que en Navarra los planes territoriales y sectoriales supramunicipales vienen de antiguo, puesto que aparecen en la legislación de 1986 y, salvo algún caso puntual, no ha habido actuaciones en contra ni por parte de los ayuntamientos ni de la judicatura. Por el contrario, estos instrumentos se muestran operativos para resolver problemas como el de la vivienda, especialmente en áreas metropolitanas.

Por último, recuerda que, en la actualidad, lo más complejo a la hora de aprobar y desarrollar cualquier planeamiento, son las larguísimas tramitaciones ambientales, incluidos los informes sectoriales, que posteriormente deben ser integrados y ponderados y que, en el caso de Navarra, dan lugar a un informe conjunto del gobierno foral.



Imagen 3: Intervención de Jose Antonio Marcén Zúnzarren. Autor: Julián Bueno Risco.

Ángel Marinero habla desde el conocimiento estadístico que le ofrece su trabajo de apoyo al BOE en el seguimiento de los códigos urbanísticos de toda España. Este conocimiento le permite afirmar que, efectivamente, se está utilizando un cierto tipo de planes territoriales para suplantar al planeamiento urbanístico. Se trata de instrumentos de intervención directa, controlados por las administraciones regionales y que con una u otra denominación, han sido adaptados por todas las CC.AA. Sin embargo, no se debe olvidar que, en ocasiones, son los mismos ayuntamientos los que solicitan la aplicación de estas figuras por dificultades para la implantación de determinados proyectos, cuya tramitación sobrepasa su capacidad de gestión.



Imagen 4: Intervención de Ángel Marinero. Autor: Julián Bueno Risco.

PLANES Y PROYECTOS SINGULARES			PLANES Y PROYECTOS SINGULARES		
Instrumentos de intervención directa en el territorio Control decisional y de procesos por la administración regional Regulados en todas las CCAA Potenciados en sucesivas reformas legales Variada nomenclatura					
• Galicia:	Proyectos de Interés Autonómico	PIA	• Castilla-La Mancha:	Proyectos Prioritarios	PP
• Andalucía:	Declaración de Interés + Proyecto de Actuación Autonómico	DIA PIA	• Castilla y León:	Planes y Proyectos Regionales	PR
• Aragón:	Planes y Proyectos de Interés General	PIG	• Cataluña:	Planes Directores Urbanísticos Actuaciones Estratégicas de Interés Supramunicipal Áreas Residenciales Estratégicas + Sectores de Interés Supramunicipal	PDU
• Asturias:	Proyectos de Interés Estratégico	PIER	• Extremadura:	Proyectos de Interés Regional Plan de Ordenación con Incidencia Territorial Proyecto Empresarial de Interés Autonómico	PIR
• Baleares:	Proyectos Industriales Estratégicos	PIE	• La Rioja:	Proyectos de Interés Supramunicipal	PIS
• Canarias:	Proyectos de Interés Insular o Autonómico	PII / PIA	• Madrid:	Actuaciones de Interés Regional Proyectos de Alcance Regional	AIR PAR
• Cantabria:	Proyectos Singulares de Interés Regional	PSIR	• Murcia:	Proyectos Estratégicos Programas de Actuación Territorial	PE PAT
			• Navarra:	Planes / Proyectos Sect. con Incidencia Supramunicipal	PSIS
			• País Vasco:	Proyectos de Interés Público Superior	PIPS
			• Com. Valenciana:	Proyectos Territoriales Estratégicos	PTE

Figura 2. Instrumentos territoriales de intervención directa de las CC.AA. Fuente presentación de Ángel Marinero. 7ª mesa redonda del XII CIOT

Ignacio Ruiz, desde una visión de compromiso entre posiciones, señala que los PGs no se pueden sustituir ni por las agendas urbanas, ni por otros instrumentos similares, del mismo modo que la OT sigue siendo una herramienta necesaria.

En cualquier caso, entiende necesario simplificar y descargar de contenido a los PGs, enfocándolos hacia una planificación más estratégica, similar a lo que acaba de indicar **José A. Marcén**. A partir

de esta idea, concreta que en la ley que ahora está en discusión en Asturias⁷, los PGs pasan a denominarse planes estratégicos y formula un planeamiento en dos velocidades que, según el dinamismo de los municipios, se clasifican en los de tipo A y los de tipo B. En los municipios grandes o dinámicos, el esquema de PG será muy similar al actual. En los municipios pequeños y regresivos, la planificación urbana se simplifica notablemente.

Igualmente, la citada ley introduce la posibilidad de desarrollar un planeamiento urbano supramunicipal o incluso comarcal.

Por lo que respecta a los planes territoriales, deben entenderse como un instrumento complementario, que resuelva los problemas municipales cuando éstos no pueden hacerlo o en casos en que es imprescindible un tratamiento integral del territorio, como, por ejemplo, la protección del litoral. En absoluto pueden avasallar o suplantar a los ayuntamientos. Por ejemplo, en Asturias, los parques eólicos, sólo se aprueban con la previa conformidad de los ayuntamientos afectados, a falta de que vengan expresamente recogidos en su normativa municipal o en el correspondiente plan especial.



Imagen 5. Intervención de Ignacio Ruiz. Autor: Julián Bueno Risco.

Encarnación Rivas ofrece el ejemplo de la legislación gallega a la hora de acortar los plazos y de simplificar los planes urbanísticos. Por lo que respecta a lo primero, la ley del Suelo de 2016⁸, simplifica y acorta la tramitación de los planes integrando la tramitación urbanística con la ambiental.

También se han acortado plazos en la tramitación de los informes sectoriales. Tras la aprobación inicial del plan por el ayuntamiento y su remisión a la DG de Urbanismo, ésta recaba todos los informes sectoriales autonómicos con un plazo máximo de entrega de tres meses. Si en ese plazo no se entrega, se certifica el silencio administrativo y se continua con el trámite.

⁷ Anteproyecto de Ley del Principado de Asturias de Ordenación Integral del Territorio de Asturias. <https://asturiasparticipa.asturias.es/-/anteproyecto-de-ley-del-principado-de-asturias-de-ordenaci%C3%B3n-integral-del-territorio-de-asturias>

⁸ BOE núm. 81, de 04/04/2016. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2016-3191>

3.2. Sobre la necesidad de contar con un planeamiento territorial o sectorial para la mejor gestión y simplificación del planeamiento urbano

Siguiendo con el necesario acortamiento de la tramitación de los planes y su simplificación en la medida de lo posible, Encarnación Rivas cita el Plan Básico Autonómico de 2018, que recoge todas las afecciones sectoriales autonómicas y estatales de Galicia.

En este plan se definen las áreas de interés territorial integradas por las zonas de protección de recursos naturales, de paisaje y de infraestructuras. Sobre ellas, el planeamiento municipal no puede hacer una regulación que contradiga la que aparece en el citado Plan Básico. De esta forma, una parte muy importante del suelo de Galicia ya contaría con una normativa específica.

Por último, el Plan Básico propone una ordenanza tipo orientativa que el PG puede incorporar o ajustar para el suelo urbano residencial intensivo, extensivo, industrial o dotacional.

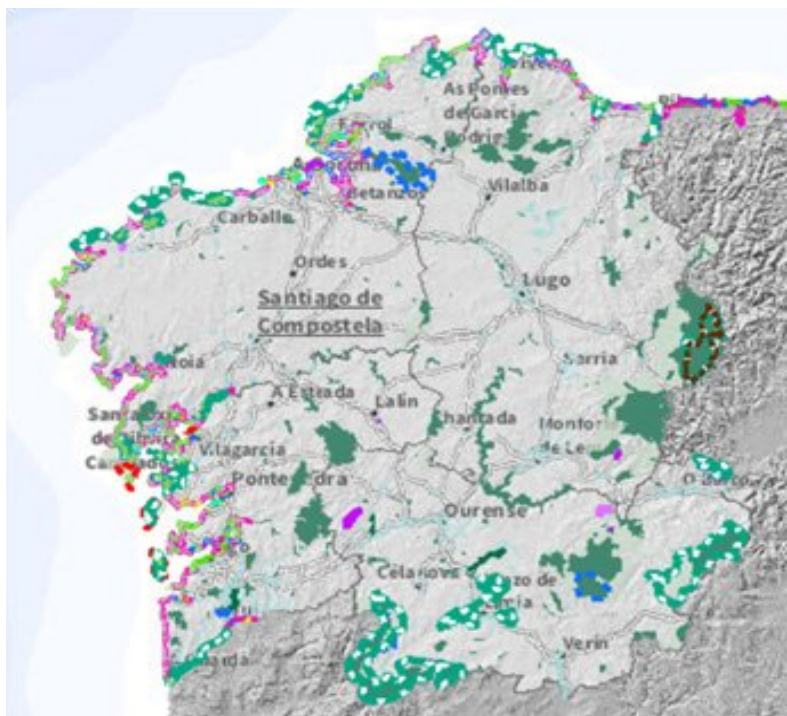


Figura 3. Ejemplo de cartografía del Plan Básico de Galicia. Afecciones que clasifican suelo rústico de especial protección.

Por otro lado, insiste sobre la “perversión” que suponen calificar algunos proyectos como estratégicos como carril rápido para su aprobación, en muchos casos incumpliendo el propio planeamiento municipal, de manera que, como bien indica, todo el mundo tiene que cumplir la norma, salvo que sea una administración pública.

Para **J. Antonio Marcén** el verdadero elemento que da lugar a dicha “perversión”, es el uso que se le da a la herramienta, no la herramienta en sí misma. No parece razonable que se descarten estos instrumentos por un uso incorrecto, cuando las figuras de planificación supramunicipal son claramente necesarias para casos concretos que, de otra forma, serían mucho más difícil de resolver.

Como ejemplos pone dos que se han dado en Navarra. La necesidad de disponer de líneas eléctricas de gran capacidad que den servicio a zonas industriales o con potencial para crearlas y que carecen

de ellas. Se da el caso de municipios que en su normativa especifican que por su término municipal, estas líneas sólo pueden ir soterradas. Algo similar sucede con las propuestas para ampliar el parque de viviendas de protección que chocan con municipios que prefieren la implantación de otros usos como comerciales o industriales. En ambos casos, la solución más rápida y efectiva sólo puede ser hacer uso de documentos de planificación sectorial que se sobrepongan a las normativas o resistencias municipales.

En Navarra, la legislación comercial obliga a tramitar los grandes centros comerciales mediante una figura de este tipo que, pese a lo que se pueda pensar inicialmente, es muy defendida por las asociaciones de comerciantes. Posiblemente porque confían más en el juicio territorial del gobierno que en los propios municipios a la hora de autorizar o no un gran centro comercial.

En esta línea de la necesidad de disponer de estos instrumentos para situaciones o propuestas no recogidas previamente en ninguna planificación, se expresa **Ángel Marinero**.

J. Carlos Abascal se muestra de acuerdo con esto. No se trata de la disponibilidad de las herramientas sino de cómo se utilizan, además de resaltar la importancia de estos planes como elementos de cohesión territorial, fruto del diálogo entre los agentes con capacidad de intervención sobre el territorio.

También se manifiesta con esta idea **Ignacio Ruiz**. En Asturias ya existe una vía exprés, todavía sin usar, para proyectos estratégicos autonómicos y de interés regional. Vía que, lamentablemente, se amplió a los proyectos de empresas privadas con la ley de 2024⁹. Actualmente hay sobre la mesa tres propuestas de empresas: un centro comercial, una instalación minera muy polémica, una urbanización de un polígono industrial. Todas difícilmente justificables como estratégicas. Pese a todo, parece lógico que existan mecanismos para momentos y proyectos concretos.

M. Ángel Pérez indica que en Canarias también se introdujeron, con la ley 4/2017, los proyectos de interés insular y autonómico y los proyectos de interés público y social, más enfocados a los ayuntamientos, sin que se pueda asegurar que hayan servido para lo que se crearon. Además, distintas sentencias del TSJC y del TS han limitado notablemente el alcance de este tipo de proyectos. La única excepción han sido los proyectos energéticos para los que, a partir de la ley del sector eléctrico, ha sido posible acortar sensiblemente los plazos.

J. Antonio Carrillo también resalta que Castilla-La Mancha no es ajena a este tipo de instrumentos, de los que hay dos tipos. Uno son los Proyectos Prioritarios, que son iniciativas empresariales cuya tramitación reduce los plazos administrativos a la mitad. Los otros son los Proyectos de Singular Interés, para los que se requiere precisamente lo que aparece en su denominación: que sean proyectos únicos y con un interés que trascienda lo exclusivamente municipal.

Se han creado también otras iniciativas, las dirigidas exclusivamente a mejorar el acceso a la vivienda en los pequeños municipios sin planeamiento o con planeamiento desfasado. Son los Proyectos de Vivienda en Entornos Rurales (PEVER), que promueve y realiza la comunidad autónoma¹⁰.

⁹ Ley 7/2024, de 20 de diciembre, de Proyectos de Interés estratégico. BOPA núm. 250 de 27 de diciembre de 2024.

¹⁰ Disposición Adicional 11 del Decreto Legislativo que aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. DOCM núm. 45 de 6 de marzo de 2023.

La mala imagen asociada a ciertos grandes proyectos debería corregirse, no eliminando la herramienta, sino usándola también para los pequeños.

3.3. Sobre los procesos de exposición y participación pública. Ventajas y algunos inconvenientes desde el punto de vista de las administraciones

La moderadora **Encarna Rivas**, plantea un tercer tema a tratar. Dejando claro que todo el planeamiento debe pasar por unos procesos de exposición y participación, se podría pensar en fijar algún marco más claro a estos procesos y, sobre todo, controlar - o mejor, acabar- con la figura de los que la moderadora denomina “extorsionadores profesionales” a costa del planeamiento.

En su intervención **J. Carlos Abascal** manifiesta que la participación ciudadana es importante, pero que habría que introducir matices. Su experiencia con cierto tipo de planes, por ejemplo, de energías renovables, es clara. Aunque la inmensa mayoría de la población las quiere, nadie las quiere cerca de su lugar de residencia.

J. Antonio Carrillo es mucho más taxativo. La información pública, tal como está planteada actualmente, no sirve para nada. Respecto a la participación, puede servir, pero si está bien articulada, incluyendo en esto a la regulación de la acción pública, inexistente hasta ahora, cuestión que califica de despropósito.

Por otro lado, y es otro tema a considerar, también forma parte de la participación justificar las posturas que se toman, de manera que no debería valorarse de igual forma una voz con experiencia y autorizada que a la que no la tiene.

Según **Miguel A. Pérez**, la participación es imprescindible por ser una manera de dar voz a los ciudadanos y forma parte del proceso de su aprendizaje para abordar temas complejos y no sólo los de planeamiento.

En opinión de **José A. Marcén**, en ciertos casos, como en municipios de dimensiones reducidas o en algunas actuaciones de pequeño calado, la participación aporta poco y se debería replantear.

La intervención de **A. Marinero** sigue la línea iniciada por **Miguel A. Pérez**. La participación ciudadana en planes y proyectos ha sido una aspiración social desde hace muchos años y ahora ni se puede ni se debería renunciar a ella, pese a los evidentes excesos que se dan. Sin embargo, es importante dejar claro que la participación y las competencias son dos campos distintos. La administración es la que tiene las competencias y la que, en última instancia, debe cargar con la responsabilidad de decidir.

En un sentido parecido va dirigida también la intervención de **I. Ruiz**. La participación debería servir para recoger aspiraciones e inquietudes que ayuden al trabajo con el plan y la información pública se debería reducir a una sola vez, cuando el plan está finalizado, para dar a conocer las opiniones que se han tenido o no en consideración y la justificación de por qué se han estimado o desestimado. La reiteración de los procesos de información y participación es un claro derroche de trabajo, tiempo y dinero.

Juan C. Abascal remarca la responsabilidad de la administración de hacer atractivos y comprensibles los procesos de participación. En muchas ocasiones la forma de presentación de los planes y el lenguaje empleado, propio de técnicos y juristas, excluye o ahuyenta a la ciudadanía de estos procesos.

4. Conclusiones más relevantes que se pueden derivar de la Mesa

Evidentemente, aunque en el transcurso de la mesa redonda sólo quedaron expuestos algunos de los retos y problemas a los que se enfrenta en la actualidad la OT en España, su visión permite esbozar el camino sobre el que, previsiblemente, discurrirá algunas de las cuestiones de mayor peso del planeamiento territorial y urbano en los próximos años.

A modo de conclusión y siguiendo el esquema de cuestiones realizado por la moderadora de la mesa se han extraído los siguientes aspectos principales:

Las nuevas propuestas flexibilizadoras del planeamiento urbano y la posible hegemonía de los planes territoriales y sectorial sobre los generales

El plan general, tal como se concibe en la actualidad, es un instrumento inadecuado que sobrepasa la capacidad de gestión de los ayuntamientos de pequeño tamaño, que no disponen ni de los medios ni del personal con capacidad para desarrollar las tareas que supone un plan general y que, por lo tanto, necesita una profunda reforma.

Desde este entendimiento, una parte significativa de los intervinientes abogan por un planeamiento urbano diferenciado según el tamaño o importancia del municipio. De esta forma, se debería arbitrar un régimen urbanístico simplificado para los municipios pequeños y sin actividad urbana relevante, para los que las potenciales iniciativas se podrían desarrollar, por ejemplo, por una simple concertación entre las tres partes implicadas: el promotor de la iniciativa, el propio ayuntamiento y la administración autonómica. En estos casos de municipios de pequeña entidad, incluso, se sugiere una planificación urbana supramunicipal o comarcal.

Para los municipios de mayor tamaño, se plantea separar claramente una primera parte estratégica, que fijaría el papel del municipio en el territorio y unos estándares de calidad urbana, y una segunda parte operativa, específica para el ayuntamiento, que se encargaría de los desarrollos pormenorizados y de la gestión.

Respecto a la hegemonía de los planes supramunicipales, territoriales o sectoriales, la opinión generalizada de los ponentes es que no existe tal hegemonía, más bien, la tendencia es que puedan ser un complemento o ayuda al planeamiento urbano, como se concretará a continuación.

Sobre la necesidad de contar con un planeamiento territorial o sectorial para la mejor gestión y simplificación del planeamiento urbano

Sobre el papel del planeamiento territorial o sectorial en relación al urbano, se manifiestan diferentes puntos de vista, no necesariamente enfrentados o incompatibles entre sí. El primero, que se podía denominar el tradicional, señala como función principal de la OT, la definición de un modelo

territorial que debe incorporarse a los planes urbanísticos de los municipios. Por otro lado, algunos ponentes hacen hincapié en otra función de los planes territoriales o sectoriales, en la línea de lo indicado en el párrafo anterior: la de complementar o la de hacer frente a la demanda de nuevos usos o actividades no previstas en el planeamiento urbano original; por ejemplo, la ubicación de instalaciones de energía renovables o la ampliación o creación de espacios residenciales que palién el déficit de viviendas de muchos entornos urbanos. Como posibilidad se cita la redacción de planes comarcales con unas determinaciones básicas a adoptar por los municipios o de planes sectoriales que recojan las afecciones territoriales y establezcan una normativa básica para la gestión de estos suelos.

En relación a esto último, es inevitable un cierto recelo de que la planificación territorial y, especialmente, la sectorial, desde una visión supremacista, actúe como suplantador de determinaciones o carencias de la planificación urbana. Un hecho que ayuda a esta interpretación es que todas las CC.AA. han arbitrado instrumentos de planificación que, en ciertas situaciones, pueden pasar por encima del planeamiento urbano. Sin embargo, no se debe olvidar que, en bastantes ocasiones, son los propios ayuntamientos los que solicitan la aplicación de estas figuras de tramitación “VIP”, al verse sobrepasada su capacidad de gestión o cuando los plazos de aprobación a través de la vía ordinaria pueden resultar inaceptables.

En la visión más extendida en la mesa, se entiende que este tipo de instrumentos de intervención directa, son una herramienta en manos de las CC.AA. que no se deben desdeñar, sino más bien utilizar en situaciones donde es muy difícil encontrar alternativas ágiles o, como se acaba de indicar, cuando son los propios ayuntamientos los que solicitan su empleo.

Sobre los procesos de exposición y participación pública. Ventajas y algunos inconvenientes desde el punto de vista de las administraciones

La aprobación definitiva de un plan territorial o urbano se ha convertido en un proceso complicado, con multitud de procedimientos administrativos que van jalonando todas las fases y que alargan, hasta plazos muy poco razonables, el momento de su aprobación definitiva. Queda claro que, de entre todos estos procedimientos, es la redacción de los informes sectoriales y la participación los que más ralentizan el proceso.

Respecto a esto último, la moderadora cuestiona la necesidad de establecer un marco más definido para los procesos de exposición y participación, entre otras cosas, para acabar con los que denomina “extorsionadores profesionales” a costa del planeamiento.

En general, las respuestas de los ponentes van en la línea de que es necesario mantenerlas, aunque replanteando el modo en que se materializan. Sobre esto se realizan distintas propuestas. La primera, que se entiende como muy necesaria, sería una regulación de la acción pública, que hoy todavía no existe en España. Igualmente, a fin de acortar plazos y evitar un derroche de trabajo, otra de las propuestas sería limitar las veces en que los documentos pasan por dichos procesos.

También se señala que para que ambas puedan ser efectivas, las administraciones deberían hacer estos procesos atractivos, adaptando su presentación y el lenguaje empleado, en muchas ocasiones propio de técnicos y juristas, a fin de favorecer la interacción con los ciudadanos.

Por último, se hace hincapié en que también forma parte de la participación justificar convenientemente las opciones o posturas que se toman, de manera que no se pueden valorar del mismo modo todas las argumentaciones que se presentan. Sin olvidar, por último, que la participación y las competencias son campos distintos, siendo la administración la responsable de las competencias y la que tiene la responsabilidad de la decisión final.

Bibliografía

Benabent Fernández de Córdoba, M. (2006). *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Editorial Universidad de Sevilla.

Benabent-Fernández de Córdoba, M. (2019). *La insoportable rigidez del Plan General Urbanístico. La necesidad de un cambio de modelo*. Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales, 51(201), 451–466.

Burriel-De-Orueta, E. L. y Zornoza-Gallego, C. (2024). *Los usos impropios del suelo no urbanizable: la distribución territorial de las “Declaraciones de Interés Comunitario” de la Comunidad Valenciana (DIC)*. Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales, 56(221), 751–778.

Climent-López, E. A. (2024). *Posibilidades y límites de la ordenación territorial mediante instrumentos especiales: el caso de Aragón*. Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales, 56(219), 49–70.

De la Cruz Mera, A. y Madurga Chornet, M.^a I. (2019). *Los Instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes*. Rev. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales 51(199), 175–200.

De la Cruz Mera, A. (2023). *Debilidades del planeamiento urbanístico en el Derecho español*. Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales, 55(217), 649–666.

Farinós Dasí, J. (coord.) (2018). *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI*. Tirant humanidades.

Farinós Dasí, J. (coord.) (2020). *Marco legal y procedimental de la Ordenación del Territorio en España: Diagnóstico y balance*. Aranzadi.

Farinós Dasí, J. (dir) (2021). *Evaluación de procesos: Una mirada crítica y prospectiva de la situación de la política e instrumentos de Ordenación del Territorio en España*. Aranzadi.

Farinós Dasí, J. (coord.) (2024). *40 aniversario de la Carta Europea de Ordenación del Territorio. De efeméride a cuestión de futuro*. Cuadernos de Ordenación del Territorio. Sexta época. Número especial. 1- 276.

Fernández-García, F. y Olay-Varillas, D. (2021). *La planificación estratégica como instrumento de desarrollo territorial integral*. Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, 53 (208). 285-310.

Lobato-Becerra, J. A. (2020). *Notas sobre la obsolescencia de los planes generales: planificación estratégica y modelo urbano*, Ciudad y Territorio Estudios Territoriales: Vol. 52 Núm. 204 197-210.

Lora-Tamayo Vallvé, M. y Viñuales Ferreiro, S. (dir) (2025). *La participación ciudadana en la ordenación territorial y urbanística: perspectivas iberoamericanas*. Tirant lo Blanch.

Mardones-Fernández de Valderrama, N., Luque Valdivia, J. y Aseguinolaza Braga, I. (2019). *Incidencia de los informes estatales en el planeamiento*. Ciudad y Territorio 51(200). 375-392.

Mardones-Fernández de Valderrama, N., Luque Valdivia, J. y Aseguinolaza Braga, I. (2019). *Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento I*. Ciudad y Territorio 51(201), 603-622.

Mardones-Fernández de Valderrama, N., Luque Valdivia, J. y Aseguinolaza Braga, I. (2019). *Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento II*. Ciudad y Territorio 51(202). 779-822.

Rando Burgos, E. (coord.) (2023). *La Ordenación del Territorio en clave jurídica: nuevos retos, nuevas miras (monográfico)*. Cuadernos de Ordenación del Territorio. Sexta época núm. 6. 1-140.

Revuelta Pérez, I. y Alonso Mas, M.^a J. (2020). *La regulación de la energía limpia ante la emergencia climática*. Aranzadi.

Sánchez Escolano, L.M. (2010). *La Ordenación del Territorio española en el umbral del siglo XXI. Una revisión desde la Geografía*. Cuadernos Geográficos, 47 (2010-2), 669-671.

Serrano Rodríguez, A. (2018). *La Ordenación del Territorio en España: pasado, presente y ¿futuro? Una visión desde experiencias de gestión propias*. En Farinós Dasí, J. (coord.). Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI. (849-926). Tirant humanidades.

Síntesis de la mesa 6 del X CIOT a cargo de González Buendía, F. (2022). *La insatisfactoria judicialización de la formalización del planeamiento y la necesidad de cambios sustanciales en la normativa*. Cuadernos de Ordenación del Territorio. Sexta época. Número especial. 109-124.

Síntesis de la mesa 7 del X CIOT a cargo de Farinós Dasí, J. y Antequera Terroso, E. (2022). *Retos y propuestas de acción para la política de ordenación del territorio en el futuro inmediato y en los próximos años*. Cuadernos de Ordenación del Territorio. Sexta época. Número especial. 125-154.

Síntesis de la mesa 7 del XI CIOT a cargo de Arenillas Parra, T. (2024). *Retos y propuestas de acción para la política de ordenación del territorio en el futuro. ¿Qué papel para los actores privados?* Cuadernos de Ordenación del Territorio. Sexta época. Número especial. 159-186.

Vaquero-Caballería, M. (2023). *Planes territoriales y planes urbanísticos: otra extraña pareja*. Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales, 55(217), 667-678.



Autor fotografías: Julián Bueno Risco

Reseña analítica de la obra: “Evaluación de la planificación territorial. Métodos, herramientas y aplicaciones”. Manuel Benabent Fernández de Córdoba, 2026, ISBN: 9798250737586, BM, Sevilla

Autor: Dr. Andreas Hildenbrand Scheid

Profesor Asociado, Dpto. de Urbanística y Ordenación del Territorio,
Universidad de Sevilla,
Asesor Senior, Consejería de Economía (IECA), Junta de Andalucía.

La evaluación es una fase fundamental en el ciclo de la producción de las políticas públicas.

Una de sus funciones principales es conocer los resultados de los proyectos, programas y planes implementados y valorar (en términos de eficiencia, eficacia, coherencia, sinergia, etc.) los “éxitos, fracasos o impactos imprevistos”, que se han obtenido respecto a los objetivos perseguidos. Por ello, es una tarea imprescindible para sacar aprendizajes cara al futuro, para mejorar una política, a través de modificaciones o reformas. Además, la evaluación contribuye a la transparencia, un elemento importante de la calidad de la democracia, y es una fuente adicional de la legitimación política de las instituciones. Ésta no solo emana de las elecciones, sino cada vez más del rendimiento institucional, es decir, los resultados obtenidos en las políticas realizadas sobre las que los ciudadanos exigen la rendición de cuentas.

La evaluación se trata en la obra de Manuel Benabent para el caso de la planificación territorial. En la introducción marca como razón del nacimiento de su libro el hecho de que en esta política (en el sentido amplio, urbanismo y ordenación del territorio) la evaluación ha tenido en España un desarrollo todavía limitado, tanto en el campo metodológico como en cuanto a su aplicación práctica. Destaca que esta carencia tiene que ver con la mayor complejidad de la planificación territorial que hace su evaluación más difícil que la de las políticas sectoriales. Mientras en ellas el objeto de la evaluación son proyectos y programas concretos, con responsables claramente identificables y recursos financieros asignados, en el caso de la planificación territorial la evaluación es más complicada. Por su carácter integrado y transversal, su objeto de evaluación suelen ser múltiples materias (usos del suelo, infraestructuras, actividad económica, medio ambiente, etc.) y disposiciones normativas y estratégicas, que además operan a diferentes escalas y con diferentes grados de vinculación jurídica.

Asimismo, se señala que a esta dificultad intrínseca se añaden otros factores: la escasez de experiencias de evaluaciones de planes territoriales en España y la circunstancia de que solo muy recientemente la legislación sobre planificación territorial de las CC.AA. ha incorporado de forma expresa el requerimiento del seguimiento y de la evaluación de los planes. El autor constata que la realidad vigente es que la evaluación se suele consagrar en los textos de leyes y planes autonómicos, pero apenas se practica. Existen solo unos pocos informes internos, que no se hacen públicos, y la atención se centra más bien en el seguimiento de los planes, mientras que la evaluación queda invisible en la mayoría de las CC.AA.

Por ello la finalidad del libro es contribuir a superar esta carencia mediante la aportación de herramientas conceptuales y metodológicas que permitan evaluar la planificación territorial de manera útil y coherente con su propia naturaleza.

El capítulo I. esboza las características de la planificación territorial en España y del entorno institucional en el que ésta se desenvuelve y realiza un examen crítico del tratamiento deficiente que el seguimiento y la evaluación hasta ahora han recibido en la normativa.

Los capítulos II. hasta VI. tienen un carácter propedéutico, que permiten comprender en que consiste la tarea de la evaluación. Ofrecen un análisis detallado de los fundamentos teórico-conceptuales y metodológicos que están al uso en la evaluación de las políticas públicas.

Basado en un profundo conocimiento del estado de la cuestión alcanzado sobre este tema por las ciencias sociales, se explican de forma clara y concisa los aspectos centrales de la evaluación:

- 1) las diferencias entre seguimiento y evaluación,
- 2) los tipos de evaluación (de conformidad, de desempeño, enfoques mixtos),
- 3) sus fases (ex ante, in itinere, ex post),
- 4) las herramientas de la evaluación, que son cuantitativas (indicadores de diferentes tipos; por ejemplo, de realización, de resultado, de impacto) y también cualitativas (grupos focales, paneles de expertos, método Delphi, etc.), y
- 5) los criterios generales de evaluación (entre ellos, pertinencia, coherencia, eficacia e impacto).

Para estos criterios el autor insiste en la necesidad de su adaptación interpretativa a la naturaleza de los planes urbanísticos y territoriales, dejando claro que para ellos el modelo territorial es el referente último de la valoración de la calidad de un plan. Son los capítulos VII. y VIII., que recogen el elemento más original e innovador de la obra: el propósito de ofrecer un enfoque sistemático y específicamente orientado a la peculiaridad de la planificación territorial, que opera con instrumentos que son, ante todo, marcos normativos y estratégicos.

Con la intención de explicar cómo podría ser una futura práctica de evaluación en el ámbito de la planificación territorial, el autor ejemplifica su enfoque mediante su aplicación a dos casos: el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de la Costa del Sol Oriental-Axarquía (POTAX) y el Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU) de Priego de Córdoba.

Para ambos desarrolla un ejercicio de evaluación guiado por los mismos criterios evaluadores (coherencia y conformidad; pertinencia; prioridad, correspondencia y relevancia; rendimiento). Para el POTAX se analizan los contenidos estratégicos y disposiciones normativas, con el objetivo de visibilizar las posibilidades y límites de la evaluación territorial en la escala supramunicipal. En cuanto al PGOU elegido, el análisis se acomete desde la perspectiva de su contribución al modelo territorial y urbano, señalando, a su vez, las especificidades propias de este tipo de instrumento.

En el capítulo IX. el autor recuerda que la evaluación constituye un proceso dinámico e iterativo y sometido a revisión continua. Pone énfasis en el papel clave de la retroalimentación como mecanismo en el que las conclusiones (los juicios fundamentados sobre la calidad y el desempeño de un plan) se transforman en recomendaciones concretas y operativas para modificar, revisar o crear nuevos planes.

El capítulo X. ofrece un Outlook sobre los retos actuales y futuros ligados al cambio climático, la resiliencia, la digitalización, el big data, la inteligencia artificial, el desarrollo sostenible, la cohesión social y la gobernanza multinivel, en la que en un Estado políticamente descentralizado como España el funcionamiento adecuado de la coordinación y cooperación interadministrativa es un factor clave.

La obra cierra con ocho conclusiones generales. Como conclusión fundamental se destaca la necesidad de avanzar en la construcción de una cultura de evaluación territorial. En el sistema de planificación territorial de España la evaluación de sus instrumentos ha de convertirse en una tarea continua e ineludible asumida por técnicos, responsables políticos y Administraciones, si se quiere lograr decisiones de mayor calidad y más eficaces para orientar la consecución de un buen "gobierno del territorio".

En definitiva, el libro aporta los conocimientos necesarios sobre los conceptos, métodos y herramientas, para acometer la tarea de evaluación de la planificación territorial de forma sistemática y rigurosa, ofreciendo con una intención didáctica dos casos de aplicación práctica. Estamos ante un auténtico manual útil para profesionales, investigadores, y estudiantes (el carácter de manual lo refuerzan también los cuatro Anexos).

Pero lo más relevante es que este libro se convierta también en una obra de referencia para la toma de decisiones de los técnicos, altos funcionarios y responsables políticos en las administraciones públicas. Son estos colectivos los que tienen un papel clave para lograr en el futuro una aplicación efectiva de la evaluación de los planes territoriales y urbanísticos. En este sentido, el libro no sólo tiene un gran valor como manual técnico, sino también cumple la importante función de ser una "palanca de advertencia y concienciación" dirigida a dichos colectivos, para que en el futuro se tomen más en serio la tarea de la evaluación. Para que ello ocurra, sin duda alguna, serán requisitos imprescindibles la existencia de una voluntad política y de un compromiso institucional con la evaluación.



Autor fotografías: Julián Bueno Risco

NORMAS DE PUBLICACIÓN DE LA REVISTA

La línea editorial seguida por Cuadernos de Ordenación del Territorio promueve y fomenta la publicación de artículos sobre la ordenación del territorio. Entendiéndose el territorio como un bien común y esencial a planificar de cara a integrar sosteniblemente las políticas sociales, ambientales y de desarrollo económico. Esta labor se aborda desde diversas perspectivas (técnica, investigadora y de la toma de decisiones) y de forma multi e inter disciplinar.

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 autores aceptan su publicación con estas condiciones en esta revista.

La revista cuenta con un Consejo Editorial constituido por los miembros permanentes de la Junta Directiva de Fundicat, de la que resulta elegida la dirección y secretaría técnica de la revista, responsables de la publicación de cada uno de los números.

A criterio del Consejo Editorial se podrá optar por contar con un asesoramiento de un grupo de expertos especialistas en el área temática escogida, sin relación con el Consejo Editorial, para evaluar la calidad científica de los artículos recibidos (revisión a pares).

La revista tendrá una periodicidad de dos números al año, pudiendo ampliarse con números especiales de acuerdo con criterios de interés u oportunidad a criterio de su Consejo Editorial.

La revista se reserva el derecho de utilizar software de similitud textual para la detección de plagio, y revisará e identificará porcentajes de similitud (en citas, coincidencias literales largas, reutilización de metodologías o conclusiones, resultados o discusiones) y carencias como la ausencia de referencias/citas de las fuentes utilizadas.

Si el autor o los autores han usado IA generativa deberán indicar en nota a pie de la primera página del texto en qué tareas concretas han sido empleadas (por ejemplo: corrección lingüística, apoyo en redacción, adaptación a estándares de publicación, resumen de texto, generación de imágenes, etc.).

Se consideran inadmisibles el uso de IA generativa para generar resultados o datos no contrastados o ficticios, redactar contenido sin supervisión, manipular imágenes, gráficos y tablas y sustituir la necesaria autoría requerida por la revista de los contenidos a publicar.

La extensión mínima será de 2000 palabras (4/5 páginas) y la máxima de 10.000 palabras (20/25 páginas), incluyendo tablas y gráficos. Los trabajos podrán tener una extensión superior únicamente previa autorización de la revista.

Formato y estilo. Los trabajos deben estar redactados en castellano o inglés y seguirán las **normas APA 7** (séptima edición) cumpliendo con su estándar para la presentación de los trabajos escritos en cuanto al formato, las citas y la bibliografía. En cualquier caso, los artículos dispondrán de la siguiente estructura:

Título del artículo.

Relación de autores: identificando la institución a la que pertenece y dirección electrónica.

Resumen y palabras clave: Resumen de no más de 250 palabras y 4-6 palabras clave. En inglés y en español.

Texto del artículo: incluyendo las citas a las reseñas bibliográficas consultadas.

Bibliografía: Debe incluir únicamente las referencias citadas en el texto. Se ordenará alfabéticamente por autores y diferenciará:

Libros.

Artículos de revistas científicas.

Artículos en volúmenes especiales o colectivos.

Actas y resúmenes publicados en congresos.

Tesis e informes técnicos sin publicar.

Especificaciones técnicas de los archivos de imagen y gráficos.

Imágenes fotográficas: Deberán entregarse con una resolución mínima de 300 ppp.

Gráficos, diagramas y esquemas en mapas de bits: Si se presentan en formatos basados en píxeles como TIFF, BMP o JPEG, deberán contar con una resolución mínima de 600 ppp.

Gráficos vectoriales (SVG): Al optar por este formato, es requisito obligatorio que todos los textos, fuentes y caracteres contenidos en el archivo estén convertidos a curvas (vectorizados o trazados) antes de su envío. No se admitirán archivos con texto editable o fuentes incrustadas para evitar conflictos de sustitución tipográfica durante la maquetación de la revista.

Composiciones mixtas (imágenes combinadas): Aquellas piezas gráficas que mezclen elementos de mapa de bits con elementos vectoriales o texto integrado requerirán una resolución mínima de 500 ppp para la parte rasterizada, asegurando que el componente vectorial mantenga sus propiedades nativas de escalabilidad.

Tablas en formato CSV: Al optar por este formato, el archivo deberá guardarse obligatoriamente con codificación UTF-8 (se recomienda activar la opción "con BOM" si se exporta desde Microsoft Excel) para garantizar la correcta visualización de caracteres específicos del castellano como tildes y eñes.

Nomenclatura y metadatos: Para que no haya pérdidas ni confusiones con los archivos independientes de figuras y tablas, es necesario nombrar el archivo por ejemplo con ApellidoAutor_Figura1.svg, también es aconsejable que los autores puedan rellenar las propiedades o metadatos básicos del archivo para asegurar su legibilidad a largo plazo.

Envío de los originales. Los manuscritos se enviarán como archivo adjunto a través de correo electrónico de la revista. Los archivos estarán en formato Microsoft Word u ODT. 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.