

PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA COMO RESPUESTA

Antonio Serrano Rodríguez, coord.
Joaquín farinós Dasí, Antonio Serrano Rodríguez,
Manuel Borobio Sanchiz y Soledad Nogués Linares, eds.



Planificación y gestión integrada como respuesta

Antonio Serrano Rodríguez (coord.)
Joaquín Farinós Dasí, Antonio Serrano
Rodríguez, Manuel Borobio Sanchiz
y Soledad Nogués Linares (eds.)

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

© Los autores, 2020

© De esta edición: Publicacions de la Universitat de València, 2020

Corrección lingüística: Iván García Esteve

Composición y maquetación: Letras y Píxeles, S. L.

Diseño de la cubierta: Publicacions de la Universitat de València

ISBN: 978-84-9133-370-8

Edición digital

Contenidos

Preámbulo. Antonio Serrano y Joaquín Farinós.....	17
1. Presentación y consideraciones previas	
Antonio Serrano.....	19
2. Conclusiones del 9CIOT	
Introducción. Antonio Serrano.....	23
Primera conclusión: La conveniente realización de unas Estrategias- Agendas 2030 que permitan articular la transformación del modelo socioeconómico, territorial, ambiental y urbano.....	24
Segunda conclusión: Nuevas formas y contenidos para la planificación territorial, ambiental y urbana.....	26
Tercera conclusión: La imprescindible adaptación del planeamiento al cambio climático.....	28
Cuarta conclusión: Debe potenciarse el papel del patrimonio territorial, natural y las Infraestructuras Verdes en la ordenación territorial y urbana.....	29
Quinta conclusión: La regeneración urbana y el derecho a la ciudad como principios rectores de la intervención urbana.....	32
Sexta conclusión: Las ciudades y los territorios necesitan un buen gobierno/gobernanza que asegure una planificación y gestión acorde con el interés general y la sostenibilidad ambiental.....	34
Séptima conclusión: La imprescindible monitorización de los efectos de los planes y de las evaluaciones de impacto.....	36
Octava conclusión: La transformación del modelo de desarrollo requiere adecuar la planificación a los nuevos retos sociales en el marco de otra cultura del territorio y de la ciudad.....	38
Novena conclusión: Es necesario potenciar la mirada integradora, holística e inclusiva que el paisaje aporta a la OT.....	41
Décima conclusión: Agilización de regulaciones y procedimientos que sean comprensibles para el ciudadano.....	42

3. PRIMERA PARTE. Las agendas urbanas y la Agenda 2030 en un marco de cambio global acelerado	
3.1. La Agenda Urbana y la Agenda 2030 en un marco de cambio global acelerado. Urbanismo y Ordenación del Territorio frente al desafío energético, el cambio climático y la revolución científico-tecnológica (RCT)...	47
<i>Antonio Serrano Rodríguez</i>	
3.2. Tecnología e innovación digital. Dinámicas territoriales, dinámicas públicas .	73
<i>Ignacio Muro Benayas</i>	
3.3. La dimensión demográfica, social y territorial del modelo de desarrollo. Diez preguntas en clave sociodemográfica, diez respuestas cartográficas y diez retos territoriales	85
<i>Pedro Reques Velasco</i>	
3.4. El actual modelo energético y su relación con el modelo de desarrollo	107
<i>Julio Eisman Valdés</i>	
3.5. Adaptación al cambio climático en los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo hacia la resiliencia territorial: Experiencias en el País Vasco y Navarra.....	117
<i>Efrén Felíu Torres y Gemma García-Blanco</i>	
3.6. El desafío del cambio climático en la gestión y planificación de infraestructuras. La herramienta «ST»	139
<i>Manuel Pérez Sierra, Antonio Herrera Chaperó y Cristina Izaguirre Lasa</i>	
4. SEGUNDA PARTE. La ordenación y gestión integrada del territorio	
4.1. Ordenación y gestión integrada del territorio cara al horizonte del 2030.....	155
<i>Joaquín Farinós Dasí</i>	
4.2. La encrucijada actual de la ordenación del territorio y el urbanismo. La necesidad de abordar profundas y verdaderas reformas legislativas.....	175
<i>Francisco González Buendía</i>	
4.3. El PROT como referencia de planificación integrada para Cantabria	181
<i>José Manuel Lombera Cagigas</i>	
4.4. La revisión de las Directrices de Ordenación Territorial Lurraldea 2040: La apertura de una nueva generación del planeamiento territorial en la Comunidad Autónoma del País Vasco.....	193
<i>Jesús María Erquicia Olaciregui</i>	
4.5. Instrumentos de planificación territorial en Navarra. Reflexiones sobre su aplicación. Retos y evolución.....	207
<i>Eva García Balaguer</i>	
4.6. Políticas territoriales, de medio ambiente y de paisaje en la escala regional de Aragón.....	211
<i>Joaquín Palacín Eltoro</i>	

4.7. El papel de la logística y del sector transporte en las transformaciones del modelo de desarrollo.....	223
<i>Ángel Aparicio Mourelo</i>	
4.8. La oportunidad de un nuevo impulso a la Ordenación del Territorio en Madrid	243
<i>Esther Rando Burgos</i>	
4.9. Renovación y cambio en los instrumentos y leyes de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje en la Comunitat Valenciana. Algunos aspectos relevantes derivados de la LOTUP en los últimos años	263
<i>José Vicente Sánchez Cabrera</i>	
4.10. Seguimiento y evaluación de la ordenación del territorio en España.....	277
<i>Sergio Segura Calero y Berezi Elorrieta Sanz</i>	
5. TERCERA PARTE. Paisaje y patrimonio territorial como base para un nuevo modelo de desarrollo territorial	
5.1. La lectura del paisaje a través de los servicios ecosistémicos y la infraestructura verde. Una aproximación imprescindible en la ordenación del territorio.....	297
<i>Manuel Borobio Sanchiz</i>	
5.2. El desafío y la necesidad de construir proyectos territoriales en clave patrimonial	311
<i>Miguel Ángel Troitiño Vinuesa</i>	
5.3. La estructura ecológica como base para el ordenamiento del territorio en Colombia.....	319
<i>Paola Andrea Morales Ramírez y Juan Fernando Tobón Pérez</i>	
5.4. Aproximación metodológica a la definición de la Infraestructura Verde del Plan Litoral de la Comunidad Valenciana	337
<i>Ignacio Díez Torrijos</i>	
5.5. La Infraestructura Verde: elemento estructurante para el modelo territorial. Una propuesta para Cantabria.....	357
<i>Juan José Vega de la Torre, Santiago González Pérez, José Manuel Lombera Cagigas, Manuel Borobio Sanchiz, Juan Busqué Marcos y Iago Vázquez Fernández</i>	
5.6. Proyecto de recuperación de la retícula de setos vivo en el monte Santiagomendi de Astigarraga. Gipuzkoa.....	371
<i>Guillermo Meatza Rodríguez, Pedro José Lozano Valencia y Rakel Valera-Ona</i>	
5.7. Estrategia municipal de Sostenibilidad, Territorio y Paisaje. Una nueva forma de gestión ambiental en Astigarraga (Gipuzkoa)	385
<i>Raoul Servert, Elena Alonso, Zorione Etxezarraga et al.</i>	

5.8. Las Directrices de Ordenación del Suelo Agrario de Canarias. Un enfoque singular en el marco de la ordenación del territorio en Canarias.....	409
<i>Gustavo Pestana Pérez, Patricia Aranda Marcellán, Inés Queralt Garrigós, Rafael Jesús Daranas Carballo, Wladimiro Gaspar Sosa, Eduardo Martínez Díaz y Miguel Rubén Sánchez Guardia</i>	
6. CUARTA PARTE. Ciudades y territorios en la transición tecnológica	
6.1. Planificar para una transición efectiva. Ciudades y territorios ante la disrupción tecnológica en el transporte.....	427
<i>Soledad Nogués Linares</i>	
6.2. Ciudades, ciudadanías y crisis de civilización	437
<i>Fernando Prats Palazuelo</i>	
6.3. Innovaciones disruptivas y la interfaz ciencia-política en la sostenibilidad territorial y urbana	445
<i>Luis M. Jiménez Herrero</i>	
6.4. El corredor mediterráneo como oportunidad. Análisis y perspectivas del suelo destinado a actividades económicas en la provincia de Valencia ...	461
<i>Ana Isabel Escoms Martínez</i>	
6.5. Territorios hacia la era autónoma.....	479
<i>Esther González-González, Rubén Cordera y Soledad Nogués</i>	
6.6. Expanded/exploded mobility. Matching alternative mobility research with spatial and city planning needs	493
<i>Juan Sádaba Fernández</i>	
6.7. El Plan de Movilidad Ciclista de Cantabria, por una nueva cultura de la movilidad	507
<i>Francisco José Gómez López, Ángel de Diego Celis y José Manuel Lombera Cagigas</i>	
6.8. Urban Discovery-subdivisión de grandes ciudades en áreas funcionales empleando datos masivos de pagos electrónicos	513
<i>Juan Murillo Arias, Heribert Valero Lapaz y Juan de Dios Romero Palop</i>	
6.9. La actividad urbanística en la ciudad consolidada y los objetivos del desarrollo sostenible	521
<i>José Vicente Gregori Ferrer, María José García Jiménez, María José Belén Hernández Nieto y Ana Tomás Estellés</i>	

Índice de figuras y gráficos

Figura 3.1.1. ODS en España (2018)	52
Figura 3.1.2. ODS en España (2019)	53
Figura 3.1.3. Huella ecológica mundial por tipo de suelo (1961-2016)	55
Figura 3.1.4. Huella ecológica en España (1961-2016)	56
Figura 3.1.5. Visiones y riesgos del «Global Risk Report 2020»	59
Figura 3.1.6. Estructura básica del modelo territorial España 2020	63
Figura 3.1.7. Diferencia de la temperatura media desde 1850-1900 (°C)	66
Figura 3.1.8. Importaciones de CO ₂ en la UE	68
Figura 3.2.1. Relaciones entre el crecimiento del comercio y del PIB	76
Figura 3.2.2. Los diez sectores prioritarios del Plan «Made in China 2025»	78
Figura 3.3.1. Respuesta de los territorios frente a la crisis. Tendencias demográficas de los municipios españoles entre 2001-2008 y 2008-2014. La España resiliente <i>versus</i> la España vulnerable	88
Figura 3.3.2. La España que presenta densidades de población críticas	90
Figura 3.3.3. La España estadísticamente urbana (municipios >2.000 hab.)	91
Figura 3.3.4. La España urbana definida a partir de los municipios que tienen al menos una entidad de población de más de 2.000 habitantes y expresión del sistema urbano configurado por estas	91
Figura 3.3.5. Dinámica de la población entre 2000 y 2017. La España que crece ..	92
Figura 3.3.6. La España con el mayor peso relativo de la generación soporte (población 30-49 años)	93
Figura 3.3.7. La España envejecida o muy envejecida	94
Figura 3.3.8. Papel de las grandes infraestructuras del transporte en la distribución de la población	95
Figura 3.3.9. Gradiente rural-urbano en España	97
Figura 3.3.10. Parados según sexos y grupo de edad	98
Figura 3.3.11. Causas de la movilidad desde la residencia principal	102
Figura 3.4.1. Desagregación de costes FV en USA 2010-17 para residencial, comercial y centralizado	110
Figura 3.5.1. Marco conceptual de referencia para la metodología de evaluación de la vulnerabilidad y el riesgo de los municipios de la CAPV ante el cambio climático	120
Figura 3.5.2. Secuencia analítica para el análisis de los efectos del cambio climático a escala local	121
Figura 3.5.3. Impacto por inundaciones fluviales sobre el medio urbano en los municipios de la CAPV. Escenario RCP 8.5. Años 2011-2040	129
Figura 3.6.1. Marco General de Riesgo (IPCC 2014)	141
Figura 3.6.2. Principales agentes, efectos e impactos en carreteras	142
Figura 3.6.3. Principales agentes, efectos e impactos en aeropuertos	143
Figura 3.6.4. Relación entre la calidad de <i>inputs</i> y <i>outputs</i>	145

Figura 4.3.1. Modelo territorial.....	183
Figura 4.3.2. Paisajes Relevantes.....	186
Figura 4.3.3. Cabañales pasiegos.....	186
Figura 4.3.4. Áreas funcionales.....	188
Figura 4.3.5. Cambio climático.....	189
Figura 4.3.5. Infraestructura verde-suelos.....	191
Figura 4.4.1. Mapa síntesis de las Directrices de Ordenación Territorial de 1997.....	195
Figura 4.4.2. Entronque socioeconómico, territorial.....	196
Figura 4.4.3. Áreas funcionales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.....	198
Figuras 4.4.4 y 4.4.5. Infraestructura Verde en las DOT de 1997 y su revisión en 2019.....	199
Figura 4.4.6. Sistema urbano de la Comunidad Autónoma del País Vasco.....	200
Figura 4.4.7. Mapas de movilidad y logística.....	203
Figuras 4.4.8 y 4.4.9. Indicadores de sostenibilidad territorial y urbana.....	205
Figura 4.4.10. Mapa de síntesis de la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial.....	206
Figura 4.4.11. Comparativa del modelo territorial en las DOT de 1997 y 2019 ...	206
Figura 4.6.1. Evolución de la población por municipios de 1900 a 2018.....	212
Figura 4.6.2. Comparativa entre municipios < 500 hab. y densidad < 8 hab./km ²	213
Figura 4.6.3. Distancia del índice de fecundidad respecto de la tasa de reemplazo generacional en Aragón y en España.....	213
Figura 4.6.4. Ejes demográficos y poblacionales de la directriz especial.....	214
Figura 4.6.5. Observatorio Aragonés de Dinamización Demográfica y Poblacional.....	215
Figura 4.6.6. Municipios solicitantes y beneficiarios del fondo de cohesión territorial.....	216
Figura 4.6.7. Mapa municipal del Índice Sintético de Desarrollo Territorial.....	217
Figura 4.6.8. Estructura de asentamientos de Aragón.....	218
Figura 4.6.9. Camino de Santiago-camino Francés a su paso por Aragón.....	219
Figura 4.6.10. Plano de situación de la Plataforma Agroalimentaria de Épila....	220
Figura 4.6.11. Calidad del paisaje en Aragón.....	221
Figura 4.6.12. Mirador cerro de Burrén.....	222
Figura 5.3.1. Ecosistemas continentales de Colombia.....	320
Figura 5.3.2. Áreas pertenecientes al Registro Único de Áreas Protegidas de Colombia.....	323
Gráfico 5.3.1. Proceso metodológico de identificación de la Estructura Ecológica.....	325
Figura 5.3.3. Estructura Ecológica del municipio de Envigado.....	328
Figura 5.3.4. Áreas reglamentarias del municipio de Envigado.....	329
Figura 5.3.5. Áreas que deben ser gestionadas en el municipio de Envigado ..	330
Figura 5.3.6. Directrices según áreas homogéneas del paisaje en Envigado ...	331
Figura 5.4.1. Análisis de la situación en la franja de 500 m y en la de 2000 m..	340
Figura 5.4.2. Elementos que deben formar parte de la Infraestructura Verde de acuerdo a la legislación de la Comunidad Valenciana (LOTUP).....	342

Figura 5.4.3. De los componentes de la LOTUP a la metodología para su ensamblaje	343
Figura 5.4.4. Cartografía de la Infraestructura Verde cuantitativa-cualitativa	345
Figura 5.4.5. Modelo de Infraestructura Verde	348
Figura 5.4.6. Plano de ordenación-zonificación del PATIVEL	350
Figura 5.4.7. Reparto de superficies de acuerdo a la ordenación-zonificación del PATIVEL	351
Figura 5.4.8. Modelo de asentamientos del PATIVEL	352
Figura 5.4.9. Modelo de uso público del PATIVEL	352
Figura 5.4.10. Vía litoral Vinaròs-Benicarló	353
Figura 5.4.11. Objetivos de la infraestructura verde del litoral de la Comunitat Valenciana	354
Figura 5.5.1. La Infraestructura Verde de Cantabria	360
Figura 5.5.2. Corredores regionales y de cuenca	362
Figura 5.5.3. Servicio de abastecimiento de alimentos	364
Figura 5.5.4. Servicios de captura y almacenamiento de carbono	366
Figura 5.6.1. Vista del monte Santiagomendi y sus remanentes de setos vivos.	374
Figura 5.6.2. Organigrama del método de valoración LANBIOEVA	374
Figura 5.6.3. Resultados de la aplicación del método de valoración Lanbioeva a un sector de setos vivos bien conservado del valle de Ultzama (Navarra).....	375
Figura 5.6.4. Organigrama del Método de Evaluación de la Funcionalidad Geocológica (método EFG-Meaza).....	377
Figura 5.6.5. Gráfico de resultados EFG del sector de setos vivos bien conservado del valle de Ultzama (Navarra).....	377
Figura 5.7.1. Los contenidos del PAP	387
Figura 5.7.2. Logo imagen de la Estrategia.....	388
Figura 5.7.3. <i>Microsite web</i>	388
Figura 5.7.4. Plan de Acción del Paisaje	390
Figura 5.7.5. Unidades de paisaje del PAP	391
Figura 5.7.6. VIII CIOT-DU	392
Figura 5.7.7. Vídeo <i>Los paisajes de Astigarraga</i>	392
Figura 5.7.8. Animación divulgativa.....	393
Figura 5.7.9. Entrevista de radio sobre el Plan en Onda Vasca.....	393
Figura 5.7.10. Entrevista en <i>Gipuzkoa a diario</i> , sobre los paisajes agrarios de Astigarraga, en el marco del Ilar Eguna 2018.....	393
Figuras 5.7.11 y 5.7.12. Jornada de Paisaje y Territorio. Hacia una reflexión a través de la planificación.....	394
Figura 5.7.13. Expertos invitados al Seminario de Investigación «Los ecosistemas de Santiagomendi-Landarbaso»	395
Figura 5.7.14. Artículo sobre la Estrategia municipal publicado en <i>Planur-e</i>	396
Figura 5.7.15. Documento «Caracterización, inventario y valoración biogeográfica de los ecosistemas de Santiagomendi-Landarbaso».....	397
Figura 5.7.16. Ecosistemas del documento «Caracterización, inventario y valoración biogeográfica de los ecosistemas de Santiagomendi-Landarbaso»	398
Figura 5.7.17. Propuesta de ordenación del PE	399

Figura 5.7.18. Propuesta de malla verde a través de la protección y regeneración de setos vivos	400
Figura 5.7.19. Propuesta de Imagen gráfica de la marca «Astigarraga, calidad con los cinco sentidos»	401
Figura 5.7.20. Propuesta de imagen gráfica y boceto de ordenación del Jardín Arqueológico	402
Figura 5.7.21. Simulación de un ambiente temático del Jardín Arqueológico....	402
Figura 5.7.22. Propuesta de red de itinerarios temáticos.....	403
Figura 5.7.23. Propuesta de la <i>app Santiagomendi Ezagutzen</i>	404
Figura 5.7.24. Grupo de alumnos de quinto curso de la ETSA de la UPV-EHU que participan en la estrategia municipal.....	405
Figura 5.8.1. Imágenes de paisajes agrícolas en Canarias	411
Figura 5.8.2. Resultado del cruce entre el Mapa de Cultivos de Canarias y el planeamiento municipal en La Palma	416
Figura 5.8.3. Distribución de la superficie cultivada por subcategoría de suelo y superficie cultivada dentro de ENP a nivel regional e insular. Porcentaje..	416
Figura 5.8.4. Superficie sin cultivo por subcategoría de suelo y superficie sin cultivo dentro de ENP a nivel regional e insular. Porcentaje	417
Figura 6.2.1. Escenario tendencial de «los límites del crecimiento». Club de Roma e Instituto Tecnológico de Massachusetts	438
Figura 6.2.2. Manifestaciones en la huelga mundial por el clima.....	439
Figura 6.2.3. Las manifestaciones de los chalecos amarillos en París	441
Figura 6.2.4. Londres, Manchester, Bristol, los Gobiernos de Gales y Escocia y el Parlamento del Reino Unido adoptaron declaraciones de emergencia climática en 2019	442
Figura 6.4.1. Transporte de mercancías en las rutas marítimas <i>Round The World</i> / Figura 6.4.2. Autopistas del mar	463
Figura 6.4.3. Trazado del Corredor Mediterráneo / Figura 6.4.4. Proyecto SuperGreen. Apoyo del transporte medioambientalmente sostenible.....	463
Figura 6.4.5 y 6.4.6. Proyecto de Implantación del Ancho UIC (Ancho Internacional) en el CFM.....	464
Figura 6.4.7, 6.4.8, 6.4.9 y 6.4.10. Suelo terciario-comercial en Alfafar, industrial en Massanassa, logístico en Valencia, tecnológico en Paterna y terciario en Valencia	465
Figura 6.4.11. Localización de los suelos destinados a actividades económicas en la provincia de Valencia	465
Figura 6.4.12. Nodos y polígonos estratégicos de la provincia de Valencia	466
Figura 6.4.13. Esquema de ejes y modos de intermodalidad del transporte de mercancías en España / Figura 6.4.14. Nodos Logísticos previstos en la Comunidad Valenciana	467
Figura 6.4.15. Localización de los nodos logísticos <i>desarrollados</i> actualmente ...	468
Figura 6.4.16 y 6.4.17. Clasificación de las actividades económicas en función de su superficie y <i>zoom</i> en las mayores de 500 ha de superficie	469
Figura 6.4.18. Áreas de influencia de infraestructuras de transporte y capitales comarcales.....	471
Figura 6.4.19. Infraestructura Verde (provincia de Valencia)	473

Figura 6.4.20. Líderes o nodos de actividades económicas en la provincia de Valencia.....	474
Figura 6.4.21. Área terciaria e industrial al sur de Valencia. La falta de planificación ha provocado más de 10 km de conurbación frente a la Albufera de Valencia	476
Figura 6.4.22. Principales puertos de mercancías mundiales.....	477
Figura 6.4.23. Trazado del Corredor Ferroviario Mediterráneo.....	477
Figura 6.4.24. Esquema de los factores que influyen en los suelos de actividad económica	478
Figura 6.5.1. Posibles impactos de los vehículos autónomos en las ciudades y regiones	481
Figure 6.6.1. Technology and Cities	495
Figure 6.6.2. The Autonomous Car Challenge Winners	497
Figure 6.6.3. Technology and Cities	498
Figure 6.6.4. Mobility exploding in thousands of shapes.....	500
Figure 6.6.5. Mobility as a Service	501
Figure 6.6.6. Key Factors and the Four Pillars	501
Figure 6.6.7. Aurrigo Project. Jaguar Land Rover	503
Figura 6.7.1. Tramo de la Red BICI.BAS ejecutado recientemente	509
Figura 6.7.2. Primer aparcabicicletas automatizado, videovigilado, cubierto y público de Cantabria	510
Figura 6.7.3. Desarrollo del proyecto Biciescuela por las calles de la ciudad....	512
Figura 6.8.1. Macrocomunidades identificadas en la ciudad de Barcelona	515

Índice de tablas

Tabla 4.10.1. Listado de leyes y planes de ordenación del territorio autonómicos.	279
Tabla 4.10.2. Lista de control de elementos de seguimiento y evaluación de planes territoriales regionales en las comunidades autónomas españolas (respuesta Sí/No)	281
Tabla 4.10.3. Resultados de la lista de control sobre seguimiento y evaluación en las comunidades autónomas	285
Tabla 5.3.1. Principios y criterios de la estructura ecológica de Envigado	326
Tabla 5.3.2. Componentes de la estructura ecológica y estrategias de gestión....	327
Tabla 6.5.1. Análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de los vehículos autónomos	487

Preámbulo

Un año más FUNDICOT, en colaboración con la Universitat de València, edita una publicación directamente relacionada con la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente, con el objetivo de abrir un debate en torno al pasado, presente y futuro de estas importantes áreas de actuación pública para el bienestar de la sociedad. Debate que se plantea desde la perspectiva de la consideración de estas disciplinas científicas y, a su vez, prácticas públicas como instrumentos para avanzar hacia otro modelo de desarrollo ante los retos que plantea un siglo XXI que, tras once años de una de las crisis financiero-especulativas más significativas del último siglo, mantiene una situación social y ambiental francamente mejorable.

La edición de esta publicación se realiza gracias a la colaboración de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana, resultado del convenio entre la Universitat de València y la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de la Generalitat Valenciana, y que pretende ser un espacio de referencia para el análisis, la investigación y la difusión de temas relacionados con el territorio, capaz de establecer un vínculo eficaz entre el mundo académico, el mundo político y los ciudadanos.

Tanto los responsables de FUNDICOT como los de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana esperamos que esta publicación sirva como revulsivo a una sociedad que necesita un urgente cambio en las áreas objeto de estos textos. Agradecemos a todos/as los/las autores/as su colaboración en la edición y puesta a disposición de sus artículos para esta.

Antonio Serrano Rodríguez
Joaquín Farinós Dasí

Valencia, 19 de febrero de 2020

1. Presentación y consideraciones previas

Antonio Serrano Rodríguez

Presidente del Comité Científico

El IX Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (9CIOT), celebrado en marzo de 2019 en Santander, ha sido continuación de los dos primeros, celebrados en 1988 y 1991 en el marco de la Universidad Politécnica de Valencia; del tercero, celebrado en el año 2001 en Gijón; del cuarto, celebrado en 2003 en Zaragoza; del quinto, celebrado en 2007 en Málaga; del sexto, celebrado en 2010 en Pamplona; del séptimo, celebrado en 2014 en Madrid; y del octavo, celebrado en 2016 en Fuerteventura. Todos ellos con la participación directa o indirecta de distintos organismos e instituciones, y con una gestión y organización material y científica desarrollada por la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT.

En todos ellos el objeto principal ha sido la dimensión española, junto con la europea e iberoamericana, respectivamente, de la problemática de la ordenación del territorio, de la política regional, del urbanismo y del medio ambiente. Con ello se viene pretendiendo sentar las bases para la divulgación de los logros en ordenación del territorio, urbanismo o medio ambiente, el establecimiento de lazos científicos entre las distintas comunidades centradas en estos campos y recuperar las relaciones entre los ya muchos técnicos, funcionarios e investigadores europeos e iberoamericanos con formación en estas materias; más de mil de ellos provenientes de los treinta y cuatro cursos de posgrado de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (COT-COTma) desarrollados por FUNDICOT desde el año 1975, cuando se iniciaron las enseñanzas de estos.

En ellos, como en el resto de actividades desarrolladas por FUNDICOT, se ha venido buscando el desarrollo, el conocimiento y la potenciación de las disciplinas citadas, y muy particularmente de la Ordenación del Territorio como disciplina científica, pero también de prácticas sociales dirigidas a la mejora ambientalmente sostenible de la calidad y del nivel de vida de las personas, así como la profundización de la permanencia y valoración de los recursos y ecosistemas naturales que todavía persisten en la Tierra.

Aspectos también fundamentales en el marco urbano donde, como se apreciará posteriormente con detalle en los capítulos que siguen, los desarrollos urbanos de la periferia de muchas ciudades han contribuido a aumentar la vulnerabilidad urbana. Y ello no solo a consecuencia de la crisis que se inicia en el año 2007, sino también ante la opción por modelos de crecimiento de las periferias y de políticas urbanas que han incidido en la depresión de la ciudad existente. A cambio de una aparente calidad y prosperidad de esas nuevas periferias, se ha producido la pérdida de gran parte de los efectivos y recursos de los centros urbanos, lo que ha incrementado los índices de desigualdad en el conjunto de la ciudad.

El 9CIOT ha hecho una llamada a potenciar políticas territoriales/urbanas, socioeconómicas y ambientales que permitan alcanzar los objetivos de sostenibilidad que marcan los compromisos internacionales que España ha ido asumiendo en los últimos años, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de septiembre de 2015, contenidos en la Agenda 2030, los que recogen la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas (HABITAT3) y la Agenda Urbana para la Unión Europea, ambas aprobadas en el año 2016 (Declaración de Quito y Pacto de Ámsterdam, respectivamente), y los reconocidos en la COP21, Cumbre del Clima, de diciembre de 2015, también conocida como Cumbre de París y en sus avances posteriores de 2016 a 2019 (COPS 22 a 25).

Enmarque del 9CIOT, similar al de los congresos anteriores, que siempre han respondido en su organización a los objetivos de la Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente europeos, españoles e iberoamericanos; y que en el caso del 9CIOT se han centrado también en la posibilidad de aplicar, de pleno derecho, las políticas con incidencia territorial, urbana y metropolitana asociadas a los objetivos de las políticas de cohesión europea 2014-2020 y a sus previsiones para el 2021-2027; a los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y 2030; a las Agendas 2030 de Naciones Unidas, UE y España, con sus propuestas de ODS; a las Agendas Urbanas europea y española; o a los importantes compromisos asociados a la lucha y adaptación al cambio climático que se vienen registrando desde el citado Acuerdo de París de diciembre de 2015, cuya consideración detallada ha sido objeto de particular dedicación en este 9CIOT. Y, dada la fecha de edición final de este libro, también se hace referencia al nuevo Pacto Urbano Europeo y a la Declaración de Emergencia Climática del Gobierno Español, de enero de 2020.

El lema del Congreso, «Planificación y gestión integrada como respuesta», no es independiente de la situación que enmarca los señalados objetivos y políticas, que obliga a abrir un debate en torno al papel y valor del urbanismo, del patrimonio y de la planificación territorial como instrumentos para avanzar hacia otro desarrollo, ante los retos que plantea un siglo XXI que, casi a finales de su primera década, ha registrado en el mundo desarrollado una de las crisis financiero-especulativas más significativas desde 1929.

Crisis que se asocia a problemáticas que Naciones Unidas ha venido periódicamente señalando en informes, cada vez más preocupantes en lo que se refiere a las dimensiones ambientales y territoriales de la evolución de la humanidad, destacando al respecto la problemática asociada al progresivo calentamiento global del planeta y a los efectos derivados de este sobre nuestro patrimonio territorial, sobre nuestras ciudades y ciudadanos o, incluso, sobre la propia supervivencia de la humanidad en la Tierra; aspectos todos ellos presentes en las aportaciones del 9CIOT, en el que la problemática de la adaptación y resiliencia socioeconómica, territorial y ambiental ante el cambio climático y sus consecuencias ha sido uno de los capítulos de particular consideración.

Sucesivos informes de Naciones Unidas y de otros organismos e instituciones internacionales (OCDE, AEMA, etc.) reconocen que los avances hacia el objetivo del desarrollo sostenible, asumido en la década de los noventa del siglo pasado, han sido muy escasos. Y se siguen reiterando análisis y conclusiones pesimistas, que ya estaban presentes desde hace más de cuarenta años en otros muchos informes de la comunidad científica internacional, sin que ello haya servido para cambiar el rumbo de la sociedad occidental. En este sentido, ya en el Informe de Naciones Unidas de 2012 «Resilient people, Resi-

lient Planet. A future worth choosing» se resaltaba que «las fuerzas que causan la grave situación actual son los estilos de vida insostenibles, las modalidades de producción y consumo insostenibles y los efectos del crecimiento demográfico». Y estas mismas conclusiones se siguen repitiendo en los informes que han servido para la aprobación de la Agenda 2030 y sus correspondientes 17 ODS en la Asamblea de Naciones Unidas de septiembre de 2015, con la finalidad última de «Transformar el mundo».

Porque la superación de los siete mil millones de habitantes en 2011, junto con la previsión demográfica de que la población en 2050 alcanzará un cenit del orden de entre 9.500 y 11.000 millones de habitantes, más su creciente urbanización (<http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>), llevan a la perspectiva de un creciente consumo energético y global que es imposible de generalizar al nivel de los países desarrollados para todos los habitantes del planeta, como es la tendencia. Y a la previsión de una generación de residuos también en ascenso que, junto con los niveles y tipos de consumo y producción imperantes, plantean la intensidad de la insostenibilidad ambiental del actual modelo. Y ello pese a que se van mejorando, entre otros aspectos, la esperanza de vida de la población y los niveles de educación; o disminuyendo el porcentaje de población que vive en la absoluta pobreza, en gran parte por la mejora de la situación en países como India, China o Brasil. Pero ello a costa de incrementar desmesuradamente las contradicciones entre consumo y recursos disponibles, incrementar la incidencia de las emisiones sobre el cambio climático y de reproducir los modelos insostenibles de consumo de los países occidentales en los países en desarrollo.

Un desarrollo ambientalmente más sostenible, territorialmente más equilibrado y socioeconómicamente menos desigual (más cohesionado) exige afrontar un cambio de época en el que los retos sociales, económicos, energéticos y ambientales requieren nuevas respuestas locales, regionales, estatales y mundiales. En los próximos años la nueva regulación y el funcionamiento económico-financiero de la sociedad mundial, el inevitable alza del coste relativo de la energía (pese a posibles fases de reducción coyuntural de este), las inevitables crisis periódicas económicas del capitalismo, los nuevos costes del transporte, la percepción de los crecientes costes del cambio climático y su incidencia sobre los modelos territoriales y urbanos van a ser otros tantos retos que la Ordenación del Territorio y el Urbanismo debe prever, y sobre los que debe anticipar soluciones si queremos evitar las desagradables consecuencias y altos costes sociales que pueden derivarse de la falta de actuación.

Por todo ello, en el 9CIOT se ha planteado la problemática derivada de los aspectos citados y la necesidad de encontrar nuevas vías de actuación para adaptar el modelo territorial, las ciudades, la economía, las infraestructuras, el patrimonio natural y el paisaje; las consecuencias y nuevas exigencias derivadas de la crisis global actual, y las perspectivas de cambio en una sociedad en la que pese al resurgimiento del nacionalismo y a la potenciación del individualismo («América first», Brexit...) la creciente mundialización es inevitable en el marco de la actual revolución científico-técnica (RCT).

Sociedad en la que también, por otra parte, la capacidad de intervención para su transformación se encuentra cada vez más condicionada por circunstancias externas a los instrumentos políticos disponibles a nivel local, regional o incluso estatal, como se aprecia en los capítulos recogidos en este libro.

No obstante, queda claro que la previsión y ordenación de la dinámica urbana y territorial ante los nuevos retos de la sociedad global, y su armonía con las necesidades de la biosfera, se han convertido en objetivos irrenunciables. Y ello significa definir y profundizar nuevos objetivos y visiones para cada territorio, aprovechando las potencialidades disponibles, y realizando una adecuada planificación territorial y urbana, con vistas a los horizontes de 2030 y 2050, que unida a un buen gobierno/gobernanza permitan mantener el bienestar/buen vivir de toda la población del planeta y la sostenibilidad de un nuevo modelo de desarrollo.

Misión específica a la que las diez conclusiones del 9CIOT, que se desarrollan en el capítulo siguiente, pretenden colaborar para, a continuación, dedicar la primera parte del libro a recoger el papel de la planificación territorial, ambiental y urbana en relación con los objetivos y propuestas de las agendas urbanas y de las Agendas 2030, destacando el papel de dichas planificaciones frente a la RCT, la evolución demográfica, el desafío energético y el cambio climático.

La segunda parte se dedica a la ordenación y gestión integrada del territorio de cara al horizonte de 2030, tomando en consideración ejemplos de planificación y gestión territorial, ambiental y urbana en Cantabria, Euskadi, Navarra y Aragón, y consideraciones específicas sobre normativas en comunidades autónomas como la valenciana y madrileña, planes de equipamientos, políticas infraestructurales o sobre el seguimiento y evaluación de los planes territoriales en España.

La tercera parte se centra en la consideración del paisaje y del patrimonio territorial como bases para un nuevo modelo de desarrollo territorial, con particular consideración de la estructura ecológica, de la ordenación del suelo agrario y del papel de las infraestructuras verdes como elementos estructurantes para esos modelos de desarrollo territorial.

Por último, la cuarta parte se centra en los retos de las ciudades y territorios ante las nuevas economías, la disrupción tecnológica y las nuevas formas de movilidad, considerados como elementos capitales para avanzar hacia un desarrollo que, asegurando el bienestar de los ciudadanos, sea ambientalmente sostenible, territorialmente equilibrado y socioeconómicamente cohesionado a largo plazo.

2. Conclusiones del 9CIOT

Antonio Serrano Rodríguez

Presidente del Comité Científico

Introducción

Las conclusiones producidas en este 9CIOT se vinculan a las correspondientes a las de los anteriores congresos, con el fin de comprobar hasta qué punto las dinámicas de los años transcurridos entre congresos matizan, cambian o reforman las circunstancias específicas de los procesos de transformación territorial en España y en los países iberoamericanos, así como el papel de las administraciones en la planificación, gestión adaptativa, seguimiento y control de esos procesos de transformación territorial y de su adecuación al bienestar social, en un mundo en cambio acelerado.

Cambio acelerado en el que se hacen notar progresivamente de forma más rápida el calentamiento global, la RCT y la transformación en la economía y comercio mundial, en el precio del petróleo o en las áreas de tensión asociadas a los intereses geoestratégicos de las potencias dominantes (EE. UU., China, UE y Rusia, fundamentalmente).

En este marco han existido dos elementos diferenciadores del 9CIOT, respecto a congresos anteriores, que se recogen de forma explícita en sus conclusiones: la preocupación mostrada por los efectos del calentamiento global y la necesidad de una urgente adaptación de nuestras ciudades y territorios a estos para disminuir los riesgos sobre la población y el patrimonio; y el papel insustituible que la planificación territorial y urbana, con elementos como las Infraestructuras Verdes, puede y debe jugar en ese proceso de disminuir riesgos y efectos negativos sobre la población.

Como se ha destacado en el 9CIOT, hoy por hoy, en España, el problema no es de nuevas infraestructuras de regulación o de canalización, sino de actuaciones asociadas a la naturaleza (Infraestructuras Verdes) que minimicen riesgos y vulnerabilidades. Las infraestructuras tradicionales, en aquellos casos en que son inevitables, implican presupuestos de ejecución y mantenimiento que solo están justificados en casos extremos,¹ de los que ya empezamos –enero de 2020, con la borrasca Gloria– a tener ejemplos en ciertas zonas costeras de España.

1. El Banco Mundial viene reiterando que las infraestructuras de protección contra los riesgos pueden ser muy costosas y de efectos sobre la seguridad no garantizables. Y cita ejemplos como el 5.º Programa Delta de los Países Bajos, dirigido a mejorar la seguridad nacional ante inundaciones y a garantizar el abastecimiento de agua potable dulce, cuyo presupuesto es de 20.000 millones de euros. O el coste de inversión del nuevo sistema de protección contra las inundaciones en Nueva Orleans (una ciudad con menos de un millón de habitantes) establecido en unos 15.000 millones de dólares.

Señalado lo anterior, las diez conclusiones aprobadas tras el 9CIOT matizan y complementan las conclusiones de congresos anteriores, que se recogen específicamente en el libro editado² tras el 8CIOT. Y es importante destacar la coincidencia de las conclusiones y recomendaciones de este 9CIOT con documentos de distintas instancias respecto a las pautas de intervención necesarias antes de 2030 y 2050, a los que se refieren los distintos capítulos del presente libro.

El proceso seguido para la elaboración de las diez conclusiones que se adjuntan ha sido el siguiente:

- Se elaboraron unas primeras conclusiones provisionales para el 9CIOT partiendo de las conclusiones del 8CIOT que sirvieron de base para integrar, matizar o modificar su contenido sobre la base de lo señalado en los puntos siguientes.
- Las aportaciones de las conferencias expuestas en el Congreso.
- Las relatorías realizadas por los miembros del Comité Científico, que resumen las aportaciones de las ponencias y comunicaciones presentadas y aceptadas al Congreso.
- Las síntesis de los coloquios y mesas redondas celebradas a lo largo de este, con la participación de las 318 personas inscritas, asistentes o participantes en el 9CIOT.
- Con los contenidos anteriores se realizó una propuesta de conclusiones provisionales presentadas en la clausura del Congreso.
- Estas conclusiones provisionales fueron matizadas, modificadas y aprobadas por el Comité Científico y distribuidas a todos los congresistas para la posible presentación de alegaciones u observaciones.
- Incorporadas estas, en una última reunión del Comité Científico, tras la propuesta elaborada por su presidente y las correcciones que en su caso el Comité Científico consideró pertinentes, se llegó a las conclusiones finales del Congreso, difundidas a todos los congresistas e instituciones colaboradoras en él, que son las que se recogen a continuación.

Primera conclusión: La conveniente realización de unas Estrategias-Agendas 2030 que permitan articular la transformación del modelo socioeconómico, territorial, ambiental y urbano

Se remarca la necesidad de unas Estrategias-Agendas 2030 para avanzar hacia una transformación radical de la sociedad y del modelo de desarrollo territorial correspondiente. Deben ser la referencia y el soporte político, e incluso geopolítico, para una imprescindible planificación territorial, ambiental y urbana en el marco del cambio global actual. Para ello:

1. Se necesitan nuevos valores y formas de ver e interpretar el mundo, el territorio y la ciudad, ante un crecimiento demográfico mundial y unos niveles de consumo globa-

2. A. Serrano (coord.): «Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en un mundo en cambio», Valencia, Cátedra de Cultura Territorial Valenciana, Universitat de València, 2017.

- les que son insostenibles e inviables en un planeta finito. Ello obliga a «transformar el mundo», según el Objetivo de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, pensando en un modelo de desarrollo alternativo al imperante en la actualidad.
2. Los indicadores asociados a los 17 ODS de Naciones Unidas son una buena alternativa al PIB como indicador de la dinámica de cambio global, al incorporar criterios homogéneos y coordinados que permiten reflejar la sostenibilidad ambiental y el bienestar socioeconómico para los ámbitos locales, regionales y estatales, si se determinan con la correspondiente colaboración ciudadana e interadministrativa en su definición y cálculo.
 3. No son aceptables políticas cortoplacistas ni acciones individualizadas frente a los desafíos de una nueva época –el «Antropoceno»– que exige convertir lo necesario en posible y alumbrar nuevos relatos/transiciones colectivas para compartir rápidos procesos de cambio global en las dos próximas décadas.
 4. Es urgente afrontar el creciente desbordamiento de los sistemas vitales con una apuesta excepcional y urgente por reconducir las ciudades/territorios en claves sostenibles para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a «casi 0» antes de mediados de siglo y anticipar medidas de transición energética y adaptación al cambio climático.
 5. Energías renovables, mejora del ahorro y eficiencia energética, y descarbonización y desmaterialización de la sociedad a nivel global, son elementos imprescindibles para ese nuevo modelo de desarrollo alternativo que deben incorporarse igualmente en la normativa y planeamiento energético, urbanístico y territorial.
 6. Es imprescindible revertir el proceso de calentamiento global y cambio climático asociado de forma urgente. La mitigación del cambio climático exige, entre otros aspectos, que la movilidad sostenible y el ahorro y la eficiencia energética sean ejes prioritarios para contribuir a la reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera.
 7. Las desigualdades sociales y el empobrecimiento de las clases medias en las sociedades desarrolladas son un grave riesgo sociopolítico, además de significar una pérdida de bienestar de una parte importante de la población, que puede alentar, como opción equivocada, la explotación irracional e ineficaz de los recursos del planeta. Para combatir la desigualdad se necesita una nueva fiscalidad (global y verde).
 8. La globalización financiera y económica, junto con la existencia de los paraísos fiscales, incrementan los problemas para avanzar hacia una sociedad más justa, equilibrada y con igualdad de oportunidades. Todas las autoridades y administraciones deben colaborar para erradicar la corrupción, el dinero negro, en muchas ocasiones asociado a la actividad inmobiliaria y a la especulación del suelo, y procurar una mayor cohesión socioeconómica en sus territorios.
 9. Han de potenciarse los cambios que permitan pasar del dominio de la economía financiero-especulativa y de alta intensidad en carbono a una economía productiva «verde», sostenible ambientalmente y más cooperativa, colaborativa y social.
 10. La actual revolución científico-técnica (RCT) plantea tanto oportunidades como riesgos para la cohesión social, la calidad de vida y la protección ambiental. La ordenación del territorio (OT) ofrece una posición privilegiada para prospectar sobre estos cambios e integrar la innovación en un modelo alternativo de desarrollo solidario.

Segunda conclusión: Nuevas formas y contenidos para la planificación territorial, ambiental y urbana

Se mantiene la necesidad de unas planificaciones territoriales, ambientales y urbanas que adopten nuevas formas y contenidos, variables según las circunstancias y territorios, pero que sean integradas e integrales, que tengan en cuenta el carácter multiescalar y multifuncional de los distintos territorios y que sean abiertas y participadas. También es imprescindible que incluyan una evaluación de todos los efectos derivados de su implantación y gestión, y un seguimiento periódico y proactivo del grado de consecución de los objetivos establecidos que eviten su banalización y conviertan esas planificaciones en procesos dinámicos y flexibles en su adaptación al cambio.

11. Las planificaciones territoriales, ambientales y urbanas, que inciden sobre sistemas complejos, continuos y dinámicos del territorio, requieren un planteamiento multiescalar (local, metropolitano, regional...), multifuncional y multisectorial. Un planteamiento que entienda el territorio, el ambiente y las áreas urbanas como espacios diversos, complejos y compactos, integrados e interrelacionados, que apueste por un cambio de modelo y tenga capacidad para configurar modelos de desarrollo sostenible con un adecuado equilibrio ecológico, energético y funcional.
12. Entender la complejidad de los elementos que operan en el territorio implica trascender los límites administrativos autoimpuestos y aproximarse a la planificación con la vista puesta en la acción y gestión «glocal», donde se tengan en cuenta las relaciones entre OT, como cuestión de Estado, y geopolítica, de modo más rutinario que extraordinario, como sucede actualmente.
13. El proceso general de planificación debe entenderse como un proceso abierto, que tiene continuidad y se adapta de forma flexible a una realidad que cambia más rápidamente que los planes. De un enfoque tradicional se evoluciona hacia un enfoque más integral o comprensivo, en el que los planes incorporan escenarios prospectivos a medio plazo, con las medidas que se consideren necesarias, en su caso, para adaptar en cada uno de ellos las actuaciones y las políticas correspondientes a cada territorio y ciudad.
14. Sectores específicos como la industria (en particular todo el sector relacionado con la industria del automóvil o el sector energético), el turismo, la edificación o el mundo rural van a experimentar cambios de gran magnitud, lo que exige anticipar políticas territoriales que permitan superar el modelo actual y avanzar hacia otro modelo de desarrollo sostenible e integrado.
15. La planificación ambiental, urbana y territorial debe aprovechar y saberse anticipar a los cambios que supone la RCT (sensores, M2M, IoT, TIC, *big data*, *mining data*, IA, *machine learning*, nueva movilidad, etc.), adaptando las normativas y encauzando las actuaciones, de forma que representen una verdadera oportunidad para impulsar la cohesión social, la competitividad económica y la protección ambiental desde una visión integrada de la OT y el bienestar sostenible de toda la población.
16. En la búsqueda del equilibrio territorial, la OT debe aprovechar las ventajas y potencialidades de las ciudades intermedias para incrementar la innovación social, la

imaginación y la creatividad en estas escalas y ciudades. Contribuyen a lograr un nuevo modelo de desarrollo más cohesionado socioeconómicamente, más equilibrado territorialmente y más sostenible ambientalmente.

17. Igualmente, el nuevo modelo de desarrollo exige que la OT y el urbanismo integren formas de movilidad sostenible, rentabilizando y adaptando con este objetivo las infraestructuras y servicios del sistema de transporte existentes.
18. En el 9CIOT se constata que coexisten dos concepciones vigentes sobre la OT, igualmente válidas:
 - La primera propone una planificación territorial integral e integrada (de todo el territorio y para todo el territorio), huyendo de visiones que consideran reduccionistas porque conciben la OT como una política sectorial más, que no se debe inmiscuir en los campos de otras políticas sectoriales, que tradicionalmente, sin embargo, han influido o inducido transformaciones territoriales con consecuencias sobre otras políticas regionales o sobre el potencial futuro de los diferentes territorios.
 - La segunda concepción aboga por enfoques estratégicos (primando recomendaciones sobre normativas) que consideren la planificación territorial y urbana como procesos incrementales, con una regulación y gestión dinámica, adaptativa y proactiva. Ello no plantearía problemas si no se renuncia a la necesidad de planificar, como conjunto, la totalidad de un territorio dado, considerando sus aspectos vertebradores básicos que definen el modelo territorial. En caso contrario, la planificación territorial y urbana pasan a ser una política que va viendo reducir sus expectativas, utilidad y repercusión... y por tanto sin visibilidad social.
19. El planeamiento territorial analizado en el 9CIOT se muestra como marco facilitador de la coherencia y coordinación de los planes urbanísticos, instituye mecanismos nuevos y generaliza otros de incipiente aplicación que arbitran soluciones para una ocupación y uso eficientes del suelo, mediante acciones ligadas a:
 - Normalizar la adecuación de los desarrollos a la capacidad de carga y a la capacidad de acogida de cada ámbito, mediante su comprobación a través de mecanismos como el informe de impacto territorial.
 - Establecer una metodología homogénea de cuantificación de las necesidades de vivienda en los planeamientos municipales que tiene en cuenta el carácter y la funcionalidad del municipio en cuestión y el papel que se atribuye a sus localidades en la organización del modelo territorial propuesto.
 - Arbitrar soluciones para mejorar la gestión urbanística y las intervenciones en el suelo urbano vacante, orientando y favoreciendo la transformación de un modelo de urbanización dispersa y dependiente del automóvil a un modelo urbano más compacto y orientado al transporte público.
 - Utilizar las herramientas de OT en sentido positivo, para identificar zonas en las que poder intensificar los desarrollos urbanísticos y lograr una mejor integración de las áreas residenciales y de actividad económica, con la disponibilidad o implementación de una red de transporte público, en vez de señalar simplemente restricciones al desarrollo urbano.

- Promover regulaciones y actuaciones para combatir el despoblamiento y marginación de los pequeños asentamientos, aprovechando las potencialidades específicas de cada uno de ellos en el seno del nuevo modelo de desarrollo.
20. Dentro de los nuevos enfoques planteados en el 9CIOT destaca la asunción de compromisos por la sostenibilidad territorial para minimizar la acción del hombre sobre su medio ambiente y su territorio, sobre todo en archipiélagos –caso de las Illes Balears–, de contención del urbanismo, de la movilidad y del cambio climático, como factores más determinantes.
 21. Los materiales recibidos en el 9CIOT parecen demostrar que luces y sombras, éxitos y fracasos en la planificación territorial y urbana, parecen sucederse sin orden, en el tiempo y en el espacio. Ello hace necesario insistir y trabajar en la determinación de las secuencias y variables que explican dichos comportamientos para determinar sus pautas y factores, y poder actuar sobre ellos.
 22. Se ha observado una tendencia al predominio y reforzamiento del enfoque urbanístico sobre el territorial, lo que hace necesario ir a una OT de conjunto, con una visión integral, en la que enmarcar y ajustar la práctica urbanística. Esto asegura una actualidad de la OT en la línea más avanzada de otras tradiciones de planificación territorial, reivindicadas desde hace décadas desde distintos organismos e instituciones internacionales. En todo caso, es necesario utilizar la experiencia existente, nacional e internacional, en materia de «buenas prácticas» para aprender de ellas, y si es recomendable emularlas, así como comprender las causas de los errores cometidos, en su caso, para evitar su reiteración.

Tercera conclusión: La imprescindible adaptación del planeamiento al cambio climático

Son perentorios para la seguridad ciudadana y el patrimonio, procesos de adaptación del planeamiento territorial y urbano al calentamiento global y cambio climático asociado, sin olvidar el cumplimiento de las normativas de mitigación vigentes y la necesidad de medidas de resiliencia socioeconómica, infraestructural y territorial.

23. La respuesta al difícilmente reversible calentamiento global y cambio climático asociado debe estar en el centro de las políticas estatales, regionales y locales. Estas deben incorporar en sus planes, de forma coordinada, medidas para la descarbonización y desmaterialización, así como para la adaptación y resiliencias socioeconómica, ambiental y territorial. También las imprescindibles políticas para la transición energética en sus ámbitos respectivos.
24. Las administraciones deben adecuar sus normas y planes para facilitar el ahorro y eficiencia energética y el desarrollo de las energías renovables, de la energía renovable distribuida y del autoconsumo con energía solar, minimizando las trabas para facilitar la expansión máxima de los «proconsumidores» (productores para su consumo propio y vertido de excedentes en red) de forma eficiente, resiliente y rentable para estos. Para ello se debe:
 - Contener e incluso reducir el gasto de energía, teniendo en cuenta la morfología urbana y las condiciones bioclimáticas de la ciudad; incorporar criterios de archi-

- tectura bioclimática pasiva, o maximizar la prestación de los servicios de calefacción, refrigeración o iluminación, con el mínimo consumo posible.
- Potenciar una mejora absoluta de la eficiencia energética de los edificios (con ideas asociadas a *passive house* o edificios bioclimáticos) y una mejora de eficiencia y del tipo de combustibles utilizados, tanto para el transporte urbano como para los edificios residenciales o del sector servicios y la industria.
 - Potenciar el uso del espacio público para la generación de energías renovables y la incentivación del autoconsumo en las cubiertas de edificios privados a través de medidas fiscales en el ámbito local (licencias de obra, IBI, etc.).
 - Potenciar un urbanismo de proximidad que evite desplazamientos, favorecer el transporte público e impulsar el uso de vehículos de energías alternativas e híbridos, implantando puntos de recarga de coches eléctricos y fotovoltaicos, hidrógeno, gas natural, etc.
25. Los riesgos deben incorporarse como condicionantes de la planificación territorial, ambiental y urbana, considerando como riesgos de atención prioritaria: las inundaciones, los movimientos de ladera, los colapsos y subsidencias, la erosión, los incendios forestales y los riesgos tecnológicos. La planificación debe contener un análisis de susceptibilidad de riesgos naturales y de riesgos naturales inducidos a los que se expone el territorio de su ámbito de influencia, así como de riesgos tecnológicos.
26. Adaptar el planeamiento sectorial, territorial y urbanístico para responder a la prevención frente a los riesgos naturales, garantizando la aplicación de normas específicas al respecto, tanto en las infraestructuras como en las instalaciones y en las construcciones y edificaciones. En particular, los efectos del calentamiento global y del cambio climático asociado deben ser parte integrante imprescindible del análisis de riesgos y de la adaptación/resiliencia socioeconómica de los planes, potenciando la colaboración con el sector de la meteorología y de la prospectiva meteorológica.
- Deben incorporarse mapas de riesgos naturales al planeamiento, de manera que se eviten actuaciones de transformación territorial y urbana que sean susceptibles de verse afectadas por inundaciones, lluvias torrenciales, elevación del nivel del mar, insuficiencia hídrica, riesgo de deslizamiento de tierras, pérdida de suelo fértil, incendios forestales, golpes de calor en áreas urbanas o grandes periodos de sequía, etc.
 - Fomentar las actuaciones de prevención y adaptación en aquellos suelos urbanizados susceptibles de ser afectados por riesgos naturales, y reducir la isla de calor de las actuales ciudades, actuando sobre los factores que influyen en el comportamiento climático del entorno urbano, considerando en las herramientas de planificación y gestión urbana el mapeado del clima urbano.

Cuarta conclusión: Debe potenciarse el papel del patrimonio territorial, natural y las Infraestructuras Verdes en la ordenación territorial y urbana

La planificación territorial y urbana no puede prescindir de la consideración e inclusión de los servicios ecosistémicos que aseguren la imprescindible calidad tanto de los

recursos hídricos y masas de agua como del resto del patrimonio territorial, e incluyan los procesos de adaptación y resiliencia ante inundaciones, utilizando la Infraestructura Verde como herramienta para estos objetivos. Tampoco se puede olvidar la específica regulación/protección del suelo rural con capacidad agrícola, un enfoque de la ruralidad basado en la multifuncionalidad, y modelos de desarrollo económico alternativos menos intensivos, integrados en las economías verde y circular.

27. La conservación de la biodiversidad y de los ecosistemas que la sustentan es un objetivo esencial para la conservación de la vida y la salud de la población sobre el planeta. Por ello, la planificación ha de incorporarlos como elementos clave para garantizar los sistemas de vida a medio y largo plazo, activando procesos dirigidos a equilibrar la huella ecológica con la biocapacidad de los territorios a través de un enfoque integrado y biorregional. También propiciando la regeneración de los ecosistemas degradados y la incorporación de la naturaleza en la ciudad a través de infraestructuras verdes que aprovechen los cauces fluviales urbanos, los espacios naturales protegidos y los parques públicos para integrar corredores ecológicos regionales de biodiversidad.
28. El patrimonio, natural, cultural y paisajístico, considerado de forma unitaria, es fundamental para construir otro modelo de desarrollo, al ser el fundamento de la vida natural y social, resaltando la importancia de funciones como la turística, medioambiental, paisajística y cultural que desempeña. Debe pasarse de la protección indiscriminada al uso responsable del patrimonio territorial.
29. La puesta en valor y conservación proactiva del patrimonio territorial (natural y cultural) se considera un elemento de primera magnitud en el proceso de ordenación territorial, ambiental y urbana, apelando a la «imaginación» propositiva para rentabilizar el patrimonio local y acortar las brechas de la desigualdad social. El concepto de «biorregión», directamente asociado al concepto de reserva de la biosfera, tal y como se recoge en la normativa española, es muy adecuado para diseñar la transición hacia el necesario nuevo modelo de desarrollo, reconectando lo urbano con lo rural con criterios no utilitaristas y que favorezcan el desarrollo en una relación de equilibrio y colaboración de la ciudad con su medio.
30. Debería tenderse a construir proyectos de desarrollo territorial en clave patrimonial, fundamentados en razones medioambientales y culturales, sin que ello implique olvidar las interdependencias entre economía, cultura y naturaleza, al menos en los «territorios protegidos» que van asumiendo la idea de que es necesario poner límites para preservar su patrimonio. Ello permitirá avanzar en la construcción de las bases de otro modelo de desarrollo, territorialmente más equilibrado y socialmente más justo, donde se impongan lógicas de cooperación y complementariedad, frente a las actualmente dominantes de competitividad y de exclusión, aplicadas sobre todo a territorios ganaderos y territorios desfavorecidos a diferentes escalas. En particular, debe potenciarse un cambio en las relaciones entre el campo y la ciudad, buscando el desarrollo de las potencialidades rurales e internalizando las aportaciones del medio rural y de sus ecosistemas (servicios de los ecosistemas) al medio urbano.
31. Es imprescindible integrar los contenidos de los programas de ordenación de los recursos naturales (PORN) en los planes de OT que se elaboren y encontrar procesos

- de gestión de los espacios naturales protegidos más eficaces. No se pueden gestionar los espacios protegidos al margen de los entornos sociales rurales en que se sitúan. Debe buscarse la diversificación de las fuentes de financiación de los espacios protegidos, con un mayor uso de la fiscalidad y el mecenazgo.
32. En el medio rural, la ordenación territorial/desarrollo territorial, integrando la planificación medioambiental y considerando los servicios que prestan los espacios protegidos, debe jugar un papel fundamental para asegurar el mantenimiento de la actividad productiva, de forma que la conservación del paisaje y la del patrimonio sean compatibles con niveles adecuados de bienestar para la población rural, que debe tener igualdad de oportunidades respecto a los residentes en el medio urbano. Solo así será posible conseguir el pretendido objetivo de la cohesión social y territorial y hacer frente al problema del despoblamiento rural.
 33. Deben internalizarse los efectos externos de las distintas actividades que se producen sobre el territorio, evitando que el medio rural asuma los efectos más negativos de las disfuncionalidades del medio urbano.
 34. El suelo fértil está en retroceso, lo que implica altos riesgos para la seguridad alimentaria global y de proximidad. Las autoridades y administraciones deben velar por conseguir mantener y promover los suelos agrícolas útiles (SAU) y la actividad de un sector primario ambientalmente sostenible que, adicionalmente, con las adecuadas políticas, ayuda a mantener una huella ecológica reducida.
 35. Para reducir la huella ecológica y la huella de carbono es imprescindible potenciar la reforestación con especies autóctonas y revertir la pérdida de superficie forestal municipal, regional, estatal y global, estableciendo medidas preventivas de incendios forestales que el calentamiento global hará previsiblemente más frecuentes y con mayores dificultades para su extinción (como ha sido el caso de los recientes incendios de sexta generación, por ejemplo en California y Australia en 2019 y principios de 2020, o los de hace tres años en otros países como Chile y Portugal).
 36. Resulta urgente fijar la seguridad y calidad hídrica como objetivo de las políticas de agua, promoviendo una transición en la planificación y políticas hidráulicas que permitan abordar los desafíos a medio y largo plazo conformes a la Directiva Marco del Agua Europea. El agua de calidad es un recurso limitado respecto a la demanda actual y futura en muchos territorios españoles, y presumiblemente lo será más como consecuencia del cambio climático, lo que generará nuevos y más intensos conflictos en las épocas, previsiblemente más frecuentes, de sequía. Deben aprovecharse las potencialidades de actuación de las sociedades estatales del agua para intervenir de una forma coherente en las actuaciones más urgentes de saneamiento y depuración.
 37. La infraestructura verde local y supramunicipal, con particular definición de corredores ecológicos y con la integración de las áreas inundables fluviales y de las zonas de afección de los temporales marítimos, aparece como un concepto imprescindible desde la perspectiva de conjugar la disminución de los riesgos de catástrofes, con la integración de la biodiversidad en el medio rural y urbano. La Infraestructura Verde debe comprenderse como una estrategia, como una herramienta para integrar los servicios ecosistémicos en la planificación territorial.

38. Es preciso incorporar a la planificación el concepto de infraestructuras verdes urbanas y azules, como soluciones multifuncionales basadas en la naturaleza, que resuelven problemas territoriales y urbanos que van más allá de sus funcionalidades para la mejora de la biodiversidad, como son: el tratamiento de zonas inundables, la reducción de islas de calor, la lucha contra el cambio climático, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y, por supuesto, permiten adaptar localmente el ocio y el disfrute ciudadano en dichos espacios. Sería oportuno elaborar regulaciones que guíen la forma de introducirlas en las políticas territoriales y urbanas, los mecanismos y marcos de financiación y determinados estándares e indicadores, así como las campañas específicas de sensibilización, especialmente sobre sus beneficios.

Quinta conclusión: La regeneración urbana, el derecho a la ciudad y el bienestar ciudadano como principios rectores de la intervención urbana

La prioridad de las políticas urbanas que han de desarrollarse debe ser la regeneración urbana, en el marco del derecho a la ciudad, entendido como la capacidad de los ciudadanos para definir en común la ciudad en la que quieren vivir, en el contexto de un desarrollo urbano justo y sostenible integrado en un territorio equilibrado, ambientalmente sostenible y socioeconómicamente cohesionado, no subordinado al negocio inmobiliario.

39. En el 9CIOT se ha observado una tendencia al predominio y reforzamiento del enfoque urbanístico sobre el territorial y, en consecuencia, un desplazamiento hacia los poderes locales de las decisiones en materia territorial.
40. Hay que responder a las dinámicas urbanas centradas en las lógicas de la acumulación/privatización, especulación y consumismo, con una apuesta por la reducción de la esfera material de una economía suficiente para garantizar un entorno y una vida saludable para todas las personas. Es preciso reducir o eliminar la orientación utilitarista productivista como base de los planes urbanísticos.
41. Actuar sobre la ciudad consolidada debe plantearse desde enfoques integrados que incorporen los valores de calidad de vida, de sostenibilidad ambiental, eficiencia económica y equidad social, junto a los culturales y de buena gobernanza.
42. La calidad y sostenibilidad del entorno urbano y la mejora de la eficiencia energética son aspectos claves de los procesos de regeneración, revitalización y rehabilitación territorial y urbana, siendo fundamentales las medidas de fomento para la movilización de las inversiones requeridas y el alcance que se dé a la regulación del deber de conservación. Alcance que deberá mantener un equilibrio entre las posibilidades reales de su desarrollo por los agentes afectados (propietarios, empresas turísticas, etc.) y los objetivos de interés general y económico perseguidos por la regulación.
43. Debe minimizarse la nueva expansión urbanística fuera de la ciudad consolidada, conteniendo u orientando su extensión, regenerando, compactando y densificando el suelo urbano ya consolidado: buscando una mayor integración de las funciones urbanas y territoriales; usando más y mejor los espacios intersticiales urbanos; densificando o reusando lo urbanizado según la forma y características de cada ciudad

- y, en todo caso, potenciando una urbanización de mayor calidad y menor coste que, a su vez, permita aumentar la conectividad en el interior de la malla urbana.
44. Es necesaria una apuesta clara por una profundización democrática, participativa y acogedora para garantizar el pleno derecho a la ciudad de todas las personas. Se precisa un urbanismo inclusivo y educativo que amplíe el «derecho a la ciudad» hasta el «derecho al plan», entendiendo el plan no solo como ámbito de participación social, sino también como documento delimitador de un futuro mejorado y gestionado democráticamente desde la soberanía ciudadana.
 45. Se precisa afrontar el aumento de la desigualdad y la precariedad urbana con una apuesta por la solidaridad, los servicios públicos/comunitarios y la redistribución de la riqueza y de las tareas de reproducción social, para posibilitar una existencia segura y digna a toda la ciudadanía. Han de regenerarse y reducirse el riesgo de pobreza y exclusión social en entornos urbanos desfavorecidos, estableciendo medidas que favorezcan la equidad en el desarrollo urbano, luchando contra las bolsas de pobreza, la exclusión social y la desigualdad.
 46. Debe corregirse la progresiva impermeabilización del suelo (pavimentación y sellado del espacio libre) derivada de la continua expansión urbanizadora, ligándola con actuaciones basadas en la recuperación de una ecología urbana que potencie la arborización, la reforestación y el aumento tanto de la sombra como de la hidratación de los espacios urbanos públicos, previendo incendios y controlando la erosión del suelo. Debe aumentarse el valor y la calidad de las áreas verdes y espacios libres urbanos con proyectos de calidad que potencien la diversidad.
 47. Hay que desarrollar un urbanismo de proximidad que permita disminuir la movilidad obligada y ofrecer formas de transporte público alternativas y más eficientes energéticamente para eliminar o reducir la utilización predominante e ineficiente del automóvil en nuestras ciudades. Particular preocupación debe tenerse con la problemática de la movilidad y sociabilidad infantil y de las personas de la cuarta edad, que deben ordenarse atendiendo a sus intereses y no a las «inseguridades de sus cuidadores».
 48. Han de adoptarse fórmulas de «reciclado de la ciudad», donde la economía circular, social, solidaria y de proximidad sean las bases para diseñar las nuevas actuaciones urbanas, promoviendo criterios que permitan minimizar el metabolismo urbano (en especial en los circuitos de la alimentación) y la huella hídrica urbana, así como lograr la reducción, reciclaje y reutilización de todos los residuos urbanos, rurales y territoriales.
 49. Las ciudades deben optar por cambios estructurales que aseguren la disminución de contaminación, manteniendo estos por debajo de los niveles considerados nocivos para la salud por parte de la OMS y cumpliendo, en todo caso, las normas vigentes europeas. Ello exige, entre otros aspectos, limitar de forma creciente el acceso de vehículos contaminantes al centro de las ciudades, instalar aparcamientos disuasorios, fomentar el transporte público y racionalizar las formas de movilidad entre otras medidas necesarias.
 50. Las políticas urbanas deben asegurar el derecho a una vivienda digna, en alquiler o en propiedad, colaborando en la mejora de la cohesión socioeconómica y en el

equilibrio territorial, asegurando la existencia de un parque de vivienda pública no privatizable, para ser gestionada en un régimen de alquiler adecuado a las condiciones de acceso de los jóvenes y de las familias más desfavorecidas.

51. La recuperación urbana tiene que ir unida a la productiva y a la nueva «reindustrialización verde», apostando por sectores punteros vinculados al conocimiento, a las nuevas tecnologías, a las energías renovables y a la I+D+i, que avancen en la progresiva descarbonización y desmaterialización de las ciudades y del sistema productivo.
52. Deben favorecerse actuaciones que permitan diversificar la estructura productiva y generar oportunidades de empleo que garanticen la calidad de vida de los ciudadanos, previendo la potencial incidencia de la RCT sobre la pérdida de empleos actuales.
53. Promover espacios atractivos para la actividad económica y el comercio local y reservar espacios para la comercialización de productos locales, minimizando las necesidades del transporte de mercancías, ayudando a generar una ciudad compleja y de proximidad, basada en barrios bien equipados y seguros, y bien conectados con la ciudad y el territorio próximo.
54. La apuesta de la planificación urbanística por la peatonalización de ciertas áreas, por motivos culturales y de mejora de la calidad de los entornos, debe considerar también sus consecuencias sobre el atractivo turístico y la adecuación de los espacios públicos a las nuevas necesidades sociales (población de mayor edad media, necesidad de promover la cohesión social y la reducción de la contaminación acústica y del aire, etc.).
55. Debe impulsarse el turismo urbano sostenible que gestione los flujos de visitantes y la capacidad de carga de los espacios históricos, evitando el efecto de masificación y gentrificación, siendo respetuoso con el patrimonio cultural y que garantice el equilibrio entre el turismo y el bienestar para las comunidades receptoras. Se apuesta por regenerar y reconvertir los destinos turísticos maduros para dotarlos de unos estándares de calidad actuales.

Sexta conclusión: Las ciudades y territorios necesitan de un buen gobierno/gobernanza que asegure una planificación y gestión acorde con el interés general y la sostenibilidad ambiental

Es obligatorio reconsiderar las prácticas de gobernanza, priorizando la concertación, colaboración, transparencia y participación, hasta llegar a explicitar rutinas para la corresponsabilización en los procesos. El buen gobierno debe sentar las bases para ello, a través de una legislación clara y no contradictoria, una voluntad de conseguir la coordinación interadministrativa y una participación pública real como prácticas de una nueva gobernanza territorial.

56. Deben promoverse una democracia y una planificación territorial y urbana menos tecnocráticas, más reales y eficientes, mediante el desarrollo de una adecuada y

renovada cultura política, territorial y urbana, de la que la ética, el conocimiento técnico avanzado de los gestores territoriales y el compromiso político a la hora de abordar proyectos con plazos que superan ampliamente una legislatura también forman parte y deben ser la base de una recuperada atención por la defensa del interés general de la comunidad.

57. Es necesario avanzar en la corresponsabilidad entre las administraciones y la sociedad civil para el buen gobierno y la gobernanza que necesitan las ciudades y los territorios, para asegurarse una planificación y gestión acorde con el interés general y la sostenibilidad ambiental.
58. Debe evitarse el incremento en la «judicialización de los conflictos» incorporando nuevas formas de gobernanza que garanticen la máxima concertación y acuerdos previos, y que aseguren la colaboración entre las administraciones públicas, el ámbito científico y la sociedad civil.
59. El mejor modo de tratar las cuestiones urbanas y territoriales es con la participación de todos los ciudadanos y agentes interesados en la toma de decisiones. Por ello, la participación pública debe ser un elemento nuclear en los procesos de redacción del planeamiento territorial y urbano, profundizando en la búsqueda de nuevas formas de participación e implicación pública, que superen las insuficiencias e ineficiencias de su formalización actual. En este proceso los técnicos especialistas, mediadores y facilitadores, deben jugar un papel decisivo, ya desde la fase de inicio o avance del plan, como traductores para el ciudadano del lenguaje complejo y técnico, y como nexo entre los distintos intereses y niveles de responsabilidad.
60. Se destaca la necesidad de potenciar la democracia deliberativa; es decir, las políticas participadas sobre el territorio y la ciudad. Ello exige que sea la propia ciudadanía la que participe directamente, tanto en los debates públicos y acuerdos sobre las alternativas en concreto que deben aplicarse como en la gestión de las iniciativas decididas. En el desarrollo de esta democracia deliberativa deben aprovecharse las oportunidades de las nuevas tecnologías. Las TIC son una oportunidad para promover un urbanismo y una planificación del territorio más participativos, no solo en la fase de alegaciones de los documentos sino también, de manera proactiva, directamente en la redacción, selección de alternativas y su posterior gestión y evaluación y seguimiento.
61. El acceso a toda la información y el hecho de que esta sea comprensible son condiciones fundamentales para poder tener una opinión informada y lograr una planificación participativa. En ese sentido, debe fomentarse el gobierno abierto y transparente (portales *open data*) apoyado en la tecnología, tanto para informar como para incentivar la participación ciudadana en los procesos de decisión que afectan a la ciudad. Para ello es recomendable promover portales abiertos de información en los que se pueda acceder a los datos originales, sin manipulación.
62. La coordinación interadministrativa se reconoce de nuevo como elemento clave, siendo necesaria a la hora de desarrollar una legislación o planificación no conflictiva con la que poder lograr los objetivos previstos, aunque no siempre queda clara la voluntad política necesaria para esa coordinación.

63. Existen claros incumplimientos de los plazos establecidos por las leyes y planes, sin que exista penalización, lo que acaba por hacer inocuas las determinaciones.
64. En momentos de crisis económica, ética y social, la OT va quedando relegada, por ello es necesario actuar centrándose en dar respuesta a las necesidades *reales* que percibe la población, y estudiando mecanismos para introducir los objetivos de la OT en la agenda política (la no visible o inmediata, en el *mainstream*), repensando opciones en la relación discreción-visibilidad-resultados.
65. Debe ponerse en marcha una gobernanza para la gestión de los riesgos crecientes, que afectan a la sociedad actual en todos los campos del desarrollo y del bienestar, que sea verdaderamente democrática, es decir, con implicación de todos los interesados (expertos, gobiernos, sector privado, sociedad civil, etc.) en la deliberación y también en la propia gestión de los riesgos y de sus consecuencias.
66. El gobierno del territorio y de la ciudad, como dimensión pública, requiere de un liderazgo político que permita la definición, de forma decidida, de una visión o modelo territorial y/o urbano de futuro, basados en la coherencia y la concertación entre los intereses generales de la sociedad civil y los de los actores institucionales y económicos. Y todo ello en el marco de una mayor implicación y compromiso de las administraciones públicas con los intereses generales, que deben ser prioritarios en todos los procesos de desarrollo territorial y urbano.

Séptima conclusión: La imprescindible monitorización de los efectos de los planes y de las evaluaciones de impacto

Se apuesta por una nueva concepción de la planificación que esté abierta a un proceso proactivo que posibilite la evaluación y seguimiento continuo de su implementación, el reestudio de los contenidos y la propuesta de nuevas políticas de cara al futuro. Esta nueva concepción requiere nuevos métodos y herramientas orientados a medir los resultados de las políticas.

67. Cobra un renovado protagonismo la evaluación, ya no solo de resultados (de impacto territorial de las políticas y sus instrumentos), sino también y muy especialmente de los procedimientos de elaboración de los planes y de su implementación y gestión. La formulación, aprobación y gestión de los planes deben incorporar la evaluación de los efectos reales y el seguimiento del grado de cumplimiento de las previsiones y de sus objetivos, que debe servir de base para su actualización, modificación o revisión.
68. La importancia dada al proceso de evaluación y seguimiento constituye un intento de superar una práctica habitual que se centra en una planificación que se limita, básicamente, a proponer un modelo territorial y las acciones y políticas correspondientes. Es exigible, al menos, la incorporación de una evaluación y monitorización periódica del grado de cumplimiento de las medidas realmente llevadas a cabo, y de los resultados derivados, solventando el hecho de que las evaluaciones y seguimientos de la gestión y efectos de los planes realizados hasta ahora han estado

condicionados por la falta de recursos, la escasa voluntad política y las deficiencias conceptuales y metodológicas.

69. No existe un marco conceptual y metodológico claro y sistemático para monitorizar los planes. Por este motivo, es necesaria la incorporación de sistemas de indicadores efectivos para la evaluación continua y gestión dinámica, como soporte para retroalimentar el proceso de planificación. En ese sentido, es imprescindible lograr la objetividad e independencia en las evaluaciones de planes, programas, proyectos y actuaciones, cualquiera que sea el tipo de evaluación que se realice: normalizando la gestión dinámica integrada para alcanzar el modelo territorial, incorporando la capacidad de reconocer, medir, almacenar y evaluar, y desarrollando herramientas que permitan dicha normalización, con la implicación proactiva de técnicos, políticos y ciudadanos.
70. Las evaluaciones de impacto (ambientales o estratégicas) del planeamiento urbanístico y territorial deben, en todo caso, incorporar, como mínimo, los efectos de dicho planeamiento sobre los procesos de descarbonización (reducción de consumo de carbono en el ciclo integral de los procesos contemplados), desmaterialización (reducción del consumo de materiales en el ciclo integral de los procesos contemplados) y de mejora de la eficiencia energética.
71. Es imprescindible mejorar el acceso público a la información en materia territorial; también en la fase de evaluación y seguimiento de los efectos de los planes, para combatir la persistente opacidad de muchas administraciones. La información y transparencia pública necesaria han de permitir la explicación de las causas y causantes de los impactos ambientales y territoriales, sirviendo a la concertación de objetivos y a la corresponsabilización social en el alcance de estos.
72. Es necesario subsanar, simplificando y asegurando que se cumplen los fines que los justifican, la obligación de elaborar informes (género, salud...) que deberán ser incorporados en los procesos de evaluación de normas, planes, programas y proyectos que no tienen claro ni su contenido ni su relevancia, convirtiéndose en muchos casos en meros trámites formales que, sin embargo, pueden llevar a la nulidad de pleno derecho del plan. Sería recomendable el establecimiento de protocolos autonómicos específicos, adaptados a las características propias de cada comunidad autónoma, tanto para la evaluación de impacto ambiental (EIA) como para la estratégica (EAE), territorial o de sostenibilidad de las actuaciones, a partir de un mínimo común básico acorde con la legislación básica o comunitaria.
73. Se considera imprescindible la creación de observatorios territoriales como instrumentos estables para seguir las dinámicas ambientales, territoriales y urbanas, y los efectos de las políticas y planes llevados a cabo. Los observatorios territoriales deben jugar un papel creciente en sistematizar e interpretar la información, en la toma de conciencia de los problemas territoriales, urbanísticos y ambientales, y en servir de ayuda a la planificación y evaluación de las actuaciones que se desarrollen y al análisis de las compatibilidades territoriales y ambientales asociadas a estas. Igualmente, deben realizar el mantenimiento actualizado de la información relativa a legislación e instrumentos de OT en España de forma institucional, contribuyendo así a su normalización como práctica pública.

Octava conclusión: La transformación del modelo de desarrollo requiere adecuar la planificación a los nuevos retos sociales en el marco de otra cultura del territorio y de la ciudad

74. El modelo de desarrollo sigue dominado por el paradigma de la competitividad y el crecimiento macroeconómico. Es urgente articularlo en torno al conocimiento y la innovación, sobre los principios de mejora de la calidad de vida, reducción de las diferencias sociales y espaciales, y disminución de la huella ecológica. La sostenibilidad no es un objetivo que pueda alcanzarse fácilmente si lo que se pretende es simplemente adaptar los modelos de desarrollo que han caracterizado nuestras sociedades. Para lograr una sociedad más sostenible y equitativa es necesario promover otra cultura del territorio y de la ciudad que busque la participación de todos, tenga en cuenta la complejidad del territorio, priorice los criterios medioambientales y aproveche las oportunidades inducidas por las nuevas tecnologías. Para ello es necesario avanzar en la corresponsabilidad entre las administraciones y la sociedad civil, generando espacios de entendimiento y comunicación para que la planificación integre en sus planteamientos y enunciados las nuevas prioridades de la sociedad, prestando especial atención a los grupos desfavorecidos o en riesgo de exclusión, y facilite su compromiso y complicidad con las nuevas pautas de desarrollo. Sin el compromiso y la colaboración de todos no es posible alcanzar un desarrollo sostenible.
75. Hay que promover la colaboración entre el mundo científico, las universidades, los responsables políticos y los agentes sociales, para contribuir a sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo, con claves medioambientales y territoriales y no solo con criterios economicistas.
76. Hay que abordar la planificación de los territorios y de las ciudades entendiéndolos como espacios de vida, lo que desborda los límites político-administrativos y funcionales habituales, obligando a considerar la dimensión supramunicipal de los procesos. Ello obliga a analizar estos espacios de vida teniendo en cuenta que son espacios urbano-metropolitanos que se han hecho territorialmente más amplios, más complejos y aparecen más diversificados, funcional y económicamente.
77. El fomento de la integración e igualdad de oportunidades de toda la ciudadanía requiere la aplicación de la perspectiva de género/diversidad en la planificación y gestión urbana, territorial y ambiental, de forma que se atiendan las necesidades diversas (mujeres, niños, mayores, personas con dificultad de movilidad, etc.) y se garantice la equidad en el acceso a las dotaciones y servicios.
78. Hay que fomentar la participación ciudadana y la educación a la ciudadanía como ejes fundamentales en el cuidado del medioambiente, sobre todo del medioambiente urbano, fomentando, entre otras, campañas de mejora de la educación y la sensibilización sobre la mitigación del cambio climático, en la que los usos y los hábitos de consumo desempeñen un papel clave.
79. Deben llevarse a cabo acciones de divulgación y sensibilización entre la ciudadanía para avanzar en una nueva cultura ciudadana que entienda el valor de la biodiversidad, y hacer más patentes (efecto demostración) los efectos positivos que se derivan

de la práctica de una adecuada ordenación territorial y urbana, frente a los negativos que se producen cuando, en idénticas circunstancias, estas no se llevan a cabo.

80. Una política territorial integrada implica una distribución de recursos desde las actuales políticas sectoriales de la Administración General del Estado (AGE) hacia las comunidades autónomas y ciudades, para atender con mayor proximidad las prioridades sociales y ambientales. Las políticas sectoriales (transporte, energía, agua...) no deben sustituir a una política territorial integrada. El liderazgo territorial de comunidades autónomas y ciudades debe prevalecer sobre la discrecionalidad actual de la AGE en sus inversiones sectoriales, y puede articularse mediante acuerdos de cooperación, con una visión integrada (coherente) de todos los sectores con impacto territorial.
81. Debe promoverse la creación de agencias municipales de «economía y empleo verde» que aprovechen las sinergias de las diferentes competencias municipales en estas materias y promuevan la formación y la innovación entre los ciudadanos y agentes sociales en estas.
82. Deben aprobarse y ponerse en marcha planes y programas de reconversión de las industrias contaminantes para mejorar el comportamiento ambiental de establecimientos industriales «maduros», y para disminuir los efectos adversos de sus actividades para las personas y el entorno.
83. Hay que favorecer las actividades económicas en el ámbito rural y la producción local, la alimentación de proximidad (para lograr la máxima interconexión entre los ámbitos rural y urbano) y tratar de limitar al máximo el transporte de los alimentos, para consumir menos recursos y favorecer la alimentación de temporada, más sana y medioambientalmente más recomendable.
84. La nueva revolución científico-técnica (RCT) exige una nueva perspectiva en la administración y gestión territorial y urbana, apoyada tanto en una dimensión conceptual revisada (el territorio como campo transdisciplinar) como en la integración de nuevas visiones ligadas a las nuevas potencialidades de los instrumentos disponibles y a la complejidad de los sistemas culturales, territoriales y urbanos. Hay que reconocer e integrar en el territorio y la ciudad las nuevas realidades y las consecuencias espaciales asociadas: el predominio de la economía digital, la necesidad de la transición energética, la imposición de unas nuevas relaciones laborales, etc. Ante esta situación se debe:
 - Favorecer el surgimiento y desarrollo de emprendedores innovadores.
 - Diversificar la actividad económica de una manera inteligente.
 - Fomentar el uso de las nuevas tecnologías y el conocimiento para lograr una actividad económica competitiva.
 - Fomentar el acceso a nuevos modos de consumo y el comercio electrónico, y aprovechar las ventajas de la economía circular y sus capacidades para generar una mayor oferta de empleo.
 - Fomentar la economía social: el asociacionismo, las sociedades laborales, las cooperativas y las mutualidades que persigan intereses generales.
 - Facilitar las transiciones hacia lo nuevo en el espacio físico.

- Potenciar la riqueza del tejido asociativo y crear una estructura de colaboración implicada en el barrio o área urbana lo más amplia posible.
 - Establecer estrategias a nivel urbano, metropolitano, regional y nacional, en cooperación con socios estratégicos de otras metrópolis, regiones o países.
 - Adecuar, aumentar y optimizar los servicios de administración electrónica facilitando los procedimientos administrativos a ciudadanos y empresas, incorporando aplicaciones que acerquen al ciudadano a los servicios públicos, estableciendo estrategias de alfabetización digital y favoreciendo la formación especializada en estas materias, tanto por parte de los empleados públicos como de la sociedad en general.
85. Resulta urgente impulsar proyectos de I+D+i que aprovechen las potencialidades que brinda la innovación para incorporar nuevos modelos de planificación y gestión que apuesten por el uso más eficiente de los recursos y del suelo. La transición a un modelo de desarrollo territorial basado en la innovación requiere una cooperación reforzada que federe los pequeños centros de innovación tecnológica actuales en redes públicas o público-privadas capaces de alcanzar relevancia internacional. Hay que dar cabida a lo nuevo, a la innovación, a la economía colaborativa y a la economía circular, abrir las mentes a las nuevas ideas que mejoran el uso de recursos, su eficiencia y su aportación social, reformando las reglas que coartan o impiden su desarrollo.
86. Las TIC han irrumpido con fuerza en la forma de relación entre las personas y entre estas con el entorno, estableciendo procesos disruptivos que no pueden dejar de ser tenidos en cuenta, ya que conllevan nuevas relaciones económicas que generan cambios en los usos del suelo. Estas tecnologías significan una oportunidad para mejorar la gestión de los servicios urbanos y del transporte, promover y facilitar nuevas formas de participación ciudadana, mejorar la calidad ambiental y, en síntesis, contribuir a mejorar el bienestar ciudadano, objetivo normalmente asociado a las *smart cities*. El planeamiento urbanístico y territorial debe incorporar esas potencialidades, evitando las disfunciones que implicaría quedar al margen de los cambios sociales y económicos que producen las TIC.
87. Hay que favorecer la sociedad del conocimiento y avanzar hacia el desarrollo de ecosistemas/plataformas digitales que viabilicen las ventajas para la gestión y planificación inteligente de territorios y ciudades. Las TIC son un instrumento básico para mejorar la gestión de los servicios públicos, especialmente en zonas rurales con escasa accesibilidad. Para garantizar la igualdad de oportunidades hay que dotarse de infraestructuras que permitan salvar la brecha digital que separa mundo rural y urbano.
88. Hay que reconocer e incorporar a las políticas urbanas el acelerado cambio tecnológico y la disrupción digital en el ámbito de la movilidad, por sus potenciales efectos en las ciudades y los territorios. La conducción autónoma puede suponer importantes oportunidades para repensar la vida urbana y replantear la ciudad, pero también grandes amenazas, como la dispersión urbana.
89. La economía e ingeniería circular permite desligar el consumo y desecho abusivo de recursos (de enorme impacto ambiental) del crecimiento económico, potenciando

sinergias entre los distintos recursos y servicios en un ciclo de producción retroalimentado gracias a la implantación de tecnologías avanzadas. Debe conseguirse la supresión gradual de los vertederos y proporcionar incentivos económicos para fomentar el reciclado y reutilización de residuos dentro de los propios procesos de producción presentes en el territorio.

90. Deben establecerse protocolos de actuación ante riesgos y crisis. Las políticas territoriales y urbanas han de enfocar procesos de resiliencia que faciliten hacer frente a las posibles crisis (suministros, huelgas, averías, desastres naturales, etc.) antes de que lleguen, evaluando los distintos escenarios posibles, estudiando los elementos del sistema territorial y urbano implicados, haciendo test de estrés y, como resultado, optimizando las inversiones para reducir los riesgos y evitar los posibles fallos en cadena. Los protocolos han de partir de un diagnóstico adecuado, de la colaboración de todos los actores necesarios, incluyendo a la sociedad civil, y de la evaluación de la resiliencia en anteriores crisis.

Novena conclusión: Es necesario potenciar la mirada integradora, holística e inclusiva que el paisaje aporta a la OT

Es necesario potenciar la mirada integradora, holística e inclusiva que el paisaje aporta a la OT. Paisaje y territorio percibido son conceptos idénticos con una influencia determinante en la calidad de vida y el bienestar de la población. El paisaje de calidad es un elemento directamente ligado al bienestar y al atractivo de los territorios, por lo que debe formar parte de las políticas y planes territoriales, urbanísticos y de diseño urbano, manteniéndolo de forma prudente y creativa o recuperando los paisajes deteriorados. Por ello:

91. La OT no admite miradas sectoriales y el paisaje ayuda a integrar de una manera real la visión holística que dicha OT requiere, potenciadora de la corresponsabilidad entre la Administración y la sociedad. Son necesarias visiones que relacionen las dimensiones objetivas, formales o estructurales, con las subjetivas, perceptivas o emocionales, dotándose de herramientas para construir «lugares de vida y de disfrute».
92. La consideración del paisaje ha de efectuarse como diagnóstico, pero también como pauta de intervención que exige, si cabe, una mayor integración con el resto de los elementos e instrumentos de planificación y actuación, evitando un tratamiento sectorial o individualizado. Hay que introducir la consideración del «paisaje como patrimonio» en las políticas sectoriales turísticas y, con mayor motivo, en las territoriales, urbanísticas, patrimoniales y medioambientales. Desde la aprobación del Convenio Europeo del Paisaje se han producido avances significativos; sin embargo, la operatividad de los instrumentos diseñados es aún limitada y con acusados desajustes entre las formulaciones jurídicas y las realidades prácticas.
93. Se han desarrollado nuevas técnicas y metodologías de trabajo que permiten enriquecer nuestra lectura del territorio y del paisaje, siendo de gran utilidad para su puesta en valor cultural y turístico, así como para su integración en la ordenación territorial y urbanística, y en la planificación cultural y medioambiental. La incorpo-

ración de estudios técnicos solventes es clave para alcanzar instrumentos efectivos, sin descuidar la divulgación y educación en todas las fases del proceso, aportando lenguajes apropiados y apropiables en los documentos de planificación.

94. Hay que aprovechar el paisaje como oportunidad y valor de cada pueblo y ciudad, incorporando el término de «restauración ecológica y paisajística» a la práctica regeneradora del territorio y de la ciudad, transformando en el imaginario colectivo las zonas verdes en modelos autóctonos asociados a la calidad de vida, permitiendo realizar así una gestión eficiente y colaborativa de los recursos del paisaje. Los problemas del paisaje no son solo de preservación, sino de gestión inteligente y de control razonable de los procesos de cambio, para que en la transformación no se pierdan los elementos que le dan carácter y sirven para asignarle valores.

Décima conclusión: Agilización de regulaciones y procedimientos que sean comprensibles para el ciudadano

Es necesario un proceso de adaptación de la normativa territorial, urbanística y ambiental que en España es, en la actualidad, excesiva (casi 90 normas urbanísticas vigentes y más de 5.330 ordenanzas municipales), heterogénea (8 de las 17 comunidades autónomas aún no disponen de planificación territorial a escala regional), muy rígida, con un planeamiento excesivamente formalizado y poco adaptable a una realidad rápidamente cambiante, así como con un peso excesivo de los aspectos sectoriales. Hay que conseguir procesos más sencillos de revisión y rehabilitación de los planes territoriales, ambientales y urbanos, procedimentalmente más coordinados y ágiles, incorporando, en su caso, a especialistas en la concertación y redacción entendible de documentos para toda la población y agentes sociales involucrados, así como guías y ejemplos de buenas prácticas a considerar como referentes.

95. Aparece con fuerza la importancia de los factores jurídicos, reconociéndose los defectos de forma, y otros aspectos procedimentales, como elementos que pueden llegar a bloquear la consecución de los objetivos planteados por la OT y el urbanismo.
96. Hay que corregir las diversas causas que hacen que la elaboración o revisión y desarrollo del planeamiento urbanístico municipal sufra una parálisis preocupante y venga extendiéndose la sensación de la casi imposibilidad de aprobación de nuevos planes generales; todos ellos, además, sujetos a la incertidumbre de su posible anulación judicial posterior por cuestiones de procedimiento, lo que imposibilita una gestión urbanística ordenada y sostenible. Además, la existencia de dinámicas urbanas cada vez más rápidas hace que el periodo de aplicación útil de los planes sea cada vez más reducido. La dilatación de los plazos de redacción y de tramitación derivados de la complejidad técnica y de la actual lógica procedimental hace que los planes aprobados estén desfasados, tanto en el diagnóstico como en las propuestas.
97. Se necesita una progresiva adaptación de las normativas territoriales, urbanas y de incidencia territorial a las nuevas condiciones de una sociedad en cambio. Debería simplificarse el marco normativo existente y garantizar su estabilidad, estableciendo un pacto global, con unas bases comúnmente aceptadas en torno a los grandes

objetivos estratégicos en materia de OT y urbanismo, que permitieran su particularización y desarrollo en los ámbitos autonómicos y locales. Debe buscarse un equilibrio en lo básico y necesario, estableciendo y acordando marcos o estrategias de conjunto, con ciertos grados de libertad en las formas de poder ir alcanzándolos. La forma de hacer funcionar bien las relaciones territoriales dentro de un modelo razonable, por indiscutibles técnicamente que resulten, puede no ser comprendida o resultar demasiado ambiciosa para una sociedad y economía que funcionan de forma libre y orgánica fuera de una economía planificada. Ello obliga a no quedarse en el mero dictado de las normas, que si no son aceptadas resultan ineficaces, para entrar en procesos de concertación que aseguren su viabilidad.

98. Las nuevas normas deben respetar la existencia de instancias concurrentes en temas de OT y urbanismo en base a la coexistencia de intereses de distinta amplitud, regulados por distintos instrumentos (regulaciones de la UE, estatales, autonómicas y locales). Los instrumentos de OT que definen el modelo de desarrollo territorial de una comunidad autónoma, determinante de los desarrollos territoriales y urbanísticos de las administraciones locales, deben integrar todas las regulaciones supramunicipales y condicionar el desarrollo de los instrumentos urbanísticos. Toda la regulación, hasta las ordenanzas municipales, debe asegurar una compatibilidad y coherencia que permita su aplicación sin lagunas, ni problemas interpretativos, evitando los conflictos competenciales y la inseguridad jurídica que generan normas incompatibles o contradictorias.
99. Los nuevos procesos legislativos y las planificaciones territoriales, ambientales y urbanas deben ser reflexivos e innovadores, e incluir cuestiones como:
 - Partir de unos objetivos claros, transparentes, informados y discutidos con la ciudadanía de la forma más amplia posible.
 - Debe corregirse la inadecuación de la normativa urbanística y territorial actual para una adecuada participación pública, no ya solo en los procesos de planificación, sino en el propio proceso de discusión y aprobación de nuevas regulaciones o de modificación de las existentes.
 - En el diseño de las reformas hay que asegurar la diversidad técnica y de sensibilidades acordes con el carácter «transdisciplinar» del urbanismo y de la OT, imprescindible para un correcto conocimiento y regulación de los procesos territoriales y urbanísticos.
 - Asegurar que se van a seguir y controlar los efectos que se van produciendo fruto de su aplicación y gestión, incorporando unos indicadores del grado de cumplimiento de los objetivos definidos.
 - Incluir el apoyo material a los agentes sociales con menos recursos para participar activamente en los procesos de planificación.
 - Agilizar y unificar procedimientos de tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento, gestión y disciplina. Es preciso establecer medidas para simplificar la complejidad de los planes y agilizar el procedimiento de aprobación del planeamiento y ejecución de las operaciones urbanísticas, con el objeto de mejorar su efectividad como instrumentos de ordenación, a la vez que flexibilizar

y hacer más ágil la gestión urbanística, de forma que las licencias y autorizaciones reduzcan sensiblemente sus plazos de tramitación y aprobación actuales.

- Garantizar una adecuada integración de los aspectos sectoriales en la planificación territorial y urbanística.
 - Dotar de flexibilidad y capacidad de adaptación al cambio de los planes. Los intereses en conflicto no concertables se enfrentan a muchas dificultades para poderse incorporar en la planificación y concretarse y plasmarse en la realidad. Ello exige explorar formas más flexibles, asegurándose de no incurrir en la desregulación, con una planificación más estratégica, en la que los planes sean documentos adaptables que puedan ser monitorizados y revisados para responder a circunstancias cambiantes, remitiendo la ordenación pormenorizada al planeamiento de desarrollo, que es más ágil y flexible en su modificación y revisión.
 - Deben diseñarse normas que sean más estratégicas y lo suficientemente flexibles para adaptarse a las nuevas tecnologías y modos sociales de creciente e irreversible implantación como, por ejemplo, la economía colaborativa surgida a partir de las TIC, o las nuevas posibilidades que aportan estas a una gestión más eficiente y sostenible de los territorios y ciudades.
 - Ser procesos coordinados interadministrativamente, proactivos, con capacidad de adaptación y resiliencia ante cambios inesperados en una sociedad cada vez más compleja que está sometida a riesgos naturales crecientes (cambio climático, superación de los límites ecológicos, dependencia energética, etc.).
 - Regular adecuadamente la viabilidad económico-financiera del plan y de los procesos urbanizadores o de regeneración urbana, y tratar y reflejarlos contablemente.
 - Asegurar una integración adecuada de la tramitación ambiental a la de los planes urbanísticos o territoriales, propugnando una simultaneidad en los trámites.
 - Promover las ventanillas únicas de tramitación de informes en cada nivel de la Administración pública, con procedimientos y plazos breves de emisión, iguales para todos ellos.
100. La experiencia existente, ilustrada con ejemplos de «buenas prácticas» a nivel nacional e internacional, sirve de referencia y demuestra que la planificación territorial, ambiental y urbana pueden ser eficientes, participativas y abiertas. Se demuestra que la eficacia y eficiencia administrativa y la comprensión y participación pública requieren normas sencillas y simples, en lenguajes comprensibles y con instrumentos directos que eviten o dificulten la permanencia de enfoques opuestos y una legislación no pacífica.

Primera parte:
Las agendas urbanas
y la Agenda 2030 en un marco
de cambio global acelerado

3.1. La Agenda 2030 en un marco de cambio global acelerado. Urbanismo y Ordenación del Territorio frente al desafío energético, el cambio climático y la revolución científico-tecnológica (RCT)

Antonio Serrano Rodríguez

Dr. ingeniero de Caminos. Licenciado en Ciencias Económicas.

Diplomado en Ordenación del Territorio. Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio (prejubilado)

3.1.1 INTRODUCCIÓN

El 9CIOT se inauguraba y cerraba con sendas conferencias que coincidían en una constatación fundamental: el debate sobre la realidad del cambio climático se ha acabado, coincidiendo ambas en que la necesidad de adaptación y de medidas de resiliencia socioeconómica, ambiental y territorial son urgentes, sobre todo en países como España, de muy elevada vulnerabilidad ante los efectos de dicho cambio climático.

En la conferencia inaugural, de Juan Verde, se proponían dos aspectos singulares respecto a los cambios registrados en el ámbito económico: estamos ya en una transición hacia una economía y sociedad de bajas emisiones, porque la inversión privada se está centrando en estos campos (*follow the money*); y, en paralelo, estamos viendo ya una explosión sin precedentes en el desarrollo de la innovación y de las tecnologías limpias, lo que genera grandes oportunidades de negocio, desarrollo e inversión para los gobiernos y los emprendedores.

En mi conferencia de clausura se matizaban en gran medida estos dos últimos aspectos, tanto a la vista del propio contenido y desarrollo del 9CIOT, como de las tendencias presentes en las últimas informaciones disponibles, en marzo de 2019, reforzadas por las existentes cuando se hace la última revisión de este artículo sobre el cambio global, en febrero de 2020, como tendremos ocasión de ver en estas páginas.

Páginas que constituyen la primera parte del libro con el objetivo de recoger, adicionalmente a los contenidos y reflexiones de las dos conferencias señaladas –inauguración y clausura–, el papel de la planificación territorial, ambiental y urbana en relación con las Agendas 2030, destacando el papel de dichas planificaciones frente a la revolución científico-tecnológica (RCT), la evolución demográfica, el desafío energético y el cambio climático.

En todo caso, la problemática del cambio global va más allá de estas dimensiones, aunque su importancia en la definición de la dinámica territorial futura sea especialmente significativa; y como se señalaba en la primera conclusión/recomendación del 8CIOT, y la propia Naciones Unidas viene reiterando explícitamente desde 2015, la necesidad de «transformar el mundo» implica transformar el modelo de desarrollo urbanístico y territorial, avanzando urgentemente, a nivel global y local (glocal), hacia otra cultura del territorio y de la ciudad, y hacia otro modelo de desarrollo territorial, económico y social, poniendo el acento en los principales elementos que inciden en dichos modelos.

3.1.2 AGENDA 2030 Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) ANTE LOS CAMBIOS EN LOS EQUILIBRIOS GLOBALES

La dinámica destacable en el avance hacia los 17 ODS definidos para la Agenda 2030 global puede valorarse a partir de los últimos datos disponibles para los Indicadores definidos,¹ que permiten valorar la evolución en la consecución de los 17 ODS en 193 Estados, a lo largo de los 4 informes ya elaborados, así como los cálculos para estimar su evolución hasta 2030.

Este informe de 2019, con datos referidos a distintos años del período 2015-2018 para sus distintos indicadores, señala que ningún país en el mundo ha alcanzado los 17 ODS perseguidos ni está en vías de alcanzarlos al 100 % para 2030.

Con un enfoque diferente, el informe oficial de Naciones Unidas sobre el estado de los ODS,² preparado para las cumbres de Naciones Unidas en Nueva York en septiembre de 2019, señala una evolución global que cabe considerar excesivamente optimista en su consecución, citando que se «está avanzando en algunas áreas críticas y que se observan algunas tendencias favorables», como que la pobreza extrema ha disminuido considerablemente, la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años se redujo en un 49 % entre los años 2000 y 2017, o que las vacunaciones han salvado millones de vidas, a la vez que la gran mayoría de la población mundial tiene ahora acceso a energía eléctrica. Y pone hincapié en el avance en distintos tipos de medidas para avanzar en la consecución de los distintos ODS en numerosos países del mundo.

No obstante, también señala que aumenta la desigualdad entre y dentro de los países, y que el medio ambiente natural se está deteriorando a un ritmo alarmante: está subiendo el nivel del mar, se está acelerando la acidificación de los océanos, los últimos cuatro años han sido los más calurosos registrados, un millón de especies de plantas y animales están en peligro de extinción y los suelos continúan degradándose de manera descontrolada. A la vez que se avanza con demasiada lentitud en poner fin al hambre en el mundo,

1. J. Sachs, G. Schmidt-Traub, C. Kroll, G. Lafortune y G. Fuller (2019): «Sustainable Development Report 2019», Nueva York, Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN), en línea: <<https://www.sdindex.org/>>.

2. En línea: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_Spanish.pdf>.

en dotar de servicios de salud esenciales a toda la población, en la educación universal o en hacer desaparecer la discriminación por sexo, raza o edad. En todo caso, se destaca que el área que requiere medidas más urgentes es la lucha contra el cambio climático, que hará que muchas partes del mundo sean inhabitables y pondrá en peligro la producción de alimentos, pudiendo provocar el desplazamiento de hasta 140 millones de personas para el año 2050, siendo España uno de los países afectados por esas migraciones.

Hay que señalar que el informe destaca también que los desafíos responden a problemas mundiales que requieren soluciones multilaterales mundiales. Pero, al mismo tiempo, la realidad constata que la tendencia a la globalización producida tras la caída de la Unión Soviética en 1991, que junto a la revolución digital se pensaba en Occidente que conduciría a una expansión global del capitalismo financiero-especulativo y la democracia, está en la actualidad puesta en cuestión, fundamentalmente tras un comportamiento de las nuevas autoridades de Estados Unidos, que han sustituido el respeto a los acuerdos y a las reglas internacionales por actuaciones discrecionales, donde lo que predomina es la fuerza/poder en la imposición de voluntades para su beneficio individual.

En unos tiempos en los que, como señala Naciones Unidas, es imprescindible la cooperación mundial para afrontar retos como el cambio climático, la pérdida de ecosistemas y el deterioro del patrimonio territorial mundial, o para controlar que la nueva RCT no conduzca al incremento de desigualdades y contradicciones que puedan poner en cuestión el desarrollo futuro, la ruptura de las normas globales son un riesgo creciente para el bien común.

La contracción del comercio mundial y de la globalización está siendo el resultado de procesos como el Brexit o las políticas de Donald Trump de «America first», promoviendo, con aranceles, la protección de su producción interna, la vuelta a EE. UU. de las cadenas de producción y montaje, o el enfrentamiento directo comercial con China, o con distintos países *amigos* considerados ahora como competidores (como la propia UE, México o Canadá), a la vez que se promueve la supremacía del «complejo industrial militar» y del «energético-fósil» en la toma de decisiones, lo que a veces está implicando contradicciones con las grandes multinacionales de las TIC y de la nueva RCT que, tanto respecto a *inputs* como a sus ventas, necesitan una globalización sin fronteras.

En este marco, el incremento de la desigualdad entre los distintos países y en el seno de estos, que es otro de los grandes rasgos que caracterizan a la sociedad actual, no es solo efecto de cambios en las relaciones de poder, sino que está asociado a las caídas de productividad en un contexto en que el comercio internacional pierde peso como motor del crecimiento global, y en el que la RCT genera cambios tecnológicos cada vez más rápidos y controlados por multinacionales de poder creciente.³

Como señala Ignacio Muro (2019) en el artículo siguiente del presente libro⁴ se producen tres cambios profundos, tras la crisis de 2008 que definen un nuevo escenario para

3. Una muestra clara de este poder, recientemente frustrado, por ahora, por la actuación del G7, estaría en el intento de creación por Facebook, en colaboración con varias líderes complementarias mundiales del sector de las TIC y del comercio informático, de una criptomoneda propia: «libra».

4. Ignacio Muro Benayas: «Tecnología e innovación digital. Dinámicas territoriales, dinámicas públicas», 2019. Artículo 3.2. de la presente publicación.

los avances tecnológicos: 1) La madurez de la economía digital y el liderazgo indiscutible de las grandes empresas tecnológicas norteamericanas que instauran otro modo de generar valor, que vuelve a facilitar la concentración de poder y riqueza en los centros de innovación representados por EE. UU. y California, que llevan a la concentración monopolista y concentración territorial que impulsan las nuevas lógicas. 2) Nuevas oportunidades de relocalización de la producción en los países centrales (retornos no solo hacia EE. UU., sino también hacia Alemania y los países europeos en general...) que ofrecen la robótica y la inteligencia artificial, al hacer disminuir el peso de los costes laborales que eran los que definían las ventajas diferenciales de China y otros países emergentes. 3) La consolidación de China como potencia económica y tecnológica y la reacción de EE. UU. contra la pérdida de su supremacía como potencia tecnológica.

3.1.3 LA AGENDA 2030 Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) EN ESPAÑA

En el caso de España hay que señalar que, tras la moción de censura de 2018 y la llegada de un nuevo Gobierno a la Moncloa, el comportamiento de éste respecto a la Agenda 2030 y la consideración de los ODS como directrices del Gobierno han registrado un cambio radical en el enfoque, compromisos y comportamientos. Ya en el Consejo de Ministros del 19 de junio de 2018, el nuevo Gobierno creó, en el marco de la organización general de la Presidencia de Gobierno, un Alto Comisionado para la Agenda 2030 para coordinar, con rango de subsecretario, bajo la dependencia directa del presidente del Gobierno, las actuaciones del Gobierno para la implementación de los ODS y, en particular, para llevar a cabo:

- el seguimiento de las actuaciones de los órganos competentes de la Administración General del Estado para el cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030;
- impulsar la elaboración y desarrollo de los planes y estrategias necesarios para el cumplimiento por parte de España de la Agenda 2030;
- evaluar, verificar y difundir el grado de avance en el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030;
- colaborar con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en la interlocución internacional de España en materia de implantación global de la Agenda 2030; e
- impulsar la elaboración de los sistemas de información y estadística necesarios para acreditar los avances en la consecución de los objetivos de la Agenda 2030.

Además, en el señalado Consejo de Ministros del 29 de junio se aprobó el acuerdo del Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030 respecto a la elaboración de un Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030, que se compone de dos partes principales:

- Un diagnóstico del estado de los ODS en España, la situación de partida, con referencia a indicadores estadísticos y una cartografía de responsabilidades competenciales de todos los departamentos.

- Las acciones a través de las cuales se impulsará la Agenda en 2018-2020: nuevas políticas y medidas públicas, gobernanza de la Agenda, mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de todos los actores, incluyendo los compromisos y avances de las comunidades autónomas y entidades locales, así como los del resto de actores, sociedad civil, empresas y universidades.

El Plan recoge las propuestas heredadas, y en algunos casos adaptadas a los objetivos del nuevo Gobierno, de un primer conjunto (no cerrado) de áreas prioritarias de actuación, que incluyen: la prevención y lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social; la igualdad de oportunidades (PEIO 2018-2021); una nueva agenda urbana española (AUE2019); la economía circular; la ley de cambio climático y transición energética; la investigación científica y técnica; la estrategia de economía social 2017-2020; el plan de gobierno abierto; o los nuevos objetivos para la cooperación española.

Adicionalmente, incorpora una serie de medidas de carácter transversal, en ocasiones ausentes en los trabajos previos del Gobierno anterior:

- Situar la Agenda 2030 en el centro de la política europea y multilateral.
- Impulsar las alianzas para los ODS entre todos los actores.
- Impulsar la educación para el desarrollo sostenible.
- Un pacto para la comunicación de la Agenda 2030.
- Impulsar la cultura como elemento clave para la transformación.
- Impulsar una función pública con los conocimientos y capacidades para implementar los ODS.
- Alineamiento progresivo de los presupuestos de cada departamento ministerial con los ODS.
- Alinear la compra pública con los ODS.
- Establecer una memoria preceptiva de impacto normativo en los ODS en la actividad legislativa.
- Alinear la Agenda 2030 y el Plan Nacional de Reformas.

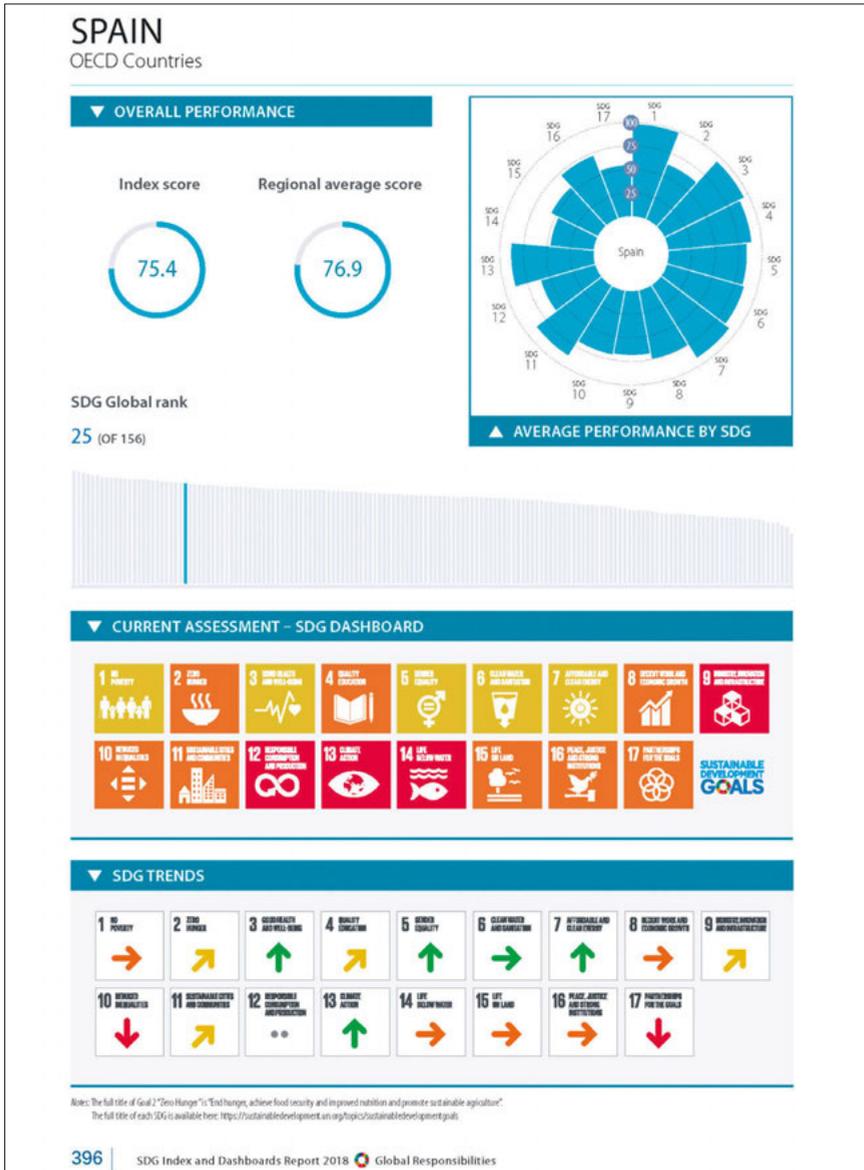
Por último, además del antes señalado Alto Comisionado para la Agenda 2030, se creó un Consejo de Desarrollo Sostenible, de carácter consultivo, se adaptó el Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030 (GAN) al nuevo esquema ministerial; se establecieron puntos focales por ODS en la Administración General del Estado; se diseñaron mecanismos de articulación entre los tres niveles de las administraciones públicas; y se puso en marcha una comisión mixta Congreso-Senado respecto a la Agenda 2030.

Hay que señalar que, un año y medio después, esta estructura dirigida por el Alto Comisionado para la Agenda 2030 para coordinar, con rango de subsecretario, el proceso, se ha trasladado a la Vicepresidencia segunda del Gobierno español, con el rango de Secretaría de Estado, con una Dirección General de Políticas Palanca para el Cumplimiento de la Agenda 2030.

Deberán trabajar con una situación para España, en 2019, según el *Sustainable Development Report 2019* antes citado, que, junto a los resultados del Informe de 2018, se sintetizan en las dos figuras de las páginas siguientes.

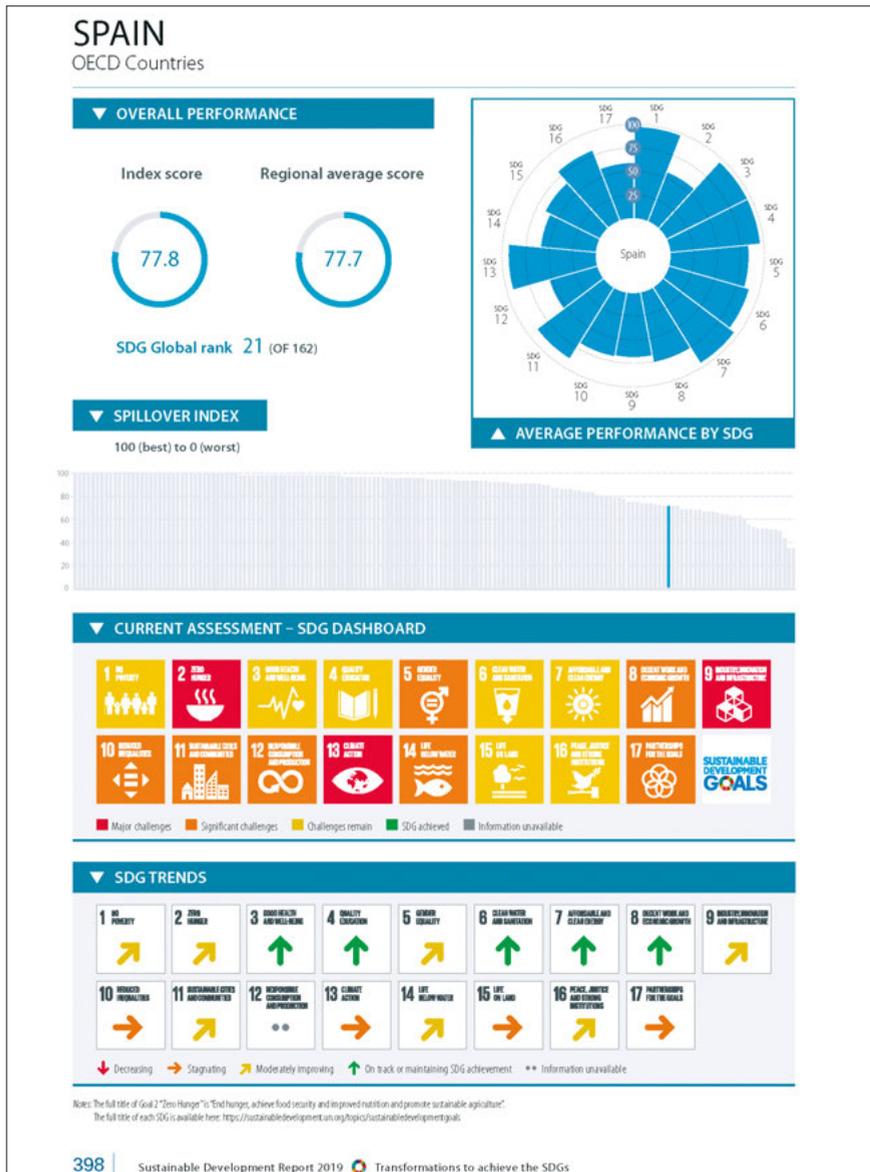
Como se aprecia en el Informe de 2018, España se situaba en la posición 25 de los 157 países considerados, con una puntuación global de 76,8 sobre 100, frente a los 77,7 para el ámbito de los países del entorno regional europeo. En el Informe de 2019 se mejora la posición global (posición 21 de 162 países con un índice del 77,8 %), manteniéndose la evaluación regional europea (77,7 %), aunque con variaciones muy significativas en el grado de alcance de los distintos ODS.

Figura 3.1.1. ODS en España (2018)



España tenía buenos resultados en los objetivos 3, 5, 6, 7 y 11, en 2018, que ahora quedan reducidos a los buenos resultados en el ODS 6 (agua limpia y saneamiento) y el ODS 7 (energía asequible y no contaminante), empeorando relativamente en el ODS 3 (salud y bienestar) y en el ODS 11 (territorio y ciudades), aunque mejorando en los ODS 1 (pobreza), 4 (educación de calidad), 15 (vida en la tierra) y 16 (instituciones, paz y justicia). Empeora sensiblemente en el ODS 5 (igualdad de género) y en el ODS 2 (hambre)

Figura 3.1.2. ODS en España (2019)



cero), donde la falta de un uso sostenible de la tierra requeriría medidas urgentes, y en la lucha contra el cambio climático (ODS 13).

En todo caso, las tendencias que se remarcan hacia 2030 son positivas en todos los ODS salvo en el 10, referido a las desigualdades sociales, así como en el 13 (cambio climático) y el 15 (biodiversidad-vida en la tierra).

A todos ellos van a producirse referencias desde la perspectiva de la incidencia de la planificación territorial, ambiental y urbana en los distintos artículos de este libro.

No obstante, es necesaria una reflexión final sobre esta dinámica de definición de indicadores y sus metodologías de cálculo y valoración, porque cambios en los mismos pueden modificar sensiblemente los resultados. Y, a este respecto, es necesario citar el trabajo de Jason Hickel (2020) y sus referencias al *Sustainable Development Index*⁵ que considera que el desarrollo humano debe medirse teniendo en cuenta también los niveles de eficiencia ecológica asociados. El resultado dista mucho de ser homogéneo con las medidas del *Sustainable Development Report 2019*, cuya elevada correlación con el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas es clara⁶ por los indicadores utilizados en uno y otro caso. Y la diferencia fundamental se encuentra en que la valoración que hacen los primeros no considera el impacto en emisiones de gases de efecto invernadero, o en huella ecológica y material que van implícitamente asociados al crecimiento económico (PIB per cápita) asociado al desarrollo humano o a muchos de los ODS.

Considerando los indicadores de desarrollo humano (esperanza de vida, educación e ingresos) y dividiéndolo por su impacto ecológico (la medida en que las emisiones de CO₂ basadas en el consumo y la huella material exceden las partes per cápita de los límites planetarios) España pasa a la posición 112, penalizada, al igual que el resto de los países europeos, por sus emisiones de CO₂ per cápita y por su huella material per cápita. Los tres países nórdicos (Dinamarca, Suecia, Finlandia) que encabezan la lista del *Sustainable Development Report 2019* pasan a las posiciones respectivas 138, 143 y 155, de 163. Y con el nuevo indicador los tres países que encabezan la clasificación son Cuba, Costa Rica y Sri Lanka, que en el *Sustainable Development Report 2019* ocupan las posiciones 56, 33 y 93, respectivamente.

3.1.4 UN CAMBIO GLOBAL AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE

La última consideración anterior es muy pertinente si queremos un acercamiento a la dialéctica objetivos/valores de cara a la problemática de la insostenibilidad del actual modelo de crecimiento (que no de desarrollo) global.

Y hay que ser conscientes, como muy bien recoge Fernando Prats (2019) en el artículo incluido en este libro,⁷ que lo que pase en las próximas décadas dependerá de cómo evolucionen e interrelacionen una serie de factores clave que están modelando el mundo,

5. En línea: <<https://www.sustainabledevelopmentindex.org/>>.

6. Roberto Bissio: «bs/sdg Index: Can progress on sustainable development be reduced to a single number?», en línea: <<https://www.globalpolicywatch.org/blog/2019/07/03/bs-sdg-index-can-progress-on-sustainable-development-be-reduced-to-a-single-number/>>, 2020.

7. Fernando Prats: «Ciudades, ciudadanías y crisis de civilización», 2019.