6ª MESA REDONDA: REFORZANDO LOS VÍNCULOS ENTRE COMUNIDADES PARA UNA MEJOR PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANA

Joaquín Farinós Dasí
Catedrático de Geografía. IIDL-Departamento de Geografía. Universitat de València
Presidente de FUNDICOT

1. Objetivos y composición de la Mesa

El objetivo de la Mesa, de carácter internacional, fue plantear qué tipos de experiencias y soluciones se están implementando o es posible poner en práctica para hacer frente a la crisis de los instrumentos de planificación territorial y urbana tradicionales. Más en concreto, la forma en que unas renovadas relaciones entre las Comunidades de Práctica (administraciones y profesionales) y las Comunidades Epistémicas (expertos del mundo de la consultoría y del ámbito académico), y en qué sentido, pueden contribuir a ello. También sobre la influencia que la Unión Europea está teniendo o puede tener en el futuro.

Para ello se invitó a participar en la misma a expertos de cuatro países (España, Francia, Italia y Portugal) que combinan su labor en el ámbito universitario (como investigadores, docentes y responsables de la gestión de centros, grupos y redes), en los colegios o asociaciones profesionales y el mundo de la consultoría, con la transferencia a la toma de decisiones.

Los y las ponentes que participaron en la misma fueron: **Maria Prezioso**, catedrática de Geografía Económica y Política, Economía y Ordenación del Territorio Europeo en la Universidad Roma 'Tor Vergata', miembro del Consejo Social del Ministerio de la Universidad y del Consejo Nacional de Obras Públicas, experta en planificación territorial, cohesión regional, evaluación de impacto territorial y desarrollo sostenible. **Frédéric Santamaria**, catedrático de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad Grenoble Alpes, miembro del laboratorio Pacte y doctor en geografía por la Universidad de Pau. Ha centrado su investigación en el papel de la Unión Europea en la planificación territorial y ahora mismo en las ciudades medias y pequeñas en declive urbano. **Cristina Cavaco**, profesora y directora del Departamento de Urbanismo de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Lisboa, subdirectora general de la Dirección General de Desarrollo Territorial del Gobierno de Portugal en el periodo 2012-2016, cuando se acometió la revisión del marco jurídico portugués de ordenación del territorio, concretamente la Ley Marco de Ordenación del Territorio (2014) y los regímenes jurídicos subsiguientes (2015). **José María Ezquiaga**, arquitecto urbanista y sociólogo, Fundador del estudio Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio, Premio Nacional de Urbanismo, presidente de la AETU, profesor de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura (ETSA) de la Universidad Politécnica de Madrid y actual director de la revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales. **Miguel Abelleira Doldán**, director desde 2023 de la ETSA de la Universidad de A Coruña donde es profesor. En su labor combina docencia, investigación y divulgación.

Imagen 1: Integrantes de la mesa. De izquierda a derecha: Joaquín Farinós (moderador), Maria Prezioso, Frédéric Santamaria, Cristina Cavaco, José María Ezquiaga y Miguel Abelleira. Autor: Julian Bueno Risco.

2. Cuestiones a debatir

Para el desarrollo de la mesa se plantearon como cuestiones a discutir las siguientes:

> Dados los problemas para la implementación real de instrumentos de planificación territorial y urbana, sobre todo su naturaleza normativa y vinculante, como sucede en países como el nuestro, cuáles pueden ser las opciones para afrontarlos (enfoque estratégico, mejor vinculación de los planes territoriales y urbanos, la cooperación intermunicipal, etc.).
>
> En cuanto a las Comunidades de Práctica en esta materia de ordenación del territorio y urbanismo: fórmulas para tender puentes entre el conocimiento experto (las Comunidades Epistémicas) y los profesionales y responsables de la toma de decisiones; ejemplos y casos de buenas prácticas.
>
> Formas de estimular una mayor y mejor aceptación social de la planificación territorial, por ejemplo, reduciendo los conflictos (planificación en un sentido positivo, no solo de usos negativos o prohibidos del suelo), involucrando conjuntamente a la ciudadanía, grupos ecologistas y agentes económicos (papel de las nuevas economías territoriales, verdes y azules).

El **moderador** hace una introducción de la mesa a los y las asistentes en sala y de forma telemática, señalando cómo a lo largo de las sesiones previas del Congreso (con diferentes mesas, ponencias e intervenciones) se ha podido comprobar que en nuestro país se está trabajando de forma intensa en materia de ordenación del territorio y urbanismo; pero que no siempre todo este trabajo está teniendo unos efectos directos sobre el territorio, el modelo territorial, el bienestar de la población, la sostenibilidad o el mantenimiento de la biodiversidad en el actual contexto de policrisis y cambio climático.

En esta mesa se pretende hacer un acercamiento a lo que se está experimentando también en otros ámbitos y contextos geográficos cercanos (Francia, Italia y Portugal), que pueden presentar algunas similitudes, con los mismos o parecidos problemas, y conocer qué enfoques, aproximaciones, o perspectivas han podido ensayar para tratar de solucionarlos. Esto se completa con la participación de dos ponentes españoles cuyas intervenciones se pretende que abunden desde el punto de vista de una formación profesional y de la formación universitaria, y que están tratando de innovar para afrontar justamente estos problemas que venimos enfrentando.

3. Síntesis de las Intervenciones[1]

Una vez hechas las presentaciones, **el moderador** pasa a plantear la **primera de las cuestiones** para el debate.

¿Cuáles son los principales problemas que impiden la implantación de los instrumentos de planificación territorial y urbana y la manera de sortearlos?

Toma la palabra, en primer lugar, **Maria Prezioso**, quien señala que, en el contexto actual, el modelo de desarrollo sostenible se enfrenta a una serie de obstáculos en los espacios urbanos y rurales. Basándose en su larga experiencia, realizando muchas planificaciones a diferentes niveles y desarrollando herramientas metodológicas, plantea que es necesario mantener una doble perspectiva: la territorial o geográfica; pero también otra más amplia que la combine con la política, organizativa y económica. La ordenación debe tener en cuenta la economía.

Cuando se invierte en el territorio (un proyecto, una intervención), no solo nos lo plateamos como un negocio, sino que lo hacemos con un enfoque más sistémico de ordenación. Esto tiene un valor y en este enfoque necesitamos contar con algunos apoyos para abordarlo. Como especialistas tenemos que debatir con las personas y los tomadores de decisiones para poder tomar una decisión. Hay que utilizar todos los instrumentos importantes que están a nuestro alcance, como pueden ser las técnicas de la evaluación de alternativas (económica, ambiental, educativa…) u otras técnicas como los Sistemas de Información Geográfica (SIG). Gracias a ellas podemos evaluar una taxonomía y orientar una inversión y elaborar un plan de acción flexible que siga a los instrumentos de planeamiento más sostenibles según la normativa.

Para contrarrestar el automatismo de la práctica, la implementación del plan se centra en los procesos de planificación urbana y territorial a largo plazo, y las prácticas de desarrollo territorial con una gestión y planificación integradas, promoviendo la participación de las comunidades y las pertinentes partes interesadas.

Los planes urbanos estratégicos para el período 2030-2040 incorporan la participación ciudadana en la selección de la asignación de fondos europeos mediante las Inversiones Territoriales Integradas (ITI). La planificación tradicional, caracterizada por una estructura sectorial de arriba a abajo, debe evolucionar hacia un enfoque de planificación local de abajo hacia arriba (CLLD - desarrollo local participativo-), sustentada en una estrategia integrada, sobre todo cuando se abordan temas como la inclusión, la pobreza y la vivienda social.

[1] El autor agradece la revisión y comentarios al texto realizados por los/las ponentes.

Frédéric Santamaria centra su intervención en la experiencia francesa en las dos últimas décadas. Francia ha edificado lo que podría llamarse un sistema de planificación integrado que opera en tres niveles. A nivel local se cuenta con documentos detallados de planificación que traducen las directrices políticas en usos del suelo concretos, a veces para un solo municipio, otras para un grupo de ellos. A nivel intermunicipal tenemos documentos de planificación estratégica que definen visiones más a largo plazo. Finalmente, a nivel regional, otro documento estratégico que cubre toda la región. Estos instrumentos se encuentran vinculados legalmente.

Los documentos de nivel inferior deben ser compatibles con los del nivel superior, lo que significa que no deben contradecir ni obstruir su implementación. Hay una coherencia más fuerte entre los dos primeros niveles (local e intermunicipal), pero los vínculos son algo más flexibles entre los niveles local y regional. Los documentos estratégicos locales deben tener en cuenta los documentos regionales, aunque las desviaciones son posibles si están justificadas. A primera vista, este marco parece coherente y bien estructurado, pero en la práctica varias debilidades aún afectan la implementación. En primer lugar, persisten los silos sectoriales. A pesar de la ambición integradora de los documentos de planificación, las lógicas sectoriales (vivienda, transporte, medio ambiente…) siguen dominando el proceso. Segundo, a menudo hay un desajuste entre el diagnóstico y la elección política. Así, por ejemplo, señala que en algunas áreas en declive los documentos de planificación aún proponen nuevas viviendas, incluso cuando las tasas de viviendas vacías ya son altas. Esto demuestra que los resultados analíticos no siempre se traducen en orientaciones políticas. Tercero, en Francia el poder legal de los planes regionales es muy limitado.

Por último, hay una desconexión entre la planificación y la implementación. Los documentos de planificación rara vez vienen con claros mecanismos operativos o financieros, lo que significa que muchos objetivos siguen siendo aspiraciones en lugar de realidades. De ahí emergen dos cursos de acción principales. Primero, fortalecer la planificación regional, por lo menos en el caso francés. Se supone que debe plasmar los objetivos nacionales, como por ejemplo el objetivo del “cero consumo/artificialización neto/a de suelo”; sin embargo, su aplicabilidad sigue siendo débil.

La escala regional es particularmente relevante para temas como la energía, el desarrollo económico y la movilidad interurbana, pero, para ser efectivos, los planes regionales deben tener una autoridad más fuerte sobre los locales. Esto requiere involucrar más profundamente a los actores subregionales en su elaboración. Segundo, debe conectarse la planificación con la acción y la financiación. La planificación no debe quedar limitada a un ejercicio teórico, es necesario establecer vínculos explícitos y sistemáticos entre los objetivos de planificación, las acciones concretas y la financiación disponible dentro de plazo definido.

Para el caso de Portugal, **Cristina Cavaco** inicia su intervención señalando que los problemas y dificultades son bastante similares a los que se enfrentan en España y en Francia, según se acaba de señalar en la intervención previa. El sistema portugués de ordenación del territorio a nivel legal u oficial es un sistema integrado, nacido de la reforma del año 1998 y hoy consolidado. Se organiza en cuatro niveles diferentes de planificación: nacional, regional, intermunicipal y local.

En cuanto a los tipos de instrumentos de ordenación del territorio, estos se diferencian fundamentalmente en dos tipos. Por una parte, los Programas que se llevan a cabo a diferentes niveles (intermunicipal, nacional, regional), con una orientación estratégica, y dependen fundamentalmente del gobierno estatal. Después tenemos los planes de ordenación, que son competencia de los

municipios, de las autoridades municipales. Son los únicos instrumentos donde se regulan los usos del suelo; orientan y establecen la normativa de permisos de construcción. Sin embargo, señala, existen muchos problemas, muchas limitaciones y obstáculos en relación con la aplicación, con la implementación, de estos instrumentos. Para profundizar en esta idea, organiza su intervención refiriéndose a tres dimensiones principales de gobernanza que tienen que ver con la aplicación de estos sistemas de ordenación oficial jurídicamente vinculantes.

Imagen 2: Intervención de Frédéric Santamaria. Autor: Julian Bueno Risco.

La primera dimensión que refiere es la organización territorial, político-administrativa, del Estado portugués, donde no existe un nivel regional oficial y en el que, en materia de territorio, solo hay dos niveles de la administración con competencias formales: el local y el nacional. Esto causa al final problemas importantes, especialmente cuando consideramos los niveles regional y supramunicipal. Resulta bastante difícil para los municipios coordinar de manera intermunicipal o supramunicipal las diferentes estrategias y actividades, dependiendo la planificación de escala regional del gobierno nacional. Y éste es uno de los problemas principales: la planificación regional acaba siendo el eslabón más débil del sistema de ordenación del territorio en Portugal.

La segunda dimensión está relacionada con la coordinación, vertical, sectorial y horizontal. Aquí el desafío es doble. Por una parte, los municipios tienen que coordinarse con la administración central; por otra, la ordenación del territorio es una política con objetivos ambiciosos que busca coordinar el conjunto de las políticas sectoriales que tienen una repercusión en el territorio. Sin embargo, incluso los técnicos pertenecientes a agencias de la administración central normalmente no tienen lo que podríamos llamar una cultura de ordenación del territorio, sino que se centran a menudo en sus propias perspectivas sectoriales. Esto significa que utilizan su propio poder administrativo, que repercute y tiene un impacto en la implementación de la planificación del territorio a nivel municipal, especialmente cuando emiten los correspondientes informes sectoriales en el proceso de aprobación de los planes locales.

Finalmente, en tercer lugar, una limitación adicional tiene que ver con la relación entre los propietarios y promotores inmobiliarios y sociedad civil en general, pero, en particular, entre los propietarios del suelo y los promotores. En Portugal la propiedad de la tierra es de titularidad privada, casi

exclusivamente, y la implementación de los planes depende de la colaboración con los propietarios privados, en especial en espacios rurales y naturales, pero también en las zonas urbanas.

No resulta fácil dar una receta para poder solucionar estos problemas. En su opinión, señala, lo que realmente se necesita es una buena mentalidad, una nueva cultura en materia territorial, que tenga una influencia en los diferentes sectores y en las diferentes políticas, de manera que se introduzca una dimensión relativa a la ordenación del territorio en los diferentes sectores. En este sentido, lo que se ha dado en llamar "enfoques de planificación blanda" van a tener un papel muy importante. Unos enfoques de ordenación que no son vinculantes, sino que se centran en gran medida en la generación de estrategias mediante metodologías de resolución de problemas, y que buscan la integración de las diferentes partes implicadas y actores del territorio. Estas estrategias entran y se centran en la geografía real de los problemas, en lugar de hacer las cosas de manera que sea conforme con los límites administrativos.

Justo enlazando con esta cuestión, J**osé María Ezquiaga**, en su turno de intervención, indica que estamos hablando de alternativas que no tienen por qué sustituir lo que sería la planificación convencional, pero que sí que pueden desempeñar un papel importante para enriquecerla, para fomentar la conciencia territorial tanto entre la ciudadanía como entre los responsables de la toma de decisiones en materia de ordenación territorial. A su juicio, nos estamos enfrentando ya a una agenda renovada de objetivos para la transición urbana, para la cual no es ya útil, esa es la tesis, el instrumental que tenemos en España. Un instrumental sofisticado que en gran medida satisfaría todos los requisitos que la Agenda Urbana de Naciones Unidas exige respecto a la disposición de una infraestructura legal y administrativa para la gestión del urbanismo, pero que a su modo de ver no funciona, por el propio anquilosamiento del sistema.

Imagen 3: Cambios en la ciudad, nuevos objetivos urbanos, para un nuevo urbanismo. Fuente: presentación de José María Ezquiaga en la mesa redonda.

Los procesos de inseguridad, alargamiento de tiempos, burocratización, judicialización, etc. de alguna manera están eclipsando los verdaderos objetivos del urbanismo. Por otra parte, el urbanismo convencional, orientado a la regulación del suelo y la zonificación, ya es insuficiente también desde el punto de vista temático.

El proceso de judicialización es ya común a otros países europeos avanzados, pero está extendiéndose enormemente también en América Latina. Empieza ya a haber grupos de investigación que tratan sobre la burocratización y judicialización del planeamiento en lugares donde éste es muy reciente, como por ejemplo en Argentina o Colombia.

En el momento de formación histórica del planeamiento en nuestro país en el siglo pasado, el instrumental técnico-administrativo diseñado desde la legislación del suelo consiguió de una manera sabia y económica para las condiciones del momento, puesto que el suelo no era público, establecer un sistema que permitiría someter la actividad de los particulares y la administración a la primacía del Plan introduciendo el principio singular del justo reparto de beneficios y cargas.

Con el paso del tiempo este enfoque ha derivado en un sesgo muy importante justamente a la regulación del derecho de la propiedad, olvidando los verdaderos objetivos de naturaleza social, ambiental y espacial que deben informar la ordenación de nuestras ciudades y territorios.

Porque la cuestión importante es identificar en qué medida el paradigma construido en torno a la regulación del derecho de propiedad en el urbanismo constituye hoy en día un obstáculo para alcanzar las verdaderas metas urbanísticas en el siglo XXI; sin ir muy lejos, las que nos proponen las agendas urbanas de Naciones Unidas y la española, o los ODS. ¿No sería más lógico pensar qué queremos conseguir y luego ver qué herramientas necesitamos para conseguirlo? Desde este punto de vista el régimen del suelo no es un objetivo en sí mismo, es una herramienta auxiliar, no aporta, como tal, un valor añadido a la ordenación territorial y urbanística; como sí lo pueden aportar cuestiones como la resolución de la emergencia habitacional, la construcción de un entorno más saludable, de un territorio más equilibrado o la mitigación y adaptación a los riesgos naturales y tecnológicos, por citar sólo algunas de las cuestiones más candentes.

El fallo del sistema en España, señala, es que arranca de las delimitaciones administrativas en municipios, provincias y ahora comunidades autónomas (CC.AA.). Son el sustrato sobre el que se ha edificado la administración de nuestro país, derivando el urbanismo constitucionalmente a las autonomías, perdiendo el Estado (con una visión de conjunto) la competencia sobre la ordenación del territorio y el urbanismo. Sin embargo, cuestiones como la sostenibilidad y los límites ecosistémicos ponen en cuestión radicalmente esa divisoria, tanto la municipal, como también, incluso en muchos casos, la autonómica, o incluso la estatal. Por tanto, el primer tema que está en crisis es la escala de los planes; dicho de otro modo, la escala es una cuestión que pone en crisis el método del urbanismo convencional. Una escala sobre la base de la división administrativa no es suficiente en algunos casos para regular los usos del suelo. Cita como ejemplo el área metropolitana de Madrid, que comprende dos CC.AA. vecinas en una parte relevante. Toledo y Guadalajara son parte del área metropolitana de Madrid, pero se rigen por regulaciones administrativas totalmente distintas. Lo mismo sucede con Segovia o Ávila en el ámbito de Castilla y León.

Cualquiera que conozca algo de la historia del urbanismo, que conozca el origen de las neighborhood Units[2] y del urbanismo de los años 20 y 30, antes del automóvil, sabe que el tema de la proximidad era la clave en el pensamiento de la ciudad. Ahora nos toca reaprender lo que hemos olvidado, y desaprender muchas de las cosas que en los últimos tiempos hemos llegado a considerar grandes hallazgos.

[2] Mumford, L. (1954). The Neighborhood and the Neighborhood Unit. The Town Planning Review, 24(4), 256–270. http://www.jstor.org/stable/40101548 (accedido el 10.04.2026).

¿Cuál es el problema hoy? Alineándose con las intervenciones anteriores, coincide en señalar que cuando hay un propósito claro, bien definido, bien identificado, la potencia de la actuación es muy grande. En su caso concreta que el urbanismo debe preocuparse de la salud como tema central, como síntesis de casi todo lo que nos interesa, lo medioambiental, la equidad social y, en última instancia, el bienestar de cada individuo. Un tema que ha recobrado protagonismo con la pandemia del COVID como experiencia traumática, pero que ya estaba presente en los libros de Vitrubio de la etapa romana, para recordar que el sol y el aire ya eran los elementos principales frente a la humedad y las áreas insalubres. La salud, y la arquitectura como parte de la salud, era también lo más importante en los tiempos de la primera revolución industrial, para superar las malas condiciones de la habitabilidad. El planeamiento permitió revertir las mayores tasas de mortalidad y la menor esperanza de vida en las primeras ciudades industriales respecto del campo[3].

El tema medioambiental y el tema del re-acoplamiento campo-ciudad no reconoce los límites municipales. Así, por ejemplo, en el tema de la energía, los lugares de consumo no son los lugares de producción. Luego es necesario pensar en términos de complementariedad y de sistema territorial en su conjunto. Y qué decir del cambio climático, una cuestión que afecta al conjunto y que tiene una relación directísima con las catástrofes como la reciente Dana de octubre de 2024. Los municipios habían regulado uno a uno sus planes generales, en un momento en el que aún no se disponía de la sensibilidad y conocimiento científico del que hoy disponemos. Lamentablemente los planes municipales no fueron revisados y la regulación que debía proteger a la ciudadanía constituyó más bien un obstáculo. Alternativamente, la gestión de riesgo aparece ahora como un nuevo vector organizador de los objetivos ambientales desde los que deberemos reconsiderar el proyecto de las ciudades y territorios, señala.

En su turno de intervención, **Miguel Abelleira,** para responder a la cuestión de cuáles son las dificultades para conseguir una mejor implementación de los instrumentos del planeamiento, centra el debate en el campo de la pedagogía. Pedagogía desde las escuelas, señala, entendida en dos momentos perfectamente diferenciados. Uno, el de formar profesionales con alta capacidad técnica y, a ser posible, con alta sensibilidad y también con altas dosis de sentido común. Son quienes, cuando finalicen sus estudios, tendrán que incorporarse a los equipos y consultorías que preparan los distintos instrumentos de planeamiento posibles. Otro, el de poder entender para quién se hace el planeamiento (el destinatario) y, como se decía anteriormente, para qué queremos organizar y ordenar un territorio (el objetivo).

Los especialistas han de tener no solo una capacitación técnica, que se les presupone, sino también y fundamentalmente una capacidad pedagógica de transmisión a la población para que sea capaz de entender cómo se planifican y gestionan el entorno, el territorio y la ciudad. Estamos pensando lógicamente en que queremos producir un territorio mejor para nuestra ciudadanía, tal y como se ha señalado en las anteriores intervenciones.

Insiste en el segundo, para hacer que la universidad se convierta en elemento que ayude a las autoridades políticas y a los gabinetes de planeamiento no solo a asegurar las necesarias competencias profesionales basadas en la especialidad, sino también para intentar lograr que eso se plasme en una realidad en que los ciudadanos, los habitantes de la ciudad y del campo, se

[3] De ahí lo de “llevar el campo a la ciudad”. Recuérdense en este sentido (por todos) figuras emblemáticas de finales del siglo XIX y principios del XX como las de Ebenezer Howard y su idea de “Ciudad Jardín”, o la de Patrick Geddes, pionero en el pensamiento ecológico aplicado al urbanismo.

reconozcan. Deberíamos hacer que sea comprensible para la población, explicar con suficiente claridad en qué van a incidir en su modo de vida lo que proponen los nuevos instrumentos de planificación; cómo van a condicionar y mejorar su modo de vida. Cuando se habla de modelos, la ciudad de los 15 minutos es un eslogan que la gente entiende. En este sentido, señala, deberían plantearse jornadas de divulgación, de explicación y difusión, porque al final el planeamiento no se entiende y queda reducido al ámbito de los especialistas. La ciudadanía está capacitada para entender el planeamiento. Ese puede ser, a su juicio, uno de nuestros errores esenciales iniciales. Un mayor conocimiento por parte de aquella podrá facilitar que el planeamiento se pueda implementar mejor.

La intervención de **Miguel Abelleira**, que cierra esta primera ronda, en la que han surgido distintas cuestiones de calado, permite al **moderador** enlazar con la siguiente pregunta. Si la planificación territorial y urbana forma parte de una política pública técnicamente asistida, que además debe ser socialmente aceptada y entendida, un posible mal casamiento entre lo político y lo técnico puede estar limitando su rendimiento.

Esta es una cuestión importante si lo planteamos en términos de cómo ganar el discurso de la planificación territorial y urbana a escala ciudadana que, sin duda, al final, debería motivar que las decisiones políticas caminaran en una dirección que interesara a todos (el interés general). Y todo ello teniendo en cuenta que debe estar orientada, como se ha señalado ya en esta mesa, a unos objetivos concretos que pueden no ajustarse bien a las viejas regulaciones tradicionales.

Por tanto, la cuestión que se plantea a continuación es: **¿Cómo podríamos mejorar el vínculo entre comunidades epistémicas, el conocimiento científico, y comunidades de práctica, el conocimiento generado desde la experiencia profesional?**

En este sentido, **Maria Prezioso** destaca la relevancia de que la política se vea respaldada por las competencias técnicas, así como la necesidad de comunidades de práctica más sólidas. En estas comunidades, los responsables de la toma de decisiones y los responsables políticos deben contar con una comprensión clara sobre el proceso de elaboración o diseño de los planes por parte de las comunidades epistémicas. También resulta imperativo que la comunidad científica aprenda a planificar tomando en consideración las necesidades políticas.

Sin embargo, en ocasiones, estos dos ámbitos, como las dos caras de una moneda, pueden presentar disparidades y no estar en consonancia entre sí. La sostenibilidad y la cohesión social deben considerarse como elementos de integración, al igual que otros aspectos transversales como la salud y la inclusión social. Debemos insistir en este punto, para que las generaciones futuras puedan heredar un patrimonio de conocimientos útiles para la planificación.

En el continente europeo y, particularmente en Italia, se observa la presencia de una diversidad de comunidades epistémicas que operan en colaboración con las comunidades de práctica a nivel local, dirigidas a grupos específicos y temas concretos. Todas tienen en común el enfoque colaborativo.

Cabe preguntarse si es mejor seguir con un enfoque que contemple la planificación comunitaria (el tradicional) u optar por una planificación impulsada por la comunidad (nuevo enfoque). El proyecto Regina y el MSP ha desempeñado un papel clave a la hora de facilitar la relación entre

las comunidades epistémicas y las comunidades de práctica, permitiéndoles operar en diferentes escalas de planificación. El proyecto “Smart Urban Sustainable Area” y el proyecto “Reblock”, relativo a las periferias del área metropolitana de Roma, han creado comunidades epistémicas.

Por tanto, como síntesis, es necesario identificar los problemas específicos que se presentan en cada contexto. Los responsables políticos y las herramientas que utilizan para la toma de decisiones siguen siendo tradicionales y poco eficaces, como se ha demostrado en numerosos estudios. Entre estas herramientas destacan los talleres de consulta, las encuestas y las reuniones. La planificación conjunta, que conlleva la creación de un proceso de aprendizaje colectivo, requiere de una considerable inversión de tiempo.

Los resultados obtenidos han demostrado una mayor eficacia cuando las comunidades epistémicas y las comunidades de práctica operan en ámbitos sectoriales o con el objetivo de formar al personal funcionario de las administraciones que participan en el diseño y en la ejecución de los planes. Estas comunidades actúan como canales, generando un sentido de identidad entre los miembros y los profesionales alineados en el marco de cada CLLD, caracterizado por una esfera de interés compartida.

Por su parte, **Frédéric Santamaria** no reconoce diferencias significativas entre expertos, profesionales y tomadores de decisiones; lo que también corrobora, dice, a tenor de lo visto en las sesiones del XII CIOT que se han venido desarrollando previamente. Para él, los profesionales (‘practicioners’) también producen conocimientos importantes en este campo. En el caso de Francia ya existen muchas interfaces entre la academia y la práctica profesional, como en España, participando los profesionales en la docencia universitaria y la codirección de cursos. También en la tutorización de trabajos de estudiantes, centrados en proyectos de la vida real para las instituciones o empresas.

Por su parte los investigadores de la academia participan en los consejos asesores de las administraciones y en el programa ESPON, por ejemplo, conectando las necesidades políticas con el conocimiento académico. Estas relaciones, en ambos sentidos, son productivas y no plantean problema, las principales dificultades residen más arriba, tal y como se ha comentado: en cómo los responsables de las decisiones políticas reciben y utilizan este conocimiento.

Recapitulando, la relación entre comunidades de práctica y epistémicas es crucial y debería funcionar en un doble sentido. Por una parte, la academia tiene el importante papel de facilitar innovaciones que poder incorporar a la administración pública, también a la ordenación territorial y urbana. Es importante innovar y no quedar paralizados en los enfoques institucionales. En cuanto a la investigación, hay que repensar y cuestionar los métodos para identificar y darles posible solución, sin quedarse bloqueados en la teoría y orientarse más hacia la solución de las necesidades de la sociedad para tener un mayor impacto social. Por tanto, hay que tener en cuenta el tema práctico y ver la forma en que se puede llevar a cabo un intercambio de resultados.

Cristina Cavaco para responder a la cuestión planteada hace referencia a su propia trayectoria profesional en la última década: académica, arquitecta urbanista, involucrada por tanto en la investigación, y responsable política en la dirección general de ordenamiento del gobierno de Portugal en 2014, cuando se repensó el sistema de ordenación del territorio en el marco de la política de cohesión de la UE. En ese momento trató de incorporar las perspectivas del sector académico en

la administración pública y, cuando regresó a la Universidad, de llevar esos conocimientos prácticos para incluirlos en el sector académico y así poder preparar los mimbres para desarrollar nuevas metodologías.

Imagen 4: Intervención de Cristina Cavaco. Autor: Julian Bueno Risco.

En Portugal, cada vez hay más conexiones entre las universidades y la administración pública, al igual que con los profesionales del ordenamiento. Así se pueden formalizar nuevos trabajos o proyectos de una investigación ampliada que responda a objetivos de la sociedad, a las necesidades sociales reales. Un claro ejemplo de ello es el problema de la vivienda. El gobierno portugués decidió crear una nueva figura de ordenación del territorio a nivel local, la Carta Municipal de Vivienda, que no solo implica la elaboración de un nuevo instrumento para la territorialización de la política local de vivienda, sino también el establecimiento de puentes y una sólida articulación con los instrumentos de planeamiento urbano.

En este sentido, la academia ha estado implicada en el estudio y la preparación de directrices técnicas destinadas a apoyar a los municipios (más de 300, donde se aplica este tipo de orientaciones); no solo en la elaboración de este nuevo instrumento de planeamiento, sino también en el refuerzo de su articulación con la gestión urbanística, los instrumentos de política de suelo y los instrumentos de planeamiento y gestión territorial. También los proyectos de investigación europeos plantean algunas cuestiones que involucran de forma conjunta a las universidades y a las administraciones públicas e instituciones. Al final vemos nuevos enfoques que tratan de tender puentes entre los profesionales, los tomadores de decisiones y los expertos, y que tienen sus impactos.

Por su parte, **José María Ezquiaga**, para referirse a las relaciones en el triángulo que representan la práctica profesional, la academia y la administración, y también recurriendo a su propia trayectoria profesional, señala la conveniencia de compartir los vértices del mismo, como forma de enriquecerse con una perspectiva más amplia. En su opinión, la innovación en los fundamentos del urbanismo en nuestro país ha surgido de la práctica, no de la academia ni de la investigación.

Recuerda cómo en 1859 Cerdá en Barcelona y Castro (su discípulo) en 1860 en Madrid (Cerdá es asesor también en Madrid) gestan una idea de lo que podía ser el crecimiento de las ciudades. No deja de ser llamativo, dice, que pocos años después de que se realizaran aquellos dos ensanches surgiera la Ley de ensanches de 1864. Dicha ley solo se aprueba cuando ya saben cómo se hace un ensanche. Más tarde, ya en los años previos a la Guerra Civil, hay un clamor, particularmente entre arquitectos municipales de Madrid, reclamando la necesidad de una nueva ley urbanística. Citando intentos previos únicamente sobre el papel, como los del bilbaíno Secundino Zuazo, recuerda la figura clave del guipuzcoano Pedro Bigador, responsable del plan de Madrid de 1946, que se aprueba por ley[4]. Fruto de este aprendizaje, diez años después, se aprobará la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. Muchas de las ideas de aquella ley del suelo estaban ya planteadas en los arquitectos municipales de la II República; su hilo conductor conceptual ya había estado fraguándose mucho antes.

Ya en democracia, en la década de los años 1980, los municipios, las alcaldías, creían todavía que podían expresar en el plan urbanístico el conjunto de la política pública; y así lo hicieron. Hoy, sin embargo, el urbanismo se ve como una cuestión sectorial y aquello de entonces resulta hoy difícil de imaginar. La cantidad de cosas que les están vetadas a los planes, por las insuficiencias legales a las que ha conducido la evolución del actual marco normativo, hace que hayamos vuelto a una situación equiparable a la de antes de 1936, señala. La regulación se ha distanciado cada vez más de la experimentación (empírica) de poner en marcha los instrumentos. En el caso de Madrid, los citados Plan Castro y Plan Bidagor se aprueban como ley, pero el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid del año 1985 todo lo que innova lo introduce en el propio documento, teniendo que enfrentar anulación tras anulación. Necesitamos un cambio.

Como conclusión, históricamente la experimentación por la necesidad ha precedido a la norma, y ahora, de nuevo, esto se repite, siendo la salud o las catástrofes, que la mayoría de los actuales planes no contemplan (por no haberse modificado, revisado o actualizado para incorporarlos), el hecho práctico que nos está moviendo a innovar. Por último, queda la cuestión, importante, de cuál es la principal ocupación del planificador cuando está preparando el plan. Hace algunos años, dice recordando la figura de Patsy Healey, la respuesta hubiera sido comunicar (en la línea de la intervención anterior de Miguel Abelleira); ahora sería tramitar, lo que hace que las ideas (lo sustantivo) hayan quedado en gran medida diluidas y eclipsadas por los riesgos procedimentales (más accesorios). Es el motivo por el que ahora todos hablamos “de lo estratégico”.

Miguel Abelleira insiste en la idea de que las Escuelas Universitarias se conviertan en elementos de apoyo a las autoridades políticas y a los gabinetes de planeamiento, como responsables de la redacción y aprobación final de los instrumentos. Teóricamente, los técnicos dicen (proponen) y los políticos deciden (hacen). Pero esta dicotomía parece más aparente que real. ¿Qué sucede cuando el político es un ser ilustrado? ¿Qué sucede cuando el político es un ser no ilustrado?[5] Miguel

[4] Plan General de Ordenación de Madrid, aprobado por ley especial en 1946, fue un Plan General de Ordenación Urbana y de ensanche para Madrid, el primero de su tipo en España, iniciado en 1941. También conocido como Plan Bigador..

[5] La respuesta a esta pregunta se desprende muy claramente al observar las consecuencias del comportamiento de los responsables políticos a cargo de las emergencias en el gobierno de la Generalitat Valenciana durante las inundaciones que el día 29 de octubre de 2024, que afectaron a muchos municipios de la Huerta Sur y de la Ribera y que tuvieron desastrosas consecuencias de pérdidas humanas y materiales que hubieran podido evitarse.
Ver Farinós, J. (ed. y coord.) (2025). Propuesta transdisciplinar para la recuperación post-DANA: Por una nueva geografía valenciana tras las inundaciones del 29 de octubre de 2024. Cuadernos de Ordenación del Territorio, 7. https://www.fundicot.org/wp-content/uploads/2025/10/Revista-DANA_n1_septima-decada_imprenta_web-final.pdf (accedido el 10.04.2026).

Abelleira, lo ilustra con dos ejemplos en sendas ciudades de Galicia: Santiago de Compostela y Coruña. Ambas con dos alcaldes, pesos pesados políticamente hablando, que arrasaron en varias elecciones con una gran capacidad de movilización ciudadana.

Imagen 5: Intervención de Miguel Abelleira. Autor: Julian Bueno Risco.

Uno de ellos, en Santiago, arquitecto, otro, en Coruña, no, señala. El primero se rodeó de personas que entendieron la ciudad como algo global, en la que era esencial conjugar un instrumento de planeamiento adecuado para la conformación del casco histórico de Santiago, por un lado, y el proceso de transformación y crecimiento de la ciudad, que además iba vinculado a la concesión de la capitalidad política, por otro. El segundo no supo rodearse de ese equipo, dando como resultado una ciudad en la que se acometieron diferentes operaciones cuyo resultado, poco halagüeño, está ahí en forma de equipamientos, en forma de nuevos barrios, etc. No se trata de que los políticos sean técnicos, sino de que los escuchen (política pública técnicamente asistida, recordemos). Afortunadamente nos estamos encontrando cada vez más en los puestos próximos a la cúspide de la administración y de la política municipal de Ferrol, Santiago y Coruña, así como en la Xunta, a arquitectas y arquitectos cuya labor, fundamentada en su formación, se va notando.

Respecto de la tercera y última cuestión para el debate, la de **cómo podríamos hacer más extensible la comprensión de la necesidad de planificar para mejorar la vida de las personas, y que esto se convirtiera en una cuestión que no tuviéramos que ir tratando de perseguir o imponer contra corriente la mayoría de las veces**, tanto la profesora Prezioso como el profesor Santamaria coincidían en una misma idea práctica. La primera señala que "… cuando hacemos planificación territorial, urbana y económica, todo el mundo entiende qué es esto de la planificación económica"; y el segundo que "… sí, al final, es necesario que el plan lleve asociada un objetivo concreto y una asignación presupuestaria". Siendo esto poco discutible, la cuestión es si podríamos ir más allá, del proyecto a la visión territorial, y poder construir puentes y entendimientos comunes entre diferentes colectivos, como ya se ha apuntado en algunas de las intervenciones.

Recuerda el **moderador** que tanto quienes integran la mesa como quienes asisten y participan a este XII CIOT provienen de diferentes disciplinas, de ahí la necesidad de avanzar hacia comunidades de práctica más amplias, que permitieran mejorar la aceptación social de una planificación territorial y urbana que debe tener, y mantener, naturaleza transversal.

Algunas reputadas voces defienden que, en el actual momento disruptivo, las transformaciones tienen que venir impulsadas desde arriba; esto es, primero desde la vanguardia de las comunidades epistémicas, con el argumento de que, en situaciones de presión y conflicto, como la actual, es difícil lograr que la mayoría se convenza de lo realmente más necesario y conveniente en el medio y largo plazo, si lo que obliga es el corto. De ahí esta tercera cuestión de cómo y cuándo es posible combinar lo de arriba (top-down, el conocimiento experto) y lo de abajo (bottom-up, el conocimiento no experto): **¿Se podría ganar el discurso de la planificación territorial, tratando para ello de mejorar su aceptación social, su aplicación e implementación práctica y visibilidad de resultados… aligerando así la pesada carga que supone tener que ir justificándola tantas veces y ante tantos intereses contrapuestos y desiguales?**

Para **Maria Prezioso**, en un estilo de planificación cerrado y normativo, como el nuestro, hay que poner el foco en la eficiencia. La única solución es diseñar y planificar con las personas, y para ello hay que sentarse alrededor de una mesa. Hay que escuchar a otros expertos científicos y también a los ciudadanos. Cuando miramos a diferentes partes de Europa y cómo era Roma hace 20 años, vemos que habría que haberse hecho el análisis de las propuestas de otra manera. Antes se basaban exclusivamente en proyectos capaces de atraer inversión. Ahora existe una idea/modelo de ciudad; una política que contempla la idea de bienestar y también de sostenibilidad, mirando cómo facilitar los servicios en diferentes áreas, contando con los inversores y el aspecto presupuestario. En este contexto se presenta la oportunidad de concebir un plan de sostenibilidad social “Just Transition”.

En el contexto italiano, la «Fundación Symbola» se encuentra impulsando la denominada «Soft Economy» de las comunidades involucradas en la producción de bienes comunes, con la proyección de alcanzar dicho objetivo ya en 2025. Estas comunidades poseen la capacidad de generar tanto bienes materiales (como terrenos y viviendas) como también bienes inmateriales, entre los que se incluye una «conciencia del lugar». Es evidente que constituyen un modelo evolutivo de las asociaciones de propietarios, agrícolas y forestales. Se sostiene que estos actores tienen la capacidad de transformar en bienes comunes los numerosos bienes privados infrautilizados y abandonados, lo que constituye un factor evidente de deseconomía, vulnerabilidad y peligro territorial. Estos bienes tienen el potencial de generar y distribuir nueva riqueza, revitalizar y motivar de nuevo a las comunidades locales, y ofrecer condiciones atractivas, acordes con los tiempos, que fomenten el repoblamiento en las regiones del interior (zonas montañosas, áreas protegidas, lugares periféricos, patrimonio arqueológico, etc.).

La metodología del Manual de la Comisión Europea sobre las Comunidades de Práctica (2021)[6] ha puesto de manifiesto que la gobernanza interna y externa constituye el aspecto más vulnerable de la participación. En este sentido, el diseño, más que el plan, se erige como el factor determinante en la definición de lo que debería ser.

[6] Catana, G.C., Debremaeker, I., Szokola, S.S.E. and Williquet, F. (2021). The Communities of Practice Playbook. Publications Office of the European Union, Luxembourg. JRC122830. https://data.europa.eu/doi/10.2760/443810 ; https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC122830 (accedido el 16.04.2026).

Desde este punto de vista, el plan urbano/territorial funciona como herramienta predictiva y como catalizador de intereses, justo lo que caracteriza el Plan de Acción Local. El diseño colaborativo emerge como una estrategia fundamental para facilitar la transferencia de experiencias entre profesionales. En cuanto al aspecto regulatorio, no se precisan más leyes sino incluir a la gente en el proceso, sobre todo a la gente de la periferia. También pueden plantearse talleres en los que cojamos el boli y se expliquen los sistemas de datos, interpretar la información y transferirla a las personas, señala. En esta labor se reconoce unas veces como mediadora, otras como profesora y otras como ciudadana, en un intento de equilibrio compensatorio. Se pasa tiempo con los estudiantes, con los colegas, sobre el terreno… Tenemos directivas, reglamentos, leyes e instrumentos de los que poder hacer uso, pero, en último extremo, las personas a quienes se enfocan las propuestas son diferentes, sus necesidades o querencias varían en función de la parte de la ciudad donde habitan.

Imagen 6: Intervención de Maria Prezioso. Autor: Julian Bueno Risco.

Los proyectos de cooperación y los intercambios se hacen entonces necesarios, y este es un proceso muy largo. Hay que dar respuesta a diferentes situaciones, en diferentes lugares y espacios transfronterizos (locales o nacionales), de forma necesariamente flexible para lograr soluciones viables.

Cristina Cavaco interpreta como duro el trabajo de involucrar a la sociedad civil para incrementar la aceptación social del planeamiento urbanístico. A diferencia de otros participantes de la mesa, insiste en que, en la parte técnica y en las universidades se emplea un lenguaje y unos conocimientos que otras comunidades no tienen por qué interiorizar. Eso exige pensar en cómo crear nuevas formas de acercar los conocimientos técnicos a la sociedad civil. Resulta mucho más práctico, sin embargo, intentar aplicar nuevos enfoques de planificación que involucren a las comunidades (la participación) en el proceso desde el principio.

Para **José María Ezquiaga**, el enfoque estratégico podría ser lo que generara un nuevo diálogo distinto que superara la dicotomía entre lo público y lo privado, entre lo regulador y la modernización, entre lo local y lo regional (y lo nacional, podríamos añadir). La administración tiene una capacidad muy relevante, pero carece de las herramientas para poder tener el conocimiento empírico de lo que significa operar en el territorio de manera material.

Por su parte, un ciudadano de un barrio y de una calle tiene la autoridad máxima para saber la seguridad de sus hijos en esa acera, pero carece de las herramientas para poder tener un juicio sobre lo que significa la ciudad compacta. Entender ese diálogo es, dice, lo más relevante. Ese diálogo (participación pública) va a poder funcionar bien si es a partir de experiencias piloto, particularmente con un carácter más innovador, capaces de cuestionar la costumbre (más allá del simple cumplimiento de mínimos que marca la legislación actual) y de introducir nuevas prácticas.

Para cerrar, y en este mismo sentido, **Miguel Abelleira** recuerda que la participación parece ser uno de los elementos considerados hoy en día fundamentales en materia de planificación territorial y urbana. Pero ésta debe ser formada e informada.

En este sentido refiere la semana de la arquitectura, organizada por la Universidad conjuntamente con distintos ayuntamientos gallegos aprovechando el día mundial de la arquitectura, que cada año está centrado en una temática diferente. A través de esta iniciativa se da a conocer a la población de la localidad los valores patrimoniales arquitectónicos que tiene cerca, con el fin de que se reconozcan y esto contribuya a poder exigir una arquitectura, urbanismo, paisaje, territorio, edificación, espacio público… de calidad en las futuras intervenciones. Al final, argumenta, si la ciudadanía tiene formación e información, seguro que demandará que el planeamiento sea de calidad.

En el mismo sentido reivindica el proyecto Terra, una iniciativa promovida hace 25 años por el Colegio de Arquitectos y avalada por la Xunta de Galicia. A través del mismo se introducían, ya en la enseñanza media, una serie de nociones sobre el valor del territorio, el paisaje, la ciudad, la arquitectura, etc.[7]. Resulta fundamental introducir en las enseñanzas medias nociones elementales que tienen que ver con todo lo que significa la producción del lugar en el que viven y en el que desarrollan sus actividades.

De nuevo emergen, señala el **moderador**, algunas cuestiones sustantivas. El propio Karl Ritter, como geógrafo y pedagogo en los inicios del siglo XIX, insistía en sacar a la calle a la población en formación (estudiantes), para recorrer sus barrios y aprehender su espacialidad más próxima. Y es que, en la combinación Kantiana espacio/tiempo, tenemos un desequilibrio en favor del segundo y en detrimento del espacio. Parece resultar más atractivo conocer la propia historia que el propio entorno. Una cuestión que también exige de tratamiento y mejora, tal y como señala Edward Soja en algunos de sus trabajos y en su concepto del tercer espacio[8]. Es cierto que ya está habiendo algunos intentos de ir formando a las nuevas generaciones en educación primaria y secundaria, menos en bachillerato, con algunas iniciativas o actividades puntuales como las anteriormente referidas. Pero lo cierto es que se ha podido avanzar poco en este sentido a la hora de definir los diseños curriculares en los distintos niveles de la educación (primaria, secundaria, bachillerato y universitaria), una cuestión que conviene no abandonar.

A continuación, se abre un turno de abierto de palabra para formular preguntas, comentarios o réplicas a lo expuesto en la mesa.

[7] Otras iniciativas más recientes han sido la 'Guía Didáctica de la Agenda Urbana' destinada al alumnado de Educación Primaria, las Unidades Didácticas '¿Qué conozco de mi territorio?' de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana destinadas al alumnado de 5º de Primaria y 3º de Secundaria, y el juego 'La comarca' del Departamento de Urbanismo de la Universidad Politécnica de Valencia para estudiantes de primeros cursos universitarios (Farinós, J. y Valenzuela, L.M. (2022). ¿Qué caracteriza a un buen planner? En J. Farinós y J. Olcina (eds. y coords.) Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 779-781).

[8] Benach, N. y Albet, A. (2010). Edward W. Soja. La perspectiva postmoderna de un geógrafo radical. Barcelona: Icaria.

Pide la palabra **María Luisa Gómez**, vicepresidenta de FUNDICOT, quien, tras agradecer todas las intervenciones, apunta de nuevo a la intersección existente entre práctica, academia e innovación. Apunta a cómo se puede estimular dicha innovación, desde la academia y en los ámbitos regulatorios, pudiendo emplear para ello herramientas como la inteligencia artificial (IA), por ejemplo, los modelos de digitalización o los gemelos digitales. A modo de reflexión se pregunta en qué medida esta herramienta tecnológica no puede alterar, de forma poco abrupta, esa secuencia aludida de primero hacemos y luego teorizamos, y sobre cómo podría producirse ese cambio.

Interviene a continuación **Antonio Serrano**, fundador y miembro de la Junta de FUNDICOT, para recordar que una disciplina que combina muy bien innovación, academia y práctica es la medicina. Un saber que desde tiempos milenarios ha tenido que responder a problemas reales o imaginarios de los seres humanos, y que a través de la autodepuración del método ha logrado llegar a establecer pautas, protocolos e incluso conocimiento científico sobre el que sustentar la práctica. Volviendo al campo del territorio y la ciudad, señala que hay que restituir la relación entre la academia y la innovación sin perder la idea de globalidad. Fundamentalmente desde la investigación, con capacidad de dar solución a problemas reales, que en algunos casos son importantes y son grandes.

La principal dificultad que tenemos en urbanismo y ordenación del territorio es que el laboratorio está ahí fuera. Es muy difícil, en un ámbito estrictamente académico, con fondos muy limitados, llegar a producir realmente un conocimiento. Pero aun así se consigue, y cuando se hace otorga una función de liderazgo. Sin embargo, se manifiesta muy crítico con el sesgo dominante en la academia en este momento, en el que cada vez más la investigación se circunscribe a ámbitos muy reducidos, temáticamente muy “estrechos”, en los que es posible aplicar parametrizaciones y algoritmos interpretativos (lo que los sociólogos llaman método estructural funcionalista). Eso es importante, pero no es sustancial, como sí lo es sacar conclusiones y propuestas.

La mayor parte de los problemas que tienen relación con el territorio y el urbanismo son más globales, pero hay un sesgo cada vez más positivista en la investigación, también en una disciplina como la geografía que tenía la gran aportación de venir de las ciencias humanas y tener esa voluntad holística. La academia tiene que volver a ganar músculo en ese sentido. No siempre se puede investigar cuando hacemos urbanismo (lo que no casa bien con los criterios para la promoción de la carrera universitaria que ha venido empleando la ANECA hasta ahora), pero a veces sí. Y ahí también estaría el papel de la administración. Hay mucho talento en las administraciones que solamente está dedicado al control, a la regulación a posteriori, una labor necesaria que en muy poco tiempo podrá hacer la IA, porque si las licencias se automatizan el control lo podrá hacer posteriormente un algoritmo.

Corren malos tiempos porque cuestiones como la complejidad y las visiones globales aparentemente no crean valor a corto plazo, por lo que no se les ve la utilidad. La academia debe volverse a atrever con el pensamiento crítico y la visión más global; no como un lugar de refugio del descontento sino de pensamiento crítico positivo capaz de generar alternativas (de pensamiento y de soluciones). Y la administración tiene que ganar capacidad de liderazgo. Simplemente, si los municipios del Barranco del Poyo hubieran actualizado sus planes urbanísticos hace 5 o 6 años, no habrían sufrido con la misma intensidad la catástrofe de las inundaciones del 29 de octubre de 2024. Finalmente, es en la práctica donde estos planteamientos desde las administraciones y desde la propia academia pueden llegar a compatibilizarse y dar respuestas, reales, a lo que la gente necesita de verdad.

Responde **Miguel Abelleira**, agradeciendo que se haya mencionado la academia de forma expresa. Enfatiza en la urgencia de superar el ensimismamiento y el aislacionismo de las especialidades en el mundo académico. La universidad pública tiene como primer fin formar profesionales en sus diferentes titulaciones, pero si se ciñen a eso exclusivamente se estaría cometiendo el error de desaprovechar esa potencialidad que se acaba de indicar ahora mismo. Para ello, hay que apostar por la cooperación con los organismos políticos y convencer de que en determinados momentos la academia es necesaria y una inversión totalmente rentable. En la universidad pública, al menos hasta ahora, los objetivos fundamentales son los académicos, no son ni políticos ni económicos (aunque cada vez más), y se dispone de recursos materiales y sobre todo humanos, profesorado y estudiantes. Si 100 estudiantes se ponen a pensar en una propuesta ante un problema o demanda social y obtenemos cinco buenas ideas, se pregunta, ¿cuánto valor real tiene eso? En la academia hay que entender como algo absolutamente natural la vinculación con la realidad económica, industrial y productiva de las empresas, y la imbricación con la administración política para enfrentar retos y desafíos que atañen e interesan a la población.

Maria Prezioso interviene para recordar que, si estamos aquí, si se organiza este Congreso, es porque en realidad todos queremos que el resultado o las conclusiones sirvan para que en un momento determinado se plasmen en una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. En el actual contexto, complejo, tenemos que delegar ciertas cosas en la ordenación del territorio. El planeamiento es un servicio público. Si tenemos una institución pública, esta se ha de regir por una serie de normativas, con el deber de colaborar y cooperar entre los diferentes niveles y departamentos, pero también con los profesionales y la población ante la que responde. Si no hacemos esto, no podremos crear nada para las generaciones futuras. Como les dice a sus estudiantes de economía, necesitamos esto para realizar un plan económico sostenible. Hay que mejorar en las inversiones y en las inversiones empresariales, es una decisión ética. El plan es una decisión ética en la vida. La mesa se cierra con una breve síntesis por parte del moderador de las principales argumentos e ideas fuerza que han sido expuestos, que se recogen ampliados en el epígrafe siguiente, y el agradecimiento a los y las ponentes de la mesa, así como a todos y todas los y las asistentes, participantes, en este XII CIOT.

4. Conclusiones

En nuestro país no se ha dejado de trabajar en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pero no siempre este trabajo está teniendo unos efectos directos sobre el territorio, sobre el modelo territorial, el bienestar de la población, la sostenibilidad o el mantenimiento de la biodiversidad en el actual contexto de policrisis y cambio climático. Cabe preguntarse, entonces, cuáles son los principales problemas que impiden la implantación de los instrumentos de planificación territorial y urbana y la manera de sortearlos; qué tipos de experiencias y soluciones se están implementando, o es posible poner en práctica, para hacer frente a esta situación.

1. Debe conectarse la planificación con la acción y la financiación:

- La ordenación debe tener en cuenta la economía, contando para ello con un plan de acción que siga a los instrumentos de planeamiento más normativos.

- Los documentos de planificación rara vez se acompañan con claros mecanismos operativos o financieros, lo que significa que muchos objetivos quedan como aspiraciones en lugar de realidades. Eso motiva la desconexión entre la planificación y la implementación.

- Dado que la propiedad del suelo es mayoritariamente de titularidad privada, la implementación de los planes depende de la colaboración con los propietarios privados. Esto nos lleva a la necesidad de su incorporación en los procesos de elaboración del instrumento (conclusión 6).

- El planeamiento urbanístico tradicional logró establecer un sistema que permitiría actuar a las administraciones y a los particulares, sujetando la propiedad al dictado de los planes. Pero esto ha derivado en un sesgo muy importante justamente hacia la regulación del derecho de la propiedad, en lugar de centrarse en lo sustantivo (el modelo de ciudad o de territorio). La inseguridad jurídica, el alargamiento de plazos, la burocratización, la judicialización han eclipsado los verdaderos objetivos del planeamiento. Hay que volver a lo esencial.

Imagen 7: Cierre de mesa por el moderador, Joaquín Farinós, presidente de FUNDICOT. Autor: Julian Bueno Risco.

2. Entender para quién se hace el planeamiento (el destinatario) y para qué queremos organizar y ordenar un territorio (el objetivo, claramente definido y entendible por la población):

- Regular la propiedad no es un valor en sí mismo, como sí lo es conseguir un medio ambiente más saludable o identificar y corregir los riesgos asociados al cambio climático.

- Nos enfrentamos a una renovada agenda de objetivos para la transición territorial y urbana para la cual ya no resulta tan útil el instrumental del que se dispone. Es el motivo por el que ahora se recurre a lo estratégico.

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

- Los riesgos y las catástrofes están llegando a constituirse como el nuevo vector protagonista de la acción, organizador de un estilo de vida para el que deberemos diseñar mejor las ciudades y la movilidad. Como también sucedió en los orígenes del planeamiento, el hecho práctico está llevando a innovar, la necesidad vuelve a preceder a la norma.

3. Reorganizar el sistema de planeamiento asegurando la coherencia y compatibilidad entre sus instrumentos, con diferentes niveles de concreción y vinculatoriedad legal:

- La escala es una cuestión que pone en crisis el actual sistema de planificación. El nivel regional, en Portugal y en Francia, y el nivel supramunicipal/subregional, en España, están siendo el eslabón más débil de la cadena. Resulta difícil para los municipios coordinar de manera intermunicipal o supramunicipal las diferentes estrategias y actividades.
- Muchos de los procesos naturales y socioeconómicos no respetan los límites administrativos. El medio ambiente, la energía (lugares de producción y de consumo) o el reacoplamiento campo-ciudad no reconocen los límites municipales. Tampoco la base de la división administrativa es suficiente para regular los usos del suelo, en muchos casos necesariamente metropolitana e incluso interregional.

- Diferenciar, como ya se ha empezado a hacer, entre los instrumentos normativos, que detallan los usos del suelo a escala menor (municipal e intramunicipal), y los instrumentos más flexibles y estratégicos que establecen las grandes intenciones y objetivos a largo plazo, a los que se supeditan o no contradicen los primeros.

4. El reto de la coordinación vertical, sectorial y horizontal. Volver a dar valor al enfoque integral y no reducir la planificación a lo sectorial:

- La ausencia de una dimensión transversal, de la componente territorial en las políticas sectoriales, es una gran limitación para la implementación de los instrumentos de planteamiento territorial y urbano. El personal de las administraciones suele carecer de una cultura de ordenación del territorio, centrándose en su trabajo en sus propias perspectivas sectoriales.

- La planificación estratégica resulta una buena alternativa. No tiene por qué sustituir a la planificación oficial, pero sí pueden ser un importante complemento y contribuir a fomentar esa concienciación territorial entre el personal responsable de las prácticas de ordenación. Las estrategias entran y se centran en la geografía real de los problemas, en lugar de limitarse a hacer las cosas conforme a los bordes administrativos impuestos.

5. Como política técnicamente asistida, los problemas en las relaciones ciencia-política que pueden limitar su rendimiento están en la cúspide; esto es, en cómo los máximos responsables de las decisiones políticas reciben y utilizan el conocimiento:

- El planeamiento territorial y urbano es un servicio público que se ha de regir por una serie de normativas, con el deber de colaborar y cooperar entre los diferentes niveles y departamentos, pero también con los profesionales y la población ante la que responde. El plan es una decision ética.

- La relación entre comunidades de práctica y epistémicas es crucial y debería funcionar en un doble sentido. El énfasis, sin embargo, se viene poniendo en los expertos (profesionales y académicos), para que faciliten innovaciones que poder incorporar a la administración pública, repensando sus métodos de definición y resolución de problemas, para lograr tener así un mayor impacto y reconocimiento social.

- A pesar de los avances en ese sentido, a menudo se produce un claro desajuste entre el diagnóstico y la elección política, demostrando que los resultados analíticos no siempre se traducen en orientaciones políticas. Eso lleva a ver ambos mundos como dispares, como caras de una misma moneda que no siempre se corresponden: los técnicos proponen y los políticos disponen.

- No se trata de que los políticos sean técnicos sino de que se apoyen en ellos (política técnicamente asistida, recordemos). En ese caso, la experiencia demuestra que los resultados son mejores.

6. Relaciones entre conocimiento experto y conocimiento práctico para una mayor eficiencia. Lenguajes y la imprescindible divulgación y participación:

- La planificación territorial y urbana forma parte de una política pública técnicamente asistida, que además debe ser socialmente aceptada y entendida.

- Los planificadores han de tener no solo una capacitación técnica, que se les presupone, sino también y fundamentalmente una capacidad pedagógica de transmisión a la población, para que ésta sea capaz de entender cómo se planifican y gestionan su entorno, territorio y ciudad.

- Técnicos y expertos de la academia emplean un lenguaje y unos conocimientos que otras comunidades no tienen por qué interiorizar. Eso exige pensar en cómo crear nuevas formas de acercar los conocimientos técnicos a la sociedad civil; por ejemplo, explicando con suficiente claridad en qué van a incidir en su modo de vida lo que proponen los nuevos instrumentos de planificación y cómo van a condicionar/mejorar su modo de vida. Resulta mucho más práctico, sin embargo, intentar aplicar nuevos enfoques de planificación que involucren a las comunidades (la participación) en el proceso planificador desde el principio.

- Desde el punto de vista del input, un mayor conocimiento del planeamiento por parte de la población hará que aquel se pueda implementar mejor. Desde el punto de vista del output hay que poner el foco en la eficiencia. Para ello, la solución pasa por diseñar y planificar con las personas.

- La administración tiene una capacidad muy relevante, pero carece del conocimiento empírico de lo que significa operar en cada territorio de manera material (el diagnóstico interno). Por su parte, la población del lugar conoce mejor que nadie su realidad, pero carece de las herramientas para poder tener un juicio sobre procesos más generales que le afectan (el diagnóstico externo).

- No se precisan más leyes, sino incluir a la población en el proceso, sobre todo la periférica, en una adecuada y constructiva participación. A partir de experiencias con un carácter más innovador, capaces de cuestionar la costumbre y de introducir nuevas prácticas más allá del simple cumplimiento de mínimos que marca la legislación actual.

En suma, y para finalizar, el planeamiento se enfrenta, a nivel sustantivo, a una nueva agenda de problemas y retos. A nivel procedimental también precisa de ajuste, flexibilidad e intercambio. Se cuenta con directivas, reglamentos, leyes e instrumentos de los que poder hacer uso; pero, en último extremo, las personas a quienes se enfocan las propuestas son diferentes, porque sus necesidades y querencias varían. Hay que dar respuesta a diferentes situaciones, en diferentes momentos y lugares, lo que tiene mucho de problema desestructurado, de fenomenología, complejidad y transacción, tal y como ha quedado reflejado a lo largo del texto.

Autor fotografías: Julián Bueno Risco