

DIEZ CONGRESOS INTERNACIONALES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (CIOT) Treinta y tres años de Ordenación del Territorio en España, Europa e Iberoamérica

Purificación Gallego Martín.

Maestra y Geógrafa.

Vocal Junta Directiva de FUNDICOT.

Los Congresos Internacionales de Ordenación del Territorio (CIOT) son un foro de debate científico, político y social sobre los procesos de transformación territorial, el papel de las administraciones y su adaptación social, en un mundo cambiante. Se trata de buscar un nuevo modelo de desarrollo ambientalmente sostenible, territorialmente equilibrado y socioeconómicamente cohesionado.

INTRODUCCIÓN

En todos los Congresos Internacionales de Ordenación del Territorio (CIOT), organizados por FUNDICOT, se ha perseguido el desarrollo y potenciación de la Ordenación del Territorio (OT) como disciplina científica, y la búsqueda de prácticas sociales dirigidas a la mejora, medioambientalmente sostenible, de la calidad de vida de las personas, sin olvidar la valoración de los recursos y ecosistemas naturales de la Tierra. Se trata de debatir, en un mundo en cambio acelerado, los procesos de transformación territorial en España, Europa e Iberoamérica; así como el papel de las administraciones en la planificación, gestión, seguimiento y control de estas transformaciones y su influencia sobre el bienestar social. El objetivo principal de todos ellos, desde la dimensión española, europea e iberoamericana, ha sido abordar la problemática de la OT, el urbanismo y el medio ambiente, la divulgación de los logros en OT y el restablecimiento de las relaciones entre científicos, técnicos, funcionarios e investigadores con formación en este campo.

En cada uno de los diez CIOT se han presentado más de 100 ponencias y comunicaciones, y se han reunido alrededor de 300 expertos, en conferencias, ponencias presenciales, mesas redondas y debates. Han acudido representantes de las Administraciones, tanto Estatal como Municipal y Autonómica; profesionales de la ordenación del territorio y del urbanismo, docentes e investigadores de distintos campos: ingenieros, arquitectos, abogados, sociólogos, economistas, biólogos, ecólogos, geógrafos, arqueólogos, etc. Constatando el carácter interdisciplinar de la OT y de la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT). Tras el estudio de las ponencias y comunicaciones presentadas, las conferencias y mesas redondas desarrolladas en el Congreso, se extraen las conclusiones que se recogen en las Actas del mismo, junto a todas las ponencias y comunicaciones. Son propuestas, reivindicaciones y actuaciones a realizar. Toda esta documentación se puede consultar en la web de FUNDICOT (<https://www.fundicot.org/>), en la sección de Congresos y de acceso libre.

A partir de la revisión y explotación de esta documentación y de los textos de conclusiones de los mismos, se recoge de forma sintética lo tratado en cada CIOT, de acuerdo con los temas y la terminología empleadas en cada momento, como, por ejemplo, como se ha

abordado y se ha ido definiendo la OT, el concepto de Desarrollo y Territorio, Paisaje, las buenas prácticas o como han evolucionado los SIG desde las primeras ortofotos e imágenes por satélite hasta las Smart cities de hoy en día. También refleja la situación socioeconómica y política en la que se celebraba cada uno de ellos y se reflexiona sobre el pasado, presente y futuro de la OT. Con todo ello, se da un breve repaso a la evolución de la política y práctica de la OT desde finales del s.XX a inicios del s.XXI.

LOS DIEZ CONGRESOS INTERNACIONALES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

I CIOT. Valencia. 1988. (Sin lema)



Ante la creciente preocupación social por el medio ambiente y el deterioro de la calidad de vida, la consideración por parte de los políticos, la necesidad de defender principios como los de la *Carta de la Naturaleza de las Naciones Unidas*, y de distintos documentos que llaman a la búsqueda de un desarrollo social que no ponga en riesgo la supervivencia del Planeta, de las especies en peligro de extinción o de los recursos limitados que existen, se plantea conveniente el intercambio de experiencias y teorías sobre la forma de planificar nuestro territorio, medio ambiente y sociedades.

Existe una dialéctica constante entre crecimiento económico y consumo de recursos naturales. Surge así la noción de *ecodesarrollo* definido “como la comprensión de los procesos sociales desde una perspectiva integrada y equilibrada respecto de los procesos naturales”. Se propugna un desarrollo económico no destructivo ni degenerativo de los ecosistemas, sino impulsor y complementario de las potencialidades productivas en los mismos. Se señalan las

limitaciones existentes ligadas a la contradicción fundamental entre los intereses particulares, que no consideran ni interiorizan los costes sociales externos ligados a la intervención territorial, y los intereses generales, que se ven afectados por procesos contaminantes y por el incremento de riesgos para la población.

Se valora la creciente concienciación de la sociedad, siendo necesario, por tanto, la potenciación y extensión de la información sobre el territorio y el medio ambiente. Por otra parte, los poderes públicos y las administraciones deben formular objetivos y propuestas ligadas al concepto de *ecodesarrollo* al elaborar los Planes de OT. Deben, a su vez, asegurar la calidad y viabilidad de los planes y la gestión de las propuestas incluidas en el planeamiento, así como asumir los resultados derivados de la ejecución del plan. La “no planificación territorial” implica aceptación por parte de la Administración pública de la dinámica social vigente y de los intereses y beneficios asociados a esa dinámica. Sólo en catástrofes se generan reacciones administrativas de racionalización de los procesos territoriales. La

responsabilidad administrativa es, en definitiva, una responsabilidad política que debe tener su reflejo en las urnas.

Es por ello necesario la formación cultural de la población que incida en la noción de *eco-desarrollo* y en la valoración de las actuaciones de las Administraciones en relación a la racionalización de usos y ocupación del territorio y de sus recursos.

La sociedad europea tiene entre sus objetivos una preocupación creciente por la calidad de vida que se exige asociada al crecimiento. En el ámbito urbano existen reivindicaciones sin resolver que precisan de instrumentos adecuados; como la protección de espacios naturales, la revitalización de la ciudad consolidada, las formas en que la segunda residencia afecta al desarrollo rural o la incidencia del turismo sobre el territorio. Por ello, la Administración debe tener mayor protagonismo de cara al futuro. Tendrá que diseñar nuevos instrumentos que cubran las lagunas de la legislación vigente y la superación del marco urbanístico que contempla. Como ejemplo está el carácter limitado que presentan en su aplicación protectora los Planes Especiales de Reforma Interior o los de Protección de Espacios Naturales. Se exige la revisión de la legislación vigente, y no simplemente su retoque o utilización forzada, que genera distintas interpretaciones y recursos en su ejecución. El excesivo número de Administraciones cuyas competencias se superponen en un mismo ámbito espacial, junto con la gran dispersión de normas que, desde perspectivas sectoriales junto a las Directivas de la Comunidad Económica Europea, inciden en las actuaciones territoriales, añaden confusión normativa y dificultades de gestión. Es imprescindible la coordinación entre los distintos niveles y departamentos de la Administración para proponer actuaciones públicas con incidencia en el territorio.

Es fundamental una auténtica *política territorial*. La eficacia de la política territorial exige la coordinación entre planes y programas de inversión pública. Los cambios socioeconómicos que se están produciendo con la incorporación de las nuevas tecnologías a los procesos productivos, y la rapidez con que esos cambios inciden en la demanda social, requieren respuestas más rápidas por parte de las Administraciones. Sin olvidar la acción de control que las Administraciones deben ejercer sobre los procesos de planificación territorial y la ejecución y gestión de los mismos.

Por otra parte, en relación a la situación de *las infraestructuras de transporte*, se considera obvia la relación entre dotación de infraestructuras y desarrollo, viéndose el transporte limitado si existen carencias en ellas. La existencia de unas infraestructuras de transporte de calidad, acordes con las demandas, es necesaria para el desarrollo de las regiones; por tanto, se han impulsar los esfuerzos para mejorar la accesibilidad. La disponibilidad de las nuevas tecnologías, la consecución de un mercado único europeo para 1993 y el incremento de la movilidad en nuestra sociedad, son fundamentales para la planificación de nuevas infraestructuras de transporte. La planificación de estas infraestructuras consigue su mayor eficacia en la máxima coordinación entre los ámbitos territoriales y su integración en la planificación del sistema territorial. Es de destacar la incidencia que tienen sobre la OT los programas de inversión en infraestructuras existentes. En concreto se destaca el *Plan de Transportes Ferroviario*, que incluye la construcción de líneas de Alta Velocidad (AV) y que influirá en la modificación de las relaciones territoriales. En el ámbito del transporte existe

una preocupación generalizada por la previsión y evaluación de sus impactos medioambientales; por la recuperación y establecimiento de nuevos usos para espacios e infraestructuras y vías que han decaído en su utilización.

En relación a la *formación técnica de los profesionales de la OT*, existen insuficiencias y carencias en los planes de estudio actuales y se hace necesaria la reformulación de los contenidos específicos de dichos planes de estudio. Teniendo en cuenta el carácter de postgrado que ha tenido hasta ahora la formación en este campo, se pretende crear, a corto plazo, la especialización en OT, integrada, pero diferenciada del Urbanismo y del Medio Ambiente. Para convertirse, más adelante, en el núcleo de una carrera específica sobre OT. Desde una perspectiva técnica, el desarrollo de la informática y de las nuevas tecnologías, permiten una importante mejora en el análisis y tratamiento de la información disponible en los procesos de planificación territorial.

II CIOT. Valencia 1991. Objetivos y experiencias de la Ordenación del Territorio en Europa e Iberoamérica.



En aquel momento se hacía necesario reflexionar sobre las transformaciones que se habían producido en los últimos años en materia territorial y, sobre todo, el creciente interés europeo por la problemática y la consideración de la OT en su conjunto. En 1991, a un año de la celebración del 5ª Centenario del encuentro con la sociedad iberoamericana, se quiso contar en este Congreso con las experiencias y el intercambio con profesionales expertos, gerentes e investigadores de Iberoamérica. Un CIOT en el que hubo una reflexión sobre las principales aportaciones teóricas y metodológicas que se habían venido produciendo en esta materia.

Desde una perspectiva teórica y también política, existen aspectos definibles que hacen de la ordenación del territorio y la planificación territorial una necesidad en la sociedad de entonces. La constatación de efectos externos (economías y deseconomías) no interiorizados en los precios del mercado, compensar las desigualdades que los mecanismos de mercado generan para mantener un máximo de equilibrio social, la necesidad de incentivar nuevas actividades,... en una sociedad en transformación tecnológica, conservar el planeta como un bien colectivo para las generaciones presentes y futuras, anteponiendo los efectos a largo plazo sobre los intereses inmediatos, así como prever y compensar fenómenos naturales desastrosos, dan sentido a la planificación como elemento de base para la toma de decisiones.

Este creciente interés por la ordenación del territorio no está exento de problemas epistemológicos. Uno de ellos es que el *plan* define el estado final deseado para el territorio, pero éste no suele coincidir con los intereses de los agentes que van a actuar, ya sean estos

privados o públicos. Esta contradicción tiene solución en la medida en que el *plan* responda a las necesidades e intereses reales de la sociedad. De ello surge la necesidad de cuidar particularmente la fase de *análisis territorial*, para que aquellas queden reflejadas correctamente. Una vez interiorizadas las grandes posibilidades que la informática ha supuesto para el tratamiento de información y para la creación de sistemas de información geográfica (SIG), parece existir una creciente preocupación por informar, por hacer partícipe a la población en los procesos de planificación, y por la planificación concertada en paralelo a los crecientes procesos de profesionalización e institucionalización de la misma. Una de las tendencias presentes es convertir los *planes* en instrumentos que sirvan para la toma de decisiones políticas. La ordenación busca la adecuación que existe entre las características intrínsecas del territorio y los posibles usos del suelo para determinar la tasa de desarrollo soportable, distribuyéndolos en función de ella. Sin dejar de lado las determinaciones relativas al equilibrio territorial en equipamiento y servicios.

En el *planeamiento urbanístico* se aborda la dialéctica entre *Planeamiento* y *Diseño*, entre “función” y “forma”. El *Diseño* requiere una comprensión de la morfología de la ciudad que debe tener en cuenta al *Planeamiento*. Los tres tipos de planes que se desarrollan son los *planes directores*, los *planes estructurantes* y los *planes operativos*. Estos últimos concretan la ordenación urbana en su forma, en el diseño, pero no pueden determinar la forma de la ciudad. Los *planes parciales u operativos* son consecuencia de otros más globales, que son los que tienen que buscar la integración territorial en el tratamiento. Los *planes estructurantes* se quedan en lo funcional. En ellos se piden una serie de determinaciones, como es la estructura orgánica del territorio y del núcleo urbano, que implican la definición de la distribución de usos, niveles, intensidades. Si se pretende que la ciudad en su conjunto sea ordenada en su forma, el Plan Director debe afectar a los planes estructurantes y desde ese nivel se obtendrá la orientación necesaria para el desarrollo posterior en planes operativos.

Hay que unir teoría y práctica para establecer una relación entre los estudios morfológicos y analíticos realizados en la ciudad con las propuestas normativas necesarias en la práctica profesional. Para tratar de instrumentar una metodología que afecte a la puesta en práctica del plan urbanístico y que responda a cuestiones funcionales y a la forma y composición de la ciudad. Deberán afectar no sólo a aspectos parciales sino a la ciudad en su conjunto, sin reducir los estudios morfológicos a los cascos históricos o a otras partes de la ciudad. Como conclusión, el nivel instrumental se refiere a la escala de intervención, mientras que el nivel metodológico a la interacción de la forma con sus significados funcionales, históricos, culturales y de operatividad.

La constitución de las Administraciones Autonómicas incrementó el uso de los mapas de grandes escalas, al aumentar el número intervenciones territoriales. Con ello surgen Servicios Geográficos que cumplen la misión de formar series regionales, tanto para uso de la Administración Pública como para su difusión en general. Así desarrollan las *series Cartográficas Regionales*, aquellos mapas relativos a todo el territorio de una Comunidad Autónoma y cuya formación y actualización la realiza una unidad dependiente de esa Administración. Se distinguen cuatro tipos de series regionales: *series delineadas*, *impresas*, *numéricas* y *de ortoimágenes*.

Los trabajos de *cartografía numérica* se iniciaron a principios de los años 70 y se concretaron en la década de los 80, en la formación de series de cartografía temática a escala 1/200.000 y en sistemas de Información de Planeamiento Urbano a escala 1/25.000. La estructura de la información y su representación están subordinadas al carácter temático del mapa. Las *ortofotomágenes espaciales* proporcionan una visión objetiva y realista del territorio permitiendo su fotointerpretación y tratamiento digital para análisis temáticos. Por otra parte, se considera necesaria la creación de un Sistema de Información Territorial orientado a la OT y al Urbanismo. Debe constar de una base de datos municipal georreferenciada, un sistema de información sobre el Planeamiento a escala 1/5.000 o 1/25.000, una serie cartográfica numérica relativa a infraestructuras a escala 1/25.000 o 1/200.000 y otra de formaciones vegetales a 1/25.000.

Todos los organismos e instituciones están interesados en la creación de SIG como en utilizar la cartografía convencional para representar datos temáticos. Además de la formación y el mantenimiento de las Bases Numéricas, los profesionales del Sistema han de poder ofrecer a los distintos usuarios las bases numéricas actualizadas y en diversos tipos de soporte informático. Así, para la elaboración y gestión conjunta de mapas temáticos, modelos digitales del terreno e imágenes de satélite, la información es almacenada y tratada por dos sistemas de información geográfica (ArcInfo y Erdas) para generar nueva información derivada y poder realizar una manipulación y actualización eficaces de los datos, proporcionando una base adecuada para la elaboración de planes de ordenación y gestión de recursos y espacios naturales. La computarización de los archivos alfanuméricos y espaciales van a permitir localizarlos y actualizarlos en tiempo real, produciendo nuevas informaciones que ayuden a la comprensión del medio urbano.

El concepto de *planificación ecológica*, se entiende como el “proceso en el que se realiza la valoración de la capacidad de uso del territorio para las distintas actividades a desarrollar como fase previa a la consideración y definición de usos sobre la misma”. Unos usos con base biológica y ecológica, determinando los factores que condicionan la capacidad de aprovechamiento de cada ámbito espacial y elaborando tablas de capacidad. A partir de un análisis multivariante posterior se integran las zonas de máxima capacidad de uso para cada actividad, el mínimo impacto ambiental, la máxima compatibilidad y la mínima competencia con el resto de usos. Asimismo, se plantea que la ordenación de un *espacio natural* parte de un amplio conocimiento de todos los valores físicos y socioeconómicos, y de una correcta zonificación de su territorio para poder llegar a establecer grados de protección y conservación y un correcto aprovechamiento de los recursos.

Para la realización de un *Plan de Ordenación de Recursos Naturales* (PORN) hay que tener en cuenta los objetivos de la *Ley 4/89, sobre la Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y de la Fauna Silvestre*, a través de las distintas fases: análisis del medio, diagnóstico integral, zonificación del Espacio Natural y Normativa, para regular el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, la preservación de la diversidad genética y la conservación activa de la variedad, singularidad y belleza de los espacios naturales y del paisaje. Partiendo de la información sobre áreas homogéneas, áreas de interés natural y usos del suelo, se sigue un proceso de subdivisión secuencial, respondiendo a criterios ecológicos y de aprovechamiento. Realizada la zonificación se hace la valoración desde distintos aspectos, definiendo los usos permisibles en cada ámbito.

Finalmente, las actividades recreativas que se localizan en las márgenes de los ríos y de los embalses plantean una problemática en lo referente a la determinación de la *capacidad de acogida* y la consideración de ésta en los procesos de planificación. Se expone una metodología orientada a la determinación de la capacidad de acogida de los sistemas fluviales que proporcione una base científica para facilitar la selección de la fórmula más adecuada de gestión de estos espacios naturales. Se define la aptitud que el área seleccionada presenta para desarrollar actividades turístico-recreativas.

A partir de las dos componentes básicas de la *territorialidad humana* (*residencia y actividad*), se establece la variable medible y comparable que sirve de nexo entre ambas: la *movilidad laboral obligada*. Se basa en el valor relativo de los flujos entre los distintos municipios biunívocamente considerados que superen un determinado umbral, constituyéndose distintas zonas de cohesión alrededor de los municipios cabecera. A su vez, dentro de estas zonas se reconocen tres coronas: una de máxima cohesión, una segunda de muy alta cohesión, y una tercera de alta cohesión. Se distinguen zonas de cohesión por Población Ocupada Residente, por Puestos de Trabajo Localizados y por ambos a la vez. Por otra parte, se desarrolla el concepto de *radio de acción territorial*, definitorio de un círculo de influencia de un ente territorial concreto prestador de servicios públicos a los centros de consumidores del mismo, distribuidos de modo profuso o continuo sobre el territorio.

La mayoría de los elementos que componen el Patrimonio Cultural Español han sido olvidados en casi todas las políticas de planificación territorial. El *Patrimonio Cultural* se encuentra alejado de la sociedad, a quien realmente pertenece. Uno de los problemas de los profesionales de la gestión patrimonial es la dificultad para dotar de significado social y cultural al conjunto de materiales y estructuras que son la base de su trabajo. En concreto, en la arqueología, el carácter fragmentario e incompleto de la información disponible, condiciona el tratamiento de la ergología material recuperada, perdiendo una información de vital importancia, y ello sin considerar la posibilidad de recrear el marco espacial y antropológico en el que fueron creados y utilizados. La arqueología es por sus objetivos, una ciencia social que aun dependiendo de los métodos empíricos y de los modelos de las ciencias naturales, es una ecología del hombre, analizando las interacciones dinámicas que se establecen entre los grupos humanos o sociedades y sus respectivos medioambientes.

III CIOT. Gijón. 2001. Política Regional, Urbanismo y Medio Ambiente.

En esta ocasión se estructuró el Congreso en siete áreas temáticas en las que se presentaron ponencias y comunicaciones sobre los temas que se desarrollan a continuación.

La concepción de la Ordenación del Territorio en el siglo XXI. Se trata de avanzar hacia un desarrollo más sostenible, hacia una nueva forma de planificación territorial. Se toma como base en esta área la Estrategia Territorial Europea de 1999, cuyos objetivos son: el desarrollo espacial equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea; la cohesión económica y social de las regiones europeas, asegurando una competencia equilibrada entre los distintos miembros; un uso sostenible de los recursos naturales y la protección del patrimonio cultural.



Regulación y normativa urbanística y territorial. Se aborda el tema del desarrollo sostenible en los textos legales españoles y se hace una serie de reflexiones sobre el escaso desarrollo de leyes de OT. También se analizan los límites de la Normativa Espacial y de la acción de los poderes públicos. Se presentan, entre otros, el Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística. Sus objetivos y características; las líneas maestras del Planeamiento General en la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana y la instrumentación legislativa de la OT en Extremadura.

Planes y estructuras de Ordenación del Territorio. En este punto se reflexionó sobre las áreas urbanas españolas, así como sobre las directrices para el medio físico y el tratamiento de los Espacios Naturales en la ordenación territo-

rial. La segunda residencia es una grave amenaza sobre el modelo de ordenación territorial del litoral. Los planes regionales están en estudio. Se presenta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía; la aplicación de la Ley 10/1998 de Ordenación Territorial de Castilla y León; el sistema de ciudades en Extremadura; la dimensión ambiental en la planificación territorial de las Directrices de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco; el planteamiento de estrategias de OT en el Área Central de Asturias; la gestión de la costa en Asturias con el Plan de Ordenación del Litoral Asturiano. (POLA); el modelo de comarcalización de Aragón y su marco jurídico en una nueva política territorial.

El agua en la Ordenación del Territorio. Se estudian las políticas de OT y la gestión del Agua. Así se presenta, entre otros, el ejemplo del tratamiento del Riesgo de Inundación en la OT en el Plan de Acción Territorial sobre prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA).

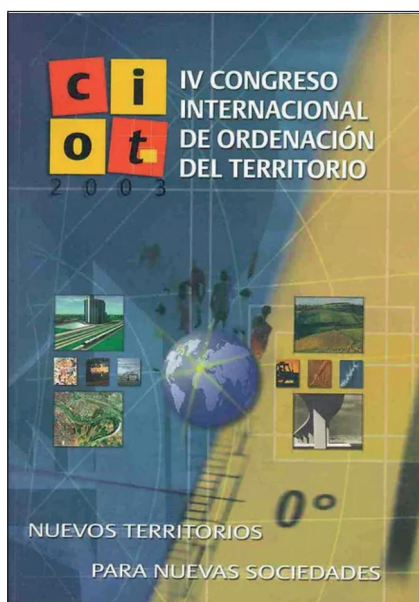
Planes y análisis territoriales sectoriales. Se analizan los efectos territoriales del AVE Madrid-Sevilla y la intermodalidad en el entorno de Ciudad Real y Puertollano; la implantación de parques eólicos como nuevo uso del suelo no urbanizable en Asturias; la funcionalidad de la autopista del Atlántico (A-9) en la vertebración y desarrollo económico de Galicia y las Agendas 21 Local de varios municipios (Corvera, Gijón y Segovia).

Planeamiento urbanístico y desarrollo local. Se busca el acercamiento entre el planeamiento territorial y el urbanístico; metodologías y aportaciones epistemológicas en la OT y el Medio Ambiente; la relevancia del paisaje como recurso de desarrollo local y bienestar de la sociedad y generador de renta y empleo en el s.XXI. Se necesita por tanto una política sobre Paisaje. A su vez se busca la planificación del suelo industrial frente al desarrollo territorial y al crecimiento económico, con el ejemplo de la producción de suelo industrial en la ciudad de Gijón. Se analiza la Alta Velocidad en pequeñas ciudades europeas, como nuevas oportunidades para el desarrollo urbano. Se presenta un ejemplo de estrategia de desarrollo económico local, basado en el conocimiento y la innovación en el Parque Tecnológico San Martín en Argentina.

Instrumentos y métodos para la Ordenación del Territorio. Tales como la estimación de la Huella Ecológica en Andalucía; el Sistema Territorial del Principado de Asturias (SI-TPA) como elemento integrador de la información geográfica y su aplicación práctica al urbanismo, a través del intercambio de información territorial en la intranet del Principado; la Evaluación de Impacto Territorial (EIT) como herramienta para el impulso a un desarrollo territorial sostenible, mediante su definición teórica y posterior aplicación práctica..

IV CIOT. Zaragoza. 2003. Nuevos territorios para nuevas sociedades.

Se organizó el Congreso en torno a las siguientes áreas temáticas.



El desarrollo equilibrado y sostenible en la Ordenación del Territorio. Un objetivo fundamental de la OT es el desarrollo equilibrado y sostenible como dicta la Estratégica Territorial Europea. El cuál debe estar presente en el debate público. Por otra parte, se aborda el llamado Índice de Desarrollo Humano e Índice de Compatibilidad Global como enfoques para la Evaluación de Sostenibilidad del Territorio. Se ahonda en el concepto de desarrollo sostenible, a través de sistemas de indicadores para un desarrollo urbano sostenible, analizando el Sistema de Indicadores de la Agenda Local 21. Se analiza el sistema de ciudades en la política territorial de las regiones periféricas; la comarcalización frente a las provincias como en el caso de Aragón; la ordenación minero-ambiental como instrumento de integración de la actividad minera en el desarrollo sostenible; los riesgos de inundación y la OT; la ordenación territorial en zonas de alto riesgo sísmico como el caso de la región cafetera colombiana; la gestión del agua, así como la presencia del agua en la planificación territorial.

Normativa, coordinación administrativo-territorial. Participación pública. En esta área se presentaron ponencias en torno a la Agenda Local 21; la participación social en el urbanismo; un caso concreto de participación ciudadana en la ordenación y planificación de las playas; la ordenación del territorio y el desarrollo regional; la intervención de la Administración en la elaboración de instrumentos de ordenación territorial; los instrumentos de planeamiento en la ley de Ordenación Urbanística de Andalucía; entre otras.

Infraestructuras e Infraestructuras en la Ordenación del Territorio. En esta área se analizan los procesos de difusión urbana a través de las vías de comunicación, con el ejemplo de la metodología de estudio de la Carretera N-111 (Pamplona-Logroño).

Experiencias nacionales e internacionales de políticas y Ordenación del Territorio para la sostenibilidad. En primer lugar, se hace un detallado estudio de las tendencias del modelo territorial de la España del s.XXI. Se analiza en otras ponencias la coordinación de las redes

y espacios del patrimonio natural y cultural; la clasificación del suelo rural y la asignación de densidades de ocupación en los Planes de Ordenación del Territorio; la planificación territorial en Costa Rica; el desarrollo sostenible en la planificación urbana; el paisaje y la ordenación del territorio; el papel del paisaje en la planificación espacial.

La ordenación del territorio de la ciudad difusa. Urbanismo y Ordenación del Territorio. Se analizan las propuestas de la Estrategia Territorial Europea para los problemas de las ciudades europeas. Se estudian las pautas del crecimiento urbano postindustrial pasando de la rururbanización a la ciudad difusa, así como los nuevos espacios de esta ciudad difusa. Se proponen instrumentos económicos para la política territorial. Se presentan distintos ejemplos de ordenación urbana: el desarrollo de las Directrices de Ordenación del Territorio de Euskadi, la ordenación territorial de Guadalajara, la planificación estratégica en Valladolid, la ciudad en sociedades en conflicto con el ejemplo del área metropolitana de Tucumán (Argentina).

El desarrollo local endógeno y la Ordenación del Territorio. Se analizan las iniciativas europeas de desarrollo local, pasando del desarrollo agrario al desarrollo rural integrado; así como el desarrollo local endógeno en zonas de baja densidad de la Europa Suroccidental a través de las experiencias de comarcalización en Aragón, como las actuaciones en las comarcas de Somontano y La Jacetania. Por otra parte, se ha estudiado la Iniciativa Comunitaria LEADER, así como los aspectos críticos sobre la normativa y reglamentación del la iniciativa comunitaria LEADER PLUS y se plantea el desarrollo local como instrumento de gestión de espacios naturales.

Nuevas teorías y técnicas aplicadas a la Ordenación del Territorio. Se presentan las actividades del Consejo de Europa para el desarrollo territorial sostenible en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. CEMAT. Así como el Programa ESPON 2006 de la Unión Europea. Se hace una revisión y propuesta de metodología para la diferenciación espacial en el marco de la Estrategia Territorial Europea. Se busca la ordenación integral del territorio por medio de la cartografía digital, la implementación de SIG como base de ordenación territorial a escala nacional en Portugal, así como control del desarrollo turístico o aplicados a la gestión de infraestructuras territoriales.

V CIOT. Málaga. 2007. Agua, Territorio y Paisaje. De los instrumentos programados a la planificación aplicada.

En el Congreso se desarrolló un acercamiento riguroso y sistemático a las complejas y transversales problemáticas de la Ordenación y Desarrollo Territorial en los comienzos del s XXI. El modelo de urbanización vigente implica un consumo voraz y desordenado de territorio con altos costes ambientales, paisajísticos, económicos y sociales. La *política territorial* no puede eludir el compromiso de ofrecer a la sociedad las herramientas necesarias para construir territorios sostenibles. El territorio es un activo económico y un factor de desarrollo que no se puede despilfarrar. Según el *Manifiesto por una nueva cultura del territorio* (2006), hay que trabajar para poner las bases de una cultura territorial que impregne el debate social, la legislación y la política.



La ordenación y la acción territorial deben ser entendidas como instrumentos esenciales para la actuación de los poderes públicos, con la configuración de herramientas disciplinarias y administrativas que permitan desarrollar prácticas que posibiliten el *buen gobierno* del territorio. Este buen gobierno exige que se propicie la aproximación entre lo social y lo territorial, así como las nuevas preocupaciones ambientales. La acción territorial tiene que afianzarse en las diversas esferas del poder político y de la gestión administrativa.

En el camino hacia un nuevo orden territorial hay que contar con instrumentos eficaces que ayuden a construir nuevos marcos de referencia para avanzar hacia fórmulas de gestión territorial eficaces y al servicio de las necesidades colectivas. En este contexto de usos y actividades habrá que diseñar y planificar el *nuevo paisaje del s.XXI*. Se trata de analizar los instrumentos de planificación y la toma de decisiones en la época más reciente y pensar en nuevos instrumentos que permitan un control inteligente y creativo del futuro.

En relación al tema *Agua, Territorio y Paisaje*, se dieron dos planos de discusión. Uno en referencia a la existencia de normas e instrumentos generados en los últimos 25 años para la intervención en el territorio de las diferentes administraciones públicas (la *instrumentación programada*) y otro que refleja el grado aplicación/no aplicación de estas normas e instrumentos en ese mismo periodo, (*planificación aplicada*). Agua y Territorio condicionan los usos de que son objeto y estos inciden sobre el paisaje y los ecosistemas. Este paisaje incluye dimensiones urbanas y rurales, productivas y estéticas englobadas en el *patrimonio*. Los recursos patrimoniales son inherentes a las interrelaciones paisaje-territorio desde un punto de vista histórico, cultural o natural que incide en los procesos de desarrollo económico, social y cultural de los territorios. Hay una exigencia de compromiso político, de cooperación y concertación interadministrativa, más allá del reparto de competencias. Hay que territorializar las políticas de OT. El territorio es entendido como un patrimonio colectivo por lo que hay que trabajar para ayudar a construir nuevos modelos de desarrollo. Hay que resolver problemas a diferentes niveles y escalas, sobre todo en los territorios más frágiles como las zonas metropolitanas y las costas.

Con la Agenda Territorial Europea (2007) se pretende reorientar y dotar de eficiencia a la política territorial española. Se hace necesario reforzar la cooperación intergubernamental y de rentabilizar las oportunidades del Programa ESPON II para dar fundamento científico a la OT y contribuir a crear *inteligencia territorial*, a lo que contribuye los observatorios territoriales. La *inteligencia territorial* es necesaria para actuar en la complejidad y dotarse de mecanismos de mediación para resolver los conflictos, concertar soluciones y comprometer inversiones.

Hay que definir con claridad la *cohesión territorial* y construir Europa con nuevas fórmulas de asociación y gobernanza territorial, destacando la necesidad de instrumentos finan-

cieros para la planificación territorial sostenible y nuevas fórmulas institucionales para el gobierno de los espacios metropolitanos. Hay que internacionalizar la Agenda Territorial Europea con reuniones iberoamericanas. En definitiva, incorporarse al debate sobre los Escenarios Territoriales Europeos (2020/2030) y demandar los escenarios de España.

Tras un largo proceso (1983-2001), la OT está implantada en todas las Comunidades Autónomas, aunque el compromiso político es bastante limitado. Existen dificultades para construir una nueva cultura de la gestión territorial dada la mimetización de los procesos y técnicas del planeamiento urbanístico. Los *Planes Territoriales* para ser operativos y eficaces deben dinamizar y articular territorios, así como poder resolver problemas supramunicipales. Los Planes de OT deben entenderse como un instrumento que ayuda a la construcción compartida de un proyecto territorial. A su vez las *políticas de desarrollo rural* deben ser territorializadas, integrando las nuevas dimensiones y funciones del medio rural, buscando conexión, coherencia y complementariedad con las políticas medioambientales, así como complementariedad y cooperación entre los territorios rurales y urbanos.

Según el Plan Turismo 2020, hay que construir un nuevo paradigma en un contexto de sostenibilidad global, optimización de los recursos y oportunidades y trabajar en la limitación o reducción de sus impactos. Hay que reducir la huella ecológica del turismo y superar situaciones de desbordamiento en relación con las emisiones CO₂ y la pérdida de biodiversidad. Hay que avanzar hacia una cultura que asuma límites en el uso de los recursos territoriales.

La incorporación del *paisaje* en la ordenación del territorio posibilita un conocimiento más profundo del mismo, ayudando en la práctica de la ordenación territorial. Se identifican y cualifican los paisajes propios, con sus especificaciones y fundamentos naturales y con los procesos históricos que los han generado, sus dinámicas, presiones e impactos que los alteran. Se amplía el concepto de paisaje desde el *Convenio de Florencia 2000*, al relacionar naturaleza y cultura en el tiempo y su apelación a la sociedad que lo percibe. En España el paisaje comienza a formar parte de los instrumentos de ordenación municipal y regional. La consideración del paisaje ayudará a proteger los espacios declarados protegidos. Una mayor utilidad y beneficio puede aportar su inclusión en la gestión y ordenación de espacios comunes, facilitando que los cambios inducidos por actividades y comportamientos cotidianos no mermen las cualidades ecológicas, patrimoniales y estéticas de los territorios.

Así, el paisaje empieza a ser considerado por diferentes políticas e instrumentos de planificación y gestión. En España con la ratificación del *Convenio Europeo del Paisaje* se han realizado algunas tareas básicas como impulsar la elaboración del *Atlas de los paisajes de España* o la difusión del *Convenio de Florencia*. La política del paisaje se desarrolla y gestiona principalmente en el nivel autonómico. Algunas comunidades autónomas están incluyendo el paisaje en sus Estatutos como una competencia propia y con un rango significativo en la estructura orgánica. Clarificar la organización y el ejercicio de esta nueva competencia, reconocer jurídicamente el derecho al paisaje, identificar y cualificar los paisajes propios, seleccionar los sectores y ámbitos de actuación estratégica, pueden ser planteamientos iniciales para desarrollar una política específica de paisaje. A la vez, el paisaje debe estar presente en los instrumentos de ordenación y gestión municipal. Las entidades locales detectan en el paisaje nuevas oportunidades económicas propias del marco de la globaliza-

ción, potencian la participación ciudadana y mejoran sus instrumentos de ordenación. En definitiva, el paisaje es un recurso económico y una fuente de empleo que precisa de una actuación específica de las empresas que se relacionan directamente con el territorio. Teniendo en cuenta la dimensión medioambiental se habla de biorregión, que determina la flora, fauna, modo de producción, relaciones sociales, producción de bienes y servicios y la forma de inserción de la región en la globalidad.

El *Agua* y su relación con el desarrollo regional adquiere en España una dimensión especial por el desequilibrio estructural en su distribución territorial y temporal. A nivel mundial el control del *Agua* es uno de los motivos de disputas internacionales y está en el origen de conflictos bélicos. En la Unión Europea se ha puesto en marcha un marco comunitario de actuación para la política de aguas, la Directiva 2000/60/CE, o *Directiva Marco del Agua* (DMA). Por otra parte, la política convencional de gestión del agua se ha basado en la construcción de infraestructuras de almacenamiento y regulación de caudales junto a las obras de trasvases de recursos hidráulicos. Los grandes proyectos suelen provocar conflictos sociales y políticos entre cuencas donantes y receptoras. Se plantean alternativas tales como la desalinización o la reutilización de aguas residuales en Europa. Las nuevas orientaciones para la correcta gestión del agua, inducen al ahorro en el consumo, la reutilización de aguas usada, la depuración y saneamiento de las aguas residuales, así como la gestión de la oferta y demanda del recurso, con lo que hay que tener presentes los costes. El recurso Agua y su percepción necesita analizar las repercusiones que de sus usos se derivan para territorio y paisaje, tanto la capacidad de acogida de actividades como los efectos de la intervención humana.

En cuanto a la idea de *cohesión territorial*, desde una perspectiva política, se puede definir como “*la garantía para la igualdad de oportunidades, para acceder a los bienes materiales, culturales y sociales, cualquiera que sea el lugar, región o Estado, en que se resida y trabaje*”. Sería la envolvente espacial o geográfica de la cohesión económica y social. Se debe profundizar en las realidades físicas del proceso productivo, haciendo un seguimiento de los flujos de energía y materiales que se utilizan y estudiando la capacidad de los ecosistemas para absorber los residuos, lo que define la noción de *metabolismo económico*, que sería el “*resultado de la absorción de materias primas, energía y trabajo para transformarlos en bienes finales*”. El saldo proporciona un indicador de sostenibilidad medioambiental del crecimiento económico.

La economía española, desde la década de los cincuenta del s.XX, ha experimentado un importante crecimiento de su producción medida en términos del PIB real, al multiplicarse por seis su valor. El volumen de recursos naturales movilizado supone un incremento en más de cinco veces en el uso de los materiales utilizados. La *huella ecológica por habitante* casi se ha multiplicado por tres en nuestro país, pasando de 1,79 ha/hab a 4,87ha/hab. Esta cantidad cuadruplica la superficie total (marítimo y terrestre) del territorio español. Por tanto, la economía española ha mostrado una escasa eficiencia ecológico-ambiental. Lo anteriormente dicho, unido al modelo de urbanización de este país, está afectando gravemente a las posibilidades de mejora en la ordenación del territorio, con graves consecuencias para la calidad de vida y el medio ambiente. La sociedad española debe tomar conciencia que el mal uso y desgobierno del territorio trae consigo, tras una corta etapa de grandes beneficios privados, largos periodos de grandes costes ambientales, económicos y sociales.

VI CIOT. Pamplona. 2010. Caminando hacia un compromiso por el Territorio.



El objetivo del VI CIOT fue abrir un debate sobre la problemática derivada de la crisis mundial sobre el territorio y la necesidad de encontrar nuevas vías de actuación para adaptar el modelo territorial, las ciudades, la economía, las infraestructuras y el paisaje, a las nuevas exigencias que se derivan de la crisis global actual y las perspectivas de cambio en una sociedad cada vez más mundializada, en la que la capacidad de intervención para su transformación, está más condicionada por circunstancias externas.

Un desarrollo ambientalmente más sostenible y territorialmente más cohesionado exige afrontar cambios en los que los retos sociales, económicos, energéticos y ambientales, van a precisar nuevas respuestas locales, regionales, estatales y mundiales. En este sentido, se han integrado nuevas perspectivas a la OT derivadas, entre otras, de la aprobación

del *Convenio Europeo del Paisaje*. Exigen sensibilidad paisajística y del patrimonio territorial por parte de las administraciones y de todos los agentes que intervienen en el territorio.

El Tratado de Lisboa de la Unión Europea de 2010, que incorpora la cohesión territorial, junto a la económica y social como objetivo de la Unión, la Agenda Territorial Europea, los Programas de Acción Territorial, el Libro Verde sobre Cohesión Territorial, la Carta de Leipzig, la Estrategia 2020 de la UE, la Declaración de Toledo, la Agenda Urbana de la UE, los Programas y regulaciones para el desarrollo rural sostenible, las Estrategias de Desarrollo Sostenible, la Estrategia para el Cambio Climático... incentivan una nueva planificación espacial adaptada a los nuevos retos del s.XXI. La integración en el ordenamiento legal español de las Reservas de la Biosfera o del Programa MaB de la UNESCO parecen una oportunidad de *buenas prácticas*, teniendo en cuenta lo que el patrimonio territorial y la población de cada territorio ofrecen para construir nuevos modelos de desarrollo con los que afrontar los efectos más negativos del cambio global.

En este proceso es muy importante la mundialización financiera y económica, así como la deslocalización de actividades productivas, el desarrollo tecnológico y la intensificación de las tensiones migratorias que han conducido a una de las mayores crisis en el mundo desarrollado, que conlleva una nueva distribución de poder en el mundo, otorgando un poder real al sistema financiero-especulativo. Todo lo cual tiene una incidencia muy negativa con transformaciones ambientales sobre el planeta y sobre la salud y el bienestar de los ciudadanos. En este entorno, la previsión y ordenación de la dinámica urbana y territorial de la nueva sociedad global, y su armonía con las necesidades de la biosfera, siguen siendo objetivos irrenunciables. Se mantiene la necesidad de definir y profundizar en nuevos objetivos para cada territorio en el horizonte del 2020. En este contexto, se define la *gobernanza* como el gobierno territorial cuyo objetivo es el interés público general, lo que exige visiones contrapuestas y participación pública para un buen gobierno territorial.

Por otra parte, las *ciudades* son ecosistemas frágiles y dependientes del exterior, lo que las hace muy vulnerables al cambio global. Se busca aplicar estrategias de desarrollo urbano integrado, con una visión global de la ciudad, enmarcadas en una perspectiva territorial, tanto en los nuevos desarrollos urbanos como en las áreas ya consolidadas de la ciudad existente. Se plantea un nuevo paradigma de intervención urbana que se podría definir como una visión integrada de la ciudad, de sus contenidos sociales, ambientales y económicos, donde la satisfacción de las necesidades urbanas se realice de forma compatible con la reducción del impacto ecológico. Y ello mediante la contención de crecimiento indiscriminado, el reciclado y revalorización de la ciudad existente y la multiplicación de la ecoeficiencia urbana, con actuaciones basadas en la rehabilitación estructural y energética de la misma. El sector de la construcción ha sido determinante en el modelo económico y en el desarrollo de la sociedad española en las últimas décadas, orientado hacia la obra nueva. Es necesaria la reconversión de la edificación hacia un sector orientado hacia la gestión eficiente de la habitabilidad. Así, la rehabilitación es una acción continuada sobre la edificación existente para promover la habitabilidad socialmente necesaria con la máxima eficiencia en el uso de los recursos.

El crecimiento ilimitado e indiscriminado ha agotado las bases que impulsaron el nacimiento del *sector turístico* en nuestro país. Su contribución a la expansión de la burbuja inmobiliaria ha sido determinante en algunos casos. El turismo de sol y playa ligado a una urbanización desmedida del litoral y a una promoción desorbitada de apartamentos y segundas residencias en urbanizaciones dispersas y agresivas con el medio, han desvalorizado el patrimonio territorial y cuestionado las posibilidades de desarrollo del sector turístico. Esto exige la vuelta a patrones de calidad y excelencia, y su diversificación e integración en modelos de intervención territorial que contemplen los mecanismos para la conservación y el manejo responsable del patrimonio natural y cultural. La definición de límites a la oferta de cada territorio asociados a la sostenibilidad y a la internalización de costes externos, la potenciación de la rehabilitación frente a la obra nueva, el acuerdo político y el consenso empresarial son esenciales para el nuevo modelo.

La iniciativa de la UNESCO en materia de cambio climático trata de combinar la adaptación y la mitigación de los efectos del cambio climático con la promoción de las economías verdes y el establecimiento de observatorios de cambio climático en las Reservas de la Biosfera. La promoción de *buenas prácticas* en desarrollo sostenible y en adaptación al cambio global, así como explorar las dimensiones sociales, culturales, ecológicas y éticas del desarrollo sostenible, son retos y oportunidades para las 40 áreas declaradas e integradas en la Red de Reservas de la Biosfera Españolas. Es de destacar la Ley 42/2007 de *Patrimonio Natural y de la Biodiversidad* y el Real Decreto 342/2007 que regula las funciones del Programa MaB. Por otra parte, es necesario solventar las dificultades inherentes al mantenimiento de las Reservas, los problemas de adecuación de la reglamentación a la normativa vigente, las carencias de financiación, la ausencia de participación de la población y de las instituciones que afectan a la planificación y toma de decisiones en la gestión.

En este contexto el mundo rural puede jugar un papel relevante y renovado si se impulsan modelos de ordenación territorial integrados. Estamos ante una situación en la que hay que buscar nuevos horizontes para un desarrollo rural cada vez más cuestionado por la dinámi-

ca global, para el que son necesarias nuevas políticas de desarrollo y de OT, que permitan configurar modelos territoriales sostenibles en los nuevos escenarios. Tras varias décadas de programas de desarrollo rural más o menos integrales (LEADER, PRODER,...), y de su instrumento operativo (como son las Reservas de la Biosfera), parece ser que, ni desde la investigación, ni desde la gestión y la acción política hay fórmulas que frenen la difusión incontrolada de la urbanización y contribuyan a generar esperanza de futuro en el mundo rural. Los instrumentos que compatibilizan protección y desarrollo son muy poco operativos. La puesta en valor de los recursos territoriales implica una adecuada preparación del territorio para las nuevas funciones, un capital social estructurado, configurar y articular redes vinculadas con el territorio y una administración comprometida con planteamientos de cooperación interadministrativa y de implicación de la sociedad civil.

Hay que potenciar la *regeneración y rehabilitación* que compagine políticas de renovación y diversificación con otras que contemplen el *paisaje* como un valor adicional del territorio. En España el paisaje ha tenido poca consideración como parte del patrimonio territorial, lo que se puede solventar incluyendo el paisaje dentro de las políticas globales de desarrollo. A su vez, la ordenación del paisaje no debe desligarse de la agricultura y del desarrollo rural. Por otra parte, el alejamiento entre población y territorio, o la rápida degradación y banalización de los paisajes, requiere de actuaciones urgentes. La demanda de paisajes de calidad no es sólo una reivindicación ecológica, patrimonial o identitaria, se encuentra ligada al bienestar y calidad de vida de las personas. Igual consideración debe darse a los *paisajes cotidianos*. Más allá de la mera protección hay que considerar su restauración, gestión y cambios como el resultado de un proceso y como un estado a conservar. Se destaca el desigual avance legislativo en la integración del paisaje en la planificación territorial en España. Se ha avanzado poco en las políticas públicas y en la necesidad de instrumentos a escala municipal, introduciendo el paisaje en la normativa urbanística y de edificación. Es en este nivel donde se podrían abordar las transformaciones del paisaje y evitar la degradación y empobrecimiento de la calidad de la mayor parte de nuestros paisajes cotidianos.

En las últimas décadas se ha producido un alejamiento evidente entre la población y su territorio. Un crecimiento urbanístico desorganizado, incoherente, desordenado y desligado de los asentamientos urbanos tradicionales; la proliferación de infraestructuras diseminadas y de baja calidad estética; la aparición de nuevos paisajes mediocres dominados por la homogeneidad y banalización que emergen en los espacios suburbanos y el abandono progresivo de la actividad agraria y forestal, son todos ellos procesos que amenazan muchos paisajes agrarios y forestales de calidad. El gran reto actual consiste en saber ordenar y gestionar adecuadamente los paisajes cotidianos. Hay que ser capaces de mantener la idiosincrasia inherente a cada paisaje, sin impedir que evolucionen, sin dejar de intervenir en ellos ni modificarlos. Hay que superar la visión monumental y aislada del *patrimonio* e incorporar cada vez más los aspectos paisajísticos y territoriales en la protección del patrimonio cultural. Algunas Comunidades Autónomas han situado el paisaje en la planificación territorial. Es fundamental que las políticas de paisaje no sean independientes de las demás políticas que inciden en el territorio.

La participación ciudadana es una herramienta para mejorar y legitimar los instrumentos de planificación, sensibilizar a la sociedad y a los agentes que intervienen en el paisaje y

para garantizar la calidad democrática de los procesos. Se ve la necesidad de avanzar en la concienciación paisajística de los poderes públicos, de los agentes privados y de la sociedad en general. La educación sobre el paisaje es una buena base para avanzar hacia un alto nivel de concienciación paisajística colectiva. En definitiva, se exigirá un tratamiento nuevo del paisaje en su conjunto, elevada sensibilidad paisajística por parte de todos los agentes que intervengan, en una nueva forma de gobierno y gestión del territorio basada en el diálogo y la concertación.

En este VI CIOT, en relación con la problemática del *agua*, se ve necesaria una modificación de la normativa existente, (Ley de aguas) para adaptarse a la Directiva Marco Europa y a los Estatutos de Autonomía. Ha evolucionado la consideración del agua en relación a la OT, desde pasar a ser un aspecto clave en el marco global a la creciente preocupación por la localización no planificada de los asentamientos y los efectos de las inundaciones en la problemática global del derecho al acceso de un *agua de calidad*. Es evidente la relación entre OT, agua, lucha contra la pobreza y mejora del bienestar social y económico de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los sistemas vitales.

El crecimiento de las zonas urbanas a nivel mundial precisa de políticas integrales del agua. Así también, para combatir inundaciones y sequías hay que considerar la amenaza de la urbanización no planificada. La valoración económica del agua exige que las actividades económicas contemplen los costes financieros derivados de la gestión del agua. La falta de consideración de los costes y beneficios económicos asociados al uso del agua conlleva que los problemas de servicios de agua a los más pobres no se aborden adecuadamente y se desarrollen actividades que conllevan un deterioro ambiental, económico y un balance global negativo para la sociedad. Para los países desarrollados el objetivo, en el ciclo integral del agua es, por una parte, garantizar el abastecimiento durante los periodos de sequía y alcanzar unos estándares de calidad hídrica muy superiores a los actuales. En España, junto a la defensa de un patrimonio natural muy dependiente del agua, se obliga a una política territorial directamente asociada a la política del agua. La disponibilidad del agua es un factor limitante para el sector agrario. El regadío español es un importante sector productivo que requiere una modernización de las infraestructuras y adaptación a las nuevas necesidades de gestión que racionalice su incidencia sobre el consumo hídrico. La competencia entre territorios por el agua y el análisis y consideración de la mayor competitividad económica y social de las distintas alternativas pueden ser claves en la política del agua.

En conclusión, el siglo XXI está reflejando cambios muy significativos asociados a la dinámica de cambio global por lo que es importante la voluntad política para el avance en la ordenación territorial y la necesidad de que las buenas prácticas sirvan para aumentar la visibilidad y valoración social de la planificación territorial.

VII CIOT. Madrid. 2014. Patrimonio y Planificación Territorial como instrumentos para otro desarrollo.

En este VII CIOT se abrió un debate sobre el papel y valor del *Patrimonio* y de la *Planificación Territorial* como instrumentos para avanzar hacia otro *Desarrollo*, ante los retos que plantea un s.XXI que en sus inicios ya ha registrado, en el mundo desarrollado, una impor-



tantísima crisis financiero-especulativa. Desde la ciencia se ha venido advirtiendo sobre la dinámica global, destacando los riesgos derivados del Calentamiento Global. Por otra parte, hay una subordinación del interés general al individual a través de la desregulación en el mundo financiero, con la creación de múltiples productos financieros derivados. Se está dando la regresión en los derechos de los trabajadores de los países desarrollados para asegurar la competitividad internacional en un mundo globalizado. La propiedad de los recursos está más concentrada en multinacionales y en fondos de capital. Los más de 7.000 millones de habitantes en 2011, que se prevé aumentarán hasta los 9.500 millones en 2050, junto a su creciente urbanización, llevan a un creciente consumo energético y a una generación de residuos también en ascenso que, junto a los tipos de consumo y producción imperantes, plantean la intensidad de la insostenibilidad del actual modelo.

La nueva regulación y funcionamiento económico-financiero de la sociedad mundial, la inevitable alza del coste relativo de la energía, la crisis en el sector de la construcción y, en nuestras ciudades, los nuevos costes del transporte, los crecientes costes del cambio climático y su incidencia sobre los modelos territoriales y urbanos, van a ser retos que la OT debe prever y anticipar soluciones para evitar las consecuencias y altos costes sociales derivados de la falta de actuación. Se plantea encontrar nuevas vías de acción para adaptar el modelo territorial, las ciudades, la economía, las infraestructuras y el paisaje. La previsión y ordenación de la dinámica urbana y territorial ante los nuevos retos de la sociedad global y su armonía con las de la biosfera son objetivos irrenunciables, lo que significa definir nuevos objetivos para cada territorio y realizar una adecuada planificación territorial con horizontes en 2020 y en 2050, que permitan mantener el bienestar de toda la población del planeta y la sostenibilidad de un nuevo Modelo de Desarrollo. Se han integrado nuevas perspectivas a la OT en los Países Iberoamericanos con gran sensibilidad paisajística y una nueva concepción del valor del patrimonio territorial por parte de las administraciones y los agentes que intervienen en el territorio, lo que conlleva el desarrollo de *buenas prácticas*, considerando las oportunidades que el patrimonio territorial y la población de cada territorio ofrecen para construir nuevos modelos de desarrollo. Es importante mantener la política de cohesión en la UE, en su dimensión territorial para buscar la eficiencia en las actuaciones públicas. Asimismo, se destacan las oportunidades que están significando las innovaciones en la ordenación territorial en los países Iberoamericanos.

En relación a las experiencias de buen gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana, se constata como se han incrementado los ejemplos de *buenas prácticas* en la planificación y gestión, tanto de ordenación integral a escala regional, subregional, metropolitana o urbana, como a nivel sectorial, por ejemplo con políticas de suelo (promoción de suelo residencial o para actividades económicas), de infraestructuras (comunicaciones, energía, agua, residuos), de protección territorial (litoral, zonas húmedas, ríos, agroforestal, Red de Espacios Protegidos o Red Natura 2000).

Por otra parte, se debe avanzar en la incorporación del *patrimonio territorial* en diversos niveles de la planificación sectorial, ambiental, urbanística, patrimonial y de paisaje para construir modelos de desarrollo sostenibles o resilientes. El *Patrimonio Natural* es un elemento fundamental para asegurar la sostenibilidad ambiental del desarrollo y para aportar el valor de los servicios de los ecosistemas a dicho desarrollo. Se entiende por *territorios patrimoniales* aquellos a los que la sociedad les asigna un valor relevante como herencia o legado colectivo, vinculado a la biodiversidad cultural del planeta. El concepto de *patrimonio territorial* tiene naturaleza integradora y ayuda a relacionar las diversas tipologías de patrimonio, a articular los recursos culturales y naturales, materiales e inmateriales existentes en un territorio e insertarlos tanto en la ordenación como en la planificación territorial del turismo. El *patrimonio* es un recurso a proteger que muestra la diversidad cultural del planeta y debería considerarse un elemento relevante de la calidad y el atractivo de los proyectos territoriales y turísticos.

Los recursos patrimoniales constituyen el pilar del complejo sistema turístico. El turismo tiene una potente capacidad de transformación territorial. Las culturas locales son las que dan sentido al patrimonio y permiten comprenderlo, integrando dimensiones materiales e inmateriales, según dicta la *Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO (2003)*. Territorio, cultura, patrimonio, paisaje y turismo deben tratarse con unidad de criterio a la hora de hacer proyectos de desarrollo territorial. Se trata de saber utilizar los instrumentos para preparar los conjuntos patrimoniales naturales y culturales como destinos patrimoniales, canalizando el turismo en función de las necesidades de la conservación activa y de unas buenas prácticas turísticas enriquecedoras. En el medio rural, la OT debe jugar un papel fundamental para asegurar el mantenimiento de la actividad productiva, paisaje, patrimonio natural y cultural y medioambiental, compatibles con niveles adecuados de bienestar para la población rural, en igualdad de oportunidades que los urbanos.

En los próximos años los modelos territoriales y urbanos, la energía, la edificación y la movilidad han de redefinirse. Algunos de los elementos que constituyen el *capital productivo*, respecto a la demanda de nuevos hogares o actividades productivas, obligan a un nuevo desarrollo, bajo en consumo de energía, accesible y con movilidad sostenible, no discriminatorio y cohesionado socialmente. Ante esta situación, la *Regeneración, Rehabilitación y Renovación* territorial y urbana trata de llevar a cabo intervenciones en la ciudad para conducirnos a un nuevo modelo más compatible con el desarrollo sostenible, en el que sea su prioridad todas las personas y su bienestar y que aborde la cuestión de los límites y del reparto. La Regeneración Urbana Integrada y la Rehabilitación de Edificios no son algo nuevo, pero adquieren un especial protagonismo en la actual crisis económica, inmobiliaria y ambiental. Nuestra legislación estatal recoge desde 1983 en el primer *Decreto de Rehabilitación* la figura de las Áreas de Rehabilitación Integrada (ARIS). Además, hay un largo proceso de debate europeo sobre la sostenibilidad urbana.

Hay que abordar la ciudad como un todo funcional con el objetivo de equilibrar y desarrollar la complejidad y diversidad de las estructuras sociales, productivas y urbanas impulsando una mayor eco-eficiencia ambiental. La Regeneración Urbana Integrada no está consolidada, pues no hay aproximación global a la ciudad en su conjunto. Se hacen enfoques muy

fragmentados y parciales o sectoriales, en ámbitos muy particulares y con objetivos específicos. Todas las operaciones de regeneración urbana son: acciones sobre áreas centrales, cascos históricos o espacios en declive de la ciudad tradicional con posición central, con clara gentrificación y expulsión de actividades tradicionales, en las que intervienen promotores privados, con transferencias importantes de recursos públicos a operadores privados. Conllevan desalojos, alza de valores inmobiliarios, exclusión de los estratos de población más modestos y de actividades menos competitivas. La recuperación urbana tiene que ir unida a la productiva y a la reindustrialización verde apostando por sectores vinculados al conocimiento y a la I+D+i.

Se destaca la necesidad de potenciar la democracia deliberativa con políticas participadas sobre el territorio y la ciudad. Los ámbitos como los de las Agendas 21 son un buen ejemplo para ello. Deben aprovecharse las oportunidades de las nuevas tecnologías para favorecer la democracia participativa y deliberativa. Se resalta la necesidad de una mayor implicación y compromiso de las administraciones públicas con los intereses generales, tanto en el desarrollo como en la financiación de las actuaciones de regeneración, rehabilitación y renovación territorial y urbana.

En cuanto a la conceptualización, administración y gestión territorial y urbana como potencialidades para el *Buen Gobierno*, hay una nueva perspectiva que parte de la dimensión conceptual y de la integración de nuevas visiones ligadas a la complejidad de los sistemas territoriales y urbanos, al papel de los nacionalismos en la ordenación del territorio, al rol de las políticas de cohesión, y a las formas de participación e integración de los agentes sociales en la toma de decisiones. La *Gobernanza* es una innovación en la toma de decisiones, más sensible y en contacto continuo con la sociedad civil. Situar el territorio en la agenda política y desarrollar una nueva forma de planificar y actuar sobre él resultan elementos cruciales para la emergencia de una nueva cultura política territorial.

Hay que reconsiderar el papel del territorio en la sociedad y en la política, en el modelo territorial deseado, en la forma de planificar; procurando una forma más abierta de hacer política, planificar y gobernar el territorio mediante una mayor participación de la sociedad civil. El gobierno del territorio requiere de un liderazgo político que permita la definición de un modelo territorial de futuro, basado en la coherencia y la concertación entre los intereses de la sociedad civil y los actores económicos. Hay que profundizar en la búsqueda de nuevas formas de participación e implicación pública. El enfoque de planificación territorial estratégica es más eficiente si considera la ordenación territorial como un proceso incremental con una regulación y gestión dinámica, adaptativa y proactiva. Los observatorios territoriales deben jugar un papel creciente en sistematizar e interpretar la información, en la toma de conciencia de los problemas territoriales y servir de ayuda a la planificación y evaluación de las actuaciones que se desarrollen.

Es necesario y urgente avanzar hacia otra cultura del territorio y otro modelo de desarrollo. Han de potenciarse los cambios que permitan pasar de la economía especulativa y de alta intensidad en carbono, hacia la economía verde, más cooperativa y social. La OT debe evolucionar hacia enfoques integrales, con políticas coherentes, concertadas y coordinadas. Asimismo, ha de apostar por el cambio de modelo de desarrollo potenciando la multifun-

cionalidad y las áreas urbanas diversas, complejas y compactas. Ha de integrar modelos de movilidad sostenible, rentabilizando las infraestructuras existentes. Sectores como el turismo, la edificación o el mundo rural van a experimentar grandes cambios lo que exige anticipar políticas territoriales que permitan superar el modelo actual y avanzar hacia otro integrado.

El agua de calidad es un recurso limitado, y lo puede ser más como consecuencia del cambio climático, generándose conflictos en las épocas de sequía estructural. La regulación energética en España en los últimos años es incompatible con un modelo de desarrollo sostenible y no concuerda con las recomendaciones de la UE en materia de energética y ambiental. Se deben incorporar de forma específica medidas que garanticen el derecho a una vivienda digna, como derecho fundamental de la persona. La *Infraestructura verde* local y supramunicipal, las áreas inundables fluviales y las zonas de afección de temporales marítimos, pueden conjugar la disminución de los riesgos de catástrofes con la integración de la biodiversidad en el medio urbano.

Un nuevo modelo de desarrollo exige mecanismos precisos de evaluación de impacto ambiental y territorial de los planes territoriales, ambientales o urbanos y a los planes sectoriales. Hay que lograr la objetividad e independencia de las evaluaciones multicriterio, que incorporen la evaluación de los efectos sobre la huella ecológica, las emisiones de gases de efecto invernadero y el ciclo del carbono. El paisaje de calidad es un elemento directamente ligado al bienestar y debe formar parte de las políticas y planes territoriales, urbanísticos y de diseño urbano, con su mantenimiento y la recuperación de los paisajes deteriorados. Son necesarias visiones sobre el paisaje integrales, que relacionen las dimensiones objetivas o estructurales con las subjetivas o emocionales para construir *lugares de vida*. Se han desarrollado nuevas técnicas y metodologías que permiten enriquecer nuestra lectura del territorio y del paisaje, siendo de gran utilidad para su puesta en valor turístico y cultural, como su integración en la ordenación territorial y urbanística y en la planificación cultural y medioambiental.

VIII CIOT - VIII CONGRESO DE DERECHO URBANÍSTICO. Fuerteventura. 2016. Nuevos tiempos, nuevos objetivos.

Como señala Naciones Unidas es necesario *Transformar el mundo*, es decir transformar nuestro modelo de desarrollo urbanístico y territorial avanzado urgentemente hacia otra cultura del territorio y de la ciudad y hacia otro modelo de desarrollo económico y social. Se necesitan nuevos valores y formas de ver el mundo, el territorio y la ciudad. Han de potenciarse cambios para pasar del dominio de la economía financiero-especulativa y de alta intensidad en carbono, hacia una *economía productiva verde*, sostenible ambientalmente y más cooperativa, colaborativa y social.

Las energías renovables, la mejora del ahorro y eficiencia energética y su *descarbonización* y *desmaterialización* de la sociedad a nivel global, deben incorporarse en la normativa y planeamiento urbanístico y territorial. La movilidad sostenible, el ahorro energético y la eficiencia energética deben ser ejes prioritarios. La globalización financiera y económica,



junto a los paraísos fiscales, impiden avanzar hacia una sociedad más justa, equilibrada y con igualdad de oportunidades. Las autoridades y administraciones deben colaborar para erradicar la corrupción asociada a la actividad inmobiliaria y la especulación del suelo. Las desigualdades sociales y el empobrecimiento de las clases medias en las sociedades occidentales son un grave riesgo sociopolítico. La OT ha de apostar por el cambio de modelo de desarrollo potenciando la multifuncionalidad y las áreas urbanas diversas, complejas y compactas, en interrelación con su entorno. El PIB no es un indicador adecuado ni suficiente para evaluar el bienestar de las personas. Los 17 ODS de Naciones Unidas son un buen inicio para avanzar en este sentido.

Se necesitan nuevas formas de planificación territorial y urbana. La normativa y las planificaciones urbanísticas y territoriales deben partir de unos objetivos claros, transparentes, informados y discutidos con la ciudadanía. También deben controlar los efectos producidos de su aplicación, incorporando indicadores del grado de cumplimiento de los objetivos definidos. La OT y el Urbanismo deben evolucionar hacia enfoques integrales con políticas y objetivos coherentes, concertados y coordinados. Es necesario un cambio de modelo hacia un modelo territorial que potencie la multifuncionalidad, con una nueva relación entre ciudad y campo, impulsando para ello proyectos de I+D+i y la colaboración entre el mundo científico, universidades, responsables políticos y agentes sociales. La puesta en valor y conservación proactiva del patrimonio territorial (natural y cultural) es un elemento necesario en el proceso de OT de cara a poder rentabilizar el patrimonio local y acortar las brechas de la desigualdad social. El nuevo modelo debe integrar también modelos de movilidad sostenible, adaptando las infraestructuras y servicios del sistema de transporte existentes.

Es prioritaria la regeneración urbana, frenando la expansión urbanística fuera de la ciudad consolidada, regenerando, compactando y densificando el suelo urbano ya consolidado. Debe actuarse en la ciudad consolidada desde enfoques que incorporen la sostenibilidad ambiental, la eficiencia energética y la equidad social. La recuperación urbana actual se encuentra unida a la productiva y a la *reindustrialización verde*, con sectores vinculados al conocimiento, a las nuevas tecnologías, a energías renovables y a la I+D+i que avancen en la progresiva *descarbonización de las ciudades*. Debe tenerse presente la movilidad infantil y de las personas mayores. Se deben incorporar medidas que garanticen el derecho a una vivienda digna, como derecho fundamental de la persona. Las TIC suponen una oportunidad para mejorar la gestión de los servicios urbanos y del transporte, promover nuevas formas de participación ciudadana, mejorar la calidad ambiental y contribuir al bienestar ciudadano (Smart Cities). La peatonalización de ciertas áreas, por cuestiones 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 necesidades sociales. Las TIC son una oportunidad para promover un urbanismo y una planificación territorial más participativos.

El *patrimonio territorial* debe ser una de las bases del nuevo modelo de desarrollo, con nuevas relaciones campo-ciudad. En el medio rural se debe integrar la planificación medioambiental y considerar los servicios que prestan los *espacios protegidos*. Estos tienen un papel fundamental para asegurar el mantenimiento de la actividad productiva y un paisaje compatible con niveles adecuados de bienestar para la población rural, que debe tener igualdad de oportunidades respecto a los residentes urbanos. Deben internalizarse los efectos externos de las actividades que se producen en el territorio, evitando que el medio rural asuma los más negativos de las disfuncionalidades del medio urbano. El ordenamiento territorial de los *entornos rurales metropolitanos* representa una visión territorial de la ruralidad que puede contribuir a una sostenibilidad urbana, frente a una ruralidad esencialmente agraria, poco viable por la competencia desigual de la dinámica inmobiliaria. Las administraciones deben velar por mantener y promover los suelos agrícolas útiles y la actividad del sector primario ambientalmente sostenible.

En los equipos multidisciplinares para una OT y Urbanismo eficientes e integradores se deben incorporar expertos en Patrimonio, que permitan mejorar la recopilación documental y enriquecer las cartografía. Hay que fomentar la integración del patrimonio en áreas de uso público y la regulación en relación con las infraestructuras o en las zonas de riesgo que puedan afectar. Por otra parte, hay que potenciar el papel del *patrimonio natural* y de las *infraestructuras verdes*. La integración de la biodiversidad, la regeneración de los ecosistemas más degradados y la incorporación de la naturaleza en la ciudad se puede lograr con los proyectos y estrategias de *infraestructuras verdes* que aprovechen los cauces fluviales urbanos, los espacios naturales protegidos y los parques públicos para integrar *corredores ecológicos* regionales de biodiversidad. La infraestructura verde local y supramunicipal pueden conjugar la disminución de catástrofes con la integración de la biodiversidad en el medio rural y urbano. Hay que aprovechar las Reservas de la Biosfera, como la Isla de Fuerteventura, para una ordenación territorial sostenible, priorizando el aporte de recursos económicos adecuados para la correspondiente ordenación y gestión.

Hay que fomentar un *turismo* respetuoso con el paisaje como patrimonio social. En la regulación y ordenación turística son necesarios patrones de calidad y excelencia y evitar la masificación y la dependencia de un único turismo (sol y playa), o del turismo como la única actividad en ciertos espacios. Debe buscarse la diversidad territorial, funcional y económica. El *paisaje de calidad* es un elemento ligado al bienestar y al atractivo turístico de los territorios, por lo que debe formar parte de las políticas y planes recuperando los paisajes deteriorados. Desde la sostenibilidad ambiental, la calidad es también necesaria en la oferta hotelera consumidora de más suelo y que deteriora el paisaje. La condición urbanística de los lugares turísticos ha de estar marcada por las actividades de los visitantes, evitando el riesgo de *gentrificación* y pérdida de identidad de los lugares afectados. La rehabilitación y renovación urbana en destinos turísticos maduros es un mecanismo fundamental en la recuperación económica y un potencial motor económico en territorios, como las islas, con limitaciones para nuevos crecimientos por expansión sobre nuevos suelos.

Se hacen imprescindibles las *evaluaciones de impacto ambientales (EIA) y estratégicas (EAE)*, que deben tener un nuevo enfoque, incorporando los efectos del planeamiento sobre los procesos de *descarbonización* y de mejora de la *eficiencia energética*. Un nuevo

modelo de desarrollo exige mecanismos de *evaluación de impacto ambiental y territorial* de los propios planes territoriales y sectoriales, siendo preciso corregir las insuficiencias de la *Ley de Evaluación Ambiental* española de 2013. La información y transparencia pública, la explicación de las causas de los impactos, la concertación de objetivos y la corresponsabilidad social son elementos fundamentales en estos nuevos procesos de EAE, así como el establecimiento de protocolos autonómicos específicos, adaptados a cada Comunidad Autónoma, tanto para la EIA como la EAE. Se debe lograr la objetividad e independencia en las evaluaciones de planes, programas, proyectos y actuaciones.

Se necesita una adaptación de *la Normativa* a las nuevas condiciones de una sociedad en cambio. Los nuevos procesos legislativos deben ser reflexivos e innovadores y partir de unos objetivos claros, respondiendo a las realidades concretas que pretenden regular. Hay que hacer una OT desde las Comunidades Autónomas que, a su vez, será determinante de los desarrollos territoriales y urbanísticos de las Administraciones locales. Debe lograrse la compatibilidad y coordinación normativa en las regulaciones de las administraciones de forma previa a la definición de unos modelos, evitando los conflictos competenciales, la inseguridad jurídica y la judicialización de los conflictos. Debe adaptarse la regulación asociada a los Planes Especiales de Protección para garantizar los objetivos de protección del patrimonio territorial y en particular los de protección de los conjuntos históricos. Debe regularse la viabilidad económico-financiera del proceso urbanizador. La rehabilitación y renovación urbana puede ayudar a la recuperación económica en sectores como el turismo. El equipamiento turístico se debe incentivar ya que su desarrollo es la base para la diversificación y maduración de las economías turísticas como economías de servicios.

IX CIOT. Santander. 2019. Planificación y Gestión integrada como respuesta.



El objetivo principal del IX CIOT fue contribuir a potenciar las políticas territoriales y urbanas, socioeconómicas y ambientales para poder alcanzar los objetivos de sostenibilidad que marcan los compromisos internacionales que España ha asumido en los últimos años, tales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2015, contenidos en la Agenda 2030; los de la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas (HABITAT III); la Agenda Urbana para la Unión Europea de 2016; los adoptados en la COP21, Cumbre del Clima, de 2015 y sus avances posteriores (COP 22-25). También se centró en la posibilidad de aplicar las políticas con incidencia territorial, urbana y metropolitana asociadas a los objetivos de Cohesión Europea 2014-2020 y sus previsiones para el 2021-2027. Se mostró especial interés por los efectos del *calentamiento global* y la necesidad de una urgente adaptación de nuestras ciudades y

territorios a los mismos para disminuir los riesgos sobre la población y el patrimonio, y por el papel que la planificación territorial y urbana, con elementos como las *Infraestructuras Verdes*, pueden jugar en ese proceso de disminución de riesgos y efectos negativos sobre

la población. Es conveniente la realización de unas Estrategias-Agendas 2030 que permitan articular la transformación del modelo. Se trata de integrar la innovación en un *modelo alternativo de desarrollo solidario*.

En la búsqueda del equilibrio territorial se deben aprovechar las potencialidades de las ciudades intermedias para incrementar la innovación social. Se deben integrar formas de movilidad sostenible, rentabilizando y adaptando las infraestructuras y servicios del sistema de transporte existentes. El planeamiento territorial tratará de: normalizar la adecuación de los desarrollos a la capacidad de carga y de acogida de cada ámbito mediante, entre otros, el informe de impacto territorial; establecer una metodología homogénea de cuantificación de las necesidades de vivienda en los planeamientos municipales, teniendo en cuenta la funcionalidad del municipio y el papel de sus localidades en el modelo territorial propuesto. Se han de arbitrar soluciones para mejorar la gestión urbanística y las intervenciones en suelo vacante, para la transformación de la ciudad dispersa e identificar zonas en las que poder intensificar los desarrollos urbanísticos y lograr una mejor integración de las áreas residenciales y de actividad económica, con disponibilidad de una red de transporte público. También promover regulaciones para combatir el despoblamiento y marginación de los pequeños asentamientos. Se está dando una tendencia al reforzamiento del enfoque urbanístico sobre el territorial, lo que hace necesaria una ordenación territorial con visión integral, en la que enmarcar la práctica urbanística.

La adaptación del planeamiento al *cambio climático* debe estar en el centro de las políticas estatales, regionales y locales, que deben incorporar en sus planes medidas para la *descarbonización y de adaptación*, así como políticas para la *transición energética*. Se debe contener y reducir el gasto de energía, según la morfología urbana y las condiciones bioclimáticas de la ciudad; incorporar la arquitectura bioclimática pasiva, o maximizar la prestación de los servicios de calefacción, refrigeración o iluminación, con el mínimo consumo posible. Potenciar una mejora de la eficiencia energética de los edificios y de los combustibles utilizados, tanto en el transporte urbano como en los edificios residenciales, servicios e industria, impulsar el uso del espacio público para generar energías renovables y la incentivación del autoconsumo en edificios privados por medio de medidas fiscales en el ámbito local, potenciar un urbanismo de proximidad que evite desplazamientos, favorecer el transporte público e impulsar el uso de vehículos híbridos y con energías alternativas, implantando puntos de recarga.

A su vez, los riesgos deben incorporarse como condicionantes de la planificación considerando como riesgos primarios: las inundaciones, los movimientos de ladera, la erosión, incendios forestales y los riesgos tecnológicos. Deben incorporarse mapas de riesgos naturales al planeamiento y fomentar las actuaciones de prevención y adaptación en suelos urbanizados que puedan ser afectados por riesgos naturales, así como reducir la isla de calor de las ciudades, actuando sobre los factores que influyen en el comportamiento climático del entorno urbano con el mapeado del clima urbano.

Para potenciar el papel del patrimonio territorial, natural y las infraestructuras verdes en la ordenación territorial y urbana, la planificación ha de incorporar la *conservación de la biodiversidad y de los ecosistemas* para garantizar la vida a medio y largo plazo, activando procesos dirigidos a equilibrar la *huella ecológica* con la *biocapacidad* de los territorios

con un enfoque integrado y biorregional. Es necesario poner límites para preservar el patrimonio mediante la figura de *territorios protegidos*. Debe buscarse la diversificación de la financiación de los espacios protegidos, con mayor uso de la fiscalidad y el mecenazgo. En el medio rural deben jugar un papel fundamental para asegurar el mantenimiento de la actividad productiva, de forma que la conservación del paisaje y el patrimonio sean compatibles con niveles adecuados de bienestar para la población rural. De este modo, será posible conseguir el objetivo de la cohesión social y territorial y hacer frente al despoblamiento rural. Por su parte, incorporar a la planificación las *infraestructuras verdes urbanas y azules* como *Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN)* resuelven problemas territoriales y urbanos y permiten adaptar localmente el ocio ciudadano en estos espacios. Para ello deben elaborarse regulaciones incluidas en las políticas territoriales y urbanas, los mecanismos de financiación, así como campañas de sensibilización.

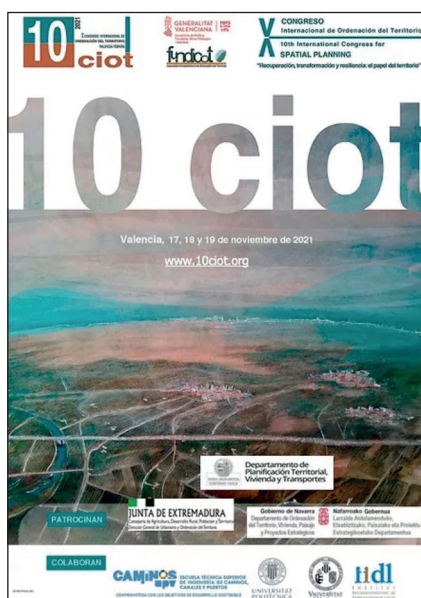
La *regeneración urbana*, el *derecho a la ciudad* y el *bienestar* ciudadano son principios rectores de la intervención urbana. La calidad y sostenibilidad del entorno urbano, el alcance del deber de conservación y la mejora de la eficiencia energética son claves en los procesos de regeneración, revitalización y rehabilitación territorial y urbana, para lo que se requieren las necesarias inversiones. Debe aumentarse la calidad de las áreas verdes y espacios libres urbanos con proyectos de calidad que potencien la diversidad. Hay que hacer un *reciclado de la ciudad* en el que la *economía circular y de proximidad* sean las bases para nuevas actuaciones urbanas. Hay que limitar el acceso de vehículos contaminantes al centro de las ciudades, fomentar el transporte público y racionalizar de las formas de movilidad. Las políticas urbanas deben garantizar el derecho a una vivienda digna, asegurando la existencia de un parque de vivienda pública no privatizable. También deben promoverse espacios para el comercio local y reservar espacios para la comercialización de productos locales, reducir las necesidades del transporte de mercancías, ayudando a generar una ciudad basada en barrios bien equipados y conectados con la ciudad y su entorno. Así como impulsar el turismo urbano sostenible que gestione la capacidad de carga de los espacios históricos, evitando la gentrificación, que sea respetuoso con el patrimonio cultural y que garantice un equilibrio entre el turismo y el bienestar de las comunidades receptoras.

Se entiende la planificación de las ciudades y territorios como *espacios de vida* con una dimensión supramunicipal de los procesos. Es interesante la creación de agencias municipales de economía y empleo verde que aprovechen las competencias municipales y promuevan la formación y la innovación entre ciudadanos y agentes sociales. Hay que integrar en el territorio las nuevas realidades asociadas a la economía digital y optimizar los servicios electrónicos, facilitando los procedimientos administrativos, tanto con estrategias de alfabetización digital como favoreciendo la formación especializada de empleados públicos y sociedad en general. Para garantizar la igualdad de oportunidades hay que dotar de infraestructuras que permitan salvar la brecha digital del mundo rural. Hay que incorporar el cambio tecnológico y digital en el ámbito de la movilidad.

Se precisa una adaptación de las normativas a las nuevas condiciones de una sociedad en cambio, mediante un pacto global entorno a los objetivos estratégicos de OT y Urbanismo que permitan su desarrollo en los ámbitos autonómicos y locales. Con todo esto hay que agilizar las regulaciones y procedimientos y hacerlos comprensibles para el ciudadano. Hay que

conseguir procesos más sencillos de revisión y modificación de los planes. Hay que corregir las causas que hacen que el planeamiento urbanístico municipal sufra parálisis y la dificultad de aprobación de nuevos planes generales, sujetos a la incertidumbre de su posible anulación judicial posterior por cuestiones de procedimiento, lo que imposibilita una gestión urbanística ordenada y sostenible. Las dinámicas urbanas cada vez más rápidas hacen que el período útil de aplicación de los planes sea muy reducido. Los nuevos procesos legislativos deben ser reflexivos e innovadores y debe corregirse la normativa actual para una adecuada participación pública. La experiencia que supone las *buenas prácticas* a nivel nacional e internacional, sirven de referencia para que la planificación pueda ser eficiente, participativa y abierta.

X CIOT. Valencia 2021. Recuperación, transformación y resiliencia: el papel del territorio (de la Ordenación del Territorio y las políticas territoriales).



En el X CIOT se debatió sobre el papel que una adecuada planificación y gestión de las políticas territoriales tiene para afrontar los sucesivos retos a los que la sociedad actual se viene enfrentando, con especial atención al caso de España. Los efectos de la pandemia de la COVID 19, ha obligado a tomar medidas extraordinarias con las que poder hacer frente a una amenaza para la salud pública mundial, que ha tenido efectos sobre nuestras formas de vida y modelo de desarrollo. Se han ido elaborando medidas desde las instituciones internacionales, europeas y nacionales que pretenden la recuperación social, económica y ambiental, como el *“Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Plan España puede”*. Para ello se han habilitado una serie de fondos, que para el caso de España suponen alrededor de un 20% de su PIB, que tratan de iniciar la recuperación hacia un modelo más justo,

sostenible y resiliente. En el Congreso se prestó atención a la forma en que se ha ido desarrollando algunas de las actuaciones previstas. Así se aborda el territorio, su planificación y la adecuada gestión de las políticas territoriales, desde el punto de vista natural, patrimonial, urbano, de infraestructuras, paisajístico, rural, litoral y de desarrollo regional, entre otros aspectos.

COMENTARIO FINAL

Los diez CIOT abarcan más de treinta años de la historia reciente de nuestro país, de Europa e Iberoamérica. Se han llevado a cabo entre finales del s.XX y las primeras décadas del s.XXI. En el transcurso de estos años se ha venido materializando la gran crisis asociada a los problemas del calentamiento global y el cambio climático, los cuales, en gran parte, son consecuencia del modelo productivo del mundo desarrollado. Un periodo en el que también ha habido grandes avances en muchos campos de la ciencia, las tecnologías y la investigación.

De forma resumida, en el presente texto se han apuntado los aspectos que más interesaban en cada momento, con los conceptos e ideas fuerza que se fueron planteando en cada CIOT. En todos los Congresos se han presentado y debatido las llamadas *buenas prácticas* que se han llevado a cabo a nivel local, regional, estatal, europeo e iberoamericano. Se puede seguir de esta forma como ha evolucionado el concepto de desarrollo y de territorio y como se han ido configurando los aspectos que conforman la Ordenación del Territorio como una política, una técnica y una disciplina científica. Así, las áreas temáticas de los Congresos, vendrían a ser los cimientos sobre los que se asienta la Ordenación y Planificación Territorial. En este sentido, se puede ver cómo ha evolucionado en estos años la OT, desde un enfoque básicamente urbanístico preocupado por el desarrollo de las ciudades, a otro más global en el que se implican otras disciplinas científicas, al introducir elementos como el paisaje, el entorno rural, el patrimonio, la emergencia climática o la crisis económica global.

En cada CIOT se han abordado, desarrollado y concretado cada una de ellas de acuerdo con la situación política, económica, social y ambiental del momento; de ahí que varíen el foco y la forma en que se llevan a cabo y las actuaciones que se plantean. Que éstas se materialicen y sus efectos e impactos depende, entre otros aspectos, de las instituciones, empresas y de la exigencia de la ciudadanía.

Parafraseando a Miguel Ángel Troitiño, gran maestro, compañero y amigo, alma y activo permanente en todos y cada uno de los CIOT que se han celebrado, se puede concluir:

Los problemas son complejos y las soluciones difíciles, pero no es posible avanzar sin lograr dar visibilidad y dimensión social a la Ordenación del Territorio. Ello requiere de una mayor participación de la sociedad civil en la defensa y gestión responsable del territorio.

En definitiva, es más que necesario en la situación actual, avanzar hacia un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial cohesionado, sostenible y solidario.

BIBLIOGRAFÍA Y SITIOS WEBS DE INTERÉS

Gallego Martín, P. (2021). Diez Congresos Internacionales de Ordenación del Territorio. CIOT. Treinta y tres años de la Ordenación del Territorio en España, Europa e Iberoamérica. Actas del X CIOT. Valencia.

Serrano Rodríguez, A, (coord). (2017). *Ordenación del Territorio y medio ambiente en un mundo en cambio*. Cátedra de Cultura Territorial.

Serrano Rodríguez, A, (coord). (2015). *Planificación y Patrimonio Territorial como instrumento para otro desarrollo*. Universidad de Valencia.

<https://www.fundicot.org/copia-de-revista-y-congresos>

<https://www.10ciot.org/>

<https://www.age-geografia.es/site/manifiesto-nueva-cultura-del-territorio/>

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf.