

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE EN UN MUNDO EN CAMBIO. LA VISIÓN DESDE LA COMUNITAT VALENCIANA

Josep Lluís Ferrando

D.G. d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge. Comunitat Valenciana

En estos momentos, y tras varios años de ausencia en materia de planificación territorial en la Comunitat Valenciana, nuestro departamento está llevando a cabo un cambio total en estas políticas, apostando claramente por la planificación de escala supramunicipal, y ejerciendo las competencias en materia de ordenación del territorio reconocidas tanto en el texto constitucional como en el propio Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana.

Esta nueva política empezó en esta legislatura con la aprobación de la revisión del Plan de Acción Territorial sobre la Prevención del Riesgo de Inundaciones en la Comunitat Valenciana (PATRICOVA), ha continuado con la aprobación de la ley de la Huerta de Valencia por las Cortes, están en su última fase de tramitación el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral (PA-TIVEL) y el Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia, y se están elaborando los Planes de Acción Territorial de los entornos urbanos de Castellón, Valencia, Alicante y Elche, y de forma sucesiva se pretende ordenar con una visión supramunicipal todo el territorio de la Comunitat Valenciana. No está siendo esta una tarea sencilla, entre otras cosas por los grandes errores en materia urbanística producidos en los años de la burbuja inmobiliaria que han hipotecado gravemente la sostenibilidad del territorio propiciando, además, un modelo territorial altamente consumidor de recursos en cuanto a suelo, agua y energía, y gran emisor de gases de efecto invernadero.

1. LA INCORPORACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO A LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y TERRITORIAL.

La mitigación y lucha contra los efectos del cambio climático son uno de los objetivos cruciales, no solo de estrategias territoriales nacionales y de la Unión Europea, sino que constituye el cuerpo central de el Plan de Acción para la Transformación del Modelo Económico Valenciano adoptado recientemente por el Gobierno Valenciano. Esta problemática de escala global está teniendo y tendrá una incidencia especial en este territorio por una serie de causas ya conocidas, entre otras:

- La pertenencia a un ecosistema muy frágil como el mediterráneo.
- Su fuerte componente litoral con 500 km de costa
- La aridez y la propensión a eventos climáticos extremos.
- Las altas tasas de urbanización y la concentración de la población en el litoral, con más de un 80% de sus habitantes viviendo por debajo de la cota 100 metros sobre el nivel del mar.
- El crecimiento de las emisiones de los gases de efecto invernadero por encima de la media nacional y europea en los últimos años.

Para hacer frente a esta amenaza, el Gobierno Valenciano ya tiene en marcha su propia Estrategia de Lucha Contra el Cambio Climático que lógicamente tiene una componente transversal y en la que están involucrados todos los departamentos de la Generalitat.

No obstante, en este foro de la inauguración del próximo Congreso de Ordenación del Territorio a celebrar en Cantabria, quiero exponer las medidas que estamos llevando a cabo para hacer frente a este problema desde la planificación y gestión del territorio.

En primer lugar, uno de los mecanismos centrales de la ordenación territorial de la Comunitat Valenciana es la Infraestructura Verde como así se reconoce en la Ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana, definiéndola como el sistema básico del territorio formado por los espacios de mayor valor ambiental, territorial, agrícola, paisajístico y cultural, así como sus conexiones ecológicas y funcionales. Este sistema que se desarrolla en todas las escalas del territorio, y es previo a cualquier desarrollo urbanístico, tiene que diseñarse y así se exige en la tramitación de planes, programas y proyectos, de forma que contribuya a optimizar todos los bienes y servicios ambientales que estos espacios producen para el conjunto de la sociedad, y uno de ellos es precisamente la reducción de los efectos del cambio climático. En este sentido, la infraestructura verde tiene que maximizar su protagonismo como sumidero de gases de efecto invernadero, proteger y activar los espacios de huerta periurbana con productos de calidad en circuitos cortos de comercialización, mitigar las inundaciones y las olas de calor, mejorar la calidad de los recursos hídricos, y otros tantos servicios de regulación proporcionados por esta infraestructura, que es tanto rural como urbana. También se incluyen en la infraestructura verde todos los suelos que se encuentran por debajo de la cota de un metro sobre el nivel del mar, debiendo mantener su estado rural, aunque en determinadas circunstancias podrán incorporarse a la red de zonas verdes estructurales del planeamiento municipal.

El segundo pilar de la planificación territorial y urbanística lo constituye el sistema de asentamientos en el territorio cuya dispersión ha aumentado considerablemente en

los últimos años. Partiendo de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, que este gobierno ha reforzado su carácter vinculante en esta legislatura, se prioriza el modelo de ciudad compacta engarzada en la tradicional ciudad mediterránea. Para ello, las revisiones de los planes urbanísticos municipales se encuentran con los límites de crecimiento sostenible de la propia estrategia que limitan drásticamente los modelos dispersos de baja densidad. Con ello se favorece una ciudad más eficiente, justa y sostenible rompiendo un modelo anterior que ha llevado a casi duplicar el consumo de suelo urbanizado desde 1990. Es evidente que estos modelos reducen los desplazamientos y las emisiones de gases de efecto invernadero producidas por la movilidad privada motorizada.

Respecto del tercer pilar de la planificación territorial y urbanística la movilidad, este gobierno está haciendo una apuesta clara por la movilidad sostenible y eficiente a través de la exigencia de los Planes de Movilidad Sostenible de escala municipal, cuyos objetivos pasan siempre por el fomento de la movilidad peatonal y ciclista, así como del mayor trasvase posible de usuarios del vehículo privado hacia el transporte público. Estos planes de movilidad municipal se están extendiendo ya a la escala metropolitana de forma que los mencionados planes de acción territorial de las tres áreas metropolitanas de la Comunitat Valenciana deberán incluir estos planes de movilidad.

Otra medida más transversal es la exigencia de elaborar una evaluación de las medidas de los planes urbanísticos respecto a las emisiones de gases de efecto invernadero y su mitigación a través del diseño y la gestión de la infraestructura verde municipal, rural y urbana, ordenan y normas técnicas sobre alumbrado, eficiencia energética de edificios, infraestructuras urbanas, arquitectura bioclimática, zonas permeables, sistema de drenaje sostenible, buenas prácticas agrícolas, energías renovables, entre otros.

2. LA CONSIDERACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DISRUPTIVAS EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANA

Este es sin duda la que se podría considerar un “trending topic” del momento actual. Qué duda cabe que las tecnologías de la nube, la impresión en 3-D, el big data, la energía distribuida, los vehículos autónomos, la industrialización 4.0 y otras tecnologías llamadas disruptivas van a tener un protagonismo indiscutible en la vida de las personas, en las ciudades, en la forma de relación, en las relaciones internacionales, en los procesos de participación pública y en tantos otros aspectos de la vida en sociedad. Pero con todo ello, creo conveniente centrar este debate desde la perspectiva del territorio y de la planificación territorial y urbana. Es decir, cuál va a ser el impacto tecnológico sobre los usos del suelo, y la localización de residentes y actividades económicas, que al fin y al cabo son el objetivo central de nuestra planificación. La verdad es que sería muy pretencioso por mi parte explicitar estos efectos de los cambios tecnológicos disruptivos sobre el territorio y los usos del suelo. En primer lugar, porque no los conocemos todavía con precisión, tenemos intuiciones, pocas evidencias, detectamos algunas demandas de suelo emergentes, y poco más. Por ello, y a la espera que en el próximo congreso de ordenación del territorio nos permita encontrar algo de luz en este tema, me gustaría comentar algunas tendencias observadas, tanto en la Comunitat Valenciana como en ciudades punteras a escala global.

En primer lugar, la gran demanda sobre suelo para actividades logísticas, especialmente en el entorno metropolitano de Valencia. Tanto es así que se podría estar en presencia de otra burbuja. Y las demandas parece que surgen desde dos sectores clave: la venta “on-line” y las grandes distribuidoras agroalimentarias de las que la Comunitat Valenciana ostenta un claro liderazgo. En el primer caso las estrategias de la logística urbana pasan por una cierta jerarquía de asentamientos, con unas demandas de parcelas de ente 150.000-200.00 m² en un entorno

metropolitano de menos de 30 minutos del centro. Estas estrategias, a la vista de otras ciudades, parece que se van a completar con demandas de suelo más próximas e incluso a escala de barrio y de menor superficie. Es decir, la proximidad de la denominada última milla logística va ser crucial en el futuro. Esto hace que algunas ciudades como San Francisco, por ejemplo, ciudad “hub” de estas tecnologías, la necesidad de mantener usos de tipo almacén o pequeña industria auxiliar embebida en la trama urbana y protegiéndola de la propia competencia por el precio del suelo, y evitando su reconversión a usos que son evidentemente más rentables. Es decir, sería una especie de suelo para actividades económicas protegido dentro de la trama urbana de nuestras ciudades en el que hay que evitar su reconversión a usos residenciales seguramente mucho más rentables.

El segundo modelo logístico el de la distribución agroalimentaria está demandando parcelas de 250.000-350.000 m² y su adaptación a la robotización de estas plantas, lo que exige alturas del entorno de 40 metros parámetro poco habitual en los parques industriales y logísticos actuales. Esta necesidad de altura combinada con una buena accesibilidad multimodal condiciona estas demandas en la Comunitat Valenciana, especialmente en los entornos metropolitanos. Un efecto colateral negativo es, sin duda, su elevado impacto paisajístico, lo cual restringe estas implantaciones en puntos próximos a activos ambientales y culturales de valor significativo o a espacios de alto potencial visual.

La segunda tendencia, observable ya, aunque de manera muy incipiente, en la ciudad de Valencia y en otras ciudades globales es la demanda de espacios para la creatividad. Los denominados Distritos Innovadores que se están generalizando en los países más avanzados partiendo de una premisa clara: los nuevos parques tecnológicos son las ciudades y en ellas determinados puntos donde el talento se concentra a corta distancia. En general estas actividades y profesionales

prefieren tejidos de ciudad en los que priman los modelos compactos, el transporte público y las amenidades urbanas, a menudo conectados con universidades y centros de investigación o con empresas punteras en estas tecnologías. Este tipo de espacio se está articulando en Valencia de manera incipiente en el entorno de la Marina Real del Puerto de Valencia, ligado al atractivo del waterfront, y acumulando masa crítica en forma de espacios para la creatividad, empresas start-up y otras formas de empresas ligadas a la innovación. Es este un fenómeno a seguir con interés, después del éxito obtenido en otras ciudades, especialmente americanas y europeas, y sobre el que empieza a existir abundante literatura científica que recoge la potencialidad de estos espacios en el marco de la competencia global entre las áreas metropolitanas.

La tercera tendencia a la que me voy a referir es el impacto de estas tecnologías en la movilidad sostenible, tal vez el campo donde este efecto será plenamente contrastable en breve plazo de tiempo. Me estoy refiriendo a la introducción de las nuevas tecnologías en la gestión de las ciudades, las conocidas como “smart cities” o a irrupción de fenómenos de movilidad en la que predomina el servicio sobre la posesión del medio de transporte. En este sentido, cabe aventurar que estas tendencias permitirán a juicio de muchos expertos un mayor dimensionamiento del espacio público frente al transporte privado, una mayor densidad de las ciudades, y unas nuevas formas de captación y distribución energética en la que los edificios tendrán un papel muy relevante, así como el barrio o vecindario inmediato como unidades espaciales de producción-consumo. Tampoco podemos dejar de lado lo que se intuye como un nuevo comportamiento de las cohortes de los “millennials” en el sentido de un menor uso del transporte privado, o el uso del “big data” para mejorar la planificación y gestión de la movilidad, como ya estamos utilizando en los Planes de Movilidad Sostenible Metropolitanos de Valencia, Castelló y Alicante-Elche.

3. EL PATRIMONIO AMBIENTAL Y CULTURAL EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La tercera de las preguntas abordadas en esta presentación del próximo congreso de ordenación del territorio en Cantabria, aborda una de las grandes prioridades que el Gobierno Valenciano está llevando a cabo en materia de planificación territorial. Junto a la preparación y tramitación de los Planes de Acción Territorial de naturaleza metropolitana, se está a punto de aprobar el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral (PATIVEL) y, de manera especial por lo que respecta al patrimonio en su más amplio sentido el Plan de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia, un plan fuertemente demandado por la mayoría de actores sociales de la Comunitat Valenciana, el cual ha pasado por varios estadios desde el año 2006, y que parece que finalmente se encuentra en su fase final.

Me quiero detener en este plan porque, al margen de su excelencia técnica valorada por universidades tan prestigiosas como Harvard, Oxford o la London School of Economics, es un plan que pretende conservar activamente un espacio productivo, pero al mismo tiempo muy emblemático y cargado de historia y patrimonio cultural como es la Huerta de Valencia. Este espacio es una construcción cultural milenaria del periodo musulmán que se refleja en la existencia de un parcelario, una red de caminos y unas formas de hábitat singulares, unos sistemas de riego históricos, y sobre todo el Tribunal de las Aguas, declarado patrimonio inmaterial de la humanidad por la UNESCO. En el propio Catálogo de Protecciones del plan se identifican más de mil elementos e hitos patrimoniales y paisajísticos de elevado valor, aunque, lamentablemente, casi el 70% de los mismos en mal estado de conservación. Pero con ser todo ello relevante, no es menos cierto que una de las grandes dificultades de este plan estriba en que la Huerta de Valencia es la matriz biofísica del territorio donde se asienta la que podríamos denominar la primera corona metropolitana de Valencia,

un millón y medio de personas, y los crecimientos urbanísticos de sus municipios se han producido a expensas del consumo de este suelo de huerta de alta fertilidad.

Ante este escenario tan complejo, la primera medida del plan ha sido la de consensuar con más de 40 municipios sus necesidades reales de suelo futuras en el horizonte de 20 años, reduciendo incluso el índice máximo de suelo permitido por la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.

Posteriormente se ha zonificado el espacio de la huerta en estado rural en función de sus valores y se ha diseñado un régimen de usos y actividades que permita mantener la actividad agrícola con la preservación de la multifuncionalidad de la Huerta, incluyendo sus elementos de patrimonio hidráulico y edificatorio. Con el fin de mejorar la gestión de este espacio, les Corts Valencianes han aprobado la Ley de la Huerta de Valencia, que ofrece cobertura a los instrumentos adecuados para la ordenación y gestión de la misma. En primer lugar, el propio Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia. En segundo lugar, un Consell de l' Horta como ente gestor

y de gobernanza de este espacio desde el punto de vista de sus actividades económicas y, en tercer lugar, un Plan de Desarrollo Agrario de la Huerta para establecer los mecanismos de apoyo necesario para los agricultores, crear marcas de calidad y circuitos comerciales de proximidad y mejorar las infraestructuras agrarias dentro de un modelo referencial de agricultura periurbana.

Es muy importante reseñar que en la Ley de la Huerta también se introducen figuras urbanísticas muy novedosas para la recuperación de los espacios de huerta degradados, los denominados Sectores y Enclaves de Recuperación de la Huerta, que han sido identificados y evaluados en el Plan de Acción Territorial. Creemos que este plan, que posteriormente se incorporará de manera vinculante al Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia, es un ejemplo de cómo la ordenación del territorio aplicada a estos espacios agrícolas periurbanos puede relacionarse con la defensa y puesta en valor del patrimonio ambiental y cultural del territorio, así como en las estrategias de seguridad alimentaria, calidad del espacio metropolitano y de lucha contra el cambio climático.