



SEMINARIO ESTRATEGIAS DE ADAPTACIÓN A LA CRISIS CLIMÁTICA

VALENCIA 3 DE OCTUBRE DE 2019

Coordinador: Jorge Olcina

**BLOQUE II:
Acción pública - políticas**

Pedro J. Lozano Valencia (UPV)

"Ordenación del territorio para la adaptación al cambio climático. La experiencia regional de la comunidad autónoma del País Vasco "

Coorganiza

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO PARA LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO. LA EXPERIENCIA REGIONAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO.

Pedro J. Lozano Valencia. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

La ordenación del territorio (OT) se configura como una disciplina científica, un proceso administrativo relativamente complejo, un quehacer técnico y, como no, una política, en el amplio sentido de su acepción. Por tanto, desde la OT se pueden llevar a cabo procesos de configuración espacial que persigan evitar una mayor emisión de gases de efecto invernadero y, a la vez, adaptar el territorio a los efectos del cambio climático.

La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) cuenta con una notable tradición en el desarrollo de las distintas figuras de planificación territorial. Desde 1990 se aprobó la ley de OT y años más tarde (1997) se materializaron las Directrices de OT que han ordenado el territorio, iluminado y jerarquizado las distintas figuras de OT y que, en la actualidad, se encuentran en proceso de revisión y renovación. Mientras tanto se desarrollaron los Planes Territoriales Parciales (PTP), de rango subregional, y los Planes Territoriales Sectoriales (PTS), de rango regional y abarcando 15 sectores diferentes (infraestructuras, medio ambiente y políticas públicas de promoción de suelos –vivienda y actividad económica-). Con la ratificación del Convenio Europeo del Paisaje, desde 2011, se pusieron en marcha otras tres herramientas como son los Catálogos del Paisaje y derivados de éstos las Determinaciones del Paisaje (los dos a escala subregional) a implementar dentro de los PTP y, a escala local, los Planes de Acción del Paisaje. Toda esta efervescencia planificadora ha ido interiorizando criterios de protección, gestión y ordenación con respecto a estrategias de mitigación y evitación de las consecuencias del cambio climático. De hecho, la CAPV también cuenta con la Estrategia Vasca de Cambio Climático (EVCC) (Gobierno Vasco, 2019). Éste es un instrumento de planificación que dirigirá la actuación del País Vasco hasta el horizonte 2050, con objetivos intermedios a 2020 y 2030, tanto para la mitigación como para la adaptación al cambio climático. Para la definición de los objetivos estratégicos de la Estrategia, se han considerado tanto los objetivos y hojas de ruta europeos, como lo señalado en el Programa Marco Ambiental 2020 (Gobierno Vasco, 2019) y los resultados de la anterior planificación, el Plan Vasco de Lucha contra el Cambio Climático 2008-2012 (PVLCCC). En este sentido, existe una dependencia entre los objetivos de la Estrategia y los siguientes objetivos estratégicos establecidos por el PMA 2020:

- Proteger, conservar y restaurar nuestro capital natural, preservando los servicios que nos aportan los ecosistemas.
- Convertir a Euskadi en una economía competitiva, innovadora, baja en carbono y eficiente en el uso de los recursos.
- Garantizar la coherencia de las políticas, intensificando la integración medioambiental y la corresponsabilidad público-privada.

En estos momentos, además, se está desarrollando un proyecto de ley de cambio climático.

No obstante, el desarrollo de las diferentes figuras de planificación no tiene por qué significar que las mismas aborden fehacientemente objetivos, determinaciones, alternativas o propuestas concretas que ahonden en la evitación y aminoración de las consecuencias del cambio climático, tanto más cuando muchas de estas figuras son lo suficientemente antiguas como para haber sido desarrolladas en momentos donde la EVCC todavía no se había desarrollado o donde el PVLCCC todavía no había sido ni tan siquiera enunciado. Bien es cierto que en todas aquellas herramientas de planificación antes enunciadas, a día de hoy, los equipos redactores se encuentran obligados preceptivamente a tener en consideración, entre otros aspectos como el género, los colectivos con otras capacidades o el uso del euskera, la

necesidad de desarrollar estas planificaciones teniendo en cuenta la estrategia contra el calentamiento global.

En la actualidad existe realmente una preocupación y un compromiso por parte de la administración y la OT en la lucha contra el calentamiento global y el aminoramiento de sus efectos. Quizás a una escala local sea donde más se estén visualizando y materializando estos intentos o iniciativas. Son alternativas concretas ya materializadas en el desarrollo de una serie de políticas que coadyuvan a que las viviendas (uno de los sectores con más influencia en la emisión de gases de efecto invernadero) se estén clasificando según su eficiencia energética. Para las construcciones antiguas, desde el 2013 se ha establecido el certificado de eficiencia energética que trata de premiar los esfuerzos en conseguir unas mejores condiciones de eficiencia y una menor emisión de gases de efecto invernadero. Para las construcciones nuevas, desde algo más de 6 años, se tienen en cuenta parámetros de ahorro energético y evitación de emisiones.

Junto a estas medidas concretas también se establecen una serie de criterios generales dentro de la OT y el urbanismo. Es el caso de los procesos de reutilización y reciclaje de espacios urbanos o industriales depauperados o que han perdido su función. Desde las DOT hasta los distintos PTP y PTS se aboga claramente por reducir el consumo y cementación del territorio y se aboga por reutilizar o reciclar aquellos espacios obsoletos. Esto también vale para las dotaciones y las infraestructuras. Aunque pueda pensarse inicialmente que estas medidas no tienen que ver directamente con el calentamiento global, lo cierto es que la cementación y el *splash* urbano cuentan con efectos de sobrecalentamiento del entorno urbano, impermeabilización de los suelos, etc. y, a la vez, llevan consigo la necesidad de mayores desplazamientos y con ello la emisión elevada de gases de efecto invernadero. La reutilización y reciclaje urbano da lugar a un modelo más denso, donde se evita ocupar más espacio e incrementar la necesidad del desplazamiento en vehículo privado. Esta densificación es uno de los nuevos criterios establecidos por las nuevas DOT (Gobierno Vasco, 2019). Se trata, en cualquier caso, de aprovechar de manera más sostenible aquellos espacios ya construidos o cementados.

El transporte es otro de los sectores muy implicados en la emisión de importantes cantidades de gases contaminantes que ahondan en el calentamiento global. El tema de la movilidad viene siendo uno de los caballos de batalla a todas las escalas y dentro de todos los planes de OT y urbanismo. En primer lugar, se apuesta por una ciudad más densa precisamente para evitar un gran número de desplazamientos que, normalmente, hasta en un 82% de los casos son en transporte privado. Una vez más urbanismo y transporte adquieren una gran relevancia.

Junto a la redensificación de la urbe cobra especial importancia otro concepto como es el de la mixticidad. La revolución industrial y sus efectos indeseados como la contaminación, el smog, etc. trajeron consigo, durante la segunda mitad del siglo XX, una discriminación de usos dentro de la ciudad y el territorio. En este momento, en el País Vasco prácticamente no existen aquellas grandes industrias relacionadas con el sector siderometalúrgico, químico o energético. En su defecto, el tamaño medio de las industrias ha ido reduciéndose considerablemente mientras la potencialidad contaminante se ha ido controlando cuando no desapareciendo. El sector servicios ha ido expandiéndose mientras el secundario se reducía. De esta forma, hoy, la mayor parte de la clase trabajadora lleva a cabo su actividad en sectores relacionados con la administración o los servicios. Todas estas actividades no requieren, a día de hoy, de una segregación tan clara como la anteriormente descrita. Ante ello, se impone que, junto a las pastillas residenciales, también existan dotaciones, determinadas infraestructuras pero también espacios de desarrollo económico junto a un comercio de

proximidad. Ello evita los tradicionales desplazamientos de los *commuters* que dos o cuatro veces al día deben desplazarse, a veces con distancias considerables de más de tres cuartos de hora, entre su lugar de residencia y el del trabajo. Junto a la mixticidad también aparecen en determinadas figuras de planificación conceptos como el del tele-trabajo o la tele-asistencia.

El modelo estadounidense con una densidad habitacional muy baja, con diseminados de villas unifamiliares por gran parte de su territorio y con una segregación comercial ubicada en las afueras de los núcleos tradicionales, ha dado lugar a una mayor necesidad de dotaciones e infraestructuras y una mayor necesidad del vehículo privado. Estas cuestiones no han ahondado en la mitigación de los efectos del calentamiento global ni mucho menos. Enfrentado a este modelo derrochista territorialmente aparece la ciudad mediterránea, densa, mixta, de proximidad, con un comercio local, hasta fechas recientes muy desarrollado y diversificado, con relaciones sociales también bastante desarrolladas y densas que, sin embargo, está entrando en crisis por decisiones políticas que abrazan modelos más anglosajones, impersonales y difícilmente sostenibles (Latasa *et al.*, 2012).

En cualquier caso, la evitación de los desplazamientos se ha conjugado con el desarrollo y potenciación del transporte público. Bilbao y Gasteiz son dos grandes ejemplos de cómo la ciudad, en la medida en que se iba renovando o construyendo, iba apostando claramente por la utilización de la bicicleta o del transporte público (autobuses urbanos e interurbanos, metro, tranvía de superficie, etc.). La otra cara de la moneda la representa Donostia donde con la excusa de la movilidad sostenible se está afrontando la construcción de un metro en una ciudad que no pasa de los 180.000 habitantes y en un área metropolitana que no llega a los 400.000 donde no sólo existía una red de transporte por autobús bastante interesante, sino el trazado RENFE de cercanías y el también trazado ferroviario FEVE que funciona, de facto, como un ferrocarril metropolitano. De la misma forma, los primeros PTS desarrollados y aprobados (antes de los ambientales) fueron los que se referían a las grandes infraestructuras, tanto viarias como, sobre todo, ferroviarias. La gran apuesta ha sido el desarrollo de la famosa “Y” vasca que conectará el TAV con la meseta y las tres ciudades vascas. El esfuerzo ambiental, territorial, económico y social está siendo mayúsculo y muy contestado, no sólo por la ciudadanía, sino por importantes sectores de la opinión pública y desde la academia (Antigüedad *et al.*, 2016).

Hasta la actualidad el Gobierno Vasco ha mantenido que el TAV mantendría una doble vocacionalidad con transporte de pasajeros y de mercancías, sin embargo, a día de hoy no se conoce ningún ejemplo en este sentido en toda Europa. También ha apostado por una determinada conexión con Francia que el país vecino nunca ha contemplado ni aprobado, con lo que la viabilidad y funcionalidad del proyecto también están en entredicho. Entretanto, por la frontera de Biriattou sigue pasando una media de 11.000 camiones pesados con mercancías. Qué duda cabe que la política de los transportes y, con ello, la de las grandes, medianas y pequeñas infraestructuras es uno de los retos de futuro puesto que todavía no ha sido planificado ni resuelto satisfactoriamente. En gran medida este va a ser uno de los vectores que ahonde o evite los efectos del calentamiento global. Sinceramente, lo de la economía de escalas o la irrefrenable apuesta política por las megainfraestructuras, incluidas las energéticas, no parece que vaya a ahondar en el necesario cambio de paradigma.

Tampoco se ha llevado una política unitaria y demasiado planificada en otro de los vectores estratégicos en cuanto al calentamiento global, el de los residuos. En este caso, las competencias residen en la escala provincial y cada provincia ha generado planificaciones diferentes. Dos de ellas, Gipuzkoa y Bizkaia, al final, apuestan por una solución final nada sostenible como es la incineración (Bueno, Latasa y Lozano, 2015). Esta medida es el fracaso más rotundo en política de residuos, tanto más cuando Zabalgarbi, la única incineradora hoy

en función, necesita grandes aportes de gas para poder hacer frente a la incineración de los residuos de la provincia de Bizkaia y, de esta manera, nunca ha llegado a cumplir con la fórmula de eficiencia energética de la Unión Europea. En contraposición con las plantas de incineración del norte y centro de Europa que aprovechan directamente el calor sin transformación a energía eléctrica, las mediterráneas no necesitan tanta energía calórica y se ven obligadas a transformar gran parte de la misma en energía eléctrica. En cualquier caso, todas estas incineradoras meridionales dan lugar a un incumplimiento prácticamente endémico de la R1 o fórmula de eficiencia energética. Tampoco existen, en ninguna región de Europa, dos plantas tan cercanas con una población tan baja. Curiosamente, mientras tanto han crecido los porcentajes de recogida selectiva, fundamentalmente con experiencias como el puerta a puerta y se ha constatado que las dos plantas fueron sobredimensionadas.

Uno de los “sumideros” de los gases de efecto invernadero, fundamentalmente el CO₂, es la vegetación. En este sentido, la política forestal tampoco ha sido especialmente afortunada, entre otras cosas por qué no existe un plan general que la recoja y desarrolle aunque el PTS agroforestal marca las grandes líneas de actuación, sino que sigue dependiendo de las Diputaciones donde el Lobby forestalista cuenta con mucho peso y con una tradición y tendencia a apostar por especies exóticas de turno rápido como el pino insigne (*Pinus radiata*) o los eucaliptos (*Eucalyptus* sp.). Es difícilmente justificable esta apuesta cuando ni económica ni ambientalmente se sostiene.

Otro de los aspectos básicos para afrontar un futuro más descarbonizado y, por tanto, que evite los efectos del calentamiento global se relaciona íntimamente con la soberanía alimentaria. José Allende ya lo constató en el capítulo encargado por el GV ante la necesaria renovación de las DOT. En ningún momento se ha tenido en cuenta que la inmensa mayoría de las materias primas que llegan a la CAPV lo hacen desde el exterior. El consumo debe planificarse igual que otros sectores puesto que su repercusión territorial, social y económica es una de las más importantes en estos momentos. Esta cuestión también vuelve a estar muy relacionada con los procesos de recogida selectiva, reutilización y reciclaje de materiales. Productos de proximidad y una producción agraria que cierre diversos flujos, dentro del paradigma de la economía circular, son absolutamente estratégicos para el futuro. El sector primario se ha reducido hasta suponer en la CAPV el 10,6% del PIB y el 1,03% de los empleos. Curiosamente, se puede afirmar que dentro de la CAPV existe una desruralización y desagrarización relativamente grave, al igual que está ocurriendo en diversas partes de España y la Unión Europea.

Evidentemente, una política como es la OT con un espectro de actuación tan transversal y global cuenta con evidentes claroscuros y con muchos retos de futuro, no obstante, nos ha llevado a una disciplina territorial que ha evitado muchos desmanes como los acontecidos en la fachada mediterránea española y, a la vez, nos enfoca de manera más eficaz y efectiva hacia un modelo territorial más sostenible y resiliente con respecto a los efectos del calentamiento global.

Bibliografía

Antigüedad, I., Bermejo, R., Hoyos, D., Bel, G., Bueno, G. Capellán-Pérez, I., Gorostidi, I., Barcena, I. y Larrinaga, J. (2016): “Análisis transdisciplinar del modelo ferroviario de alta velocidad: el proyecto de Nueva Red Ferroviaria para el País Vasco”. *Cuadernos de Trabajo del Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA)*, 71: 54 pp.

Bueno, G., Latasa, I. y Lozano, P.J. (2015): "Comparative LCA of two approaches with different emphasis on energy or material recovery for a Municipal Solid Waste Management System in Gipuzkoa". *Renewable & Sustainable Energy Reviews*, 51: 449-459

Gobierno Vasco. (2019): *Estrategia Vasca de Cambio Climático 2050*. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. https://www.euskadi.eus/web01-a2ingkli/es/contenidos/proyecto/klima2050/es_def/index.shtml. Última consulta 5 de septiembre de 2019.

Gobierno Vasco. (2019): *Programa Marco Ambiental 2020*. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/5724/Programa_Marco_Ambiental_CAP_V_2020.pdf?1422951795. Última consulta 5 de septiembre de 2019.

Gobierno Vasco. (2019): *Directrices de OT de la CAPV. Documento de aprobación provisional*. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/dots_nuevo/es_def/adjuntos/DILIGENCIA%20Aprobaci%C3%B3n%20PROVISIONAL%20castellano.pdf. Última consulta 5 de septiembre de 2019.

Latasa, I., Lozano P.J., Sanz, A. y Arbaiza, J. (2012): "Lurralde Antolamendua Euskal Autonomia Erkidegoan. Euskal Autonomia Erkidegoko Lurralde-politiken bilakaera, garapena eta geroa" *Lurralde: Investigación y Espacio*, 35: 247-268

CURRICULUM VITAE

Pedro José Lozano Valencia es Licenciado en Geografía por la Universidad de Zaragoza (1993), doctor en Geografía por la Universidad del País Vasco (2001) y master en Ordenación del territorio y Medio Ambiente por la Universidad de Deusto (1995). Profesor Titular de Universidad del Área de conocimiento: Análisis Geográfico Regional, dentro del Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología de la UPV/EHU.

Viene desarrollando su labor docente e investigadora desde el año 1998. Desde entonces ha impartido docencia en una licenciatura, otro grado, tres master, dos programas de doctorado y diversos cursos. Destaca su trabajo como co-responsable del máster de la Universidad del País Vasco en Planificación y Arquitectura del Paisaje. En total, ha tomado parte en 30 proyectos de investigación o contratos de I+D+i. Toda esta amplia labor investigadora ha dado lugar a una producción que abarca su participación en 15 libros, 62 capítulos de libro, 59 artículos científicos 39 de ellos en revistas indexadas en JCR (Journal Citation Report), SCOPUS o SJR (SCImago Journal), 71 comunicaciones, ponencias o posters a congresos.