



**Bases para la ordenación territorial en un marco de  
cambio global. El caso de la propuesta de directrices  
territoriales de ordenación del territorio para  
Asturias (diciembre de 2013)**

**Autor:** Antonio Serrano Rodríguez

**Institución:** Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio - Fundicot

### Resumen

El Cambio Global que se registra a nivel del conjunto del planeta, condicionado por el Calentamiento acelerado que acompaña al cambio climático, las previsibles crisis económicas, energéticas y de sostenibilidad del modelo de desarrollo actual obligan a considerar, en el marco de la imprescindible ordenación del territorio que racionalice la ocupación del espacio y asegure el bienestar de los ciudadanos, lo que pueden ser los condicionantes globales y cómo dar una respuesta adecuada en el marco de las Directrices o Planes de Ordenación del Territorio que se establezcan. La Comunicación afronta cómo se ha desarrollado este proceso desde FUNDICOT para el caso de las previstas Directrices de Ordenación del Territorio del Principado de Asturias.

**Palabras clave:** ordenación del territorio; cambio global

## Contenido

Introducción.....	4
Condicionantes globales al desarrollo territorial.....	5
Introducción al ejemplo asturiano.....	11
Escenarios de incorporación de la incidencia del Cambio Global en la dinámica propia de evolución de un territorio. El caso asturiano.....	14
Principales Conclusiones sobre los Condicionantes de una Sociedad en Cambio Global respecto a la construcción de Escenarios para la Ordenación del Territorio.....	27

## Introducción.

El Cambio Global que se registra a nivel del conjunto del planeta implica modificaciones muy sustanciales en aspectos capitales para la transformación de un determinado territorio. Dicho Cambio Global incorpora, como ejemplos con amplia incidencia territorial: las dinámicas de Calentamiento Global que definen las pautas de cambio climático de las últimas décadas; o las crisis económicas periódicas, la última de las cuales, de fuerte carácter financiero-especulativo, ha afectado de manera muy significativa al mundo desarrollado, y sigue sumiendo a éste en una profunda crisis de empleo y de crecimiento; o las crisis energéticas y de consumo insostenible de recursos, del modelo de crecimiento económico actual, que llevan a situaciones con graves efectos negativos sobre la sostenibilidad con, entre otros muchos factores preocupantes, la pérdida de biodiversidad, la degradación de los océanos, la contaminación urbana, etc.. Ante estas dinámicas, Naciones Unidas (ONU) o la Unión Europea (UE) establecen medidas y políticas que condicionan de manera significativa la posible dinámica de transformación territorial, que se ve afectada no ya sólo por las consecuencias del propio Cambio Global, sino también por las medidas que se establecen, desde distintos ámbitos, para adaptarse o corregir las consecuencias más indeseables del mismo.

Ello obliga a que cualquier proceso de ordenación del territorio (OT) que pretenda racionalizar la ocupación del espacio y colaborar al bienestar de los ciudadanos, incorpore los condicionantes del Cambio Global para la OT, a la vez que necesariamente deba tener en cuenta las medidas y regulaciones que se establecen a nivel supra-territorial para incidir sobre los aspectos más negativos de dicho Cambio Global.

La presente ponencia pretende introducir cómo se propone desarrollar este proceso, refiriéndose, como ejemplo, a la evolución y posibilidades de transformación del caso asturiano. Comunidad autónoma en la que las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (DROT1991) aprobadas en enero de 1991 (Decreto 11/91, de 24 de enero) fueron el primer instrumento de ordenación del territorio regional aprobado en España. Directrices sobre las que, después, se articularon documentos de planificación territorial, como el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), el Plan de Ordenación del Litoral (POLA)<sup>1</sup>, o distintos planes de incidencia supramunicipal, que han contribuido a mantener en valor un patrimonio territorial y humano que puede considerarse como una de las principales riquezas y aportación de las generaciones actuales a las generaciones venideras del Principado.

---

<sup>1</sup> No se pueden dejar de valorar medidas derivadas de este proceso temprano de ordenación del territorio que, como por ejemplo la protección contra la transformación urbanística de los primeros 500 metros litorales de suelos rústicos, han sido también medidas innovadoras en la planificación territorial, y que, en este caso, han evitado el deterioro de las costas asturianas hasta los desafortunados niveles producidos en otras Comunidades Autónomas. Medida ejemplar que, poco a poco, el resto de Comunidades Autónomas litorales han ido integrando en su planificación territorial, con años de retraso sobre la iniciativa del Principado.

## Condicionantes globales al desarrollo territorial.

El siglo XXI está reflejando la materialización de lo que antes hemos denominado “cambio global”, concepto que se ha definido como “proceso derivado de las transformaciones físicas, financieras, económicas, sociales, climáticas o ambientales, en general, que por su magnitud e intensidad, afectan y condicionan de manera significativa, tanto a nivel local como global, la dinámica del planeta tierra y de sus habitantes”. De hecho, este “cambio global” implica cuatro procesos concretos:

Globalización económica: Manifestada a través de dinámicas de deslocalización por cambios en las ventajas comparativas de los distintos territorios, a medida que se incrementa el libre mercado internacional con pautas de salarios, condiciones de vida y exigencias ambientales muy diferentes. El crecimiento de la población mundial y de las economías en desarrollo, llevan a una situación de fuerte inestabilidad y encarecimiento de los precios de las materias primas, que vienen también incentivados por la especulación. La cuestión energética tiene una especial importancia en este proceso.

Globalización financiera: La especulación inmobiliaria y en los mercados de futuros, así como el uso de derivados financieros, han estado en la base de la actual crisis mundial, que ha obligado a una reacción de los estados que se han endeudado para salvar los mercados financieros y paliar las consecuencias de la crisis. La crisis económico-financiera actual del mundo desarrollado ha mostrado que el poder económico, beneficiado por una globalización financiera y unas ventajas de deslocalización inmediata del capital a través de internet, tiene un poder político real y transnacional creciente, y cada vez condiciona en mayor medida la política aplicada por los gobiernos.

Globalización social: La sociedad, en su conjunto, cada vez se encuentra más sometida a procesos culturales y a cambios migratorios inducidos por las distintas condiciones de vida en las distintas partes del planeta. Y es alienada por unos medios de comunicación globales que generan pautas de consumo y muestran condiciones de vida lujosa, como prototipo de una determinada formación social, que, en un marco de fuerte incremento en las desigualdades sociales, tratan de potenciar la generalización de la sociedad de consumo despilfarradora en el conjunto del planeta.

Globalización ambiental: Los anteriores procesos van unidos a crecientes efectos externos negativos ambientales, producidos por acumulación de impactos locales, también crecientes. Las consecuencias ambientales globales se concretan en el Calentamiento global asociado al cambio climático, en la mayor contaminación, lluvias ácidas, pérdida de biodiversidad, generación de basuras, degradación del patrimonio natural y cultural, o desertificación de áreas rurales abandonadas.

En este marco, las previsiones de continuación del crecimiento económico global, medido por la evolución del PIB, parecen bastante probables; a menos que nuevas crisis o el deterioro de las condiciones sociales o ambientales lleven a situaciones de ruptura de las bases del modelo capitalista de sociedad de consumo, prevalente en la actualidad. Pero, en todo caso, es preciso señalar que tras la crisis de 2007, el marco internacional presenta una gran inestabilidad socioeconómica, sin que existan Escenarios claros para el mismo, ni siquiera en el horizonte del medio plazo. De hecho, las previsiones de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco

Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), o la Comisión Europea, cambian continuamente. No obstante, a la hora de enfocar los Escenarios a que han de enfrentarse unas Directrices o Planes de OT, es necesario valorar, en el triple sentido socioeconómico, ambiental y territorial, los efectos de las políticas impuestas por la Comisión Europea (CE) en conjunción con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Central Europeo (BCE) a los países del sur de Europa y, en particular a España, que han tenido, y siguen teniendo, unos efectos muy negativos sobre la actividad económica, el paro y el bienestar de la población, confirmando los resultados históricos en otros ciclos recesivos en que esas mismas políticas ya se han aplicado. Y nuestro ejemplo asturiano no es una excepción en ese sentido.

En todo caso, queda claro que los países europeos han ido alejándose cada vez más de las posiciones económicas globales más relevantes, y que en la actualidad los centros de actividad económica más pujantes se localizan en Asia oriental, Brasil y EEUU. El Pacífico sustituye al Atlántico, y Europa y España van situándose, cada vez más, en la periferia del poder y del control económico. Lo que tiene claras consecuencias desde las perspectivas socioeconómicas, del comercio exterior y de las condiciones de bienestar. Las relaciones a más larga distancia crecerán y el transporte marítimo y el aéreo, tanto por motivos comerciales como turísticos, tendrán un peso creciente en las relaciones europeas, y consecuente y previsiblemente, también en las españolas o, siguiendo con lo que será nuestro ejemplo, en las asturianas.

Otro aspecto claro es que el Cambio Global nos conduce a enfrentarnos a un mundo con crecientes problemas territoriales y ambientales, cuyas consecuencias son crecientemente globales, pero cuya plasmación final necesariamente tiene una dimensión territorial. Y muchos de estos problemas van agravándose de forma incremental, poco a poco, como consecuencia de las agresiones –grandes o pequeñas- que se van acumulando en distintos territorios y en el medio ambiente, hasta llegar, en ciertos casos, a un nivel en que se producen cambios cualitativos que hacen a esos problemas de muy costosa solución, o los convierten en irreversibles.

Problemas como el Calentamiento Global y sus consecuencias sobre el cambio climático, la contaminación en nuestras ciudades y de nuestros océanos, la pérdida de biodiversidad o el deterioro del agua de nuestros ríos, son problemas reconocidos a nivel global, con clara incidencia en territorios particulares, que han hecho que se pongan en marcha, desde Naciones Unidas o desde la Unión Europea, estrategias, programas y convenios que tratan de avanzar, a duras penas y con enormes resistencias, en su solución, o en la mitigación de sus efectos más negativos.

Entre estos problemas, el del Calentamiento Global es uno de los que pueden tener consecuencias más desastrosas para la humanidad en el medio plazo; aunque, a más largo plazo, la insostenibilidad de la generalización de la sociedad de consumo de los países desarrollados al total de la población del planeta, presenta una contradicción insoluble respecto a la disponibilidad potencial de recursos para su satisfacción, que puede acarrear graves consecuencias para la paz mundial.

En este marco, uno de los problemas más directamente asociados con el Calentamiento Global y con las tensiones de una demanda en aumento sobre unos recursos disponibles cuya oferta sólo puede adecuarse a precios crecientes, se encuentra en el campo de la energía. Por ello, la Unión Europea ha puesto el tema energético entre los asuntos más

importantes de su agenda de futuro. La volatilidad de los precios de la energía, el riesgo de interrupción de suministro por parte de países externos a la UE, la falta de conexión entre las redes eléctricas de los países de la UE y las dificultades de acceso de los distribuidores a los mercados del gas y de la electricidad, son los principales factores que han incidido en las políticas regulatorias de la energía de la UE, junto a los objetivos asociados a esta política, de la lucha contra el cambio climático.

En este sentido, en la UE están vigentes las exigencias mínimas, para el horizonte del 2020, de reducir un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), aumentar un 20% la parte de las energías renovables en la combinación energética de la UE y lograr el objetivo del 20% de eficiencia energética. Con más detalle, para avanzar en la garantía de cumplimiento de los objetivos establecidos se han establecido sucesivas Directivas centradas en la eficiencia energética o en la disminución del consumo de energía primaria. El objetivo final sería avanzar hacia una economía competitiva baja en carbono para 2050, según se pretende en la Hoja de Ruta “Hacia una economía hipocarbónica y competitiva para 2050 COM(2011) 112 final”.

En esta Hoja de ruta, la electricidad desempeña un papel central, y gracias a su impulso se pretende eliminar gran parte de las emisiones de CO<sub>2</sub> al horizonte del 2050, sustituyendo parcialmente los combustibles fósiles en el transporte y en la calefacción, y potenciando el uso de las energías renovables en la generación eléctrica. En este marco, las principales medidas, que deben tener una concreta definición territorial, han de ir dirigidas a conseguir un sector eléctrico totalmente descarbonizado, una industria con una muy fuerte mejora en la eficiencia (intensidad energética), y una mejora similar de la eficiencia y en la sustitución parcial de los combustibles fósiles en el transporte, la calefacción y, en el medio urbano; ámbito, este último, donde se aboga por la utilización de energías renovables distribuidas en redes inteligentes, acompañada de la mejora del rendimiento energético de los edificios existentes y de la exigencia de que los edificios construidos desde 2021 tengan un consumo de energía casi nulo.

En todo caso, se considera urgente el que todos los países miembros dispongan, lo antes posible, de una Hoja de Ruta para avanzar en la dirección y hacia los objetivos señalados para 2050. Y, obviamente, es imprescindible que la ordenación del territorio incluya e integre entre sus determinaciones, la manera de colaborar en la consecución de los anteriores objetivos. No obstante, en el marco actual, cada vez está más claro que la consecución de estos objetivos en el seno de la UE exige avanzar hacia una política y una regulación energética común, que permita converger hacia un mercado común energético; establecer unas bases claras sobre en qué tecnologías se ha de invertir, con seguridad jurídica y una estabilidad imprescindible a largo plazo para el sector eléctrico; lograr un mucho más elevado grado de interconexión energética entre todos los países de la UE, que posibilite una mejor y mayor posibilidad de exportación/importación energética, sobre todo de los excedentes energéticos provenientes de energías renovables; una armonización de la fiscalidad y de los subsidios energéticos que internalicen de forma común los efectos externos (positivos y negativos) asociados al ciclo de vida de los distintos tipos de producción y consumo de energía; y una hoja de ruta a largo plazo (horizonte 2050) de la UE que sea la síntesis integrada, concertada y coordinada de la de cada uno de los países que la integran. Y criterios disciplinarios más ágiles para asegurar que los acuerdos y Directivas se cumplen.

España presenta una particular fragilidad desde el punto de vista energético, pues depende casi al 100% de sus importaciones de petróleo, de gas natural y de uranio, y en del orden del 70% de sus importaciones de carbón. Y esta fragilidad se manifiesta tanto por el riesgo de desabastecimiento en situaciones de crisis (algunas de las cuales ya se han producido a lo largo de las cinco últimas décadas) como en su dependencia de la evolución exterior no controlable de los precios de la energía. Y ello, ante una situación en la que, además, su aislamiento de la Europa del norte (isla energética con Portugal) incide muy negativamente en la capacidad de adecuación puntual de la oferta a la demanda eléctrica, por ejemplo.

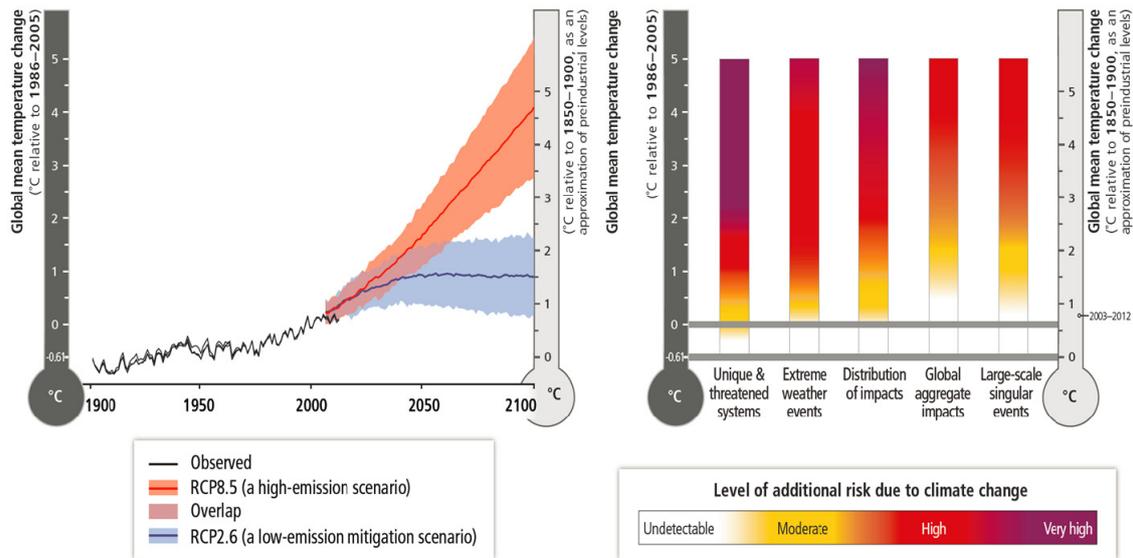
En todo caso, los Escenarios de evolución previsible de la energía vienen muy condicionados por la evolución de los precios del petróleo, que no sólo está asociada a factores de oferta y demanda, sino que registra procesos condicionados por motivaciones políticas y por la capacidad de control de la oferta diaria que tiene la OPEP y, en particular, países como Arabia Saudí. Las guerras con Israel, la evolución de los precios para colaborar en la caída y desestabilización de la Unión Soviética, o, en la actualidad, la nueva ayuda a la desestabilización de Rusia en su conflicto con Ucrania, o la defensa ante las inversiones de grandes multinacionales en el fracking y en la búsqueda de nuevos recursos, que harían menos dependiente la oferta de los citados ámbitos tradicionales, son claros ejemplos de esa manipulación política de los precios de la energía, ahora ilógicamente a la baja y situándose por debajo de los 80 \$/barril. En todo caso, es difícil prever Escenarios sostenidos distintos de los de progresivo encarecimiento de los precios, tal y como se refleja en el gráfico siguiente para el petróleo Brent.



Encarecimiento que inevitablemente ayudará a una cierta contención de la demanda y a una racionalización en la eficiencia en el uso de la energía, pero que asociada al crecimiento previsto de la población mundial, y al previsible crecimiento de la producción global para satisfacer sus demandas, necesariamente generará un aumento muy sustancial del consumo energético, de las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas, y, consecuentemente, del Calentamiento Global y de las crecientes y

preocupantes consecuencias a asociadas al mismo, tal y como se sintetiza en la Figura siguiente.

## **LOS GRAVES RIESGOS DEL CALENTAMIENTO GLOBAL. (IPCC. Septiembre 2014)**

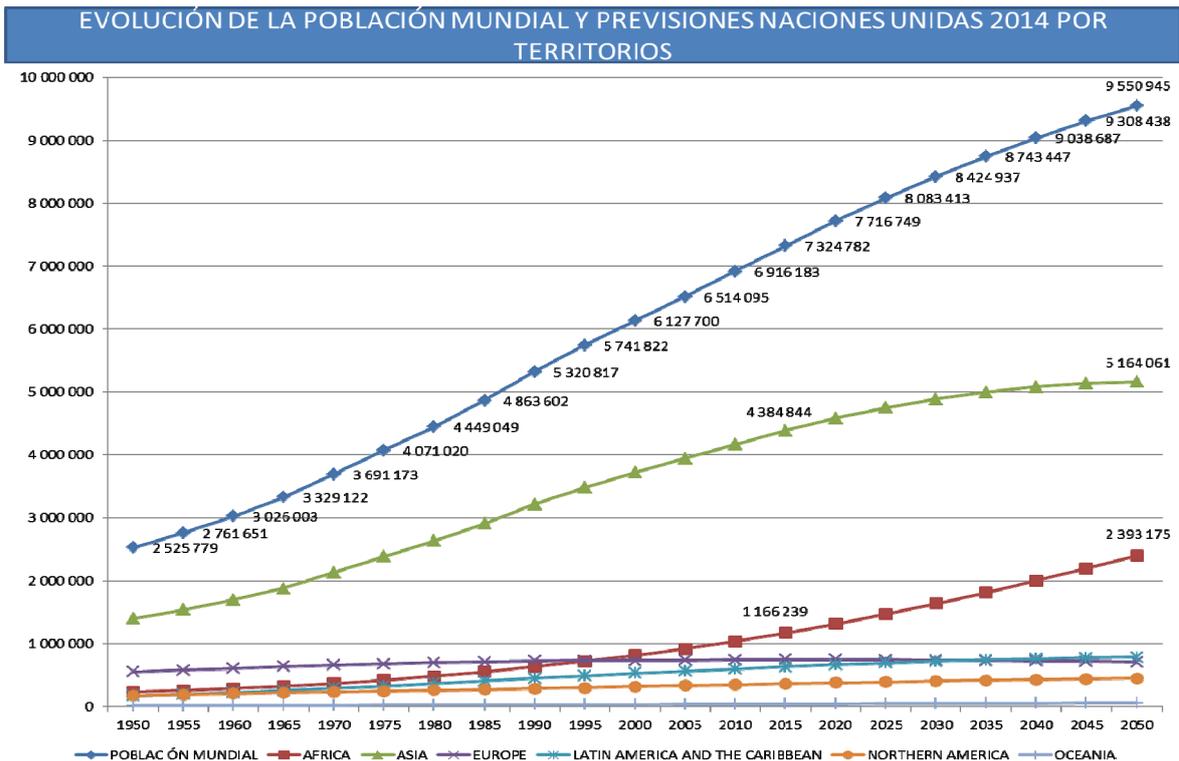


Adicionalmente a estos riesgos hay que tener en cuenta que Naciones Unidas estima que, para 2030, el mundo necesitará un 50% más de alimento, un 43% más de energía y un 30% más de agua potable, no estando claro en qué condiciones de precio y con qué recursos estas necesidades podrán ser cubiertas; lo que da idea de la intensidad de los retos a que se enfrenta el planeta. Porque el crecimiento demográfico mundial va a venir caracterizado por una creciente reducción del crecimiento vegetativo (nacimientos menos fallecimientos) generada por un descenso más acusado del número de hijos por mujer con respecto al también descenso de la mortalidad. Pero el producto de la esperanza de vida por la población existente cada año, que es un indicador de la presión de la población sobre el planeta, sigue creciendo, al menos hasta 2050, lo que indica que continuará el fuerte crecimiento de la presión de esta población sobre los recursos de la Tierra, y las previsible tensiones sobre los precios de los mismos.

Complementariamente, se produce un progresivo envejecimiento de la población del planeta, que adquiere características más severas en los países más desarrollados, donde sólo puede ser compensado por la inmigración. Problema particularmente grave en la UE y en España (y aún mayor en nuestro ejemplo asturiano) donde la esperanza de vida es muy elevada, y sigue creciendo, a la vez que la propia estructura demográfica y las tasas de natalidad y fecundidad hacen que el número de hijos por mujer se sitúen muy lejos de los niveles exigidos para el mantenimiento de la población.

Los necesarios flujos migratorios para equilibrar la dinámica demográfica en los países desarrollados, vienen también incentivados por las fuertes desigualdades en los niveles de renta y bienestar, que hacen que las tensiones migratorias desde los países más

desfavorecidos a los desarrollados sigan creciendo. La ONU estima que los deseos migratorios afectan a una población del orden del 10% mundial. La Unión Europea es uno de los ámbitos atractores de esta población más significativo, como consecuencia del crecimiento demográfico en su entorno geográfico (básicamente África) y en los países históricamente colonizados por los estados actuales de la UE (por razones de lengua y cultura), así como por las fuertes desigualdades de renta y bienestar entre estos países y la UE.



También las fuertes desigualdades en niveles de renta y bienestar entre los propios países miembros de la UE generan movimientos migratorios internos muy significativos, principalmente desde el este de Europa, a los que se han añadido movimientos desde el sur hacia el norte como consecuencia de la crisis actual (España y Asturias pierden población por emigración de población activa). Adicionalmente, en el seno de la UE se producen otros movimientos migratorios por motivos de estudios, investigación o climáticos, asociados estos últimos a los desplazamientos de los jubilados del norte de Europa hacia los países del sur en búsqueda de sol y clima, que también afectan a la dinámica territorial española (litoral mediterráneo y archipiélagos, sobre todo y, en mucha menor medida, a Asturias).

Desde una perspectiva complementaria respecto al objetivo de disponer de un capital humano (población potencialmente activa cualificada), que es el principal recurso con que puede contar un territorio, las directrices territoriales asociadas a las dotaciones para la población deben recoger, necesariamente, los objetivos de la UE para la mejora de la productividad asociada al conocimiento. Lo que lleva a que uno de los objetivos prioritarios de la Estrategia UE 2020 sea la cualificación de la población europea, estableciendo como tal el "Mejorar los niveles de educación, en particular con el objetivo

de reducir el índice de abandono escolar a menos del 10% e incrementar al menos al 40% el porcentaje de personas de entre 30 y 34 años que finaliza los estudios de enseñanza superior o equivalente”, siendo imprescindible que la planificación territorial incorpore medidas que colaboren, de forma activa, al logro de unos de los objetivos capitales –sociedad del conocimiento- para la mejora del bienestar de la población futura de un territorio europeo.

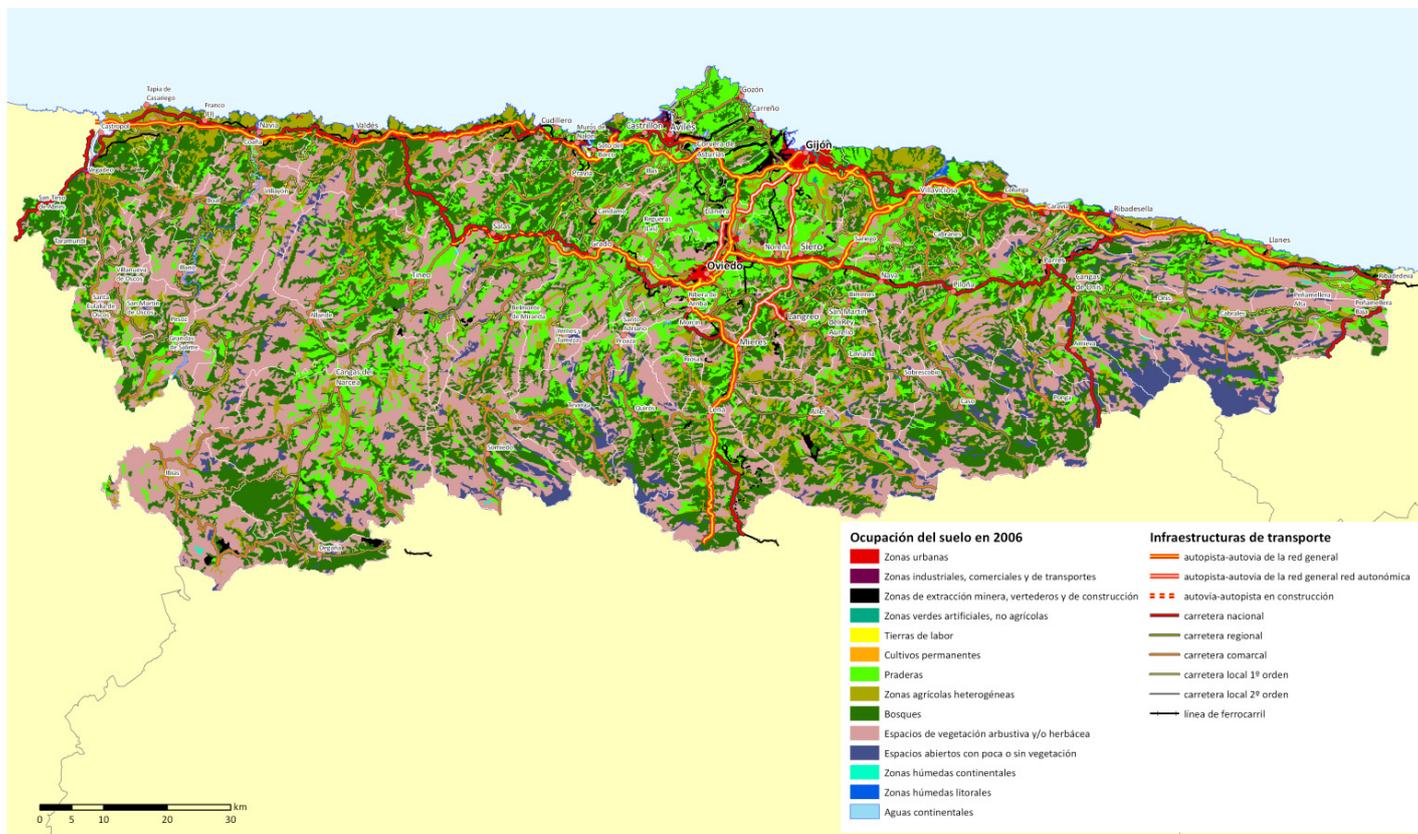
De forma similar, una propuesta de OT también tiene que considerar el resto de Objetivos y condicionantes derivados de la dinámica previsible a medio-largo plazo bajo los Escenarios derivados de las políticas transnacionales o nacionales de incidencia socioeconómica, ambiental o territorial sobre el territorio objeto de planificación. Así, es imprescindible tener en cuenta lo establecido en la Estrategia Territorial Europea (Europa 2020) o en la Agenda Territorial Europea 2020, adicionalmente a los condicionantes del resto de documentos con incidencia relevante en aspectos socioeconómicos, territoriales o ambientales de la Unión Europea (UE), que son de obligado cumplimiento por sus países y regiones miembros. Y, en particular, las perspectivas derivadas de la actual regulación de los Fondos Estructurales Europeos para el período 2014-2020; o la propia regulación o políticas españolas previstas, o en marcha, en este capítulo; o las de efectos más directos, socioeconómicos, ambientales o territoriales. en el panorama de las políticas de incidencia regional en España.

En todo caso, la OT actual debe pretender colaborar en el freno y reversión de la negativa dinámica socioeconómica registrada desde 2008 en España hasta la actualidad, y ayudar a mantener e incentivar la protección y puesta en valor del patrimonio territorial, puesto en cuestión por algunas de las políticas y regulaciones aprobadas, sobre todo, desde 2012 hasta la actualidad.

## **Introducción al ejemplo asturiano.**

El Principado de Asturias tiene unas características geográficas, económicas, ambientales y culturales específicas, relativamente semejantes a las del resto de territorios de la Cornisa Cantábrica, pero singularmente diferentes del resto de territorios españoles. Su configuración, desde un norte marino (Mar Cantábrico) a un sur montañoso (Cordillera Cantábrica) y su sucesión de valles fluviales de este a oeste, dan al territorio asturiano una enorme diversidad y un extraordinario valor ambiental y paisajístico, con una geografía compleja y una biodiversidad de singular riqueza.

Su poblamiento histórico, inicialmente disperso y basado en un medio rural con explotaciones agrícolas muy condicionadas por la geografía y micro-climatología de la zona, en los valles y rasas costeras, con apoyo en las explotaciones forestales y ganaderas en las zonas de montaña, y de la pesca en los concejos litorales, ha sufrido grandes transformaciones sucesivas, asociadas a sus recursos minerales (carbón), a la siderurgia, metalurgia y al turismo y un sector de servicios de peso creciente, que le han ido llevando a un modelo territorial cada vez socioeconómicamente más concentrado: en el Área Central Asturiana (ACA), que se configura funcionalmente como un área metropolitana, y, en mucha menor medida, en algunos municipios litorales.



El proceso de transformación asturiana fue abordado por las antes señaladas y vigentes DROT1991, pero estas directrices contienen muchos criterios excesivamente generales de ordenación territorial, que no se hicieron vinculantes en su aprobación, y que requerirían una mayor concreción y precisión. Precisamente éste fue uno de los aspectos contemplados en la Revisión (DROT2013) que se propuso por FUNDICOT al Principado (que sirve de referencia, como ejemplo a esta ponencia) ante los nuevos problemas, capacidades, limitaciones, potencialidades y riesgos del territorio asturiano en el marco de un planeta en claro proceso de Cambio Global.

Adicionalmente, uno de los Objetivos básicos de las DROT1991 -reequilibrio territorial y desarrollo armónico- no se había conseguido 22 años después, en gran parte por la señalada excesiva generalidad de los planteamientos y orientaciones de estas DROT1991, así como por el escaso poder vinculante a nivel municipal de muchas de sus Directrices; que tampoco han logrado revertir la primacía de la intervención sectorial, como también sucede en muchas otras Comunidades Autónomas, aunque existen excepciones cercanas como, por ejemplo, la del País Vasco.

Por otra parte, en la gestión de las DROT1991 se han aplicado poco sus vínculos y determinaciones sobre el planeamiento urbanístico municipal, con lo que el resultado territorial se ha apartado significativamente de los Objetivos pretendidos, fundamentalmente en lo que atañe al Área Central Asturiana definida en dichas DROT1991, que ha seguido concentrando población inmigrante, recibiendo un fuerte

volumen de inversiones infraestructurales (autopistas y autovías, fundamentalmente), en dotación de suelo para actividades económicas (en particular suelo industrial y residencial) y en equipamientos supramunicipales y comerciales, lo que le ha llevado a unos niveles de actividad y de tensiones urbanizadoras desproporcionados respecto a las necesidades de un adecuado equilibrio territorial regional.

Por último en esta breve introducción, pese al indudable acierto histórico de la elaboración, aprobación, contenidos y desarrollo de las DROT1991, es innegable que la situación del Principado, de España, de la Unión Europea (UE) y del conjunto del Planeta, en 2013, difería muy sensiblemente de la que era hace veintidós años, cuando se aprobaron dichas DROT1991. Los crecientes procesos de globalización socioeconómica; la crecientemente agravada dinámica ambiental, con un planeta que ve como sus equilibrios ambientales básicos se ven sobrepasados por el consumo y el deterioro generado por una humanidad también creciente en magnitud y en grado de urbanización; la dinámica de Calentamiento Global acelerada; los nuevos retos surgidos ante la progresiva sustitución de una economía productiva por una economía especulativa; o la actual crisis derivada de esta dinámica financiero-especulativa, pueden afectar muy negativamente al patrimonio territorial de España y, en particular del Principado, y deben ser específicamente considerados. Y ello tanto desde el punto de vista de la afección a la consecución de los Objetivos de equilibrio territorial, cohesión socioeconómica o sostenibilidad ambiental deseables, como desde la perspectiva de las necesidades de adaptación y mitigación de procesos, cuya influencia puede ser muy negativa para la posible evolución socioeconómica, ambiental y territorial de los territorios españoles.

Al ejemplo de cómo estos condicionantes globales influyen en la definición de Escenarios de evolución para el Principado, y a cómo articular en su marco unas posibles Directrices de Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (DROT2013), propuestas por FUNDICOT, se dedican los siguientes epígrafes que sirven para sustentar las principales conclusiones de la ponencia. En este sentido, es preciso subrayar que la propuesta de DROT2013 realizada para el Principado de Asturias, daba una importancia fundamental a la gestión territorial sostenible, por lo que partía del proceso histórico-cultural de agrupación territorial voluntaria e institucional registrado en el Principado, y defendía los Consorcios, con participación de la Administración regional, como marco básico de organización y gestión de los servicios en Asturias; sobre todo en aquellos ámbitos en que el tamaño, presupuesto y posibilidades técnicas de los concejos, recomendaban una organización supramunicipal que conjugara una prestación eficiente de los servicios al ciudadano, con el mantenimiento de la autonomía municipal en la toma de decisiones y una mayor sinergia en la acción pública. La deseable alternativa teórica sería una fusión municipal que integrara concejos asturianos en los ámbitos territoriales funcionales definidos.

Un segundo aspecto fundamental considera la evolución seguida por el Área Central Asturiana (ACA) desde 1991 a 2013, que exigía definir una nueva delimitación para la misma, y un sistema de núcleos urbanos de población más extenso y difuso, proponiendo soluciones a la “recomposición urbanística de los bordes de contacto entre concejos del Área (como los de Oviedo, Siero y Llanera, la ciudad lineal del Nalón, o continuos urbanos costeros), o la necesidad de reordenar y agregar el muy atomizado suelo industrial, dando soluciones a la utilización para actividades complementarias en algunos polígonos, y para su apertura a nuevas actividades en el marco general de buscar un Área Central con un desarrollo más compacto, más eficiente energéticamente, y de

mayor adecuación a los estándares tecnológicos, de promoción de una economía más basada en el conocimiento y más “verde”, compatible con mayores niveles de bienestar para el funcionamiento cotidiano de la población.

El tercer aspecto básico considerado en la propuesta de DROT2013, partía de la realidad de un planeamiento urbanístico regional, y un desarrollo del mismo, ya muy consolidado territorialmente, lo que obligaba a concretar los problemas urbanísticos a los que dar una solución supramunicipal, integrando en la misma los condicionantes del Cambio Global y de las regulaciones y estrategias europeas de incorporación obligatoria (sobre todo en materia energética). Y, para asegurar una adecuada gestión se establecían unos Indicadores de seguimiento anual de la consecución de los Objetivos de las DROT2013, particularizados a nivel de cada concejo, que consideraban, de forma particular, aspectos fundamentales de imperativo europeo o estatal, como la eficiencia energética, la protección de la Red Natura 2000, los condicionantes sobre el ciclo del agua, o los objetivos de la Estrategia Europa 2020, por citar algunos ejemplos concretos. Dichos Indicadores debían servir para establecer la medida en que cada concejo avanzaba hacia el cumplimiento de los Objetivos establecidos, y posibilitar la adopción de las medidas pertinentes, por parte del Gobierno y Administración del Principado, en su caso, en el marco de la ordenación proactiva y adaptativa que se proponía constituyeran las citadas DROT2013.

## **Escenarios de incorporación de la incidencia del Cambio Global en la dinámica propia de evolución de un territorio. El caso asturiano**

Los Escenarios y previsiones para la planificación territorial normalmente se basan en dos tipos de enfoques diferenciados. Uno, de prospectiva cuantitativa, cuando tal cálculo cuantitativo tiene una fiabilidad aceptable, convenientemente interrelacionado para las variables que se tienen en cuenta, y fundamentalmente con las asociadas a los Escenarios demográficos y a las variables externas asociadas al Cambio Global (energía, flujos financieros, calentamiento global, etc.) que son condicionadoras de la evolución del territorio objeto de planificación. Y otro, más cualitativo, desarrollado en el resto de las áreas correspondientes que forman parte de un trabajo de ordenación del territorio (calidad de la gestión territorial, paisaje, etc.) en el que la precisión sobre la evolución o el carácter de las variables implicadas, tanto a nivel internacional, como nacional o regional, necesariamente obliga a referirse a consideraciones más cualitativas (mejora, empeoramiento, incremento positivo, negativo o neutro, etc.) y a cambios de este tipo en los “potenciales relativos de desarrollo territorial”.

No hay que olvidar que la prospectiva no trata de precisar “el futuro” y los valores de las variables asociados al mismo, sino de enmarcar los “futuros posibles” (Escenarios) en los distintos horizontes (fechas para los que se definen, normalmente medio y largo plazo) con particular incidencia sobre aquellas variables o aspectos que pueden ser determinantes en la evolución analizada hacia los mismos. Y que, en este marco, el Objetivo fundamental de la planificación es evitar que el territorio evoluciones hacia los peores Escenarios, desde la perspectiva de los Objetivos definidos para el mismo, y procurar activar procesos que colaboren a una evolución hacia el Escenario más cercano a los contenidos de dichos Objetivos.

Los Escenarios normalmente tenidos en cuenta (y que fueron los considerados en la prospectiva que se realizó para el caso asturiano) se resumen en cuatro; que, de una forma integrada respecto a las distintas denominaciones utilizadas por las fuentes tradicionales que sirven de base para la consideración de las variables exógenas en su definición (Organismos de Naciones Unidas, OCDE, Unión Europea, etc.), podemos resumir en: el tendencial; el óptimo; el pésimo; y el más probable (considerado normalmente como medio en el marco de los objetivos pretendidos).

En estos Escenarios se pretende definir los elementos básicos que permiten configurar los distintos Modelos Territoriales asociados a los procesos y variables que pueden condicionar la evolución futura del poblamiento, la actividad y los recursos del territorio objeto de planificación, modificando, o consolidando sus pautas de transformación territorial vigentes en el momento del análisis.

### **Escenario optimista.**

En el Escenario optimista se recogen aquellas situaciones factibles más favorables para las variables o aspectos analizados desde el punto de vista de los Objetivos pretendidos para el territorio. En el marco general descrito por los condicionantes del Cambio Global y por los Objetivos vigentes en la Unión Europea, este Escenario asume una evolución hacia un Modelo económico más centrado en actividades productivas con una mayor base tecnológica, reduciendo el peso de la economía intensiva en carbón existente en la actualidad, y prevé un sector servicios más asociado al conocimiento y a la calidad que al turismo y restauración de bajo valor añadido. Supondría una cualificación y aprovechamiento óptimo de la fuerza de trabajo territorial; un crecimiento de la I+D+i; y un avance hacia una sociedad del conocimiento en el sector servicios, y hacia una industria de alta tecnología, con innovación propia. Todo ello se asocia a un fuerte incremento de la productividad, sobre todo en los ámbitos con mayor peso de la I+D+i en el PIB. Este Escenario también asume que se produce una cierta recuperación económica, global y europea, que permite relajar las medidas de ajuste fiscal, e invertir y mantener la sociedad del bienestar, así como potenciar dicha I+D+i y los factores de máxima incidencia en la productividad.

Desde el punto de vista energético, supone que los precios del petróleo, a medio plazo, se situarán en el entorno de los 90 € el barril Brent spot (fob) y en el de los 130 €/barril a largo plazo; y que las políticas gubernamentales para corregir el déficit de tarifa eléctrico se vean compensadas por el mantenimiento-reducción de los precios energéticos internacionales. Se acepta una reducción de la dependencia energética por la vía de la mejora de la eficiencia en el uso de la energía (intensidad energética), del ahorro y de la potenciación de las energías renovables, en las en España existe un potencial de desarrollo muy elevado, no sufriendo el territorio objeto de planificación desventajas comparativas en sus áreas más vulnerables al precio energético.

En stock de capital productivo, en el que las TIC constituyen el principal elemento de futuro, este Escenario asume un desarrollo fuerte y generalizado de la fibra óptica y del 4G, así como el aprovechamiento de las potencialidades de redes inteligentes y de la “nube” para el incremento de la productividad, la ampliación de mercados y la mejora de la eficiencia en la gestión productiva, la comercialización, distribución y servicios al ciudadano.

En turismo asume la diversificación, regeneración y mejora del valor añadido en el sector, con reconversión parcial del parque de segunda residencia y de uso turístico-inmobiliario, y una potenciación del turismo internacional y de cruceros (en el caso de territorios con puertos) a la vez que se incentiva el turismo nacional y regional de calidad (congresos, gastronomía, cultura,...) asociado a programas integrados de colaboración público-privada, con base en itinerarios con estancia en hoteles de calidad.

La potenciación de la economía verde asociada al sector primario, la puesta en valor de los servicios de los ecosistemas y el aprovechamiento óptimo de tierras de alto valor agrológico, de la agricultura ecológica y ganadería autóctona “de marca” y alto valor añadido, el aprovechamiento óptimo de los pastos y la mejora de la productividad en los sectores ganaderos y lácteos intensivos, todo ello asociado a un aprovechamiento inteligente de los fondos del Primer y Segundo Pilar de la PAC, posibilitan, en este Escenario, un mantenimiento del peso y de la actividad del sector, compatible con el mantenimiento del poblamiento y de la actividad rural tradicional asociada al paisaje de más valor.

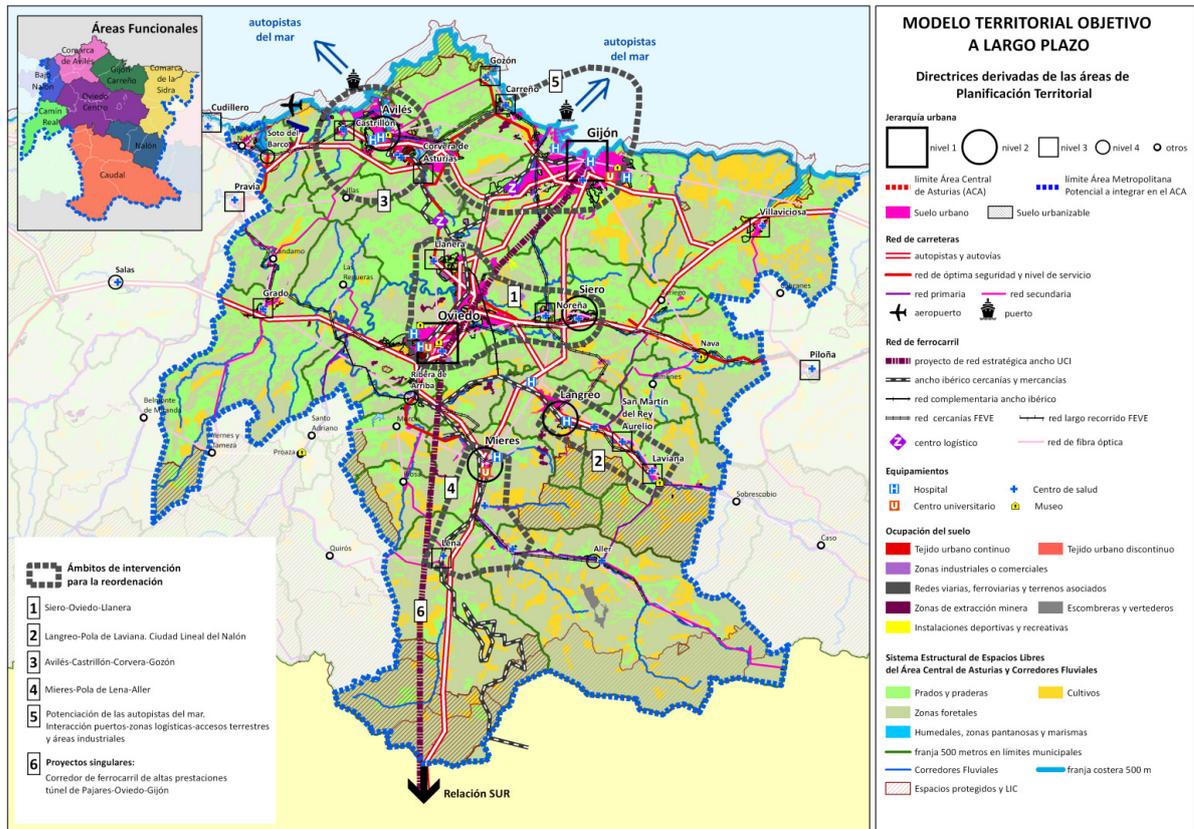
Los núcleos rurales de valor patrimonial (catalogados en el ejemplo asturiano) juegan un importante papel en este Escenario optimista, tanto desde la perspectiva turística, como desde la de soporte al mantenimiento de la población, actividad y paisaje rural tradicional.

Aunque casi con una nula probabilidad, este Escenario optimista asume que todas las infraestructuras previstas en los distintos planes vigentes en 2010 en España (en el PEIT y ahora en el PITVI), de eficiencia y demanda de los correspondientes servicios demostrada, se desarrollen, incidiendo en un cierto recorte del desempleo en construcción por la realización de dichas infraestructuras. Este hecho, en el ejemplo asturiano, significaría, para el largo plazo, una mejora sensible en la accesibilidad ferroviaria del Principado y mejoras más marginales, pero importantes en sentido este-oeste, en carreteras, manteniendo Asturias sus potenciales relativos provinciales asociados al transporte. Desde la perspectiva regional, este Escenario optimista para Asturias supone que la red regional y local propuestas mantienen estándares de nivel de servicio, de seguridad y de viabilidad invernal que permiten una adecuada accesibilidad desde todos los concejos y sus núcleos rurales a las principales áreas de servicio dotacional para el bienestar de la población.

Este Escenario optimista también asume que se racionaliza la gestión municipal, potenciando los consorcios y asegurando una gestión adecuada del territorio; y que se generaliza el impuesto de bienes inmuebles como principal fuente de financiación municipal, separando ésta de la nueva promoción y expansión urbanística. En el ejemplo de Asturias, y como ya se ha señalado, su buena experiencia en los consorcios, y tras la supuesta generalización de estos, en este Escenario ganaría potenciales territoriales relativos, con clara incidencia positiva en el bienestar de la población y en la racionalización del uso de los recursos públicos.

Desde el punto de vista demográfico, este Escenario implica, si es potencialmente factible, como sucedía en el caso asturiano, incremento de población por saldo inmigratorio positivo, ligado a medidas de generación de actividad económica y de empleo capaces de atraer población potencialmente activa del exterior del ámbito planificado; y una distribución territorial de esa población relativamente más equilibrada, por generarse dicho empleo y actividad de forma generalizada (en nuestro ejemplo, en

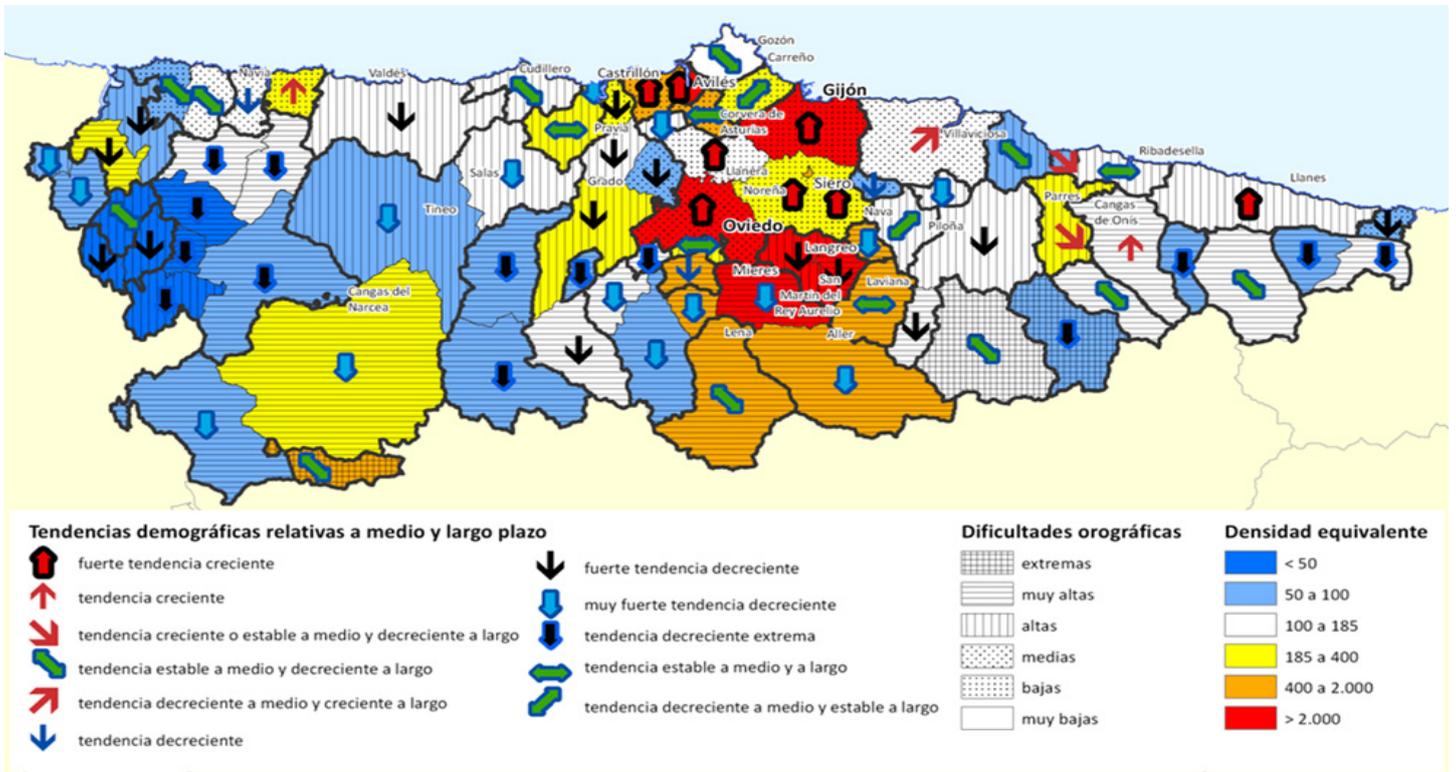




## Escenario tendencial

Un segundo Escenario necesariamente considerado en cualquier proceso de ordenación del territorio, debe ser el denominado Escenario tendencial; que, como su nombre indica, recoge la evolución esperada si las dinámicas registradas en los últimos años se mantienen hacia el futuro sin cambios significativos. Para las variables externas asociadas a la globalización o a la dependencia del exterior de la evolución regional, se consideran las previsiones tendenciales realizadas por los correspondientes organismos internacionales, corregidas en su caso por análisis propios, para singularizar el caso español (o asturiano en nuestro ejemplo).

El Escenario tendencial de aquellas variables en los que la regresión estadística es posible y el margen de error en la misma aceptable, a este Escenario se le asocian los valores esperados más probables de la regresión más ajustada por mínimos cuadrados (lineal, logística, exponencial, potencial, cuadrática,...) de los datos existentes, sobre los que a veces, excepcionalmente, se realizan algunas pequeñas correcciones para subsanar posibles errores, o circunstancias que previsiblemente hayan sesgado los datos de partida. En el ejemplo asturiano, desde la perspectiva socioeconómica este Escenario implica el mantenimiento de las dinámicas actuales, con despoblamiento y envejecimiento de la población regional, más fuerte en el este, oeste y sur regional, menor en el litoral, y con concentración relativa de población en los principales concejos del norte y centro del Área Central Asturiana. Tal y como se ha apreciado en la Figura siguiente.



La evolución tendencial de la vivienda principal va asociada a la dinámica demográfica resultante del análisis correspondiente, y a las tendencias actuales en el proceso de formación de hogares. Dichas tendencias en casos como el de Asturias son, en la actualidad, en ambos regresivas, por lo que la demanda de vivienda principal también lo es, aunque con las diferencias territoriales paralelas a las demográficas, y con el riesgo, para el ejemplo asturiano, de que continúe el deterioro de los núcleos rurales de valor propuestos para su catalogación. A más largo plazo, el proceso de formación de hogares debe ganar actividad, evolucionando en paralelo a la media europea (reducción del número de personas por vivienda) compensando parcialmente el retroceso demográfico en cuanto a la demanda de viviendas principales.

En este Escenario, la demanda de vivienda secundaria, a medio plazo, se va a ver muy perjudicada por la crisis y por el incremento de los costes asociados a la misma (IBI, basura, potencia eléctrica instalada, etc.) que llevarán a propiciar su salida al mercado, y tenderán a generar una mayor bajada de precios en la vivienda. Se exceptúan de esta dinámica las viviendas secundarias de mayor “standing” para las que la demanda está repuntando ya en la actualidad.

El peso de la rehabilitación en este Escenario es reducido por la falta de ayudas públicas ante el ajuste fiscal, y por la bajada de precios de las viviendas, que incide negativamente sobre las ventajas de la rehabilitación. A largo plazo, con posterioridad a 2021, la situación debería revertir, en parte, si la mejora económica internacional y nacional se produce de forma sostenida y sin nuevas crisis, aspectos en los que no hay, ni mucho menos, unanimidad en las previsiones.

Urbanísticamente no son de esperar grandes cambios respecto a las tendencias del último lustro, ante la dificultad de que la política pública incentive la rehabilitación, regeneración urbana y la compactación, evitando la ocupación de nuevos espacios urbanizables. Este Escenario recoge un riesgo importante de continuar la ocupación dispersa y disgregada del territorio, con la consiguiente disminución de la eficiencia energética.

En energía se asumen unos precios del petróleo que evolucionan hacia 115 €/barril, en 2015, con un incremento del orden del 10% sobre los precios medios actuales, a los que hay que sumar los incrementos esperados de las políticas actuales para paliar el déficit de tarifa eléctrica, lo que implica incrementos importantes de precios, que, en el ejemplo asturiano, van a afectar negativamente a sus actividades industriales más intensivas en el uso energético, y que son muy vulnerables a los precios de la energía.

En este Escenario se asume la disminución tendencial, siguiendo la evolución registrada en los últimos años, del peso de la I+D+i en la economía, por disminución de la participación pública y privada en dicha I+D+i.

En las infraestructuras planificadas se asume una fuerte reducción de las inversiones con respecto a la media del último lustro, como consecuencia de las exigencias de reducción del déficit público para España, y de las dificultades de conseguir financiación por las empresas que permitan alternativas de cofinanciación público-privada.

Desde la estructura y funcionamiento municipal, se asume que la nueva regulación de la administración local efectuada en España, impulsará una cierta tendencia hacia la potenciación de mancomunidades y consorcios, con la mejora relativa de la gestión pública, sobre todo en los concejos con menos de 5.000 habitantes; si bien se mantiene la tendencia a utilizar el urbanismo como fuente de financiación municipal, y a incentivar la edificación, si bien con la rémora que implica las reducidas tendencias en la demanda de vivienda y la sobreoferta existente en la actualidad en la misma. Las viviendas vacías en mal estado tenderán a demolerse para ahorrar costes asociados a su existencia, lo que puede hacer irre recuperables ciertos núcleos rurales de interés (problema importante en el ejemplo asturiano).

### **Escenario pesimista**

El tercer Escenario a definir se denomina “pesimista” porque, en general, recoge aquellas situaciones más desfavorables que pueden llegar a darse, con una probabilidad aceptable, para las variables o aspectos incluidos en los Objetivos definidos para la ordenación del territorio, del ámbito concreto que se considere. El elemento más determinante del Escenario pesimista en la actualidad, es el supuesto de que el ajuste fiscal, obligado por el objetivo de déficit cero, integrado en la Constitución española, y por el fuerte crecimiento del endeudamiento público, vaya a seguir reduciendo la capacidad de inversión y de mantenimiento de los bienes y servicios públicos, lo que va a implicar pérdidas significativas en la sociedad del bienestar, en el patrimonio territorial (natural y cultural) y en el empleo asociado a la actividad pública. Además, incorpora que la crisis, el paro y las necesidades financieras públicas en una situación de práctico estancamiento europeo, con ciclos cortos de recesión-repunte, empujan a reproducir el Modelo histórico ligado a la construcción y a la expansión del turismo, y a una segunda residencia masificada y de bajo valor añadido, propiciando la continuación, en los escasos territorios en que ello vaya a ser factible, de la sobreoferta, sobre-urbanización, disminución de

precios y pérdida de calidad y de valor añadido unitario, que, aunque con aspectos positivos a corto plazo, tienen un balance a medio plazo necesariamente negativo en términos económicos, urbanísticos y ambientales.

En energía, este Escenario pesimista asume unos precios del petróleo que evolucionan hacia 170 €/barril, en 2015, lo que unido a los incrementos del precio de la energía en España, asociados al déficit de tarifa eléctrica y al control oligopolístico de los mercados energéticos, llevaría a una afectación muy negativa a los costes de transporte y al de las actividades industriales más vulnerables a los precios de la energía, propiciando cierres y deslocalizaciones de actividades, con grave incidencia sobre la producción y el empleo en los ámbitos en los que se localizan las citadas actividades.

En este Escenario se disminuye significativamente el peso de la I+D+i en la economía por la fuerte disminución de la participación pública en la misma, y la paralela disminución de la privada.

En las infraestructuras planificadas se asume una muy fuerte reducción de las inversiones como consecuencia de las exigencias de reducción del déficit público para España, y de las dificultades de conseguir financiación por las empresas que permitan alternativas de cofinanciación público-privada. Esta disminución también afecta a las disponibilidades financieras para mantenimiento del stock de infraestructuras existentes, lo que implica pérdidas en accesibilidad, nivel de servicio y seguridad en las redes.

Desde la estructura y funcionamiento municipal se produce un deterioro en el mantenimiento de los servicios públicos, una resistencia a la búsqueda de soluciones consorciadas o mancomunadas, el intento de utilización del urbanismo como fuente de financiación municipal, lo que sólo va a ser factible en casos puntuales dispersos que empeorarán el funcionamiento integrado del territorio y la eficiencia energética. A la vez se crearán mayores niveles de movilidad obligada, sólo subsanables por vehículo privado, y nuevos deterioros sobre el paisaje.

Igualmente, también en el Escenario pesimista se incorporan las tendencias más negativas posibles en la evolución de los distintos sectores del medio rural y de la actividad del sector primario, continuándose la pérdida acelerada de actividad, empleo y renta, con mayor incidencia en las zonas más desfavorecidas, lo que implicará el práctico abandono de la explotación en el sector en estos ámbitos.

Este Escenario implica pérdida de población por emigración asociada a la continuación de la crisis y al empeoramiento de las condiciones productivas, fundamentalmente por incremento de los precios de la energía, y por empeoramiento del acceso a los servicios públicos por déficits en su mantenimiento, lo que incitaría a la deslocalización de actividades dependientes de estos precios y servicios. En el caso de Asturias, el alto grado de envejecimiento de los concejos más despoblados, sin capacidad de generar grandes emigraciones, hace que la crisis incida, en el marco de este Escenario, en mayor medida en concejos medios y grandes, donde se localizan las empresas susceptibles de ser más afectadas por las crisis. Los concejos de menor población y los núcleos rurales continuarían su regresión asociada a un crecimiento vegetativo muy negativo por la elevada tasa de envejecimiento de la mayoría de ellos.

La evolución de la vivienda principal en el Escenario pesimista va asociada a la dinámica demográfica regresiva incorporada en el mismo, y a un proceso negativo de formación de

nuevos hogares como consecuencia de la crisis y de la emigración. Las viviendas principales tienden a disminuir con desequilibrios territoriales paralelos a los demográficos. Los factores considerados hacen que la demanda de rehabilitación y las ayudas para la misma se estimen muy reducidas. Las viviendas vacías en mal estado tenderán a demolerse para ahorrar costes asociados a su existencia, lo que hará irrecuperables ciertos núcleos rurales de interés.

En síntesis, el resultado de este Escenario pesimista, que una ordenación del territorio adecuada debe considerar desde la perspectiva de incentivar las medidas que eviten o mitiguen su posible materialización, sería un fuerte deterioro del patrimonio territorial (natural y cultural), del capital productivo (humano, infraestructural, edilicio, industrial, etc.) y del bienestar social de la población residente en el territorio considerado.

### **Escenario probable, proactivo y adaptativo.**

Como se ha señalado, los marcos definidos por los tres Escenarios anteriores se completan con un cuarto Escenario, definido como “probable” o “medio”, porque se considera como el que, en media, será el más probablemente alcanzable en el marco de los objetivos pretendidos, en el corto y medio plazo más inmediato.

En teoría, debería ser un Escenario que se situara entre el tendencial y el optimista, ya que este Escenario trata de incorporar los resultados esperados de las acciones previstas por el plan (en nuestro ejemplo asturiano, las DROT2013) que se supone que deben mejorar la evolución tendencial, y acercarnos hacia los Objetivos que vendrían reflejados, de la mejor forma alcanzable, en el Escenario optimista.

Adicionalmente, el Escenario probable en ordenación del territorio, da mucho valor en su definición al proceso histórico de gestión territorial, y a su eficiencia; y así, a la hora de recoger aquellas actuaciones previstas, y situaciones derivadas entre las asociadas a los Escenarios optimista, tendencial y pesimista, que previsiblemente se lleguen a ejecutar, atiende a dicha dinámica histórica de gestión eficiente (o ineficiente) como criterio adicional para evaluar la posibilidad de acercar los resultados previsibles iniciales hacia los Objetivos del plan, corrigiendo la situación tendencial hacia la optimista, y evitando la evolución hacia la pesimista o más desfavorable esperable.

En una dinámica de ordenación del territorio proactiva y adaptativa, como se debe contemplar en un proceso de ordenación del territorio actual, tan dependiente y vulnerable a factores externos, el Escenario probable, o medio, se va redefiniendo de forma continua, a medida que se va ejecutando el plan y se van viendo sus resultados; lo que también nos va a mostrar, consecuentemente, los cambios que pueden ser preceptivo ir incorporando en los otros Escenarios ante la dinámica real de las variables consideradas. Por eso lo normal es que las referencias al Escenario probable se centren en el horizonte del corto-medio plazo, y que como valores iniciales para el mismo se consideren los medios de los otros Escenarios, hasta que el plan se pone en marcha y empiezan a apreciarse resultados de su incidencia.

En España, el Escenario probable va a venir fuertemente condicionado por la continuación de la crisis, el paro y las necesidades financieras públicas en una situación de práctico estancamiento socioeconómico, con ciclos cortos de recesión-repunte en el crecimiento del PIB, que continuarían definiendo el marco europeo y español tras los períodos electorales de 2014 y 2015. Situación que empuja a reproducir un Modelo

histórico ligado a la construcción y a la expansión del turismo y segunda residencia masificada y de bajo valor añadido, propiciando la continuación, en los escasos territorios en que ello vaya a ser factible, de la sobreoferta, sobre-urbanización, disminución de precios y pérdida de calidad y de valor añadido unitario, que, aunque con aspectos positivos a corto plazo, tiene un balance a medio plazo necesariamente negativo en términos económicos, urbanísticos y ambientales. La materialización en mayor o menor medida de estas líneas de acción dependerán, obviamente, de los propios resultados electorales de 2015, y de los objetivos de las mayorías que alcancen los Gobiernos regionales y de los concejos.

Así, siguiendo con el ejemplo asturiano, y utilizando éste para concretar de forma específica lo que serían los elementos determinantes de la definición de un Escenario probable, que es, fundamentalmente, el elemento base para una gestión territorial proactiva y adaptativa, podemos señalar que, en el Escenario probable para 2015 (horizonte establecido en el Programa de trabajo inicial), el Principado registra cambios que son negativos en:

- el aspecto demográfico (reducción de población y empeoramiento de la estructura demográfica);
- en el del empleo y paro, aunque con una situación relativa mejor que la media estatal;
- en la productividad y especialización funcional (por baja incidencia relativa de actividades de alta productividad y valor añadido);
- en el medio rural y el urbanismo, ya que en el Escenario probable no hay diferencias apreciables en las políticas con respecto a la tendencia del último lustro. Las políticas de rehabilitación (Ley de las 3R, plan de vivienda o modificación de la regulación de alquileres) no disponen de fondos significativos para dar lugar a cambios estructurales, ni la demanda social está en condiciones de afrontar este tipo de cambios en este horizonte, en el que las previsiones del Escenario tendencial son las más probables. La dinámica municipal de suelo y vivienda en un bienio, 2014 y 2015, que estará presidido por el carácter electoral de estos años, llevará a una continuación de la política anterior, con pocas probabilidades de que haya cambios sustanciales hacia los Objetivos deseados. Si se produce la aprobación de los instrumentos de desarrollo de las DROT2013 sobre vivienda o rehabilitación, y se aportan los fondos necesarios, cosas en ambos casos poco probables antes de 2016, se podría producir un cambio positivo en materia de valoración del patrimonio edificado, y una mejora del acceso a la vivienda en alquiler para los estratos de población con mayores dificultades para dicho acceso, incidiendo muy positivamente en los objetivos pretendidos al respecto;
- es de esperar una incidencia negativa de la trasposición estatal de las Directivas europeas sobre libre implantación del comercio y restricción a las limitaciones al funcionamiento del mismo, en lo que respecta a la estructura municipal del comercio urbano y a su integración morfológica y funcional en los correspondientes núcleos de población;
- en la I+D+i, con tendencias actuales a la disminución de su peso, muy alejadas de las deseables;
- en transportes terrestres, la situación se acercará al Escenario pesimista por la fuerte reducción de las disponibilidades de inversión del Ministerio de Fomento, fricciones por la reorganización de RENFE y ADIF, y su progresiva privatización de servicios, y la priorización de las actuaciones y cofinanciación de fondos europeos asignados fuera del Principado (fundamentalmente en AVE a Galicia y Extremadura). Puertos,

aeropuerto y ZALIA, en la medida en que sean capaces de gestionar, con políticas integradas y concertadas público-privadas, la generación de nuevas demandas, podrán modificar una tendencia que, hasta la actualidad es negativa, y define un Escenario probable del mismo signo;

- y en la vulnerabilidad energética (con un problema muy grave por la incidencia del crecimiento previsto para el precio de la energía a corto-medio plazo, pese a su reducción coyuntural actual hasta niveles de 80~/barril, en gran parte influido por las políticas asociadas a la reducción del déficit de tarifa eléctrica). En materia energética la situación probable es la del Escenario pesimista por haberse agravado las tensiones sobre los precios de la electricidad en España, y porque la judicialización de los procesos por las medidas aprobadas (contra las renovables y contra el sistema en su conjunto) empezarán a generar sentencias que probablemente obligarán a indemnizaciones de las administraciones a las mismas; que habrán de repercutirse en los precios ante las exigencias del déficit cero. Las posibilidades de soluciones óptimas a largo plazo, como es el desarrollo de la energía distribuida con autosuficiencia local, son mínimas o con desarrollo anecdótico; al menos hasta una modificación muy sustancial de la normativa energética generada, sobre todo, en los dos últimos años.

Por el contrario, las tendencias iniciales positivas se recogen en:

- el capital humano (buena cualificación de la población potencial activa, aunque su volumen se reduzca);
- en las desigualdades de renta (las diferencias se incrementan en menor medida que en la media nacional, y el alto porcentaje de pensionistas y el menor nivel relativo de paro hacen que la estabilidad en dicha distribución permita un cierto equilibrio en el consumo, y un bajo nivel de riesgo de pobreza);
- en la valoración de un patrimonio territorial (natural y cultural) que debería servir para incentivar un mayor número de visitantes extranjeros y nacionales, con acciones de colaboración público-privadas fáciles de implementar a corto plazo. Respecto a los criterios para la protección del medio ambiente, la ordenación y potenciación del medio físico y la sostenibilidad ambiental, el Principado parte de una situación relativa positiva por las políticas desarrolladas al respecto, sobre todo en lo que se refiere al PORN y al POLA, así como a la creación y funcionamiento de COGERSA. En el Escenario probable se asume que las políticas sobre los recursos agrícolas, ganaderos, forestales y acuícolas en el medio rural asturiano, se centrarán en la elaboración y desarrollo, con base a las ayudas de la PAC (primer y segundo pilar), de la puesta en valor de las capacidades y potencialidades del medio rural asturiano, de forma compatible con el uso sostenible de estos recursos, del paisaje y de la cultura tradicional del medio, lo que contribuirá, ya en el horizonte del 2018, a una mejora sobre el Escenario tendencial, aunque la intensidad de esta mejora dependerá del balance de objetivos y equilibrio de ayudas que finalmente se establezcan entre el primer y segundo pilar de la PAC, y las políticas asociadas al respecto. En materia de gestión de la biodiversidad, patrimonio natural y paisaje, para el 2018 es asumible en este Escenario probable que se hayan consolidado las positivas líneas de intervención históricas en estas materias, con la aprobación del planeamiento que haya permitido la conversión en ZEP de los elementos de la Red Natura 2000, se haya elaborado el Catálogo de Paisajes Asturianos, y se hayan continuado las medidas de mejora y protección de uno de los elementos de más valor del Principado como es su patrimonio territorial (natural y cultural). Es de esperar que, de una forma

inteligente y ante la fuerte restricción de fondos públicos para la actuación, ésta se centre en ámbitos territoriales específicos, que se declaren prioritarios por el valor de su patrimonio y por el valor añadido que se puede obtener de la intervención sobre el mismo. El resultado para el Escenario probable es que se produzca una mejora del patrimonio territorial asturiano, salvo en el caso de las zonas costeras y en las zonas centrales y norte del ACA, donde es de esperar que las tensiones y presiones urbanísticas se vayan incrementando progresivamente, incentivadas por una política estatal liberalizadora para la ocupación del territorio, que tiende a acercar el Escenario probable al pesimista en estas materias. Tras las elecciones de 2015 la evolución que se siga en este sentido dependerá de la correlación de fuerzas y Gobiernos resultantes de las mismas;

- en política hidráulica no son factibles cambios significativos respecto a la tendencia del último lustro por las restricciones de inversión pública, aunque las presiones de la Unión Europea y la creciente amenaza de sanciones significativas por deficiencias en el saneamiento y depuración con incidencia en la calidad de las masas de agua, puede obligar a dedicar recursos adicionales a este capítulo que, al menos inicialmente, es una de las prioridades establecidas por el Ministerio de Hacienda para la aplicación de la cofinanciación europea en el período 2014-2020;
- en gestión de residuos, es de esperar que se haya resuelto la ampliación y puesta en funcionamiento del Plan de COGERSA, avanzándose en la positiva línea incremental que ha supuesto la política del Principado en esta materia; aspecto de mejora incremental también aplicable a la gestión del medio ambiente atmosférico y a la evolución de la gestión ambiental integrada..
- en el sector inmobiliario, un sector de alta productividad aparente del empleo en el Principado, sobre el que la demanda de viviendas presenta un aumento relativo con respecto a la media estatal, aunque bajo;
- en las TIC, en las que el desarrollo realizado y el funcionamiento del Consorcio existente, son una buena base de partida para aprovechar las potencialidades de un sector de demanda fuerte y con claros potenciales de expansión futura. En TIC previsiblemente continuarán los procesos previstos hasta 2015, con una mejora de los potenciales de las áreas servidas (que no se incrementarán sustancialmente sobre las actuales) para el desarrollo de las actividades asociadas;
- se dispone de suelo suficiente para el desarrollo de actividad económica que, como en el caso de los puertos y aeropuertos, debería servir para fomentar conciertos público-privados que permitieran incentivar el desarrollo de nuevas actividades económicas de alto valor añadido y alta productividad, aprovechando los potenciales de una población potencialmente activa asturiana de buena cualificación, la existencia de centros de investigación y de una Universidad a la que se debería empujar a una mayor colaboración con las empresas en materia de I+D+i y de emprendimiento, en áreas ligadas a la economía del conocimiento y a la economía verde, en las que el Principado presenta elevados potenciales, y sobre las que programas específicos de la Unión Europea pueden ayudar a cofinanciar e implantar para el período 2014-2020;
- existen potenciales positivos en lo que se refiere a la concertación público-privada para el aprovechamiento de los potenciales turísticos del territorio asturiano, donde puertos y aeropuertos deben jugar un peso creciente en la atracción de turismo extranjero. La oferta coordinada, gestionada en red e integrada en paquetes y actividades turístico culturales, ambientales y del conocimiento (congresos, premios, etc.) con medidas gestionables y alcanzables para el horizonte a medio plazo de este Escenario probable, deben potenciar el atractivo diversificado, temporal y

territorialmente, para el turismo también nacional, constituyendo un área de actividad de creciente valor añadido, empleo, productividad y colaboración al equilibrio territorial norte-sur y este-oeste;

- es asumible que se haya producido una integración de los servicios municipales y de bienestar a la población, en el caso de los concejos de menos de 5.000 habitantes, en consorcios con la participación del Principado de Asturias (situación deseable), sin ella, o en mancomunidades, lo que producirá una cierta mejora en el uso de los recursos, y la aparición de un cierto remanente presupuestario que debería servir para incentivar la actividad económica en estos concejos. Con ello se posibilitaría un avance conjunto en los objetivos de mejora de los equipamientos y en el mejor servicio de los mismos a la población.

El resultado final para el ejemplo asturiano, al inicio del medio plazo (2015), es que, aun cuando se hubieran puesto en marcha (a finales de 2013) las políticas previstas en las DROT2013, no habría habido tiempo para registrar cambios sustanciales en las dinámicas comentadas, continuando el proceso territorial de concentración de la población y de la actividad en el norte y centro del Área Central Asturiana, con una expansión hacia sus laterales por la costa (Cudillero-Colunga) y el interior (Grado-Nava), de pequeña intensidad a corto plazo, y previsiblemente de incidencia creciente a mayor plazo en la evolución de este Escenario probable. También se incrementan las diferencias litoral-interior; norte-sur y este-oeste, con excepciones positivas como Cangas de Onís; o negativas, como el ámbito central formado por Santo Adriano, Proaza y Yernes y Tameza.

El Escenario probable para el final del medio plazo (2018) es menos fiable que el establecido para el inicio del mismo (2015) por la fuerte incidencia de los procesos electorales del 2014 (elecciones europeas) y, sobre todo, del 2015. No obstante los elementos considerados en los párrafos anteriores, con la baja probabilidad de que se aprueben las DROT2013 antes de 2016, y con los supuestos de aplicación parcial de las políticas previstas en esas DROT2013, muestran que se continuaría el proceso territorial de concentración de la población y de la actividad en el norte y centro del Área Central Asturiana, con la citada expansión, de intensidad creciente en el tiempo, hacia sus laterales por la costa (Cudillero-Colunga) y el interior (Grado-Nava), aunque con un mayor respeto hacia el patrimonio territorial asturiano, salvo en el entorno de los tres grandes ámbitos generados alrededor de Oviedo, Gijón y Avilés, y en el litoral (véanse las Figuras de las páginas 15 y 16) donde las tensiones serán de intensidad creciente en el tiempo, salvo vuelco en la correlación de fuerzas políticas y en los objetivos de los Gobiernos y políticas implantadas a nivel nacional. La esperada mejora de las políticas sobre el medio rural en este Escenario, lleva a estimar, para este horizonte, una pequeña reducción en las diferencias litoral-interior; norte-sur y este-oeste sobre lo previsto en el Escenario tendencial y un pequeño acercamiento, en ese sentido, a los Objetivos adoptados.

Con respecto a las medidas complementarias de actuación territorial recomendadas para el Área Central, tampoco son previsibles cambios sustanciales en este Escenario probable, respecto al tendencial del último lustro, para el período 2016-2018, si bien en este ámbito tendrán particular relevancia los cambios en el equilibrio de fuerzas políticas que se puedan producir en las elecciones regionales y locales de 2015; y la capacidad de establecer e impulsar desde el nuevo Gobierno del Principado las regulaciones propuestas en las DROT2013 o, lo que sería más deseable, establecer unas

Subdirecciones Regionales del Área Central Asturiana que concreten en su dimensión espacial y sectorial estos Objetivos y medidas, con el detalle necesario para su interpretación unívoca por el planeamiento urbanístico de los concejos, y por la actividad sectorial del Principado.

Pero en un marco estatal que incide fuertemente hacia el Escenario pesimista para esta década, y que va a seguir estando presidido por el elemento más determinante de dicho Escenario pesimista, como es el ajuste fiscal obligado por el objetivo de déficit cero y por el fuerte crecimiento del endeudamiento público, va a seguir siendo reducida la capacidad de inversión y de mantenimiento de los bienes y servicios públicos, lo que va a implicar pérdidas significativas en la sociedad del bienestar, en el patrimonio territorial (natural y cultural) y en el empleo asociado a la actividad pública.

## **Principales Conclusiones sobre los Condicionantes de una Sociedad en Cambio Global respecto a la construcción de Escenarios para la Ordenación del Territorio.**

En primer lugar, todo proceso de planificación territorial debe tratar de evitar los peores Escenarios de futuro previsible, desde la perspectiva de los Objetivos deseados, y ha de contribuir a avanzar hacia el mejor Escenario viable y posible en el medio y largo plazo, desde la perspectiva de los señalados Objetivos.

En segundo lugar, queda claro que es preciso conseguir que la ordenación del territorio que se realice incorpore de forma correcta los procesos de transformación global que se están produciendo en la sociedad actual, y los condicionantes que se derivan de las políticas suprarregionales (globales, europeas y estatales) de forma que sea posible establecer un marco adecuado de evaluación y priorización de actuaciones -selección de las más adecuadas entre las alternativas posibles- que respondan al interés general de la población actual y futura, a la vez que se asegura la sostenibilidad en el tiempo del patrimonio territorial (natural y cultural) que es parte inseparable del patrimonio de una sociedad. Ello exige conseguir un enfoque integral de los problemas y de sus soluciones, considerar un horizonte de definición de Escenarios centrado en el largo plazo, y asegurar un adecuado proceso de información, concienciación y corresponsabilización pública de toda la población y agentes sociales involucrados en el proceso.

La tercera conclusión que cabe derivar del ejemplo de los trabajos realizados en la elaboración de la propuesta de DROT2013 para el Principado de Asturias, es que es absolutamente necesario y perfectamente factible, en general, articular un documento de ordenación del territorio con la dinámica de Cambio Global previsible a medio y largo plazo, estableciendo los mecanismos de defensa y de mitigación y adaptación de los procesos más negativos derivables de esa dinámica para el territorio objeto de intervención. Y que es igualmente factible y necesario concordar la OT que se realice, con las estrategias y normas de incidencia territorial, ambiental y de desarrollo socioeconómico vigentes y previsible en el ámbito europeo, estatal o regional, entendiendo que la OT desarrolla un enfoque general, u omnicomprensivo desde el punto de vista territorial, al fundamentarse en la protección ambiental (sostenibilidad ambiental), sentar las bases de la acción territorial de carácter sectorial (infraestructuras,

equipamientos, vivienda, considerados desde la perspectiva del equilibrio territorial y de la cohesión social) e incardinarse en un modelo regional de desarrollo económico (aprovechamiento de los potenciales y de las ventajas comparativas territoriales, así como de las economías de escala, aglomeración y urbanización existentes para mejorar la productividad de los factores productivos, el empleo, la generación de valor añadido productivo de la economía real, la eficiencia de los mercados locales, la competitividad estatal e internacional de la región y la cohesión socioeconómica entre sus ciudadanos).