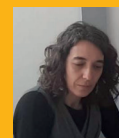


1ª Mesa Redonda. Planificación y gestión integrada en las CC.AA. Adaptación a los procesos de recuperación y resiliencia de Next Generation EU



Moderadora: Rosa Pardo Marín. *Directora General de Política Territorial y Paisaje. Generalitat Valenciana.*



Participantes:



Izaskun Abril Olaetxea. *Directora General de Ordenación del Territorio. Gobierno de Navarra*

Jorge García López. *Viceconsejero de Infraestructuras, Movilidad y Territorio del Principado de Asturias*



Eulalia Elena Moreno de Acevedo Yagüe. *Directora General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Junta de Extremadura.*

Ignacio de la Puerta Rueda. *Director de Planificación Territorial y Agenda Urbana del Gobierno Vasco.*



Introducción

La Primera mesa que abrió la sesión del X Congreso Internacional de Ordenación del Territorio tuvo lugar el 17 de noviembre de 2021, y contó con la participación de Doña *Rosa Pardo Marín*, Directora General de Política Territorial y Paisaje de la Generalitat Valenciana, que actuó como moderadora. La Mesa contó con la participación de *D. Ignacio de la Puerta Rueda*, Director de Planificación Territorial y Agenda Urbana del Gobierno Vasco; *Doña Izaskun Abril Olaetxea*, Directora General de Ordenación del Territorio del gobierno de Navarra; *Doña Eulalia Elena Moreno de Acevedo Yagüe*, Directora General de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Junta de Extremadura y *Don Jorge García López*, Viceconsejero de Infraestructura, Movilidad y Territorio del Principado de Asturias.



En la sesión se presentaron las estrategias, planes, iniciativas, programas, proyectos, y normativa autonómica desarrollada con el fin de llevar a cabo la adaptación a los procesos de regeneración y resiliencia de los fondos Next Generation EU. Se abordó la planificación y gestión integrada de las políticas públicas en materia de Ordenación del Territorio y para ello cada ponente realiza una previa exposición relativa a las intervenciones realizadas desde su correspondiente ámbito competencial en la materia, atendiendo a los avances realizados orientados a la gestión y ejecución de los fondos europeos recibidos y a las dificultades encontradas.

En la mesa se pusieron en valor las estrategias de carácter transversal, que serán objeto de inversión en los distintos espacios, con el fin de conseguir territorios más cohesionados e inclusivos.

Intervención de la Moderadora. *Dña Rosa Pardo Marín. Directora General de Política Territorial y Paisaje. Generalitat Valenciana.*

Dña Rosa Pardo, indica que una de las cuestiones a abordar en la Mesa es la de conocer y concretar aquellas modificaciones normativas introducidas para hacer frente a la financiación recibida de los fondos Next Generation, con capacidad y solvencia para garantizar el éxito de su ejecución de forma rápida. En este sentido señala que los objetivos de una economía más verde y más resiliente y el desarrollo de la digitalización, recogidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del gobierno español¹, han sido incorporados por las CC.AA en sus propias estrategias autonómicas. En el caso valenciano, la Propuesta de Estrategia Valenciana para la Recuperación² incorpora cinco ejes estratégicos: Ocupa-

1. <https://planderecuperacion.gob.es/plan-espanol-de-recuperacion-transformacion-y-resiliencia>

2. <https://presidencia.gva.es/es/web/gvanext/que-es-en-que-consisteix->

ción, Conocimiento e Investigación; Resiliencia y Transformación Digital; Transición Ecológica y Cohesión Territorial; Atención a las personas e Inclusión social y Gobernanza regional y administrativa más eficiente y multinivel.

Intervención de D. Jorge García López. Viceconsejero de Infraestructuras, Movilidad y Territorio del Principado de Asturias.

La intervención del representante del Gobierno del Principado de Asturias se centra en la presentación de las acciones que se han desplegado para la gestión de los fondos Next Generation. Se han puesto en marcha una treintena de iniciativas, en las que un aspecto importante ha sido la intención de acortar sus tiempos de ejecución.

Además, se ha desarrollado una Oficina de Proyectos Europeos, como elemento de coordinación de las diferentes políticas y que vienen territorializados desde las conferencias sectoriales de los diferentes Ministerios. También se ha creado un comité asesor de fondos europeos que ha coordinado la estrategia Asturias 2020-2030. La estrategia asturiana integra tres ámbitos de actuación: *Economía verde y sostenibilidad* que engloba un total de 11 estrategias; *Salud y longevidad*, con 7 estrategias, y *Cohesión territorial y conectividad* con 9 estrategias. Todas las estrategias tienen diversos puntos en común, y se fundamentan en un esquema de colaboración público-privada. Además de los tres pilares anteriores, hay otros dos de carácter transversal, el de *Transición Justa* y el de *Especialización inteligente*.

Con estos mimbres se genera la coordinación de estrategias a través de la Oficina de Proyectos Europeos para evitar la duplicidad de proyectos. A través de la herramienta digital, con apoyo de la Universidad, se han recibido más de 260 propuestas de más de un centenar de promotores, con iniciativas privadas que superaban los 18.000 M€. Además, de esta gestión de proyectos, el propio gobierno del Principado ha identificado tres puntos principales de acción:

- a) energía renovable y almacenamiento del hidrógeno verde;
- b) la potenciación del sector agrario forestal vinculado al reto medioambiental;
- c) la digitalización de la industria y la logística en Asturias como vertebración del territorio.

Estas propuestas deben apoyarse en la Ley 4/2021 de Medidas Administrativas Urgentes³ que afectaran a los controles medioambientales, pero sobre todo en el desarrollo de una Ley Integral de Ordenación del Territorio de Asturias⁴, que viene a romper con la serie de las anteriores leyes de ordenación del territorio, y que tiene como objetivo constituirse en una herramienta de coordinación integral de todo el territorio en Asturias. Dado que el 80 % del territorio es rural y de muy baja densidad, mientras que el 80 % de la población se centra en el 20 % del territorio restante, uno de los retos más importantes que se ha planteado Asturias, es saber conjugar los dos escenarios, para el que los fondos europeos supondrán una ayuda muy importante.

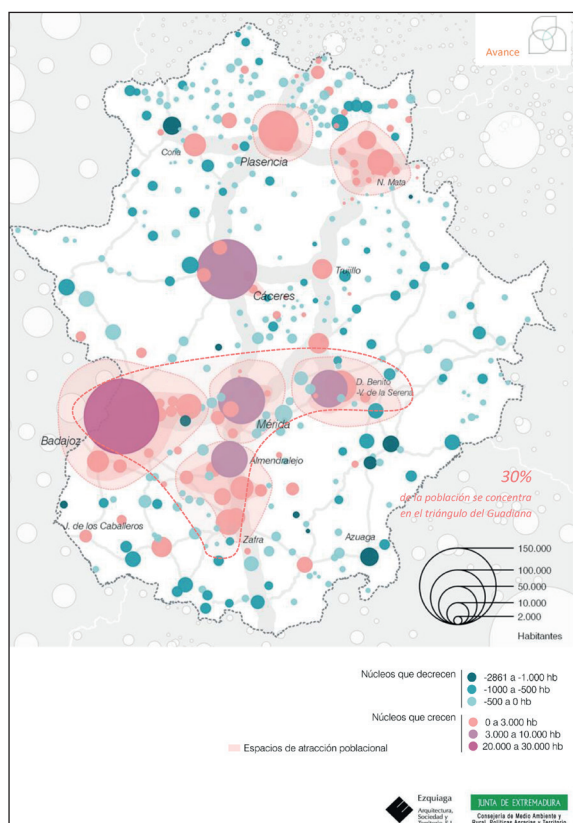
3. BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2021

4. <https://www.asturias.es/ast/general/-/categories/610997>

Intervención de **Dña. Eulalia Moreno de Acevedo Yagüe. Directora General de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Junta de Extremadura**

La DG nos sitúa en el marco de las obligaciones estatales derivadas de los fondos Next- Generation.-Extremadura dispone de 187 M€ para el periodo 2021-2023, 100 millones de los fondos FEDER, de los que la mitad se destinan a sanidad y los otros 50 para ayudas directas a los sectores más afectados. Los 87 millones restantes provienen del Fondo Social Europeo y se destinan a la promoción del mercado de trabajo, la educación y la formación. Lo mismo que en Asturias, con el fin de simplificar la gestión de estos fondos, la Junta de Extremadura aprobó el Decreto Ley (DL) 3/2021 de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia⁵.

A la hora de implementar estos nuevos proyectos, se debe tomar en consideración que existe un planeamiento urbanístico y una normativa con una antigüedad superior a los 30 años de media. La DG destaca la importancia de la Ley 11/2018, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUS)⁶, de la que se señalan los aspectos vinculados a la sostenibilidad económica.



Evolución de la población extremeña 1986-2014.
Fuente: Avance de las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura. Julio 2020

A ello hay que añadir el citado DL 3/2021, que contiene medidas relevantes orientadas a acelerar la implantación de la LOTUS; así como también la Ley 2/2018 de Coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio⁷, que es la que ha planteado mayores retos en el ámbito urbanístico.

En cuanto a la LOTUS se establecieron importantes medidas relacionadas con las características de ocupación del espacio, aportando el dato de que sólo se tiene ocupado con urbanización el 3 % del territorio, el 30 % corresponde a espacios protegidos y el resto es territorio rural. De los 388 municipios extremeños, sólo 10 tienen más de 50.000 habitantes. Así, en dicha ley se hizo una distinción entre la gestión en los núcleos base, que son los de menos de 5.000 habitantes, y los núcleos de relevancia, y de las relaciones entre ellos, estableciéndose regímenes distintos de aplicación de la norma para cada uno de ellos.

5. BOE núm. 192, de 12 de agosto de 2021

6. BOE núm. 35, de 9 de febrero de 2019,

7. BOE núm. 55 de 5 de marzo de 2018

Respecto de los fondos de Recuperación y Resiliencia en Extremadura, se están destinando prioritariamente a la eficiencia energética y a la mejora de la accesibilidad. La LOTUS establece unos criterios de ordenación sostenible que deben respetarse en todas las estrategias y planes, tanto para la ordenación territorial como la urbanística. En materia de accesibilidad, se incorporó la ocupación de superficie de dominio público y espacios libres u otras dotaciones públicas cuando fueran indispensables para la instalación de ascensores, aparcamientos adaptados, así como otros servicios comunes o previstos en actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. Ello se declaraba causa suficiente para cambiar la clasificación y la calificación del suelo, sin que estos elementos pudieran ser tenidos en cuenta a efectos de limitación de edificabilidad, volumen, alturas o distancias mínimas si eran indispensables para la eliminación de barreras arquitectónicas. Así, se dio lugar a la creación de plataformas únicas de aparcamientos, que se destinan a cajas de ascensores, rampas exteriores a los edificios, zonas comunes a las que se les ha incorporado ascensores, beneficiándose de la agilización que ha supuesto contar con los fondos destinados a accesibilidad.

Con respecto a la eficiencia energética, la DG señala que se vienen fomentando actuaciones para la mejora de la envolvente térmica de los edificios, con el fin de reducir la demanda energética. Así, en las edificaciones de nueva planta se admiten aumentos de volumen que se deriven del aumento de la envolvente térmica.

En relación con el suelo rústico, la LOTUS diferencia entre usos naturales, vinculados, permitidos y autorizables. Como usos permitidos, se reconocen los alojamientos rurales, las actividades al aire libre; los usos culturales, educativos, artísticos; los de energía renovable hasta 5 Mw; los de formación y los de hostelería, entre otros. Con ello, se ha abierto la posibilidad a que de manera equilibrada, se puedan realizar actividades en el suelo rural que sean sostenibles. Los usos vinculados deben contar con la correspondiente licencia municipal, los permitidos con la calificación rústica municipal y los autorizables, con la autorización autonómica.

Se señala igualmente que se ha llevado a cabo también la descentralización de permisos, a través de las oficinas de Gestión Urbanística, Vivienda, Arquitectura y Territorio, cuyo número se ha ampliado hasta 26. Estas oficinas han venido a autorizar actividades que no tuvieran impacto significativo en el medio, buscando promover una gestión administrativa simplificada en los núcleos base.

El Decreto Ley de Medidas Urgentes, fue un acelerador necesario para implementar la LOTUS en los municipios. Así en el suelo rústico, aquellos usos no prohibidos por el planeamiento se consideraban autorizables siempre y cuando, mediante informe del organismo competente, se pudiera garantizar la compatibilidad de éstos con la conservación de las características ambientales.

Igualmente, la Ley 2/2018 de 14 de febrero, de coordinación intersectorial, ha resultado de importancia, ya que ha permitido que la administración autonómica recabe y coordine los informes sectoriales de todas las administraciones públicas que recaen sobre planeamiento y los entregue al ayuntamiento afectado en un solo informe, consiguiendo que en dos meses se disponga de todos los informes sectoriales.

Además, para el caso de Extremadura se ha considerado importante entrar en el urbanismo de género, que se está poniendo en valor, teniendo en cuenta que en el futuro, la economía de los cuidados va a ser uno de los elementos de mayor desarrollo y que en su mayor parte se sustenta con el empleo femenino.

Intervención de la Moderadora. Dña Rosa Pardo Marín.

En el caso de la Comunitat Valenciana, respecto de las actuaciones en suelo rústico se llevan a cabo por medio de dos mecanismos. De un lado, el equivalente a la calificación urbanística es una *Declaración de Interés Comunitario (DIC)*. Así, en aquellos usos que ya están permitidos en la normativa urbanística de cada zona de suelo rústico, se permite mediante la DIC, llevar a cabo la implantación del uso, con la correspondiente licencia municipal.

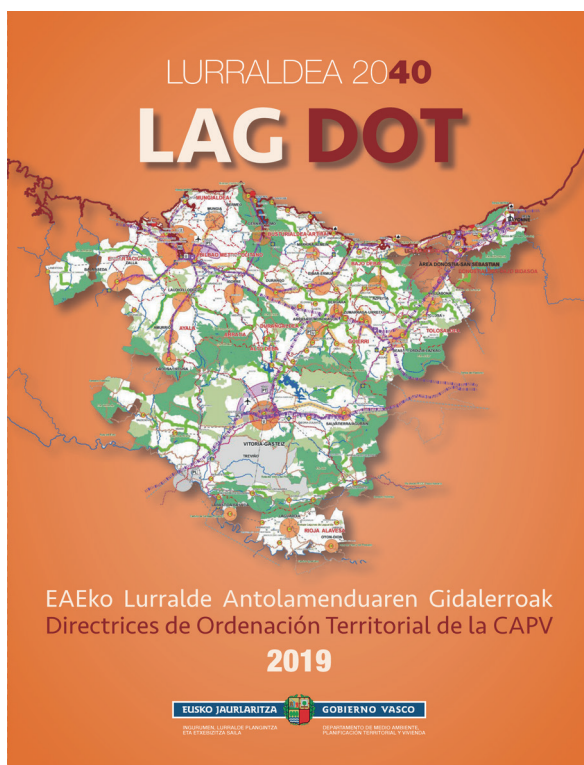
En suelo no urbanizable común, cabe una interpretación flexible de la norma y si un uso o actividad no está prohibido se podría autorizar con una DIC y sin necesidad de que esté expresamente permitido. En el caso de algunas implantaciones de grandes dimensiones, en la legislación valenciana señala, que la infraestructura verde debe estar delimitada con carácter previo a la decisión sobre qué usos y actividades se pueden implantar en cada categoría del suelo, Para ello, se hace una interpretación prudente y a través de un plan especial, se analiza y habilita esa posibilidad.

La moderadora indica que una de las cuestiones que sería interesante abordar en la Mesa es la de conocer y concretar aquellas modificaciones normativas que se han incorporado para hacer frente a la financiación recibida de los fondos Next Generation, con capacidad y solvencia para garantizar el éxito de su ejecución de forma rápida.

Intervención de D. Ignacio de la Puerta Rueda. Director de Planificación Territorial y Agenda Urbana de Gobierno Vasco

A continuación, interviene D. Ignacio de la Puerta Rueda, Director de Planificación Territorial y Agenda Urbana de Gobierno Vasco, quien señala que el tema, si bien es complejo, supone incorporar no sólo la necesidad de adaptación de la planificación y gestión integrada de las CC.AA, sino en todos los niveles territoriales, pues es- apunta el director- el momento oportuno para tratar estas cuestiones. Esto lleva a plantear aspectos relacionados con los debates históricos sobre la calificación de la ciudad como entorno que debe trascender del espacio construido, y con una visión holística que no integra solamente el entorno físico, sino que debe tener en cuenta aspectos económicos, y políticos, que a la postre sustentan toda la planificación.

La Carta de Atenas, suscrita en 1931, ha sido la base de toda la planificación territorial y urbana del s.XX. La Carta propugnaba un nuevo modelo de ciudad, que buscaba resolver los problemas derivados de la aparición del vehículo a motor, cuyo uso en ese momento se entendía como una solución beneficiosa por temas sanitarios y ambientales, al eliminar la circulación de animales para el transporte de personas y mercancías por las ciudades. Junto



a esto, el vehículo a motor no era operativo en los cascos antiguos de las ciudades, pero por contra, suponía una mejora muy considerable en la capacidad de desplazamiento. Esto abría un nuevo modelo de ciudad especializada, con espacios dedicados a las cuatro funciones principales que ésta debería cumplir: la residencial, la del trabajo, la de los espacios públicos y la de conectar a todos los espacios anteriores entre sí.

Este nuevo modelo plantea elementos que buscaban resolver la incoherencia de los modelos urbanos de finales del s. XIX y principios del XX. La ciudad debe ser analizada desde una visión territorial y debe tener su propia estrategia, en conexión con los instrumentos de carácter estratégico y los ODS (de los cuales se destaca el ODS 11 que centra la atención en las ciudades).

En el ámbito de Euskadi, la visión integral tiene que ver con cómo es el territorio, y los distintos ámbitos de concentración de la población. Así, el entorno urbano solo ocupa el 7 % del territorio y con un modelo territorial apoyado en las cabeceras de las comarcas que establecen un trama y estructura territorial.

Esto se analizó en las Directrices de Ordenación del Territorio aprobadas en 1997 y también en las revisadas de 2019⁸, en las que se recoge el modelo, y se incorporan los retos a los que se enfrenta el territorio, estableciendo también un marco normativo, según un esquema de planificación en cascada que se inicia con las Directrices de Ordenación del Territorio, continúa con las de las áreas funcionales y finaliza con el planeamiento municipal, consiguiendo desde el punto de vista normativo, una clara coherencia. En este contexto, y en el marco de los ODS, en Euskadi se aprobó en 2019 la Agenda Urbana Bultzatu 2050⁹, que incorpora la visión más estratégica en tanto que agenda territorial.

Dentro de la Agenda Urbana se identificaron los principales retos: *económicos, tecnológicos, ambientales y sociales*, revisando las estrategias de las administraciones públicas, para ver cuáles tenían una incidencia sobre el territorio y analizar su coherencia. A partir de esto, la Agenda opera sobre ocho dimensiones, con una serie de líneas de actuación y sus correspondientes acciones, con una visión prospectiva con horizonte en 2050, alineada con la Agenda Urbana Europea y la de Naciones Unidas surgida de Habitat III y con elementos de incidencia transversal (gobernanza, igualdad de género, carácter integral de las intervenciones, la territorialización y seguimiento; y evaluación de todas las intervenciones). Así, se

8. <https://www.euskadi.eus/directrices-de-ordenacion-territorial-dot/web01-a2lurral/es/>

9. <https://www.euskadi.eus/informacion/bultzatu-2050-basque-urban-agenda/web01-a2lurral/es/>

trata de promover el derecho a la vivienda, la movilidad, y desarrollar ciudades innovadoras, sabias, sostenibles, y con la inclusión como seña de identidad, en un modelo que se ejemplifica con la intervención a nivel de barrios que se viene desarrollando.

El COVID ha supuesto la aparición de una serie de iniciativas y fondos que se han traducido en una notable aceleración en el desarrollo de la Agenda Urbana. Los más importantes y novedosos de estos fondos, son los Next Generation, que se destinan no solo al mecanismo de Recuperación, Transformación y Resiliencia, sino también, por ejemplo, al desarrollo rural o a la investigación. A nivel estatal se han establecido diez políticas palanca vinculadas a 30 proyectos asociados y a la distribución de los recursos a recibir.

Estos treinta proyectos se desarrollan en Euskadi en el programa Euskadi Next 21-26¹⁰, que toma como base estrategias y actuaciones que aprovechan lo que se está desarrollando. No se trata pues, de crear nuevos planes y estrategias, sino de avanzar sobre lo que se está trabajando y desarrollar una organización coherente para dar respuesta a la nueva oportunidad que supone la dotación económica de estos fondos. Se parte del contenido y la estructura del Plan de Ciencia y de Tecnología de Euskadi 2030¹¹, que se estructura en un conjunto de retos estratégicos, (entre ellos el de excelencia científica, liderazgo tecnológico industrial e innovación abierta) donde hay una serie prioridades estratégicas, tres identificadas a nivel de Euskadi que tienen que ver con la industria inteligente, la energía limpia y la salud personalizada, y donde a partir de estos grandes grupos se ofrecen una serie de oportunidades vinculadas a la alimentación, a la eco-innovación, al entorno de las ciudades creativas con la Euskadi cultural y a una serie de iniciativas tractoras transversales relacionadas con el envejecimiento, la movilidad y la economía circular.

Estas actuaciones tienen como base una serie de estrategias que se habían venido trabajando con anterioridad, con horizonte en 2050. Así, se cuenta con la Estrategia Climática de Euskadi 2050¹², con metas conectadas con algunos de los 30 proyectos fijados en el ámbito estatal para las políticas palanca; también la Estrategia Energética del País Vasco 2030¹³, que se proyectará también previsiblemente a 2050, el tercer elemento es la Agenda Urbana de Euskadi 2050¹⁴, en cuanto que tiene prioridades a nivel territorial con una visión más amplia de la ciudad y que va más allá del entorno construido, y la cuarta dimensión es la Estrategia de Economía Circular de Euskadi 2030¹⁵.

Se contempla, además, un elemento de carácter transversal, que es el reto de la igualdad de género, donde se incorpora no sólo la visión de género sino de carácter generacional (incluyendo aspectos como el trabajo no remunerado).

10. https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/euskadi_next_program_doc/es_def/adjuntos/EUSKADI-NEXT-2021-2026.pdf

11. <https://www.euskadi.eus/pcti-2030/web01-a2pcti30/es/>

12. <https://www.euskadi.eus/documentacion/2015/estrategia-vasca-de-cambio-climatico-2050/web01-a2ingkli/es/>

13. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/estrategia_energetica_euskadi/es_def/adjuntos/3E2030_Estrategia_Energetica_Euskadi_v3.0.pdf

14. Ver Nota (8)

15. <https://www.euskadi.eus/documentacion/2020/estrategia-de-economia-circular-de-euskadi-2030/web01-a2ingkut/es/>

El citado programa Euskadi Next 21-26 se estructura en ocho componentes que operan de forma sectorial y que tienen que ver con: la salud y el cuidado de las personas; el aprendizaje a lo largo de la vida; la dependencia energética; la movilidad sostenible; la digitalización e innovación de las administraciones; empresas y cadenas de valor; el hábitat urbano; el hábitat natural y la prevención de desastres naturales y la economía circular. Se ha hecho un trabajo de vinculación de cada una de estas componentes a los treinta proyectos del plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (España Puede), que trata de canalizar lo que puede venir y que puede ser uno de los grandes retos a los que nos enfrentemos, para que sea un éxito el resultado del programa extraordinario, por la dificultad derivada de la gestión para la Administración Pública. Para favorecer al máximo esta gestión, se estableció una gobernanza multinivel donde se definió una planificación económica de recursos, para examinar los impactos que el plan iba a tener, intentando canalizar dichos recursos hacia los ámbitos más rurales de la Comunidad Autónoma.

En el hábitat urbano, y respecto de la intervención de barrios, en los que se ha planteado un nuevo modelo de actividad que tiene que ver con la transformación de entornos urbanos hacia ámbitos más amigables y accesibles, que tengan dotaciones de proximidad y que permitan que se puedan establecer equipamientos que faciliten el teletrabajo de cercanía, con servicios múltiples, donde el barrio pase a ser no sólo de consumo energético nulo, sino de balance positivo, o que se conviertan en sumideros de CO₂ con la incorporación de soluciones basadas en la naturaleza, o con infraestructuras verdes (y azules).

Se prevé que los barrios sean inteligentes, incorporando la digitalización no sólo en la gestión de los servicios que se dan, sino también en la integración de nuevas infraestructuras y servicios inteligentes, permitiendo que éstos sean habitables y saludables porque tengan las viviendas y capacidad para responder al estrés al que le hemos sometido. En este contexto se han previsto medidas que acaben potenciando al orgullo de los habitantes de pertenencia a un lugar, y todo ello en una suerte de conexión y vinculación del urbanismo con su impacto en la salud de las personas, como elemento a tener en cuenta.

Por último, decir que la Agenda Urbana de Euskadi está teniendo el reconocimiento de su interés no sólo por parte de la propia Unión Europea, que así lo manifiesta en diferentes documentos, sino de la propia ciudadanía.

Intervención de la Moderadora Dña. Rosa Pardo Marín.

La moderadora señala lo oportuno de introducir la salud como un componente más de las agendas urbanas, como sucede en el caso de la Agenda Urbana valenciana, que actualmente se está redactando.

En referencia a la salud, también remarca que, aunque a raíz de la Carta de Atenas citada por D. Ignacio de la Puerta, se había considerado la zonificación de usos en la ciudad como la solución más efectiva para evitar condiciones de insalubridad, ya está fuera de toda duda

que hay otros aspectos, como por ejemplo, los efectos derivados de la movilidad, que inciden negativamente sobre este componente de la calidad de vida.

Intervención de Dña. Izaskun Abril Olaetxea. Directora General de Ordenación del Territorio. Gobierno de Navarra

La DG presentó como está abordando Navarra el reto que ofrecen los fondos Next Generation. Así, señala que se han identificado, partiendo de los planes y estrategias en desarrollo durante los últimos años, una serie de proyectos y se han articulado en tres estrategias, que propugnan la cohesión territorial y social, la innovación digital y la transformación ecológica de la Comunidad. Estas estrategias son:

- 1) la Estrategia de Digital Navarra¹⁶, en las que se quieren abordar 35 inversiones por valor de 716 M€;
- 2) la Estrategia de Cohesión Territorial-Social¹⁷ que integra tanto proyectos de infraestructuras orientados a lograr una mayor vertebración de todo el territorio navarro pero con integración de cuestiones sociales que tienen que ver con proyectos innovadores en temas de cuidados, reforzamiento de servicios sociales, y un plan de recuperación transformación y resiliencia para el sistema sanitario público, con una inversión de 217 M€. En total de los proyectos propuestos se podrían acelerar inversiones que suponen 3400 M€.
- 3) la Estrategia de Transición Ecológica Navarra Green¹⁸ que plantea un cambio de modelo productivo en seis grandes ejes: edificación sostenible, energías renovables, movilidad, promoción rural, economía circular y biodiversidad, que abarca 74 proyectos con presupuesto de 770 M€, y con los que se espera movilizar una inversión de 3500 M€



En relación con los elementos clave de cada una de las estrategias, la Estrategia de Innovación Digital tiene como propósito convertir a la Comunidad Foral en una región digital para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y asegurar el progreso social y económico de toda la región. En esta cuestión, se prestar atención tanto a las zonas rurales como a los colectivos más vulnerables. Los tres elementos clave son:

- a. Conectividad total, impulsando red de comunicaciones para garantizar conectividad en el territorio, clave para ofrecer igualdad de oportunidades;

16. <https://gcpública.navarra.es/publica01/EDN2030/Documents/EDN2030.pdf>

17. https://www.navarra.es/es/web/plan_reactivar/cohesion-territorial

18. <https://www.navarra.es/es/web/nagreen>

- b. Avanzar hacia la toma de decisiones basadas en datos. En este sentido la analítica avanzada se prevé puede permitir que la Administración Pública trabaje de forma anticipada (predictiva). Pues señala la DG, los datos debieran fluir entre las administraciones para ganar en eficiencia, operatividad, y agilidad en la toma de decisiones;
- c. Capacitación digital, que supone la capacitación del personal público para el uso de herramientas digitales con el fin de ofrecer servicios sencillos de utilizar. También se espera fomentar la preparación de profesionales expertos en tecnologías digitales.

Respecto de la segunda de las estrategias, la de Cohesión Territorial y Social, surge ésta de la colaboración de la mayor parte de las unidades del gobierno de Navarra en base a las estrategias que se venían desarrollando, con el fin de avanzar a una sociedad más cohesionada, equilibrada y próspera. Esta estrategia aúna aspectos territoriales, y propugna un equilibrio, pero poniendo especial énfasis en la limitación de la despoblación, incorporando una vertiente social relevante, a fin de combatir la pobreza y las desigualdades. En este ámbito se plantean 50 proyectos con una inversión de más de 1500 M€. Dentro de la batería de acciones que se proponen se destaca que desde el Departamento de Cohesión Territorial se va a trabajar en la construcción de pueblos y ciudades resilientes y en el desarrollo de infraestructuras.

En el ámbito de la competencia de la Consejería de Ordenación del Territorio, Paisaje y Proyectos Estratégicos, se van a incluir el impulso del plan para el Pirineo, que es el ámbito territorial que reúne los mayores valores ambientales de Navarra, pero que presenta los datos más preocupantes en materia de despoblación y envejecimiento, lo que implica que en este caso se tenga que hacer una discriminación positiva, para propiciar opciones de futuro en esa zona. Además, se van a abordar otros proyectos con carácter más innovador, que se espera articular en base a los conceptos de infraestructura verde, para propiciar el desarrollo de ámbitos que tienen una presión de visitantes importante. En estas zonas se generan tensiones territoriales que se quieren resolver desde un punto de vista integrador.

En lo que se refiere a la “Estrategia de Transición Ecológica. Navarra Green”, nace con la vocación de crear alternativas sostenibles al modelo productivo actual. Se trata de un plan de transformación que abarca 74 proyectos, de sostenibilidad medioambiental, económica y social alineados con el Pacto Verde europeo. Se incorporan seis ejes de actuación:

- El primero relativo a edificación y eficiencia energética, con la implantación de edificios con un balance energético casi nulo; la construcción sostenible; la regeneración y la rehabilitación urbana.
- El segundo, relativo al fomento de la economía circular a través del diseño de una ciudad circular en el ámbito de la Universidad Pública de Navarra, la incorporación de nuevos centros en materia de gestión de residuos, y los apoyos económicos para iniciativas en este ámbito.
- El tercero es la modernización del ámbito rural, trabajando en la modernización del sistema de la producción agraria, mediante la incorporación de energía renovables, el fomento del uso de la biomasa y de la ganadería extensiva, y la promoción de la alimentación cercana y sostenible.
- El cuarto eje es el de gestión y conservación de la biodiversidad, mediante el que se quiere dar impulso a la gestión forestal certificada. En este contexto, se prevén inversio-

nes en el plan de la Red Natura 2000 (que comprende el 25 % del territorio navarro), el desarrollo de la estrategia de infraestructura verde y otros proyectos relacionados con las restauraciones fluviales.

Hay, además, una apuesta por las energías renovables, con el fortalecimiento del ecosistema industrial, pues Navarra ya tuvo un desarrollo del sector eólico de primera generación bastante relevante, y lo que se desea es seguir ahondando en él y fortalecerlo. Por ello, se espera el desarrollo de proyectos de energía fotovoltaica, hidrógeno verde, y sistemas híbridos de almacenamiento.

- Y el último eje es de la movilidad sostenible e innovadora, mediante el que se impulsa un plan de choque con inversiones en movilidad sostenible y proyectos tractores públicos-privados, infraestructuras de tecnologías y de testeo, así como un proyecto de distribución de mercancías de último kilómetro.

Lo que se propugna es un cambio de paradigma. Cambio que no se limita a medidas para dar respuesta a problemas medioambientales, sino en el que se comprometen a todos los departamentos de la administración en una visión integral de la sostenibilidad, que incluye el tejido industrial, la transformación del mundo de la construcción y la introducción de la economía circular.

Estos fondos se convertirán en una oportunidad de transformación y de fortalecimiento de las políticas de innovación que se venían desarrollando. No se trata solo de consolidar lo que ya se venía haciendo, sino también de incorporar componentes innovadores. Así, se ha hecho una apuesta decidida en las políticas en materia de rehabilitación de edificios y regeneración urbana en la ciudad, en crear en cooperación con la Universidad Politécnica de Zurich (ETH), un centro de investigación industrial y robotización de la construcción, que aporte desarrollo tecnológico y formación al sector para ofrecer viviendas asequibles, cada vez de mayor calidad.

Además, señala la Directora, se han venido a desarrollar algunas líneas que consolidan las políticas públicas de los últimos años, referidas a actuaciones de rehabilitación a nivel de barrio, para crear un modelo más sostenible desde el punto de vista económico y ambiental, pero también social y poder recuperar los barrios como espacios de vida y convivencia. Estas intervenciones no se han realizado sólo en Pamplona y su comarca, que puede ser el espacio más urbanizado, sino que también se ha prestado atención a iniciativas que surgidas en el ámbito rural, en los pueblos más pequeños, buscando fórmulas de colaboración y concertación con las administraciones locales para poder llevarlas a cabo. Para ello, se ha considerado clave poder llegar a los ciudadanos, con lo que se están reforzando las Oficinas de Rehabilitación de Viviendas y Edificios (ORVE) distribuidas por toda Navarra, con el fin de ofrecer un servicio integral de acompañamiento y apoyo técnico a las personas y comunidades que quieran acceder a la rehabilitación de sus viviendas.

En las actuaciones de rehabilitación de edificios se está prestando una atención preferente a la mejora de la eficiencia energética. Se viene trabajando ya hace varios años en estándares Passivhaus o de balance de consumo energético casi nulo, con resultados muy alentadores y reducciones en algunos casos, próximas al 85% del consumo energético. Esta idea

se quiere acompañar con la elaboración de un libro del edificio que sirva para mejorar la calidad constructiva.

En cuanto a los fondos asignados para Navarra en el periodo 2020-2023, se estarían incorporando en torno a 84,8 M€, orientados a la rehabilitación de barrios y viviendas y a la mejora de la eficiencia energética. Esto implica un esfuerzo conjunto para acometer reformas estructurales, para lo que la colaboración con el sector privado es básica. Dentro de ese presupuesto, los programas de rehabilitación alcanzan los 47,2 M€ para ayudas a la rehabilitación de edificios colectivos, pero también unifamiliares de arquitectura tradicional. Así mismo, señala la Directora, se seguirá actuando de forma similar a como se venía haciendo, con convocatorias plurianuales, con el fin de que las políticas de rehabilitación lleguen a las zonas rurales. También se ha puesto en marcha una convocatoria de 1.7 M€, orientada a la rehabilitación de viviendas en localidades de menos de 5000 habitantes. Por ello, insiste en la idea de que ya se tenía diseñado un modelo de intervención, y lo que se está haciendo es aprovechar la oportunidad que ofrecen los fondos europeos para profundizar en ellas y seguir fortaleciéndolas.

Así pues, los fondos europeos suponen una oportunidad para profundizar en las políticas que se venían desarrollando desde el Departamento de Ordenación del Territorio, Paisaje, Vivienda y Proyectos Estratégicos, que se articulan en alrededor de cuatro principios:

1. propugnar un modelo territorial y urbanístico sostenible;
2. la regeneración urbana de los pueblos y ciudades y la rehabilitación de viviendas;
3. la promoción de vivienda de alquiler asequible, y
4. el impulso de proyectos estratégicos que puedan dinamizar territorios rurales, para conseguir una mayor cohesión territorial.

Se destaca igualmente que se ha producido una colaboración con los ayuntamientos para que adapten sus planes municipales a los principios del urbanismo sostenible, para lo que ya se han firmado una serie de convenios de colaboración urbanística. También se ha iniciado una nueva línea de financiación de proyectos innovadores en materia de urbanismo para producir un cambio de paradigma, en la línea de lo expresado por los ODS y las agendas urbanas. En este sentido, se han apoyado iniciativas que tienen que ver con la movilización de espacios públicos en los ámbitos rurales, y se ha iniciado un proceso de revisión de la Estrategia Territorial de Navarra de 2005, para alinearla con los paradigmas actuales y especialmente con los principios de la Agenda 2030. Además, se ha desarrollado otra línea de trabajo basada en el desarrollo de procesos participativos en materia de paisaje, con el fin de aprobar una Estrategia de Paisaje, entendiendo el paisaje desde una perspectiva holística. Por último, se ha planteado la revisión de algunos planes supramunicipales que han generado tensiones en el desarrollo urbano de Navarra. Para ello se espera poder incentivar el debate sobre la nueva Estrategia Territorial de Navarra, que se espera tener aprobada a finales de 2023, lo que llevará aparejado modificaciones normativas.

En el marco de los programas de vivienda, se está a punto de finalizar la primera fase del programa de vivienda social en alquiler “Navarra Social Housing”¹⁹. Se han construido 524

¹⁹. <https://www.sociedadespublicasdenavarra.es/es/proyectos/vivienda-y-urbanismo/navarra-social-housing-plan-de-vivienda-de-alquiler>

viviendas y se esperan construir otras 600 más. Además, se quiere apostar por programas de ayudas a la renta para personas jóvenes.

En importante señalar que en la actual legislatura, se ha creado la Dirección General de Proyectos Estratégicos, cuyo cometido es promover proyectos que generen dinámicas tanto territoriales como de cambio de paradigma en los sectores económicos. Esto supone una importante innovación en la cultura en de la administración, cuyos funcionarios usualmente sólo gestionan expedientes. Se trata de acometer directamente los proyectos sin necesidad de que intervengan empresas públicas o ajenas a la propia administración. Desde esta nueva DG se ha dado impulso al proyecto de creación de un Centro Nacional de Industrialización y Robotización de la Construcción, que se espera sea una realidad en breve.

Además, contando Navarra con una importante superficie forestal, se ha hecho una apuesta por la utilización de la madera como material de la construcción y de la biomasa. Por último y financiado por los fondos Next Generation, se está planteando un proyecto de hidrógeno verde en la ciudad Agroalimentaria de Tudela, en la Ribera de Navarra.

Como conclusión, los fondos Next Generation en Navarra se dirigen a consolidar políticas públicas que ya estaban incorporando aspectos de innovación- territorial-, pero reforzando las inversiones en los ámbitos más castigados por la pandemia.

Reflexiones derivadas del debate y conclusiones de la mesa

A las exposiciones de los responsables de las distintas administraciones autonómicas de Asturias, Comunitat Valenciana, Extremadura, Navarra y el País Vasco representadas en la mesa, siguió un debate, en el que se pusieron de relevancia las siguientes cuestiones:

1. En todas las intervenciones es lugar común incorporar mención a *modificaciones normativas que se enmarquen en las estrategias* alineadas con los objetivos de desarrollo sostenible y las agendas urbanas.
2. Se persigue que el *Urbanismo y la Ordenación del Territorio tengan un carácter diferencial*, esto es que se adapte a la realidad de cada territorio, en el que un sistema de ciudades imbricadas y bien organizadas son elementos dinamizadores.
3. Se plantea la preocupación de que *la planificación pueda llegar a calificarse como generadora de tensiones* porque, en un momento dado, no se produzca el necesario encaje entre lo que se desea para un territorio y lo que permite el plan. En este punto, en más ocasiones de las deseables, la forma de aplicar la normativa es entendida por la población excesivamente restrictiva, abandonando el sentido común y obviando a las personas.
4. Una de las cuestiones clave tienen que ver con la gestión de los fondos europeos. Así, se plantea si se debe dar *más protagonismo a las CCAA, para que estén coordinadas las iniciativas palanca* con las actividades que se desarrolla en cada una de las regiones.
5. En este sentido, resulta necesario *fomentar mecanismos de coordinación* de la legislación sectorial con la legislación de ordenación del territorio, para que pueda tener la necesaria capacidad transformadora; esto es, que los fondos y recursos económicos europeos, no solo sirvan para hacer lo mismo de siempre sino para transformar ciudades

y territorios en modo sostenible y ajustándose a los procesos de transición ecológica, económica y energética.

En el contexto de estas líneas argumentales, las intervenciones que siguen abordaron cuestiones vinculadas a:

- Las *innovaciones introducidas en la gestión* que van desde la creación de la ventanilla única en el caso asturiano, para que todos los informes sectoriales que se tienen que realizar ante diferentes consejerías, se hagan desde una ventanilla única, y se tenga un plazo de tres meses para dar una respuesta unificada.

- La apuesta por medidas de coordinación en el caso extremeño, buscando un equilibrio territorial. En el caso del País Vasco, al disponer de directrices aprobadas, esto les aporta una perspectiva distinta, ya que éste es el marco para que operen las modificaciones normativas, contando con experiencia de más de 20 años donde se funciona como ventanilla única.

De nuevo se pone énfasis en el marco de la gestión en la detección de problemas de coordinación entre la legislación estatal y la estratégica, siendo preciso un enfoque holístico. En conexión con lo anterior hay que recordar que en el País Vasco se ha creado una viceconsejería para la gestión de los fondos europeos, porque se precisa esa visión transversal que es difícil de conseguir de otra forma. Igualmente, en el caso de Navarra, se ha creado una unidad específica dentro del Departamento de Economía y Hacienda para llevar a cabo la gestión de los fondos europeos, que entre sus funciones incorpora el seguimiento de las unidades del gobierno que van a llevar a cabo la gestión de los fondos.

- No menos relevante es la problemática derivada de *la necesidad de coordinación* de la planificación territorial con la urbanística y los proyectos. En esta materia, que afecta a todas las CC.AA en mayor o menor medida, reflejando el encaje que los fondos puedan tener en cada territorio, se exponen algunas medidas.

En el caso navarro, se señaló la importancia de haber establecido una *coordinación entre los proyectos que puedan afectar a las mismas materias*, lo que ha permitido que se imbriquen entre ellos y obligar a trabajar en cooperación entre unidades administrativas. Además, se buscan fórmulas de concertación con la Administración Local y con el sector privado, y en sectores que están relacionados con la innovación y el I+D+I. En ese sentido, la legislación sectorial profusa que incide en el desarrollo de las políticas públicas y en la concreción de los propios proyectos, es una barrera tanto para los gestores públicos como para los promotores privados.

Como ejemplo, la DG de Ordenación del Territorio de Navarra, presenta el caso derivado de falta de coordinación en materia eólica. Así, señala que en 2019 se aprobó un decreto foral para la tramitación de todos los proyectos eólicos en Navarra, para que todo se canalizara a través del órgano sustantivo (la DG competente en Energía), y acompasar todos los procedimientos con el procedimiento del sector eléctrico. Sin embargo, a la hora de la aplicación, se producen *“resoluciones administrativas concurrentes, contradictorias entre sí y no existe un órgano para dirimir esas diferencias”*.

- En el caso de los proyectos fotovoltaicos, tienen en Navarra una regulación más antigua, que emana de un contexto diferente del actual. Al tener que ir evaluando cada proyecto para ver cómo se reconduce o se modifican los criterios anteriores, la Administración se ve superada por los tiempos del desarrollo económico y social, y por ello cualquier desarrollo normativo (ya sea de ley o de decretos forales), obliga a incorporar procedimientos administrativos largos que pueden llevar hasta 1 o 2 años. Esto trae aparejado la necesidad de modificar reglamentariamente cuestiones que deberían ir más al fondo y conciliar los desarrollos sectoriales que se han hecho, con una falta de una visión integradora y sin tener en cuenta la proyección y los efectos que tienen en el territorio.

Así, desde la Directora General señala que, detectadas las incongruencias, la solución se plantea difícil, sobre todo en el marco del planeamiento, que puede implicar tener que pedir informes sectoriales, que no dependen siempre de la administración foral, lo que hace complicado el cambio de paradigma.

En este mismo sentido y desde el caso valenciano, D^a Rosa Pardo apunta que hay objetivos ambiciosos en materia de la planificación eólica, pero que precisan una visión territorial, que requiere de la necesaria cooperación administrativa entre los distintos departamentos competentes, para que la administración autonómica responsable en materia de OT no tenga que pronunciarse caso por caso, teniendo que hacer frente a los innumerables conflictos que ello lleva asociado.

- Finalmente, se debate sobre la necesaria inclusión *de la digitalización y transformación digital en el territorio*. La conectividad digital es clave para hacer frente al reto demográfico y limitar la brecha digital entre territorios.

Sobre este tema, el Director de Planificación del País Vasco remarca que se ha demostrado que la infraestructura digital es tan básica como otras de suministro de servicios o de saneamiento que se incorporaron en el siglo XIX. En el caso asturiano se abunda en la misma cuestión, pues la pandemia lo ha puesto especialmente de manifiesto. Por eso, la estrategia digital debe ser transversal a todo el conjunto de estrategias en marcha, porque aún hay una brecha digital grande, tanto como consecuencia de la edad y la formación, como por la relación de la administración pública con la empresa privada. Esto se ha manifestado claramente en el caso del teletrabajo. Solo un reducido porcentaje ha sido capaz de llevar a cabo su actividad laboral como lo estaban haciendo antes de la pandemia.

Otra cuestión clave relevante es la necesidad de *capacitar al personal público en todas las habilidades digitales*, porque una administración ágil solo es posible *si la digitalización llega también a los empleados públicos*.

- Existe una coincidencia en la Mesa en que hay que abordar el tema de la transformación digital, sin olvidar las dificultades de acceso a la tecnología.

En Navarra, junto a la brecha digital con personas mayores, se está atento también a la brecha de los colectivos más vulnerables, que afecta a quienes no tienen acceso a

internet de banda ancha o no tienen equipo informático adecuado para el desarrollo de actividades. Esto movió a llevar a cabo un esfuerzo para que las familias más vulnerables tuvieran acceso a esos recursos. En el caso de Asturias, llegar a extender el 5G, debe ir acompañado de formación y de la toma en consideración del envejecimiento de la población, ya que los ciclos digitales influyen en nuestra vida diaria (por ejemplo, en el consorcio de transporte de viajeros en Asturias se está trabajando en eliminar pago en metálico). Esto debe ir unido a que se puedan realizar los trámites por la población. En ese marco, las ventanillas electrónicas de nueva creación deberían servir de espacios que permitan que la digitalización llegue a toda la población. La misma preocupación se manifiesta en el caso de Extremadura, País Vasco y Comunitat Valenciana.

Termina la Mesa con algunas reflexiones por parte del público asistente en torno a algunos de los temas tratados. Interviene D. Antonio Serrano, que recuerda en relación a los fondos Next Generation, que desde el principio se daba por hecho que todas las administraciones tenían sus estrategias y sus planes listos y que se iban a poder adaptarlos a los fondos, no para proponer nuevos proyectos, ya que cualquier proyecto que necesite evaluación ambiental es imposible que se aplique dadas las exigencias temporales del plan

La moderadora D^a Rosa Pardo remarca la dificultad en la implementación real de los fondos. Las grandes empresas seguro que podrán reaccionar con mucha facilidad a los requisitos de los programas de financiación, pero el tejido de pequeñas empresas o de medianas empresas que hay implantada en nuestras regiones le es más sencillo adaptarse. Para esto, posiblemente hubiese sido necesario una colaboración manera más efectiva del Estado con las comunidades autónomas.

D. Ignacio la Puerta, señala que, efectivamente los fondos no están dirigidos a nuevos proyectos sino a estrategias que ya está en fase desarrollo, pero que, pese a todo, cumplir con los plazos establecidos ha supuesto un auténtico maratón. A esto se añade una serie de cambios sobre la marcha en la normativa de tramitación y gestión de los fondos que ha dado como resultado que en algunas ocasiones, se haya tenido que rehacer el trabajo realizado y pone como ejemplo de ello el programa Euskadi Next 21-26.

En este contexto, el mismo Ignacio de la Puerta pone de manifiesto el problema de la falta de mano de obra en la construcción y el incremento de los precios de las materias primas, que en algunos casos se pueden multiplicar por dos, y eso hará que *sean inviable financieramente ciertas intervenciones*.

A lo anterior hay que añadir la alta dependencia de otros países, tanto de materias primas como de productos elaborados y de energía y un componente especulativo en la subida de precios. Todos estos elementos hará que resulte aún más difícil cumplir con las previsiones económicas y de gestión previstas.

Por último, en relación al tema de las renovables, en el País Vasco se aprobó en 2002 un plan territorial sectorial de energía eólica²⁰, que recoge las condiciones de los parques eó-

20. https://www.euskadi.eus/web01-a2lurral/es/contenidos/informacion/plan_energia_eolica/es_8109/index.shtml

licos momento se puede decir que la evolución ha sido tan rápida que el plan se ha quedado obsoleto. Igualmente hay unas directrices que marcan por donde deben ir las redes de transporte eléctrico de una forma coherente, pero de repente aparecen una serie de parques eólicos o de parques solares en otra comunidad que quieren distribuir energía a Euskadi a través de Navarra, sin tener en cuenta ninguna regulación ni directriz establecida de el punto de vista territorial.

En esta misma línea se expresa otro asistente, D. Antonio Valero, que señala que los grandes proyectos de renovables no están ligados en absoluto al territorio, sino a inversiones especulativas de fondos internacionales, que ni favorecen el desarrollo local ni tienen en cuenta la opinión de los habitantes de las zonas donde se quieren implantar.

Para concluir, la moderadora afirma que la Ordenación del Territorio implica *una gobernanza multinivel en la que vengan representadas las personas que están en el territorio*, y se comparta la idea de participación en la toma de decisiones, y la necesidad de *planificar de manera integrada y holística atendiendo a la necesidad social y al servicio del interés genera**.

* Todas las cursivas son nuestras. Las informaciones reflejan los datos extraídos de las intervenciones en la mesa 1 que tuvo lugar el 17 de noviembre de 2021 y su grabación en video, puesta amablemente a disposición, por los intervinientes de la mesa, y desde la organización del Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Cualquier error u omisión inintencionada, como no podría ser de otra manera, es sólo imputable a mi persona