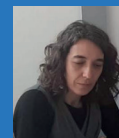


7ª Mesa Redonda. Retos y propuestas de acción para la política de ordenación del territorio en el futuro inmediato y en los próximos años



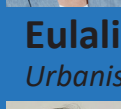
Moderadora: Rosa Pardo Marín. *Directora General de Política Territorial y Paisaje. Generalitat Valenciana.*



Participantes:



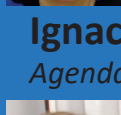
Izaskun Abril Olaetxea. *Directora General de Ordenación del Territorio. Gobierno de Navarra*



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



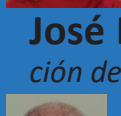
Sonia Puente Landázuri. *Directora General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Principado de Asturias.*



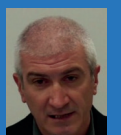
Ignacio de la Puerta Rueda. *Director de Planificación Territorial y Agenda Urbana del Gobierno Vasco.*



María Encarnación Rivas Díaz. *Directora Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo de la Xunta de Galicia.*



José Manuel Salvador Minguillón. *Director General de Ordenación del Territorio. Gobierno de Aragón.*



Miquel Vadell Balaguer. *Director Insular de Territorio y Paisaje del Consell Insular de Mallorca.*

Presentación de la Moderadora. D^a Rosa Pardo Marín. Directora General de Política Territorial y Paisaje. Generalitat Valenciana.

Tras una breve introducción al objetivo de la mesa y palabras de agradecimiento, la moderadora solicita centrar las intervenciones en las propuestas de soluciones que permitan mitigar o adaptar los territorios a una serie de desafíos globales, como son los derivados de los efectos del cambio climático, o que traten de dar respuestas a las necesidades humanas, de forma más respetuosa y armoniosa con los procesos ecosistémicos del planeta. Insiste en la necesidad y conveniencia de tener una visión holística a la hora de ordenar el territorio, que debe permitir asignar usos y actividades sobre el suelo, teniendo siempre presente que éste es un recurso finito, no deslocalizable y sometido a múltiples riesgos, naturales e inducidos. Por tanto, la meta no puede ser otra que tratar de lograr el uso más racional y más sostenible del mismo.

A continuación, la moderadora presenta a los miembros que componen la mesa y abre el turno de intervenciones.

Intervención de D^a Sonia Puente Landázuri. Directora General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Principado de Asturias.

La Directora General (DG) desarrolla en su intervención una serie de reflexiones planteadas en el marco de la preparación de la nueva ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, actualmente en fase de redacción.

La necesidad de plantear una nueva ley y no solo una modificación de la vigente, que data de 2004¹ y es, su vez, un texto refundido de la Ley del Suelo asturiana de 2002², se justifica por varios motivos:

- En primer lugar, la ley de 2002 no recoge los cambios introducidos por el actual marco legislativo estatal, básicamente por la Ley de Suelo de 2007 y por la de Rehabilitación, Regeneración y Renovación de 2013³. Además, la ley de 2002, que nació como consecuencia de la anulación de la Ley del Suelo del 92 por parte del Tribunal Constitucional, estaba pensada para un contexto, el de los años 90 del pasado siglo, muy distinto al actual.
- En segundo lugar, hay una coincidencia generalizada en que, desde hace unos años, se ha producido un **cambio de paradigma que afecta a la ordenación del territorio y**

1. Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, que aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. BOE núm. 131 de 31 de mayo.

2. Ley 3/2002 de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística. BOE núm. 135 de 6 de junio.

3. Respectivamente, Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. BOE núm. 128 de 29 de mayo de 2007; posterior Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y Ley 8/2013, de 26 de junio de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas. BOE núm. 153 de 26 de junio. Ambas refundidas en el actual y vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

al urbanismo. Entre otros motivos, **a consecuencia de la profunda crisis inmobiliaria** vivida al principio de este siglo, que ha dejado notables secuelas económicas y sociales, **pero también por la actual situación de emergencia climática y sus consecuencias**, entre las que se incluye la actual pandemia, producto de una zoonosis, resultado de la pérdida generalizada de biodiversidad.

- El actual modelo de planificación está agotado. El largo proceso de redacción y tramitación de los planes, de 8 a 10 años, supone que sea imposible que cuando finalmente se aprueban puedan hacer frente a la realidad de ese momento. Y todo ello, sin contar con la posibilidad de que el plan acabe finalmente siendo impugnado en los tribunales. Como alternativa, en bastantes ocasiones las administraciones “tiran por la calle de en medio” y optan por vías más ágiles, como las estrategias o documentos en esa línea, porque **el modelo de planificación que tenemos, ya no sirve.**

Pese a estar ya en pleno s. XXI, **el modelo de ordenación sigue siendo básicamente el derivado de las leyes de ensanche**, con un marco legal, al menos el de ley la asturiana de 2004, heredero de la Ley del Suelo del 56, basado en un patrón de crecimiento urbano y consumo de suelo que no se ajusta a los requerimientos de este siglo, en el que **resulta fundamental una visión integral y holística del territorio. La propia denominación de la ley en tramitación, Ley de Ordenación Integral del Territorio (LOITA), es ya una declaración de intenciones.** Señala la Directora General que, aunque los contenidos de la ley alcanzan a la ordenación del territorio y al urbanismo, se ha prescindido de la palabra urbanismo porque, en última instancia, todo es ordenación de territorio a diferentes escalas, unas escalas que hoy en día están cada vez más desdibujadas.

¿Cuál es el contexto en el que se redacta la LOITA? La consecuencia de lo que se acaba de exponer se traduce en la necesidad de unos planteamientos de partida más radicales. Como señalaba Bauman hace ahora algo más de veinte años, se está en un momento de modernidad líquida. En una sociedad muy cambiante, volátil, dónde se exige adaptabilidad, fluidez, cambios rápidos de forma resiliente. Como se decía anteriormente, el actual modelo de planeamiento no es aplicable al no cumplir con ninguna de estas características.

La planificación trata con la incertidumbre. La gran diferencia entre arquitectura y urbanismo no está solo en las escalas, está sobre todo en el grado de incertidumbre. El proyecto de arquitectura no puede tener incertidumbres. El plan sí las tiene; precisamente consiste en lidiar con esa incertidumbre. Esto se contrapone con la visión jurídica de tener todo muy atado, lo que en bastantes ocasiones lleva a textos barrocos y demasiado complicados que, además, parten siempre de la desconfianza y no de la confianza.

Otra cuestión que no se puede olvidar es que **el urbanismo y la ordenación territorial son una praxis, no una ciencia exacta. Necesitan que exista una retroalimentación permanente entre la teoría y la práctica.** Por todo ello, con el anteproyecto de ley de ordenación del territorio de Asturias, se quiere hacer una aportación novedosa en este sentido. Para poder testar las posibilidades reales, se va a desarrollar un proyecto piloto en uno de los

municipios asturianos, consistente en aplicar ese borrador de ley en el municipio, para poder testar los problemas y los puntos positivos que van apareciendo. Con ello se trata de introducir posibles modificaciones y mejoras en el texto de la ley, porque desde la teoría es imposible acertar siempre.

La nueva ley parte de tres principios básicos:

- Uno es el derecho de las personas a la ciudad y al territorio; las personas en el centro.
- No se debe olvidar que el urbanismo y la ordenación territorial deben suponer productividad y competitividad para una comunidad autónoma, para un municipio, para un estado. La propia Carta Europea de Ordenación del Territorio hace hincapié en esto cuando indica que es “la expresión espacial de la política económica social cultural y ecológica de toda sociedad”. Por tanto, también es muy importante involucrar a esa sociedad en la redacción de los planes.
- Por último, con esta ley también se pretende conformar el territorio asturiano del s. XXI, desde la confianza. La cuestión de la confianza resulta especialmente importante. Es un problema que afecta particularmente a los países latinos. Se redactan las leyes pensando siempre en la desconfianza, intentado que éstas recojan todas las posibilidades que impidan que sean burladas. Esta ley pretende modificar este presupuesto, para pasar a basarse en la confianza, en regular menos, en hacer textos más flexibles, más sencillos, más adaptables y centrarse en un control efectivo posterior, que resulta mucho más ejemplarizante. Por último, no se debe olvidar, que quienes se saltan las normas son una minoría. La gran mayoría, que quiere hacer las cosas bien, no debería tener que enfrentarse a trabas que dificulten sacar adelante sus proyectos de vida a través del acceso a la vivienda, sus iniciativas empresariales, etc. Todo ello no hace sino lastrar la competitividad y el desarrollo.

¿Dónde estamos? Como se ha indicado, la legislación asturiana en ordenación del territorio no está adaptada a la legislación estatal de 2007 y 2013, y ha quedado desfasada respecto a lo que hoy se denominan leyes de quinta generación. Con la ley en elaboración se quiere dar un paso adelante y aprobar una ley de “sexta generación”, a partir de las experiencias, positivas y negativas, que se han ido acumulando en Asturias desde la aprobación de la primera ley de 2002 y de la legislación aprobada por el resto de comunidades autónomas.

¿Y para qué la nueva ley? El objetivo no es otro que disponer para Asturias de las herramientas suficientes para poner en marcha proyectos de economía circular del territorio, de rehabilitación, de participación, de regeneración urbana, de planificación estratégica, etc. Al final, se trata de potenciar un territorio muy singular, en el que coexisten un área rural muy amplia que ocupa el 80%, de la región pero en la que sólo vive el 20% de su población, mientras que en el 20% de la superficie restante se concentra el 80 % de la población. Con un área metropolitana, en el centro de Asturias, con tres ciudades, el triángulo Gijón, Oviedo y Avilés, separadas entre ellas unos 30 Km y en el que habitan

850.000 personas. Esta área urbana, sin estar conformada como área metropolitana, de hecho funciona como tal, y se pondrá más en valor en la medida en que se impulse y se potencie desde todos los instrumentos, tanto desde la ley como desde los distintos instrumentos y estrategias. Se pretende alcanzar un territorio ordenado, en función de sus potencialidades y con la suficiente masa crítica. Tampoco se puede olvidar que, si en gran parte de España hay un problema de reto demográfico importante, en Asturias éste es especialmente grave.

El territorio debe estar interconectado en red, no solo en red digital sino también en red física y en red de conocimiento y en otro tipo de redes, también de carácter identitario, para poder generar la suficiente identidad dentro de la población y una gobernanza ágil. Con cinco grandes objetivos:

- **Innovar**, desde el territorio.
- **Optimizar** componentes tan valiosos como son los usos del suelo y los recursos del territorio.
- **Cohesionar territorialmente** ese medio rural y esa área metropolitana.
- **Actualizar** la legislación.
- **Disponer de un texto legal adaptable**, de forma que se puedan acoger en el territorio tanto los usos ya existentes como aquellos posibles, que ni siquiera se conocen en la actualidad pero que pueden llegar a existir dentro de unos pocos años.

¿**Cómo se está haciendo?** Desde el principio se tenía muy claro que tan importante era el final al que teníamos que llegar como el proceso. Se pretende que los contenidos de esta ley penetren en la sociedad asturiana. Para lograrlo se tomó como referencia el proceso de participación seguido para la redacción de la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUS)⁴, adaptado a los condicionantes específicos de Asturias. De esta forma, las reflexiones que sirven de origen a la ley se trasladan a una serie de comisiones, de mesas de trabajo, a los agentes sociales, económicos y políticos y a la población en general, intentado aproximar los términos de la ley a la sociedad y evitar el cansancio que muchas ocasiones se produce en estos procesos. Para ello se han articulado dos tipos de participaciones: una participación física y otra digital a través de una difusión importante en las redes sociales de las ideas fuerza de la ley. Se han programado una serie de jornadas, como por ejemplo la de urbanismo autonómico comparado⁵, se dispone de una página web desde la que se puede acceder a toda la información actualizada, noticias y boletines informativos⁶. En estos momentos se está en mitad del proceso, en el que también está colaborando la Universidad de Oviedo. Se pretende que el conjunto de la sociedad acabe entendiendo la importancia de estos documentos para su día a día, eliminando la fractura que hay ahora mismo, que dificulta entender la importancia de una ley de ordenación del territorio. En este sentido está previsto realizar talleres con personas con diversidad funcional, con niños, con mayores, etc.

4. Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura. BOE núm. 35, de 9 de febrero de 2019.

5. Las intervenciones están disponibles en <https://programaiaap.asturias.es/conferencias-iaap>.

6. https://www.asturias.es/general/-/categories/610997?p_r_p_categoryId=610997



Fuente: <https://aparejastur.es/la-direccion-general-de-ordenacion-del-territorio-y-urbanismo-elabora-una-nueva-encuesta-sobre-la-loita/>

Comentarios de la Moderadora. D^a Rosa Pardo Marín

Tras la intervención de la Directora General de Asturias, la moderadora de la mesa señala el gran interés de poder contar con una ley de carácter integral, que aúne las disposiciones de ordenación del territorio y de urbanismo, como la que se adoptó en la Comunitat Valenciana (Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje -LOTUP-).

A continuación plantea a los miembros de la mesa una serie de cuestiones que puedan guiar el debate:

- Si existe un exceso de regulaciones sobre urbanismo y ordenación territorial y si sería necesario reducirlas.
- Si la frontera entre ambas materias las hace estancas o si por el contrario es más porosa y permeable.
- Otra cuestión adicional es sobre la disyuntiva entre improvisación/planificación. Aunque la respuesta parece inmediata y se entiende que es la planificación, señala que entre estos dos extremos quizás tengan cabida figuras intermedias como las estrategias, que sean capaces de lidiar con esa incertidumbre propia de todo proceso de planificación.

Vinculado a esto último, se plantea la cuestión de la mayor o menor flexibilidad de los planes, entendida no como la que permita su ambivalencia, lo que genera confusión, sino para que se puedan adaptar progresivamente ante los posibles cambios a los que los planes se enfrentarán el futuro; pero teniendo clara cuál deberá ser la trayectoria a seguir, manejando la inevitable incertidumbre.

Intervención de D^a Eulalia Elena Moreno de Acevedo Yagüe. Directora General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Junta de Extremadura.

La DG comienza su intervención señalando la necesidad pasar de la fase de diagnóstico para entrar en otra en la que se pongan de manifiesto los aciertos y los errores en la praxis del urbanismo y la ordenación del territorio, haciendo hincapié en la porosidad existente entre ambos campos. Cita como ejemplo, la denominación que se eligió para el reciente congreso celebrado en Cáceres los pasados días 11 y 12 de noviembre: “Ciudades en el territorio: El territorio como ciudad para vivir”

En cualquier caso, resulta muy **necesario que la idea de territorio esté mucho más presente en una población que, ni lo entiende ni lo tiene presente en su día a día**. En el caso extremeño se ha abierto una ventana a la difusión del concepto cuando se ha asociado el territorio a la idea de globalidad o de conjunto y se ha trasladado a la técnica urbanística. Las comarcas funcionan como ciudades y sus municipios como sus barrios; hay sistemas generales supramunicipales y subsistemas municipales, que son locales.

A juicio de la DG, **la falta de identificación entre los ciudadanos con las estrategias o planes que la administración viene desarrollando en el territorio es una cuestión especialmente importante**. Existe una **gran diferencia entre lo que se planifica y la realidad**, a lo que se añade una **excesiva carga burocrática y una gran rigidez jurídica**. En Extremadura existen planes que son verdaderas leyes jurídicamente hablando, pero que no evitan que se bordeen reiteradamente. Cita como ejemplo el municipio de Chiclana, con 30.000 viviendas ilegales. Para evitar de alguna manera estas situaciones, se ha puesto en marcha en Extremadura una figura de planeamiento que, además, se apoya en la imbricación entre ordenación del territorio y urbanismo. Se trata **del Plan de Suelo Rústico, una figura intermedia entre el plan territorial y el plan urbanístico**, que determina de ciertos parámetros en el suelo rústico y viene a paliar la falta de interés de las administraciones locales por esta clase de suelos.

Por lo que hace referencia a la mayor o menor flexibilidad de los planes, el empleo cada vez más extendido de indicadores, para determinar hasta qué punto se van alcanzando los objetivos establecidos en los planes, deriva necesariamente hacia su mayor flexibilización, evitando las situaciones incongruentes desde el punto de vista del crecimiento urbano pero previendo los desarrollos urbanos en áreas en claro proceso de despoblamiento. En el caso de Extremadura, estas propuestas fuera de unos valores coherentes con la evolución real de los municipios deben estar claramente justificadas.

Por último, señala que resulta muy importante ir incorporando a la praxis de la planificación muchas de las cuestiones sobre las que se lleva teorizando desde hace tiempo.

Intervención de D^a María Encarnación Rivas Díaz. Directora Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo de la Xunta de Galicia.

En Galicia, **la imbricación entre la ordenación del territorio y el urbanismo se planteó con la redacción en 2016 de la ley vigente**. La idea era abordar conjuntamente las dos legislaciones, partiendo de la legislación urbanística del 2002 y una ley de Ordenación del Territorio del 1995. Sin embargo, **finalmente sólo se abordó la Ley Urbanística**, fundamentalmente por un sentimiento de incapacidad de afrontar las dos a la vez; no porque no se entendiera necesario. De hecho **la Ley de Ordenación del Territorio es de este mismo año 2021⁷, con un lenguaje urbanístico**. En este sentido cita, por ejemplo, los **proyectos de interés autonómico**, con la misma regulación de los planes parciales para suelo urbanizable; es decir, son legislaciones independientes, pero una mira la otra, favorecido por el objetivo prioritario de la ley urbanística de que todos los concellos (municipios) se doten de un instrumento de calidad en un plazo razonable. **Estos instrumentos municipales han de estar obligatoriamente coordinados con los de los concellos del entorno**, de forma que este proceso lleva a cubrir todo el territorio, a una escala que no es la territorial, pero que **sirve para resolver los desequilibrios que pudieran surgir**.

En Galicia el 80% de la población se ha concentrado de forma acelerada en el eje de la autopista AP-9 A Coruña – Vigo, lo que ha significado, en contrapartida, la despoblación real de Lugo y Ourense. En la provincia de Lugo solo la capital roza los 100.000 habitantes; la siguiente es Monforte de Lemos con 16.000 habitantes; Sarria con 14.000 y a partir de ahí, todos tienen menos de 10.000 habitantes. 200 de los 300 ayuntamientos de Galicia, dos tercios, tienen menos de 1.000 habitantes. En Ourense la situación es la misma. La capital tiene algo más de 100.000 habitantes y le sigue Verín, que cuenta con poco menos de 14.000 habitantes. **Esta concentración sobre el eje atlántico es algo que se va ampliando y se trata de revertir**.

¿Cuáles son los paradigmas en los ejes fundamentales de la Ley de Ordenación del Territorio? **Tratar de reequilibrar la distribución de la población**, de forma que toda pueda acceder en igualdad de oportunidades a los servicios. En Galicia se encuentran la mitad de los núcleos de población de toda España. Se habla siempre de 30.000 núcleos, aunque el Plan Básico Autonómico⁸, que los analiza pormenorizadamente, identifica hasta 39.000, casi todos en franca regresión, pero con una distribución territorial bastante homogénea. Esto hace que **Galicia resulte un territorio con una conformación territorial singular, con un modelo que en su momento fue exitoso, a partir de una ocupación territorial dispersa, que no diseminada**, y expresión viva de lo que ha sido la vida en Galicia. **Esos núcleos rurales han representado siempre la relación real de la población que residía en esos núcleos con la explotación racional de los recursos del territorio a su alrededor**.

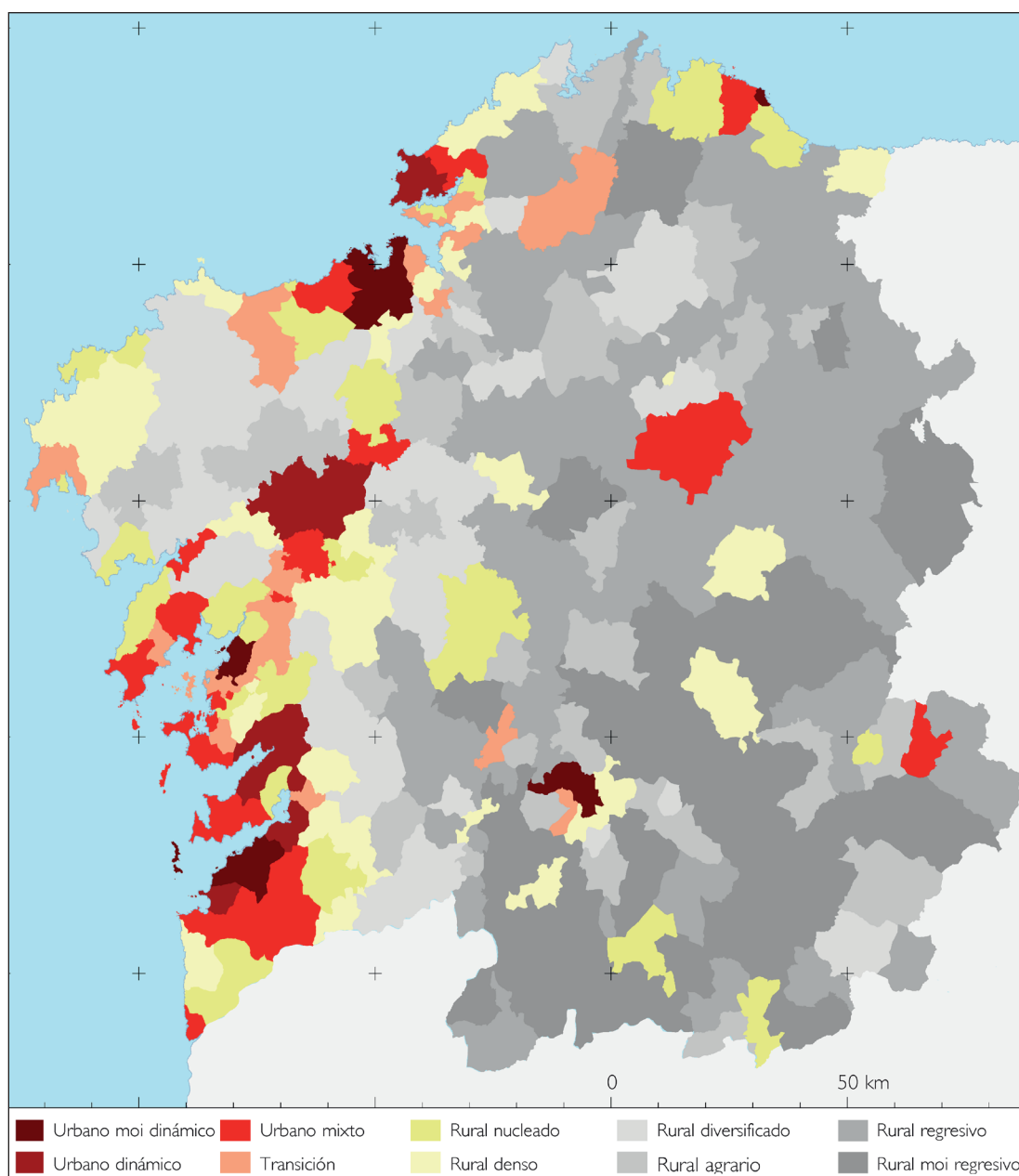
Desde la Consellería de Medio Rural, junto con la DG de Ordenación del Territorio y Urbanismo, adscrita a la Consellería de Medio Ambiente, se ha puesto en marcha un proyecto, el de las Aldeas Modelo, que **busca el retorno de la población a las áreas rurales, pero no solo que vuelva a vivir en el rural sino que vuelva a vivir del rural⁹**.

7. Ley 1/2021, de 8 de enero, de Ordenación del Territorio de Galicia. BOE núm. 70, de 23 de marzo de 2021.

8. <https://mapas.xunta.gal/visores/pba/>

9. <https://agader.xunta.gal/es/recuperacion-de-tierras/aldeas-modelo>

No se trata de que estos núcleos rurales actúen como sustitutos de los suelos urbanizables residenciales de baja densidad, que rodean las áreas metropolitanas según el modelo de las áreas urbanas anglosajonas. Se trata de seguir el modelo histórico en Galicia, con mejor calidad de vida, con un centro urbano alrededor de la iglesia y con un centro de reunión y abastecimiento básico de sus vecinos, el colmado-bar. Además, con una estructura social que ejercía una labor de cuidado de sus vecinos más vulnerables, los mayores y los más pequeños. Este es un modelo que se está apoyando también desde la Consejería de Política Social con la creación de las casas-nido para los niños de 0 a 3 años. Este modelo no se ajusta al de las guarderías al uso, sino que se trata de continuar con el tradicional de red de apoyo, posibilitando que una persona del núcleo habilite su vivienda como guardería de aldea.



Índice Municipal de Ruralidade-Urbanidade

Fuente: García Docampo M; Dalda Escudero J.L.; Gonzalo Harguindey J. (2005). Cidade difuse en Galicia. Xunta de Galicia

Intervención de D Miquel Vadell Balaguer. *Director Insular de Territorio y Paisaje del Consell Insular de Mallorca.*

Señala en primer lugar la coincidencia en gran parte de las inquietudes puestas de manifiesto en la Mesa, para centrar su exposición en el tema de las áreas metropolitanas que había iniciado Sonia Puente. Señala que el conjunto de la isla de **Mallorca debe comenzar a entenderse como una gran metrópolis, con la asignatura pendiente de la coordinación interna de la ciudad de Palma.** En un espacio relativamente reducido como es la isla, Palma ocupa la octava posición de las ciudades españolas en cuanto a número de habitantes, sin contabilizar la de los municipios de su entorno. Existe un grave problema de coordinación de esta “metrópolis”, acrecentado por el peso de Palma y su entorno, peso que se ha ido incrementando progresivamente, hasta concentrar hoy en día la mitad de la población de la isla.

Otro tema a resaltar de entre los citados es el de la **flexibilidad de los planes, ante situaciones como son los cambios en la línea de costa, en la red de carreteras, de las áreas inundables, etc. y las consecuentes modificaciones de las áreas de protección, que traen consigo inseguridades jurídicas.** Frente a esta dinámica, los instrumentos de ordenación territorial son terriblemente rígidos y no responden a todos estos cambios. Resulta necesario pensar en cómo poder afrontar estas situaciones.

También resulta interesante entrar en todo lo referente a la cuestión de la **coexistencia dentro del planeamiento de un cierto grado de incertidumbre y de caos.** Los entornos de las ciudades están sometidos a cambios continuos para los que, en muchas ocasiones, resulta muy difícil encontrar soluciones.

Intervención de D.José Manuel Salvador Minguillón. *Director General de Ordenación del Territorio. Gobierno de Aragón.*

Comienza su intervención poniendo de manifiesto que Aragón se enfrenta al reto de ordenar un territorio en el que la ordenación del territorio ha estado históricamente olvidada. Su reflexión desde el cargo que ocupa es **que la planificación territorial es clave y debería ser consensuada y participada, y esta participación debería empezar dentro de la propia administración.**

Resulta muy poco ejemplar que, en bastantes ocasiones, los ciudadanos vean como los **diferentes departamentos de la administración ponen en marcha políticas contrapuestas.** La participación del ciudadano es clave, pero la participación de todas las administraciones y sus organismos, es fundamental. El objetivo es conseguir documentos y estrategias territoriales en donde tanto las administraciones como la sociedad, hayan participado en su elaboración y se sientan concernidos. A esto se debe añadir el problema, ya citado, de una sociedad dinámica o “líquida”, por lo que **cada vez resulta más necesario, dotar a los planes de un nivel de flexibilidad, pero no de forma unilateral sino pactados con los departamentos competentes y con el conjunto social. De la misma forma, se deben articular mecanismos de revisión de los planes,** que en la actualidad se encuentran **muy anquilosados.**

Por otro lado, **Aragón cuenta con una Ley de Ordenación del Territorio**, un texto refundido del año 2015¹⁰, **que diferencia el ámbito urbanístico del territorial y que cuenta con una figura interesante, el Plan de Interés General de Aragón, para proyectos especialmente importantes** (aeropuerto de Teruel, plataformas logísticas, centro de datos de Amazon, ...), **para los que el gobierno de Aragón ejerce una labor de coordinación y de comprobación del cumplimiento de una serie de requisitos.**

Aragón **también cuenta con una Estrategia de Ordenación del Territorio aprobada en 2014.** De esta estrategia emana una directriz, la **directriz especial de política demográfica y contra la despoblación del año 2017.** Para su redacción hubo un proceso participativo muy importante y a partir de ella se desarrollaron unas **convocatorias de carácter municipal, los denominados Fondos de Cohesión Territorial.** Con estos fondos **se hace una discriminación positiva hacia los municipios en peor situación**, intentando que las **ayudas sean al 100%** para que asociaciones, empresas, ayuntamientos, puedan desarrollar adecuadamente los proyectos aprobados. Se trata de un paso adelante en el **objetivo mejorar la cohesión territorial y el equilibrio demográfico.** Toda esta información está disponible en la web <http://observatoriopoblación.aragon.es/>

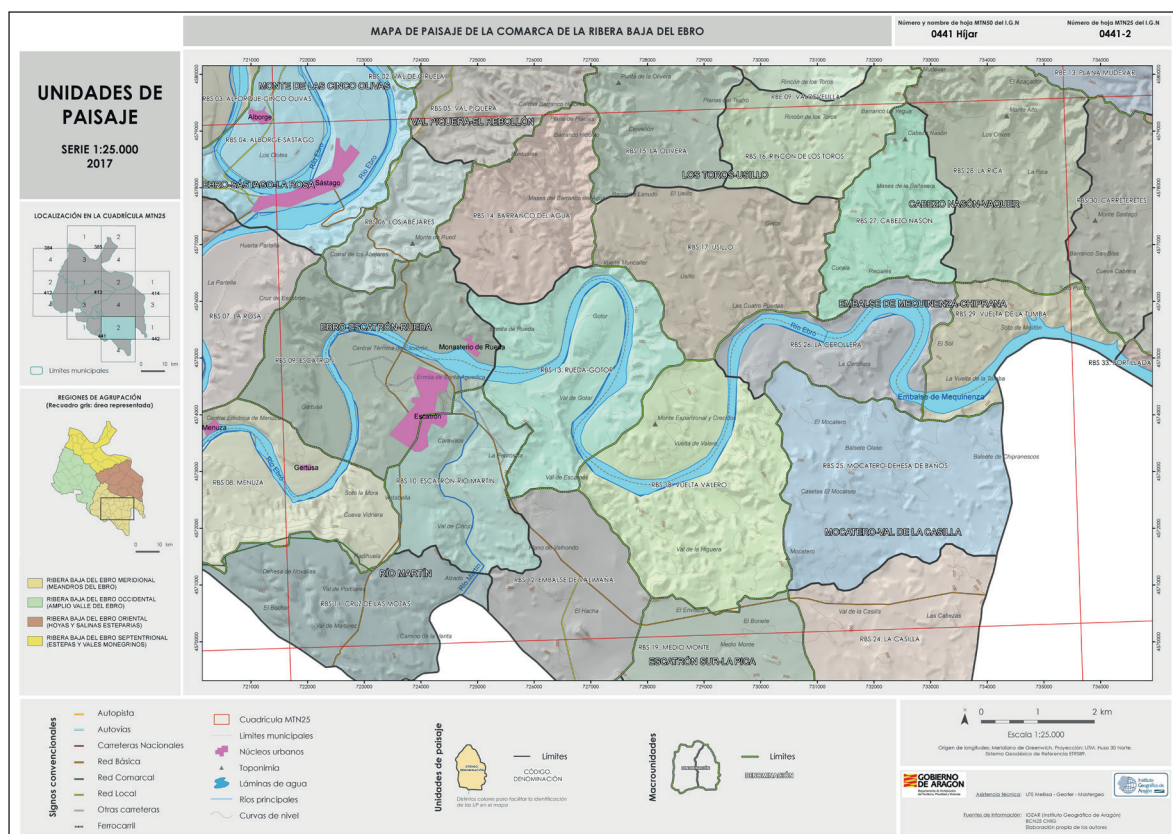
Tras estos fondos hay un trabajo técnico muy importante de análisis territorial de los **municipios aragoneses, clasificados en función de una serie de indicadores**, a partir de lo que resulta un primer índice sobre el que se establece la **Estructura del Sistema de Asentamientos de Aragón** en 12 niveles. En el nivel 1 figura Zaragoza y en el nivel 2 Huesca y Teruel, mientras que en los rangos 8,9 y 10 se encuentran los municipios de Aragón que están con más dificultades, calificados como municipios dependientes (los rangos 11 y 12 se refieren a los municipios deshabitados y casas aisladas). Esta clasificación considera, además de la población, otros componentes como la funcionalidad o el acceso a los servicios.

Un segundo índice es el **Índice Sintético de Desarrollo Territorial** que, año tras año y sobre una media aragonesa (al igual que sucede con el índice anterior del sistema de asentamientos), evalúa los municipios que están por encima y por debajo de ella. La posición de cada municipio determina las posibilidades de acceso a las ayudas, una herramienta ya probada y en funcionamiento.

También, en la pasada legislatura, se concluyeron los **mapas del paisaje de las 33 comarcas aragonesas**, a lo que **seguirá una directriz del paisaje** que los reconozca jurídicamente. Para ello será importante la colaboración de otros departamentos, a fin de evitar conflictos que supongan, finalmente, que la directriz pueda ser aprobada desde el consenso.

Por último, el **Instituto Geográfico de Aragón**, dependiente de la DG de Ordenación del Territorio, ha realizado un trabajo muy importante de pasar **de un modelo de Infraestructura de Datos Espaciales a una Infraestructura de Conocimiento Espacial.** Esto **ayudará, a través de Big Data, a la toma de decisiones**, además de poder realizar preguntas a la propia aplicación: actividad económica predominante, situaciones vinculadas a la zona de inundación, etc.

10. Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón. BOA nº 225 de 20 de noviembre de 2015.



Mapa de Paisaje

Fuente: https://idearagon.aragon.es/portal/descargas.jsp?coleccion=Paisajes_A

Intervención de D^a Izaskun Abril Olaetxea. Directora General de Ordenación del Territorio. Gobierno de Navarra.

En el caso de Navarra, desde el comienzo de la actual legislatura se inició una reflexión sobre la vigencia de los instrumentos de ordenación del territorio existentes, a la vista del tiempo transcurrido desde su aprobación. La Estrategia Territorial de Navarra, siguiendo la estela de la Estrategia Territorial Europea, data de 2005, mientras que en julio de 2011 se aprobaron los cinco planes territoriales subregionales a escala intermedia, que abarcan la totalidad de la Comunidad Foral. Estos planes son los que se han ido desarrollando desde entonces. En la actualidad, el Gobierno Foral se está planteando una nueva ley Ordenación del Territorio y Urbanismo.

La experiencia acumulada muestra claramente, por un lado, la falta de asunción de todos estos instrumentos territoriales por las distintas políticas sectoriales que tienen incidencia territorial. Este es uno de los principales fracasos de la ordenación del territorio, ya expuesto de manifiesto hace unos minutos por la representante de Extremadura: hay que conseguir que tanto la sociedad como las diferentes administraciones con competencias sectoriales, asuman las políticas territoriales de los planes.

Igualmente, en este proceso de revisión de la Estrategia Territorial de Navarra, también se ha sido consciente de la dificultad que existe para adaptarse a los nuevos paradigmas que sustentan la Ordenación del Territorio. Los instrumentos actuales están excesivamente

regulados y esto dificulta o impide su adaptación a las nuevas situaciones. Esto genera muchas veces disfunciones sobre el propio territorio, conflictos con otros niveles de la administración, sobre todo con las entidades de locales, y con las iniciativas privadas; fundamentalmente las de tipo económico y, especialmente en este momento, las que tienen que ver con el desarrollo de las energías renovables.

Sin embargo, **esa integración con el resto de departamentos** de la administración cuyas políticas tienen incidencia territorial **no resulta sencilla**. En dichos departamentos domina una visión sectorial y no el enfoque transversal, integral e integrador, propio de la Ordenación del Territorio, **lo que aboca a conflictos en defensa de las competencias y políticas propias de cada uno de esos departamentos**. No es infrecuente que, en muchas ocasiones, cuando se comparten ideas o propuestas con otras unidades del Gobierno de Navarra, **se vea a esta DG como la principal barrera para el desarrollo de las políticas sectoriales; sobre todo lo que tiene que ver con la acción privada**. Se debe reivindicar desde la ordenación del territorio la **defensa del interés general** frente a los intereses privados que actúan sobre él. No debe perderse esa perspectiva, **sobre todo cuando se habla de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, uno de los paradigmas que se asume y se defiende desde todas las administraciones**. Resuelta pues necesario **revindicar el aporte que se puede realizar desde la ordenación del territorio hacia un desarrollo sostenible**.

La ordenación del territorio es una disciplina que contribuye a hacer compatibles usos preexistentes con nuevos usos, aspecto especialmente importante en el caso de Navarra, un territorio de apenas 10.000 Km², una población de 650.000 personas y un sistema de poblamiento que supone una ocupación intensiva en parte de su territorio. En Navarra hay muchos pequeños municipios o entidades de población, distribuidas muy desigualmente. La comarca de Pamplona representa el 55% de la población de Navarra, ocupando apenas el 15 % de la superficie. Esto produce desequilibrios que ya se ponían de manifiesto en la Estrategia Territorial de 2005, que se aprobó con la idea de reconducir estos desequilibrios. 15 años después se ha visto que la situación, en vez de mejorar, se ha agravado. Esto también obliga a **reflexionar sobre esta disciplina y sobre cómo se debe intervenir**.

Esta es una de las cuestiones clave que se está tratando en la revisión de la Estrategia Territorial, en la que se planteó el **problema del desequilibrio territorial como uno de los más importantes**. Por ello, **se está pensando** en si sería apropiado que la **Estrategia y otros instrumentos de planificación territorial deberían tener un carácter vinculante**; lo mismo que otras muchas figuras, como por ejemplo los planes urbanísticos municipales. En la redacción de 2014 la Estrategia no dejaba de ser un documento de intenciones no vinculante que, **al final, no ha sido asumida por la sociedad en general, especialmente a la hora de desarrollar las políticas sectoriales**.

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

Inicia su intervención agradeciendo los elogios al trabajo que se realiza en el País Vasco y que se remonta al año 1990, cuando se aprobó la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, que ya regulaba los distintos instrumentos de planificación territorial en las distintas escalas.

En relación a lo planteado por la moderadora sobre **la vinculación de la planificación territorial con el urbanismo a nivel local**, ésta quedaba ya recogida en la **Ley de Ordenación del Territorio**, y queda establecida a partir de las **Directrices de Ordenación del Territorio**. Estas **nuevas Directrices, aprobadas en 2019¹¹**, establecen la planificación a nivel de la Comunidad Autónoma. El segundo instrumento de planificación territorial, los Planes Territoriales Parciales, entran en el ámbito de las áreas funcionales. El modelo territorial establecido en las Directrices, presenta un sistema polinuclear de ciudades, con las tres capitales y sus respectivas áreas influencia, así como las principales cabeceras comarcales. El nivel inmediatamente inferior al de la comunidad autónoma es el comarcal, del que resultan las áreas funcionales, asignando un peso específico a las ciudades cabeceras de cada área funcional.

Las Directrices ya establecen que cada área funcional debe contar con su propio Plan Territorial Parcial, que particulariza para cada área funcional las pautas generales que dichas directrices fijan para el conjunto de la comunidad autónoma. **El Plan Territorial Parcial de cada área funcional, determina la coherencia del planeamiento municipal** de los municipios del área, así como las determinaciones que cada uno de los planes generales de ordenación, pueden y deben desarrollar en el ámbito del término municipal. Se tiene, por tanto, un **sistema de ordenación en cascada desde la planificación territorial a nivel de la Comunidad Autónoma hasta el municipio**. Junto a la figura del Plan Territorial Parcial, se tiene la del Plan Territorial Sectorial, cuya función es analizar la incidencia territorial de las distintas políticas sectoriales.

La aprobación de las primeras Directrices de Ordenación del Territorio en 1997 fue un proceso largo, con una tramitación de siete años, y conflictivo, derivado de las competencias que recaían en las Diputaciones Forales, los municipios, el propio Gobierno Vasco y la administración estatal y de los miedos de algunas de ellas a que pudieran verse reducidas. En la actualidad la situación se ha normalizado, con una **Comisión de Ordenación del Territorio** en funcionamiento y con una praxis de bastantes años **que acota claramente cuál es el ámbito de intervención de cada una de las tres administraciones** vascas.

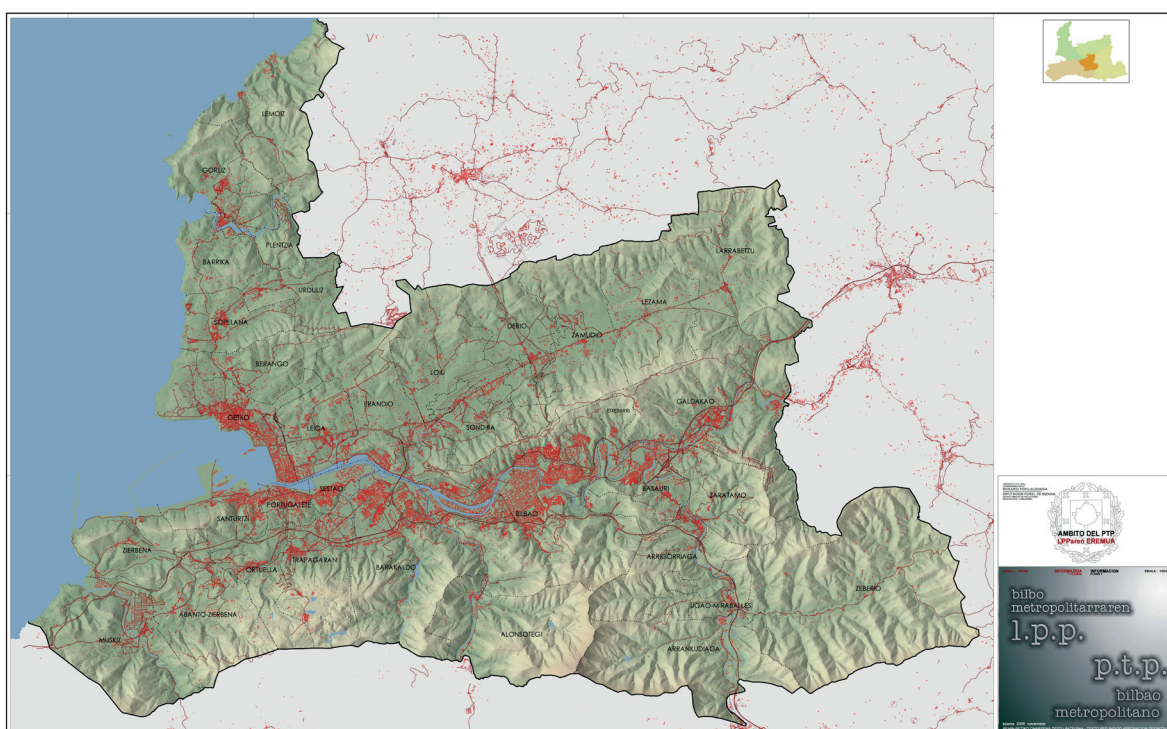
Pese a todo, **en alguna ocasión surgen problemas** sobre los cuales resulta interesante reflexionar. En 2017 se sometió a aprobación el avance de la revisión del documento de Directrices de Ordenación del Territorio, que fue rechazado en la Comisión de Ordenación del Territorio. **Una de las cuestiones a mejorar era el proceso de participación pública**, tanto en lo que concernía al resto de administraciones como a los agentes sociales y al público en general. **Esto hizo que se repitiera el proceso, incluyendo a colectivos sociales que nunca había colaborado en este tipo de procesos**. Como resultado de esto, en el documento se modificaron algunas determinaciones y finalmente se aprobó por unanimidad. La conclusión de esta experiencia es que, además de que **la participación pública** es muy importante, también lo es saber **para qué se quiere y si quien la promueve está finalmente dispuesto a recoger en el plan lo que de ella pueda surgir**.

En la actualidad, **las 15 áreas funcionales del País Vasco ya tienen aprobados sus respectivos Planes Territoriales Parciales**. El último tras un larguísimo periodo de tramitación

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

de 25 años. Se tiene **también aprobados 11 planes territoriales sectoriales** que analizan diferentes componentes del territoriales: litoral, cauces, agroforestal, ferroviario, eólico, carreteras, residuos, actividades económicas, zonas húmedas, vías ciclistas, que recogen la coherencia de este planeamiento sectorial dentro de esa visión territorial. Es la Ley de Ordenación del Territorio la que establece la vinculación entre los planes territoriales sectoriales con los planes parciales y el planeamiento municipal.

Pese a todo, existe **un problema de gobernanza**. Cuando se habla de áreas funcionales y áreas metropolitanas, **no hay un órgano administrativo que coordine las acciones dentro de su ámbito** y este es un problema a resolver, **en tanto que no está clara la oportunidad de crear un nuevo órgano administrativo para ellas**, que sería el cuarto nivel. De momento, el único elemento de gobernanza con que se cuenta es la Comisión de Ordenación del Territorio.



Plan Territorial Parcial. Bilbao Metropolitano. Ámbito del Plan.

Fuente: https://www.bizkaia.eus/hirigintza/lurraldekozatiegitasmoa/ca_zipbilbao1.asp?Tem_Codigo=246&Idioma=CA

Intervención de la Moderadora D^a Rosa Pardo Marín

La moderadora plantea una serie de reflexiones al hilo de las exposiciones. La primera es la **coincidencia** entre los integrantes de la mesa **sobre la necesidad de cambiar la orientación de los planes territoriales hacia una planificación menos rígida y más flexible**. Se debe ir hacia una mayor resiliencia, no sólo del propio territorio, sino también de los planes que lo ordenan.

La segunda la consideración de **la idea de sostenibilidad como pilar fundamental sobre el que se asienta la planificación**. Señala que el **concepto** resulta **indeterminado desde una óptica jurídica y con un significado poco concreto** que, por tanto, puede acoger diferentes acepciones.

La tercera cuestión tiene que ver con **el peso del paisaje en el proceso de planificación**. En el **camino hacia la resiliencia**, los análisis del paisaje pueden resultar un muy buen instrumento. La infraestructura verde o el sistema de espacios abiertos puede ser una estrategia útil para, desde la óptica de la flexibilidad de los planes, establecer los límites en usos y actividades sobre el territorio.

En relación a lo indicado por el DG de Aragón, señala también **lo importante que resulta para el proceso de planificación disponer de un visor territorial**. En el caso de la Comunitat Valenciana, para el Plan de Acción Territorial de Castellón, en exposición pública, se ha realizado una zonificación del territorio a partir de una serie de parámetros o características, para establecer a partir de ellas, un conjunto de **usos y actividades que podrían ser autorizadas en cada zona definida**. Esta autorización se realizaría **a través de licencia y se tendría en consideración el efecto acumulativo generado por la implantación de usos, de manera que no se pueda superar un determinado valor de capacidad de acogida**. Si alguno de estos usos o actividades cambia o desaparece, se recalcula la citada capacidad.

Como continuación de la Mesa, la moderadora pregunta sobre la importancia que se le da al paisaje en las comunidades autónomas representadas. Si existe una regulación vinculante, a través de normativa, directrices, etc. En otro plano, también se interesa por saber si los análisis del paisaje se centran en una cartografía de unidades paisajísticas, como en el caso ya comentado de Aragón, o se dispone de alguna otra figura como por ejemplo los catálogos de paisajes Cataluña, o se va abordando a través de diferentes instrumentos de paisaje en el marco de los distintos instrumentos de planificación territorial y planeamiento urbanístico existentes en la Comunitat Valenciana.

Respuesta de D^a Eulalia Moreno

La DG de Ordenación del Territorio de Extremadura responde a algunas de las cuestiones que se han planteado. En relación al paisaje señala que, en este momento, se están redactando en Extremadura unas normas técnicas de paisaje. Otro tema que señala tiene que ver con el planeamiento. La idea es hacer hincapié en el tema de las afecciones, **dejando en la clasificación exclusivamente las determinaciones imprescindibles e importantes, y el resto quedarían como afecciones que se van superponiendo**.

Otra cuestión, mucho más de fondo, tiene que ver con la **capacidad de justificar la necesidad de una ordenación del territorio**. Según la DG, la ordenación territorial se ve más como problema que como solución, pese a la existencia de argumentos más que suficientes para justificar la planificación desde muy distintas visiones: sanidad, calidad de vida, desde una transformación ecológica que también es económica. En este sentido, señala, **resulta imprescindible un esfuerzo para ganar el relato**.

Un último tema, es el de los problemas que se están planteando vinculados a la instalación de **parques para energías renovables y que la DG no ha podido abordar**. Los fuertes desequilibrios territoriales que se producen entre municipios según cuenten o no con alguna instalación de este tipo, les lleva a competir entre ellos, independientemente del impacto que puedan generar.



Directrices de Ordenación del Territorio de Extremadura. Ordenación del patrimonio natural, cultural y paisajístico.

Fuente: [http://sitex.gobex.es/SITEX/files/DOT3/Planos_ordenacion/Ordenación 3- Patrimonio Natural, Cultural y Paisajístico.pdf](http://sitex.gobex.es/SITEX/files/DOT3/Planos_ordenacion/Ordenación_3- Patrimonio Natural, Cultural y Paisajístico.pdf)

Respuesta de D. Ignacio de la Puerta

En relación a la pregunta sobre el paisaje, en 2009 el Gobierno Vasco firmó la adhesión al **Convenio Europeo del Paisaje de 2000**. Como consecuencia del trabajo realizado desde entonces, se aprobó el decreto el 90/2014¹². Posteriormente, el documento de Directrices de

12. Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco. BOPV núm. 112 de 16 de junio de 2014.

Ordenación del Territorio de 2019 incorpora la exigencia de catalogar aquellas zonas visuales que deben tener un tratamiento paisajístico especial, así como que toda obra o actuación que altere el actual modelo del paisaje se debe acompañar del correspondiente estudio paisajístico. También establece la diferenciación entre paisajes sublimes y paisajes cotidianos.

Por otro lado, las determinantes del paisaje se han incorporado a algunos de los Planes Territoriales Parciales y, desde hace más de cinco años, **se ha abierto la convocatoria para la incorporación de las determinaciones del paisaje en el planeamiento municipal**. Por tanto, el paisaje es un tema sobre el que la Dirección de Planificación Territorial está trabajando de forma activa.

Respecto del tema de las infraestructuras verdes, resulta necesario **diferenciar entre éstas y los corredores ecológicos**. La infraestructura verde está recogida en las Directrices de Ordenación del Territorio y se trabaja en una nueva estrategia en la que también se recogen los corredores ecológicos que posibilitan esa conectividad. Esto llevó aparejado que en la fase de formulación de las directrices se hiciera un **trabajo de coordinación de las infraestructuras verdes, azules y los corredores ecológicos, con las comunidades autónomas colindantes a fin de lograr una coherencia en su definición**.

Por lo que se refiere a las energías renovables, **el País Vasco cuenta con un plan territorial sectorial de energía eólica¹³**, que **en este momento está superado porque la capacidad de producción de energía y los sistemas tecnológicos han ido evolucionando mucho más rápido que el propio planeamiento y su aplicación**. En la actualidad **se está trabajando en un nuevo Plan Territorial Sectorial que amplía sus determinaciones a todas las energías renovables**, no sólo la eólica, que está en fase de avance. Por lo visto hasta ahora, se puede constatar que, una vez más, **la actividad económica va muy por delante de la capacidad de las administraciones para planificar y, sobre todo, poner en marcha instrumentos**, por la complejidad de su tramitación. En estos momentos, como sucede en otras comunidades autónomas, existe una presión importantísima para la localización de instalaciones para las renovables, centrada sobre todo en la parte eólica y también para parques solares. En casi todos ellos **se aprecia una contradicción ya que frente al objetivo de que estén lo más cerca posible del punto de consumo**, se está siguiendo el esquema de funcionamiento tradicional de la producción en un punto alejado de las áreas de consumo, **sin tener en cuenta la planificación territorial y sin disponer de una infraestructura básica que sirva a todas las instalaciones**. Cada parque solar o eólico quiere tener su propia línea de derivación específica y exclusiva hacia el lugar de consumo.

Respuesta de D^a Izaskun Abril Olaetxea.

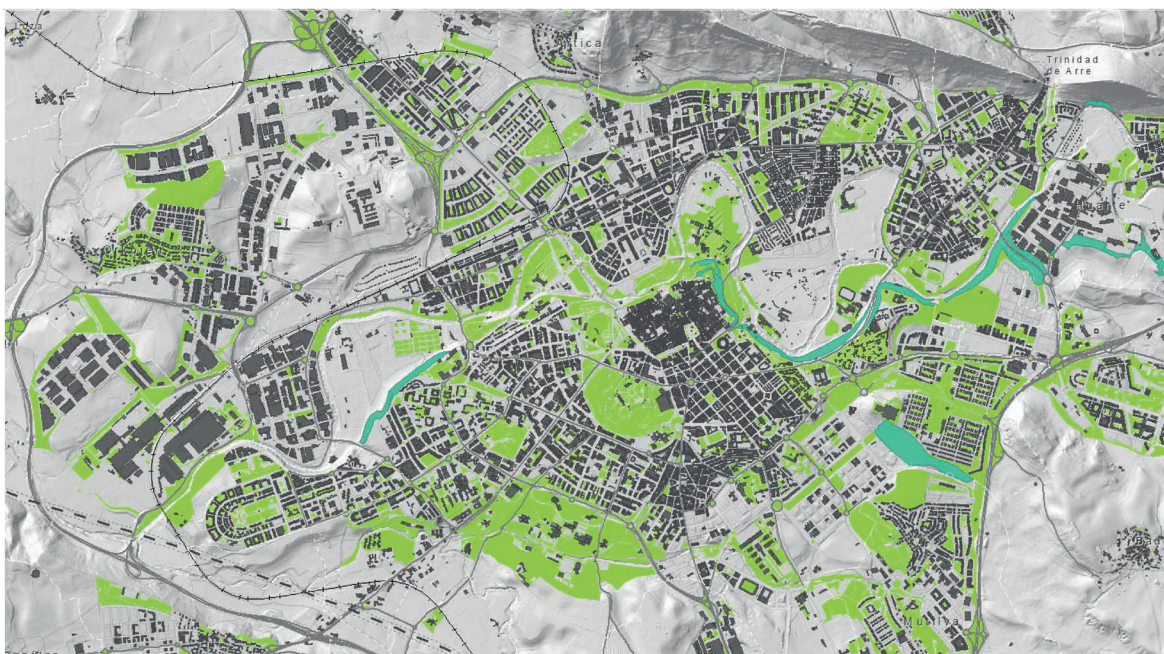
En el caso de Navarra, **el paisaje aparece incorporado en los cinco de planes territoriales subregionales aprobados en 2011**. En ese momento ya **se identificaron los paisajes naturales y los paisajes singulares**, que son espacios paisajísticos que no tenían una protección desde el punto de vista ambiental, pero constituyen hitos y referencias en el ámbito comarcal

13. Aprobado en 2002. https://www.euskadi.eus/web01-a2lurral/es/contenidos/informacion/plan_energia_eolica/es_8109/index.shtml

o subregional. De esta forma, se identificaron **32 elementos que se han ido incorporando en los planeamientos urbanísticos municipales**, estableciéndose de este modo en los instrumentos de planificación territorial criterios de integración paisajística para planes y proyectos

En los últimos años se ha reforzado esta orientación, con la elaboración de documentos de paisaje a nivel de cada uno de los ámbitos territoriales. Estos documentos analizan, identifican, caracterizan y cualifican el paisaje del territorio y hacen una propuesta de planificación, actuación y seguimiento y evaluación; pero siempre **desde una visión social del paisaje que incorpora la participación**, considerando, además de sus valores intrínsecos, la percepción social y su trasfondo cultural. El estudio del paisaje no puede hacerse sin que se comparta con la población.

Este mismo año de 2021, se ha terminado el documento correspondiente al área central de Navarra, el POT 3, y con esto **se ha cubierto el reconocimiento del paisaje en toda Navarra**. Queda por articular los trabajos que se han ido haciendo a lo largo de estos años en cada uno de los ámbitos territoriales subregionales, para **dotarles de una coherencia marco que permita definir una estrategia del paisaje de Navarra**.



Detalle del Sistema de espacios libres en el área urbana. Se destacan las ripas y taludes en verde esmeralda. Fuente: Documento Técnico de Infraestructura Verde del Área de Pamplona y municipios del entorno Diciembre 2020. Doc. borrador.

https://www.nasuvinsa.es/ficheros/Procesos_Participacion/Jornada Inf Verde/IVP_Memoria.Doc Borrador.pdf

También se ha prestado una **atención especial al trabajo del paisaje a escala local**; es decir, a la incorporación del paisaje en los planes generales, pero **sobre todo al ámbito comarcal, dado que, en la mayor parte de las ocasiones, los paisajes singulares abarcan varios términos municipales**. En estos casos, **se está apoyando los municipios para que elaboren planes de conjunto y armonicen su planeamiento municipal**, sobre todo lo que tiene que ver con el suelo no urbanizable, para proteger estas zonas; sin perder de vista que el paisaje es el resultado de una interacción entre los elementos naturales y la actividad humana, muchas veces a lo largo de siglos, y que **en la conservación de la calidad de esos paisajes juega un papel importante el mantenimiento de dichas actividades**.

Otro problema relacionado con el de la conservación y la protección del **paisaje** es el de la **inexistencia de figuras de planeamiento apropiadas**. En muchas ocasiones son **las propias entidades locales** las que las **reclaman**, para poder disponer de instrumentos que superen las limitaciones de la planificación urbana y territorial, evitando así el recurso a otras figuras (como por ejemplo los planes ordenación forestal...) que tienen que ver más con cuestiones de carácter ambiental o de regulación del uso público que de paisaje. En esta materia, se observa que **no existen instrumentos ajustados a este tipo de problemas, que puedan ofrecer una visión más holística e integradora de la aproximación al territorio**.

En la búsqueda de reconducir la incidencia de las actividades económicas sobre el paisaje, se están elaborando unas **guías de integración paisajística a escala de planes y proyectos**. Las primeras **han entrado en la problemática generada por las canteras y en la de las concentraciones parcelarias en los paisajes agrarios**. Otra línea de trabajo es el estudio de la **transición entre los espacios urbanos y los rurales**. Se trata de documentos con criterios y orientaciones con una finalidad pedagógica para la población en general, pero especialmente para quienes promueven las actividades económicas que al final son las que tienen una incidencia mayor.

En cuanto la infraestructura verde, **en los planes Ordenación del Territorio aprobados en 2011, aunque no se utilizaba el concepto de infraestructura verde**, sí que se definían los **corredores que garantizaban la conectividad entre los distintos espacios naturales que tenían algún grado de protección**. En los citados planes, estos conectores pasaban a ser suelos de protección con bastantes limitaciones respecto a la posible implantación de actividades. Esto sirvió para empezar a trabajar en unas **bases técnicas para el desarrollo de una estrategia de infraestructura verde**, aunque finalmente se decidió esperar a que se hiciera público el documento elaborado por el Estado¹⁴ para elaborar la estrategia navarra.

En el ámbito concreto de las competencias de Navarra, en los dos últimos años **se ha hecho una aproximación a la infraestructura verde en la comarca de Pamplona**, precisamente **para ver cómo se puede articular esa conexión de lo urbano y lo rural**. También **se está terminando de redactar una guía sirva de orientaciones, criterios y buenas prácticas, para desarrollar la infraestructura verde en los espacios urbanos**, surgida del proceso de participación con las entidades locales, en el que han intervenido tanto los niveles políticos como los técnicos (arquitectos municipales, técnicos responsables de distintos servicios relacionados con la infraestructura verde, como los de jardinería, entre otros).

Respuesta de D. José Manuel Salvador Minguillón

Lamentablemente, en Aragón **sólo se dispone de dos directrices zonales**, las de la comarca del Matarraña y las comarcas del Pirineo. En total, solo cinco **de las 33 comarcas aragonesas**.

Ahora mismo también se está trabajando en una **ley de dinamización del medio rural** y se está planteando que, de forma transitoria, las estrategias de desarrollo local que desarro-

14. Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas. Julio 2021.

Ilan los Grupos de Acción Local o agentes de desarrollo puedan formar parte del corpus de la ley y disponer así de una base para poder desarrollarlas adecuadamente. **A nivel de directrices sectoriales sólo se tiene la de instalaciones y actividades ganaderas.** Aunque la Ordenación del Territorio en Aragón tiene unas bases legislativas potentes, no se ha avanzado en su desarrollo, teniendo todavía mucho recorrido.

También **se ha iniciado hace unos días la tramitación de la directriz del paisaje** y su primer paso ha sido el inicio de la consulta pública previa. La intención es tener un **primer texto listo para participación pública, en primavera de 2022.** El objetivo de la directriz es desarrollar el Convenio Europeo del Paisaje, para lo que **ya dispone de los 33 mapas comarcales del paisaje** con un desarrollo y un trabajo importante, con sus objetivos, sus propuestas de conservación, etc. **La directriz deberá sintetizar esos mapas para obtener una normativa conjunta.** En esta misma línea, **la integración del paisaje en el planeamiento urbanístico resulta un aspecto clave.** Dentro de los ámbitos municipales y comarcales, se deben tener en consideración **medidas compensatorias de la posible pérdida de calidad del paisaje.** Se trata de que una vez realizada una valoración de la calidad y de la fragilidad de un determinado paisaje y éste acabe siendo afectado por una actuación, el promotor deba poner en valor o aumentar el valor de un paisaje cercano o de un paisaje similar en otra zona.

Otros aspectos muy importantes en relación con el paisaje son los de su promoción y su potencial. Además de su componente identitaria y de su carácter subjetivo y dinámico, **ya la Estrategia Ordenación del Territorio de Aragón valoraba la importancia del paisaje por su potencial turístico.** En Aragón el sector del turismo representa casi un 9% del valor añadido bruto y casi un 10% de los empleos, lógicamente con zonas donde estos valores medios son superiores y en las que, por tanto, el paisaje representa un potencial muy importante.

El tema de **las energías renovables tiene en Aragón una incidencia especial.** Ahora mismo se están tramitando parques para renovables por un total de casi 25.000 Mw (entre tramitación estatal y autonómica), cuando se partía de aproximadamente 6 Mw. Como en otros muchos temas, **la evolución tecnológica ha vuelto a adelantar a las administraciones,** a lo que hay que sumar la **urgencia** con que se debe producir esta **transición hacia la descarbonización.** En este sentido, un territorio despoblado como el de Aragón no puede volver a ser el pagano. Existe un consenso total en la necesidad de las renovables, pero lo que puede ser una gran oportunidad **se está convirtiendo en un problema serio en algunas zonas** que las ven con mucha precaución.

No sólo basta con evaluar el impacto ambiental, hay que considerar también el impacto territorial y el impacto socio-económico. Si un proyecto cumple la condición de no estar dentro de una zona ZEPA, pero está a 20 m de ella, los buitres y las águilas no saben dónde está el final de la ZEPA, y posiblemente en esa zona haya que valorar otros aspectos como el nivel de ocupación de la población, el desarrollo del turismo rural o de naturaleza, o la potencialidad como sumideros de CO₂ de sus áreas boscosas. **En Aragón se está tramitando en la actualidad la mitad de la potencia prevista en el Plan Nacional de Energía y Clima para 2030.** Esto que resulta una presión muy agobiante y, aunque se disponía de un Plan de Energía 2013-2020, tras su finalización no ha sido renovado y sigue vigente. **Las Cortes de Aragón han decidido revisar ese plan y vincularlo a una directriz sectorial** sobre ener-

gías renovables, donde **la Ordenación del Territorio debería tener un papel importante, siempre que el órgano competente para su redacción, Energía y Minas, así lo entienda**. En caso contrario, **pueden surgir discrepancias y situaciones conflictivas que escapan incluso a las competencias del gobierno aragonés**, para entrar en cuestiones que incidan sobre la competencia estatal o incluso europea. La necesidad y la urgencia de las instalaciones existe, pero se debe tener clara la situación de alarma social en algunas zonas. La oportunidad puede ser muy buena para el medio rural, siempre que se aborde con claridad y sin imposiciones.

Intervención de la Moderadora D^a Rosa Pardo Marín

En línea con el comentario anterior, plantea el tema de los instrumentos y los trámites existentes en cada territorio para bordar la implantación de estas instalaciones de energías renovables. En la Comunitat Valenciana se tiene un Decreto Ley que regula la implantación de las instalaciones menores de 50 Mw¹⁵. Para las que superan esta potencia, para las que el Estado es el responsable de la evaluación ambiental y la autorización energética, no se cuenta con ningún mecanismo habilitado. **La administración autonómica elabora los correspondientes informes sectoriales, pero se desconoce qué efectos van a tener en las decisiones que tome la Dirección de Calidad Ambiental**, que es la encargada de valorar el impacto en el Ministerio de Transición Ecológica.

Respecto a las directrices que figuran en ese Decreto-Ley, se pide una mínima disponibilidad de los terrenos a los promotores, unos criterios ambientales, unos criterios generales de racionalidad; por ejemplo, que la instalación esté lo más próxima posible al lugar de consumo. Todos ellos figuran ya en la Agenda Urbana Española que, cuando habla del equilibrio territorial, señala que **las áreas rurales no deben ser las que cubran totalmente las demandas de las áreas urbanas**. En materia de la energía esto se traduce en potenciar el autoconsumo y en distribuir estas instalaciones de una forma equitativa en los territorios.

La cuestión que se plantea es si en las Comunidades Autónomas representadas en esta Mesa existen, por ejemplo, objetivos de potencia a instalar que estén en consonancia con la capacidad territorial para asumir la correspondiente ocupación de suelo.

Respuesta de D^a Izaskun Abril Olaetxea.

Navarra fue una de las comunidades **adelantadas** en el tema de las energías renovables, derivado de la creación de todo un ecosistema de empresas de ingeniería y de industrias para la fabricación de generadores eólicos. En la actualidad en la Comunidad Foral se generan unos 1.300 Mw **en energía eólica**.

15. Decreto-ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica. DOGV núm. 8893, de 28 de agosto de 2020.

A nivel legislativo, en el 2019 se aprobó un Decreto Foral sobre parques eólicos¹⁶, cuyo objetivo era acompasar todas las tramitaciones urbanísticas y ambientales con los procedimientos que marca la ley del sector eléctrico.

Un poco antes, en 2018, se había aprobado el **Plan Energético de Navarra**¹⁷ con el horizonte de 2030, en el que también se hacía una **apuesta decidida por la potenciación de los parques ya existentes para ir incrementando la capacidad de producción eólica**. El plan incluía los **mapas de capacidad de acogida del territorio** exclusivamente para las energías eólicas, puesto que en ese momento, apenas existía demandas de ubicación de parques fotovoltaicos. En dichos mapas se definían las zonas no aptas para la localización de parques, las zonas con limitaciones desde el punto de vista ambiental y territorial, y las zonas aptas que no presentaban ningún tipo de limitación.

Por otro lado, el Gobierno de Navarra ha aprobado el anteproyecto de **Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética**¹⁸, con el que se pretende que el incremento la **energía fotovoltaica** se haga a través de **instalaciones ubicadas en suelos urbanos y urbanizables, intentando preservar en la medida de lo posible el suelo rústico**. En los dos o tres últimos años se ha producido un aumento exponencial de solicitudes de implantación de huertos solares, que **afectan sobre todo a zonas agrícolas**. En Navarra, donde el sector agrario y agroalimentario tiene un peso económico relevante y también una base territorial fuerte, se ha generado una **oposición tanto social como de los sindicatos agrarios**, que se contrapone con las presiones de la industria relacionada con la investigación y el desarrollo de energías renovables.

En el caso de la energía fotovoltaica sólo se cuenta en la actualidad con una **Orden Foral de 2006**¹⁹, elaborada en el momento en que empezaron las implantaciones de huertos solares, que normalmente ocupaban una superficie inferior a 5 Ha. Este es el único instrumento con el que **se cuenta para establecer limitaciones en cuanto a la implantación de parques fotovoltaicos**, porque en dicha Orden Foral **se definen los ámbitos donde no se pueden instalar parques fotovoltaicos**, que son todas las zonas que tienen valores naturales, los espacios de conectividad ambiental, así como las tierras de alto valor natural para el cultivo. **En ocasiones estas zonas no se corresponden con categorías de suelo y hay que apoyarse en informes sectoriales para determinar si los parques que se proponen son compatibles o no con su uso agrario**.

En la parte norte de Navarra, que tiene una configuración muy diferente, donde se concentran la mayor parte de los espacios con alto valor ambiental y de los espacios protegidos de Navarra, el desarrollo de todas esas energías está bastante limitada por ese grado de protección. En esta área, **el Gobierno Foral está apoyando iniciativas para favorecer el**

16. Decreto Foral 56/2019, de 8 de mayo, por el que se regula la autorización de parques eólicos en Navarra. BON núm. 94 de 16 de mayo.

17. https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/pen_2030_corregido_13112020_compressed.pdf

18. <https://gobiernoabierto.navarra.es/es/participacion/procesos/anteproyecto-ley-foral-cambio-climatico-transicion-energetica>.

19. Orden Foral 64/2006, de 24 de febrero, por la que se regulan los criterios y las condiciones ambientales y urbanísticas para la implantación de instalaciones para aprovechar la energía solar en suelo no urbanizable. BON núm 48 de 21 de abril.

consumo de proximidad y las iniciativas de comunidades energéticas. En estos casos, los problemas más importantes que surgen son los relacionados con el patrimonio. Son **municipios que tienen bastantes valores patrimoniales protegidos en sus cascos urbanos**, que limitan la implantación de estas instalaciones de generación de energía, **lo que lleva a que algunas de estas iniciativas se planteen en el suelo rústico.** Pese a todo, estas iniciativas son de un tamaño mucho menor que las grandes iniciativas, por lo que **se está trabajando en el establecimiento criterios de cómo acoger este tipo de proyectos, minimizando su impacto.**

Respuesta de D^a. Sonia Puente Landázuri

Asturias aprobó en 2008 unas directrices regionales de parques eólicos que establecía las condiciones ambientales y urbanísticas para la implantación de este tipo de instalaciones²⁰. Actualmente **estas directrices se están revisando, pero manteniendo el centro de atención en los parques eólicos**, pese que posiblemente deberían ampliarse a otro tipo de instalaciones energéticas ya que, aunque en Asturias no hay mucha presión en cuanto a las tipo fotovoltaico, sí hay, por ejemplo, para posibles **aprovechamientos hidráulicos.**

En cualquier caso, en las zonas donde se han solicitado la localización de parques eólicos, limítrofes con Galicia, se ha generado un **movimiento de oposición**, con el que el gobierno asturiano quiere dialogar para llegar a soluciones pactadas.

En relación al **paisaje**, en Asturias no existe legislación específica, aunque los planes territoriales y urbanísticos, sobre todo en suelos no urbanizables, **recogen normativas estéticas.** Se entiende que **las detracciones sobre el paisaje no representan un problema urgente**, pese a lo cual, en estos momentos **se está considerando la posibilidad de incluir la consideración del paisaje en la ley de Ordenación del Territorio que se está redactando.**

El Plan de Ordenación del Litoral²¹ puede resultar un **ejemplo de cómo ordenar un paisaje sin tener que incluir específicamente el relato del paisaje.** Algo similar sucede con el Plan Territorial Especial de Ordenación de los espacios libres del Área Metropolitana Central, actualmente en redacción y que incluye a 32 municipios. Aunque en él se incluye la infraestructura verde, no se entra específicamente en la consideración del paisaje.

Respuesta de D. Miquel Vadell Balaguer

Aunque las Islas Baleares **tampoco cuentan con una ley de paisaje**, la propia existencia de una Dirección Insular de Territorio y Paisaje sirve para dar una idea de la importancia que se da a este tema y que se refleja en todas las acciones la Dirección Insular.

20. Decreto 42/2008, de 15 de mayo, por el que se aprueban definitivamente las Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio para el aprovechamiento de la energía eólica. BOPA núm. 128 de 3 de junio de 2008.

21. <https://tematico.asturias.es/pola/Plano%20gu%C3%ADa.pdf>

El Plan Territorial Insular de 2004, al que en este momento se está haciendo modificaciones puntuales, **ya incorpora el concepto del paisaje**. Identifica las distintas unidades de paisaje, aunque sin gran trascendencia normativa. **El Plan sí que incorpora áreas de reconversión territorial, que son grandes conectores paisajísticos o territoriales**, y en una de las modificaciones realizadas, la número 2, se aprobó incorporar una figura como las áreas de **intervención paisajística**, que vienen a cumplir con la parte del Convenio Europeo del Paisaje relativa a la proyección y recuperación de espacios. Un ejemplo de área de intervención paisajística es el Torrent Gros, un gran torrente que bordea la ciudad de Palma, donde se han ido acumulando la mayoría de las infraestructuras, y que se trata de recuperar, como han hecho otras grandes ciudades. El Plan Territorial también reconoce otra figura que son las **rutas de interés paisajístico**. Se han definido tres grandes rutas, entre ellas la ruta de “Pedra en Sec”, que tiene su propio Plan Especial de Ordenación Territorial específico, como una gran ruta transversal que recorre la Sierra de Tramuntana; la de Artá - Lluc, etc.

En 2008 el Consell de Mallorca suscribió el Convenio Europeo del Paisaje, a raíz de lo cual se elaboraron unas bases para una posible estrategia de paisaje. Uno de los elementos estratégicos de estas bases era reconocer y gestionar, como dice Convenio Europeo, uno de los paisajes extraordinarios de las Baleares como es la **Sierra de Tramuntana**, para el que se solicitó su declaración como **Paisaje Cultural de la UNESCO**, finalmente aprobada en 2011.

En 2019 se aprobó la Estrategia del Paisaje del Consell de Mallorca²². La Estrategia se organiza en siete objetivos, cada uno de ellos se desglosa en las respectivas estrategias y cada estrategia en una serie de directrices. A cada departamento del Consell le afectan un conjunto de directrices. Para asegurar su puesta en marcha, se creó el **Observatorio del Paisaje**, que en el campo de la **gobernanza** supone la **puesta en común entre los directores de los departamentos de la administración insular**, de las acciones que están desarrollando **y el control de todas las organizaciones involucradas** en relación al cumplimiento de la Estrategia.

El paisaje también es uno de los pilares de los distintos planes directores sectoriales que se van aprobando. En el Plan de Equipamientos Comerciales de Mallorca²³, uno de los temas que más preocupaba era la implantación de estos equipamientos en las zonas periurbanas y cómo conseguir que se integrasen en el paisaje.

Esto está relacionado, con lo comentado al principio de esta Mesa, sobre los límites entre el urbanismo y los planes de ordenación. **En ocasiones es inevitable hacer “incursiones” dentro del urbanismo**. Por ejemplo, en el citado Plan de Equipamientos se redactaron unas ordenanzas estéticas de carácter subsidiario. Realmente esta función le corresponde al planeamiento municipal pero, dado que muchos municipios no disponen de ellas, se tienen las del plan como referente. Por lo tanto, para conseguir los objetivos de integración del paisaje se va desde la escala macro a una escala pequeña.

Lo mismo sucede con el Plan Intervención en los Ámbitos Turísticos²⁴. Todos los establecimientos hoteleros deben, a partir de ahora, incorporar una serie de medidas paisajísticas.

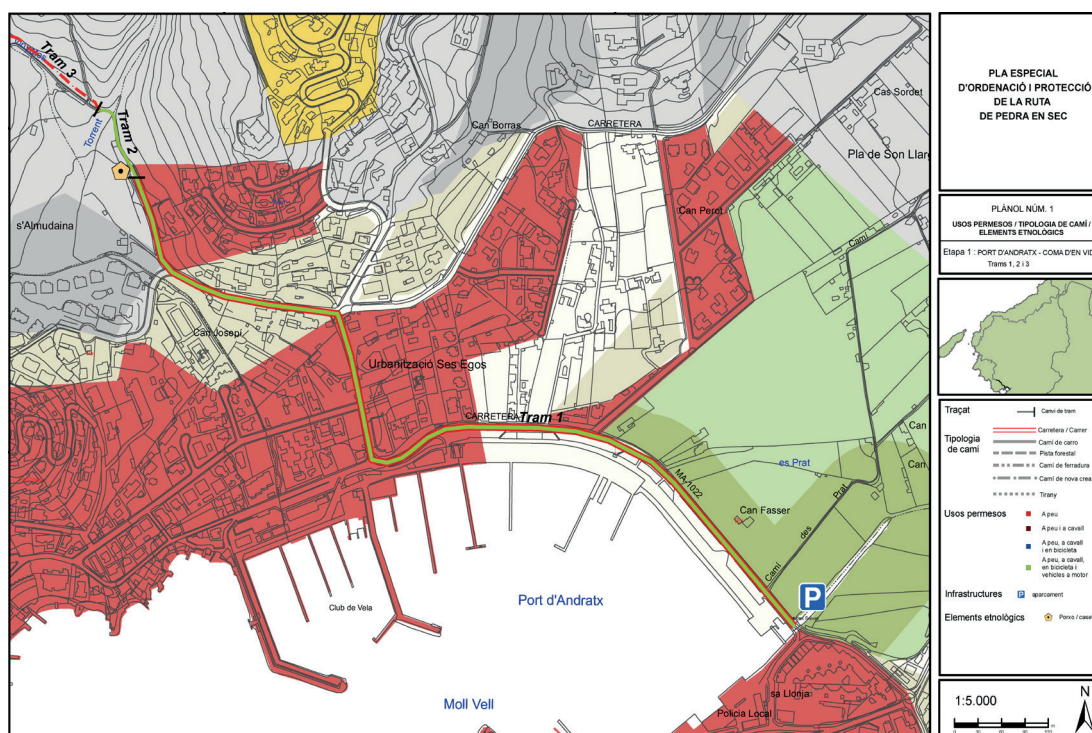
22. <https://web.conselldemallorca.cat/es/paisaje>

23. <https://pterritorial.conselldemallorca.cat/es/equipamientos-comerciales>

24. <https://pterritorial.conselldemallorca.cat/es/piat>

Además, el plan establece la forma de recuperar las zonas turísticas maduras y se introduce **el paisaje como alternativa a la costa, con la idea de desestacionalizar la oferta turística**. También se está redactando una ley que permita mejorar la gestión del paisaje cultural de la Sierra de Tramuntana. El objetivo es lograr una **gestión integrada**; es decir, poder **coordinar a todas las administraciones sobre este paisaje**.

Respecto a las **renovables**, es una cuestión reciente, pero ya es **motivo de tensiones** en un territorio pequeño y frágil y en el que el paisaje es uno de sus principales activos. Es un tema controvertido y delicado a lo que, en el caso de Mallorca, se une una **legislación muy compleja**. El vigente Plan Director Sectorial Energético no ha resultado efectivo. También resulta sumamente compleja la definición de zonas prioritarias en las que sería posible ubicar estas instalaciones energéticas. Como conclusión, en un territorio insular de reducidas dimensiones, **parece claro que la opción prioritaria debe ser la de optar pequeñas instalaciones, fácilmente integrables en el territorio**.



Fuente: Plan Especial d'Ordenació i Protecció de la Ruta de Pedra en Sec. Annex. Consell de Mallorca
<https://pterritorial.conselldemallorca.cat/es/plan-especial-ruta-piedra-seca>

Respuesta de D^a María Encarnación Rivas Díaz

Existe un consenso generalizado, tanto entre los gallegos como entre quienes visitan Galicia, que **su mayor valor es su paisaje**. Por tanto, este es un valor en el que hay acuerdo sobre la necesidad de protegerlo y mantenerlo.

Desde la Ley de Paisaje 2008²⁵, Galicia se ha dotado de una **batería de instrumentos importantes**. Se cuenta con el **Plan de Ordenación del Litoral** que protege, como en el caso de Asturias,

25. Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia. DOG núm. 139, de 18 de julio

los excepcionales valores paisajísticos de la costa. Se cuenta también con **Escuela de Paisaje** dirigida por Pedro Calaza. Se han elaborado **catálogos para diferentes áreas paisajísticas**, resultado de consultas públicas y de esa percepción de la sociedad por el paisaje. En 2020 se aprobaron las **Directrices de paisaje de Galicia**²⁶, y se han venido publicando desde hace años unas **guías de integración paisajística de diferentes elementos públicos y privados** en ese paisaje²⁷

Lamentablemente, en su inicio, **las propuestas** que figuraban en todos estos instrumentos eran más contundente que lo que luego **se acabó aprobando**, ya que se hizo **en forma de recomendaciones y no con carácter preceptivo**. Pese a todo, se debería acabar con la tradicional suspicacia por parte de las administraciones de que, puesto que se va a actuar mal, hay que ver las formas de evitarlo, aunque resulte muy difícil.

En el tema de las **energías renovables**, lo más común es responder sí a las renovables, pero no aquí. **Respecto a las instalaciones eólicas, actualmente la situación no presenta grandes problemas**. El Plan Sectorial Eólico²⁸ define los ámbitos en los que se pueden instalar los aerogeneradores, estando prohibida su ubicación fuera de ellos; aunque en estos momentos se tiene un **conflicto que tiende a aumentar con las instalaciones que según la administración estatal no están sujetas a las limitaciones del Plan Sectorial**.

Intervención de cierre de D^a Rosa Pardo y respuesta de los/las integrantes de la Mesa.

Como cierre de la Mesa, la moderadora lanza dos cuestiones relacionadas con el tema de las energías renovables para las que solicita una rápida respuesta al encontrarse ya fuera de tiempo de acuerdo con el programa. La primera es si con una buena planificación sería más fácil resolver el problema de la implantación de estas instalaciones; la segunda si se considera necesario que desde los departamentos Ordenación del Territorio se dé más protagonismo al paisaje, de forma que complementen a la cartografía de sensibilidad y aptitud del territorio para la localización de las renovables.

Todos los integrantes de la Mesa responden afirmativamente a ambas. El DG de Aragón recuerda nuevamente la importancia de localizar los centros de producción lo más próximos posible a los de consumo, para evitar, como sucede ahora, que se soliciten autorizaciones para instalaciones a 200 o 300 Km de los puntos de consumo. La DG de Navarra añade también que en su caso es muy importante la presión de las asociaciones ciudadanas que se oponen a este tipo de iniciativas, por lo es necesario mejorar al máximo este tipo de planes. También añade, en relación con el paisaje, que ya están incorporando al análisis y a los documentos de paisaje los nuevos escenarios que previsiblemente se darán como consecuencia del cambio climático, así como las medidas que se deberán arbitrar en este tema.

Agradeciendo la participación de todos/as los/las integrantes de la Mesa, se emplaza a poder continuar este intercambio en futuras reuniones sobre temas de común interés y actualidad.

26. Decreto 238/2020, de 29 de diciembre, por el que se aprueban las Directrices de paisaje de Galicia. DOG núm. 20 de 1 de febrero de 2021.

27. https://www.xunta.gal/notas-de-prensa/-/nova/62338/guias-coleccion-paisaje-gallega?langId=es_ES

28. <http://www.inega.gal/enerxiasrenovables/eolica/plansectorialeolico.html?idioma=es>



Foto 1. Complejo fotovoltaico Escatrón (Zaragoza).

<https://www.grupocobra.com/proyecto/complejo-fotovoltaico-de-aragon-3/>

Foto 2. Puerto de Motrico (Guipuzkoa). Nuevo que de abrigo que alberga la central undimotriz.

<https://m.facebook.com/DebabarrenaTurismo/posts/1479420248750715/>

Foto 3. Central hidráulica La Malva (Asturias)

https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/09/21/companias/1506018228_188844.html

Foto 4. Parque eólico en Tafalla (Navarra)

<https://www.noticiasdenavarra.com/economia/2022/02/10/gobierno-navarra-rechaza-impacto-ambiental/1228015.html>

Foto 5. Parque eólico en la Costa Ártabra (A Coruña).

Enrique Antequera Terroso

Foto 6. Placas solares en una vivienda del municipio de Sant Joan (Mallorca)

<https://www.elmundo.es/baleares/2014/01/02/52c5520722601d0e4c8b4573.html>