

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

Joaquín Palacín Eltoro

Director General de Ordenación del Territorio del Gobierno de Aragón

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo se organiza de acuerdo a las tres cuestiones que se plantearon en la Mesa Redonda celebrada el 18 de febrero de 2018 en el Salón de Actos de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad Complutense de Madrid:

- 1ª. ¿Cómo están incorporando o piensan incorporar a su planificación territorial, urbana y ambiental la problemática de un calentamiento global inevitable y sus cada vez más graves efectos?
- 2ª. ¿Cómo están incorporando o piensan incorporar a su planificación territorial, urbana y ambiental la cada vez más rápida disrupción tecnológica, que está afectando a la producción, al empleo, a las relaciones sociales y a la localización y futuro de muchas empresas y, en particular a la energía y al transporte, así como a las posibilidades de una participación pública más deliberativa y proactiva?
- 3ª. ¿Cómo se valoran o piensan valorar la conservación y utilización sostenible de estos elementos patrimoniales en su planificación territorial, urbana y ambiental?

Lo primero llamar la atención sobre el hecho de que las tres perspectivas anteriores lamentablemente en algunas comunidades autónomas y, en concreto, en Aragón dependen administrativamente de departamentos y direcciones generales diferentes. De modo que el necesario nexo de unión que debería existir entre ellas ya no existe inicialmente, a lo que se une que, lamentablemente, la imprescindible coordinación es un fenómeno muy desconocido, al menos en la

práctica administrativa.

Dicho lo anterior, en este artículo solo se puede hacer referencia, con conocimiento de causa, a lo que se refiere a la perspectiva territorial, aunque también se citan actuaciones que están llevando a cabo otros departamentos.

2. LA INCORPORACIÓN ACTUAL O PREVISTA DE LA PROBLEMÁTICA DE UN CALENTAMIENTO GLOBAL INEVITABLE A LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, URBANA Y AMBIENTAL.

En Aragón, la ordenación del territorio pivota, en la época más reciente, en el desarrollo de la nueva Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón (EOTA), aprobada con el consenso de las fuerzas políticas más representativas de la comunidad autónoma en 2014 (las nuevas formaciones: Ciudadanos y Podemos todavía no tenían representación parlamentaria en aquel momento), tanto es así que siendo aprobada por un gobierno del PP, la está asumiendo un departamento liderado por Chunta Aragonesista.

En este documento, que como en la mayoría de los planteamientos estratégicos y con mayor intensidad en los planteamientos de ordenación territorial son propuestas que están condenadas a ver la luz a medio y largo plazo (algo que resulta un tanto contradictorio como la urgente necesidad de abordar el cambio climático), se incorpora dentro de uno de sus 20 objetivos generales el de la compatibilidad ambiental del desarrollo territorial y dentro de este objetivo general se da paso al objetivo específico de potenciar la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático

y Energías Limpias, elaborada por el Departamento de Sostenibilidad.

A su vez, este objetivo específico, que por sí solo ya tiene un contenido importante (y que su integración en un documento de ordenación territorial ya es una buena señal de la necesaria coordinación que se comentaba anteriormente), está acompañado por un conjunto de siete estrategias que lo concretan en aspectos más territoriales (fomento de modelos urbanos complejos, proteger las zonas verdes urbanas y reducir el consumo de agua, aumentar la eficiencia energética en los edificios e infraestructuras urbanas, etc.).

Como desarrollo de la EOTA, en la presente legislatura, el Gobierno Aragonés ha decidido abordar una de las cuestiones territoriales que más preocupan en Aragón como son los fenómenos demográficos que afectan tanto a las estructuras demográficas de cada uno de los asentamientos de población como al necesario (nuevo) equilibrio, que teniendo en cuenta los actuales condicionantes socioeconómicos y tecnológicos, es preciso alcanzar en la distribución de los habitantes de la comunidad autónoma en su territorio (en otras palabras, tal vez excesivamente simplificadoras, el fenómeno de la despoblación). Para ello ha aprobado una directriz de ordenación territorial denominada Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación en la que, aunque no como cuestión prioritaria por la temática que se aborda, también están presentes las referencias al cambio climático.

De los 15 ejes temáticos de actuación (que tienen su referencia en los objetivos de desarrollo territorial ya planteados en la EOTA) para abordar los fenómenos demográficos y poblacionales hay varios en los que se menciona el cambio climático.

El primero de ellos es el que se refiere a los límites ambientales entendidos como el conjunto valores de una serie de parámetros ambientales que no se deberían sobrepasar en un territorio so pena de comprometer

gravemente el futuro de su población a medio y largo plazo. Dentro de estos parámetros se pueden considerar la huella ecológica, el consumo de recursos no renovables, la emisión de gases de efecto invernadero, los indicadores de biodiversidad, etc.

En la descripción de este eje temático se recoge lo siguiente: “Los factores ambientales se deben considerar de forma necesaria, transversales a cualquier estrategia especialmente en relación con la conservación de los valores y recursos naturales, para un futuro sostenible. Por ello se deberá priorizar la integración de las variables ambientales de forma transversal a las políticas de desarrollo y poblacionales, como elementos generadores de oportunidades económicas y sinergias positivas, desde la necesaria adaptación o mitigación del cambio climático, y a su mantenimiento a largo plazo para las generaciones futuras”.

También se hace referencia al cambio climático en el eje temático de la movilidad con el siguiente texto: “La aplicación de las tecnologías digitales, a la vez que la consideración de los nuevos escenarios facilitados por la aplicación de estos servicios y la necesaria armonización normativa a los tiempos y necesidades de la sociedad actual, deben ofrecer instrumentos y mecanismos de mejora de la movilidad en el territorio aragonés desconocidas hasta la actualidad, a la vez que ayudar a incidir en la obligada rebaja del consumo de combustibles fósiles para mejorar las condiciones ambientales generales en pro de la lucha contra el cambio climático”.

En este eje se desarrolla concretamente la medida ligada a PLANES DE MOVILIDAD COLECTIVA. 4.1.B.5, como parte del compromiso ambiental de las empresas con el cambio climático, seguridad laboral, etc. Por último, en el eje relativo a las actividades económicas también se hace referencia al cambio climático con la estrategia de dar IMPULSO Y TOMA DE INICIATIVA EN EL DEBATE EUROPEO PARA EL DISEÑO DE

LA FUTURA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN MÁS ALLÁ DE 2020. 1.6.A.1. Estrategia basada en los siguientes ejes:

- Distribución de las ayudas directas que tenga en cuenta la renta agraria de cada agricultor o agricultora de forma transversal, favoreciendo la incorporación al sector de nuevas personas, particularmente jóvenes, y configurando una red de seguridad de rentas, que permita la pervivencia demográfica del medio rural aragonés.
- Justificación ante la ciudadanía europea del presupuesto destinado a la agricultura y desarrollo rural, en base a la necesidad de asegurar la producción endógena de alimentos a precios razonables.
- **Considerar los bienes públicos que aporta el sector agrario en los ámbitos paisajístico, ambiental, servicios ecosistémicos y de lucha contra el cambio climático** en base a acciones científicamente coherentes y compatibles con la sostenibilidad ambiental y económica de los agrosistemas productivos agrarios.
- Estudiar la transferencia de fondos hacia el segundo pilar de la PAC con el objetivo de reforzar la competitividad de las explotaciones agrícolas y ganaderas.
- **Apoyar políticas estructurales que hagan compatible la productividad del sector en un escenario de cambio climático y fomento de la salud pública.**

Finalmente, es preciso poner de manifiesto que, en relación al cambio climático, la existencia de la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias es la referencia aragonesa en esta materia que, como se puede ver, el planeamiento de ordenación territorial, no solo la incorpora íntegramente (no se trata de elaborar una nueva estrategia en esta materia desde la competencia de ordenación del territorio) sino que la complementa con aportaciones adicionales en los documentos de planeamiento territorial.

En conclusión, en primer lugar, sería necesario potenciar la coordinación en esta materia con los órganos administrativos competentes en materia de urbanismo y medio ambiente, probablemente liderada por medio ambiente (en la práctica cada uno lleva la guerra por su cuenta, aunque es preciso decir que cuando se elaboró la Estrategia se promovió un proceso en el que participaron todos los departamentos). Y, en segundo lugar, convendría reforzar la perspectiva del cambio climático en los análisis territoriales que se efectúan de los planes y proyectos que deben ser informados desde la perspectiva de ordenación del territorio, aunque es de suponer que los órganos ambientales ya lo tienen suficientemente en cuenta en los procesos de evaluación ambiental.

3. LA CONSIDERACIÓN DE LA CADA VEZ MÁS RÁPIDA DISRUPCIÓN TECNOLÓGICA EN PARTICULAR RESPECTO A LA ENERGÍA Y AL TRANSPORTE

Como continuación a lo expuesto anteriormente, hay que señalar que tanto en la EOTA como en la Directriz de Política Demográfica se abordan estas dinámicas.

La EOTA (2014) se estructura en 20 ejes de desarrollo territorial, uno de los cuales como se ha explicado anteriormente es el de la Compatibilidad Ambiental, pero estas dinámicas se ponen de manifiesto en los siguientes aspectos:

En el eje dedicado a las actividades económicas, además de integrar entre los objetivos las actividades que el Gobierno de Aragón considera como estratégicas entre las que se encuentra el sector de las nuevas tecnologías, también se menciona como estrategia específica la potenciación de las nuevas tecnologías en el medio rural.

Es, sin embargo, el eje de la movilidad en el que se integraron de forma más clara las nuevas tecnologías (movilidad de la información) y donde más se ponen de manifiesto estas dinámicas en objetivos y estrategias,

que alcanzan un mayor desarrollo en la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación como luego veremos.

También la gestión eficiente de los recursos energéticos, que es otro de los ejes de desarrollo territorial, se concreta, entre otros aspectos tecnológicos, en incrementar la participación de las energías renovables y aumentar la eficiencia energética.

Por último, en el eje relativo a la Gobernanza, se inscribe el objetivo específico de la participación ciudadana para promover cauces estables de participación de la ciudadanía para colaborar en las propuestas de planificación.

La reciente aprobación de la Directriz Especial de Política Demográfica recoge con mucha mayor intensidad las nuevas dinámicas tecnológicas relacionándolas con los ejes temáticos sobre los que se articula Directriz. Así, en el eje de “Actividades económicas y mercado laboral” se incluyen una serie de objetivos que incorporan las nuevas tendencias tecnológicas y orientan la necesaria creación de empleo teniéndolas en cuenta como base para ello:

- Nuevo modelo de desarrollo económico y social basado en la Bioeconomía.
- I+D+i 2025 apostando por el crecimiento del tejido productivo mediante una decidida política de investigación, desarrollo e innovación.
- Industrialización 4.0. Configuración e Implementación de un nuevo modelo industrial a partir de la digitalización en todos los ámbitos de la empresa.
- Plan de fomento de energías renovables y tecnologías del hidrógeno.
- Apuesta por la renta básica universal.

En el eje dedicado al alojamiento se incluye una medida que promueve la elaboración de un programa para incorporar la domótica en la atención a las personas mayores y dependientes.

El eje de desarrollo territorial, que en la EOTA contenía propuestas en materia de movilidad de personas, mercancías e información, se desdobra en una Directriz que dedica un eje temático exclusivamente a las tecnologías de la comunicación, proponiendo entre otras medidas la conectividad de al menos 100 Mb para todos los asentamientos de población de Aragón en el horizonte de 2025. Y también se dedica un apartado al desarrollo del Internet de las cosas y al Estrategia Aragonesa de Sanidad Electrónica (e-health). En la misma línea y dentro de este mismo eje, hay un objetivo específico dedicado a la relación de las tecnologías digitales con la formación y la educación, y otro objetivo dedicado al desarrollo del consumo y la economía colaborativa.

Por otra parte, en el eje temático dedicado a la movilidad se propone a Aragón como laboratorio de prueba en servicios avanzados de movilidad sostenible y colaborativos para abordar las dificultades que el transporte tiene en entornos de baja densidad poblacional como es el de la comunidad autónoma. También se propone un plan de impulso al vehículo eléctrico/hidrógeno compartido o el desarrollo de una plataforma de una información pública de la oferta de servicios e incidencias para todos los modos de transporte colectivo en Aragón.

Por último, en relación al eje temático que aborda el envejecimiento se establece la medida de desarrollar un Plan de cuidado automático a personas mayores mediante un desarrollo de la domótica de servicios especializada para este sector de la población, que permita asegurar mejores niveles de autonomía personal.

Con independencia de la integración de estos contenidos en los documentos de planeamiento territorial, la elaboración de los mismos también ha incorporado sendos procesos de participación ciudadana con la colaboración de la Dirección General correspondiente.

Si bien, en el proceso de elaboración de la EOTA ya se contó con la posibilidad de participar vía Internet para remitir propuestas acerca del Plan, en la elaboración de la Directriz se han utilizado medios para favorecer la participación en su elaboración. En este sentido, se transmitieron por streaming las sesiones informativas previas a los talleres de participación que se organizaron. También se habilitó una cuenta de Twitter, así como otra de Whatsapp; sin embargo, hay que decir que, a pesar de poner a disposición estos medios de participación, todavía es escasa la utilización de los mismos para realizar propuestas en relación con la planificación territorial e incluso para el seguimiento de las sesiones. Una ventaja adicional es que la utilización del streaming permite dejar constancia grabada de este tipo de actos.

4. CONSERVACIÓN Y UTILIZACIÓN SOSTENIBLE DEL PATRIMONIO TERRITORIAL (NATURAL, CULTURAL Y ARTIFICIAL) EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, URBANA Y AMBIENTAL DE ARAGÓN.

En relación al Patrimonio Territorial, en el que se incluye el artificial como algo novedoso, considerándole el responsable o el “soporte” de las actividades productivas del territorio, hay que decir que su ordenación también se aborda en los planeamientos territoriales que ya se han comentado, a los que hay que añadir otro planeamiento territorial que se está desarrollando en esta legislatura, como es la Directriz de Ordenación Territorial del Camino de Santiago - Camino Francés a su paso por Aragón.

En la EOTA el Patrimonio Territorial (natural y cultural) constituye junto con lo que se ha denominado el “escenario vital”¹⁵ uno de los ejes de desarrollo territorial. Sin embargo, lo que parece entenderse en la pre-

gunta como patrimonio “artificial” constituye otro de los ejes de desarrollo de la EOTA denominado “sostenibilidad de las infraestructuras” que aborda ese conjunto de elementos artificiales del territorio que son el soporte de las actividades productivas (sobre todo las relacionadas con el sector primario e industrial, pero también buena parte de las del sector servicios).

En el eje denominado en la EOTA “escenario vital y patrimonio territorial”, el paisaje es el elemento que constituye el nexo de conexión entre ambos conceptos, ya que territorialmente abarca buena parte de ambos. Sin embargo, no todo el escenario vital se puede asociar con el paisaje (tal como se entiende éste, asociado tradicionalmente a la percepción visual del territorio), sobre todo si nos referimos a la percepción de este escenario vital “territorial” por otros sentidos como el olfato (el escenario de los olores), el oído (el escenario de los ruidos) o incluso el conjunto de sensaciones que la propia percepción del clima en que se desarrolla la vida cotidiana produce en las personas. Y también sería difícil identificar algunos elementos del patrimonio territorial (tanto natural como cultural) con ciertos elementos del paisaje (por ejemplo, una colección de pinturas o determinados incunables).

Así pues, el Patrimonio natural y cultural se integra en la EOTA en una triple perspectiva: como patrimonio (elementos que hay que conservar), como integrantes del paisaje, que además le confieren un alto valor a la hora de determinar la calidad del mismo, y como escenario vital donde se desenvuelve la vida cotidiana de los habitantes del territorio.

Los objetivos específicos que contiene este eje de desarrollo territorial “escenario vital y patrimonio territorial”, se concretan en el

¹⁵ Desde la perspectiva territorial, se describe a través de las características del contexto espacial en el que se desarrolla la vida de las personas, es decir las del paisaje que perciben éstas visualmente, así como las de otros elementos del entorno (sonidos, olores, clima, etc.). En el escenario vital tiene

particular importancia, por la aportación a su calidad, aquellos elementos del patrimonio territorial (natural y cultural) integrados en el mismo.

desarrollo del Convenio Europeo del Paisaje. En este sentido, el Gobierno de Aragón está realizando un importante esfuerzo desde el punto de vista técnico y económico, desde hace más de una década, para dotar a toda la comunidad autónoma de mapas comarcales de paisaje que permitirán integrar el paisaje (de hecho, ya se está realizando) tanto en el planeamiento urbanístico como en otras políticas públicas con incidencia territorial. También se pretende abordar el tratamiento del paisaje urbano y periurbano (esa tierra de nadie) con una mayor incidencia en el planeamiento urbanístico.

Se pretende promocionar el paisaje aragonés, con la base que proporcionan los mapas de paisaje, como elemento de desarrollo económico con la definición de una red de itinerarios y miradores de interés paisajístico. Tenemos también en el horizonte la redacción de una Directriz especial de protección, ordenación y gestión del paisaje; y ante la avalancha determinados proyectos con gran impacto paisajístico, sobre todo por la importante cantidad de superficie que requieren, como son los parques eólicos o los parques de energía fotovoltaica, está previsto promover medidas compensatorias ante la pérdida de la calidad paisajística que conlleva su implantación en el territorio.

En relación con el patrimonio territorial, tanto natural como cultural, se entiende que aquí el gobierno de Aragón dispone de dos departamentos específicos (Sostenibilidad y Cultura) que velan de algún modo por la protección del mismo; aun con todo la EOTA también explicita un conjunto de estrategias para el desarrollo de este eje territorial como, por ejemplo, la referencia al patrimonio industrial, la reutilización de edificios del patrimonio como equipamientos, o el desarrollo de una red de itinerarios para la observación del patrimonio territorial de Aragón.

Por último, también la EOTA en este eje dedica algunas estrategias a esa parte del esce-

nario vital que no forma parte ni del paisaje¹⁶ ni del patrimonio territorial, proponiendo la elaboración de mapas de ruido, mapas de calidad del aire o un Plan Aragonés de Salud Ambiental.

En relación con el patrimonio artificial, asimilado en la EOTA a las infraestructuras, se dedican estrategias al suelo productivo, previendo la redacción de una Directriz específica de suelo productivo (básicamente de suelo industrial, pero también de plataformas logísticas y parques empresariales). Otra Directriz sobre las infraestructuras o patrimonio artificial que se tiene en cuenta es la que tiene relación con la gestión de los residuos. Y es interesante señalar el apartado dedicado a la recuperación de patrimonio, a través de la Directriz especial de las infraestructuras en desuso.

También en la Directriz Especial de despoblación se dedica un eje temático al escenario vital y el patrimonio territorial promoviendo el mantenimiento y extensión de la figura de los Parques culturales, reforzando la creación de itinerarios paisajísticos, y creando la figura de los pueblos más bonitos de Aragón, tratando de seguir la estela de la asociación "los pueblos más bonitos de España" que, sin duda, constituyen un atractivo para las localidades integrados en ella. En la misma Directriz y en el eje temático dedicado a los límites ambientales y recursos naturales, se propone la regulación de accesos a entornos naturales y/o paisajísticos frágiles con alta demanda de visitantes, con la finalidad de preservarlos de su degradación.

Por último señalar que se está tramitando la Directriz Especial del camino de Santiago - Camino Francés por Aragón, que pretende revitalizar todo el territorio en el que se inserta este Bien de Interés Cultural (BIC) mediante un programa de actuaciones que incrementen los flujos de visitantes por este tramo del Camino de Santiago generadores de riqueza para la zona, además de mejorar,

¹⁶ Entendido como la percepción visual del territorio

al mismo tiempo, el escenario vital, el paisaje y el patrimonio natural y cultural para el disfrute de sus habitantes. La no intervención pública, la escasa intervención privada y, en general, un cierto clima de dejadez y desidia en el aprovechamiento de este recurso ha provocado que en los últimos años los flujos

de peregrinos que utilizan el camino francés se concentren principalmente en el eje que accede a España por Roncesvalles, habiendo quedado la vía de Somport-Jaca como totalmente secundaria a pesar del patrimonio territorial (natural y cultural) que encierra.

