

Conclusiones Área de Territorio

Miguel Ángel Troitiño Vinuesa

La crisis del modelo territorial vigente, con síntomas evidentes de caos y despilfarro territorial, convierte en una necesidad urgente, en el marco de una nueva cultura del territorio, tal como reclama el Manifiesto por Una Nueva Cultura del Territorio (2006) “entender el territorio como un recurso frágil de dimensiones múltiples y reforzar la dimensión pública de la ordenación y la acción territorial”. Para ello se contempla la necesidad, por un lado, de liderazgo institucional y visibilidad pública de la Ordenación del Territorio y, por otro, lograr que tenga participación y proyección social.



En relación con las ponencias y temáticas debatidas en el congreso agrupamos los debates y conclusiones alrededor de cuatro bloques: A. Cuestiones y Planteamientos Generales, B. La Ordenación del Territorio y la Agenda Territorial Europea; C. la Ordenación del Territorio en España; y D. La Territorialización de las Políticas.

A. Cuestiones y planteamientos generales.

La exposición y debate de las ponencias invitadas, así como de las ponencias y comunicaciones enviadas por los participantes en el congreso, ponen de manifiesto que se ha abierto un rico y constructivo debate donde se vislumbran ideas y planteamientos innovadores y sugerentes alrededor de cuestiones relevantes relacionadas con el territorio y su ordenación.

1. Surgimiento de una nueva cultura del territorio y de la acción territorial, con nuevos métodos y técnicas de trabajo y donde se reclama el paso de un modelo tecnocrático de ordenación territorial a otro participativo.
2. La necesidad de instrumentación de programas y acciones eficaces para superar los bloqueos administrativos existentes y avanzar en la solución de los problemas detectados.
3. Exigencia de una voluntad y un compromiso político que requieren, más allá del reparto de competencias, cooperación y concertación interadministrativa.

4. Territorializar las políticas de Ordenación del Territorio, haciendo legal lo que es ya real, dado que si los procesos territoriales son supramunicipales no se pueden gobernar solo con instrumentos municipales, tal como ocurre ahora en buen número de áreas metropolitanas
5. Asumir, de partida, la existencia y la complejidad de los problemas planteados y desde el territorio, entendido como un patrimonio colectivo, trabajar para ayudar a construir nuevos modelos de desarrollo.
6. Hay que resolver problemas a diferentes niveles y escalas, especialmente en los territorios más frágiles y allí donde los problemas son más complejos, tal como ocurre en los territorios metropolitanos y en las costas.
7. Comprometerse y asumir un compromiso profesional que reclame y ayude a provocar un cambio de rumbo profundo en las políticas de Ordenación del Territorio, para contribuir a darlas legitimidad y proyección social.

B. La Ordenación del Territorio y la Agenda Territorial Europea.

1. Aprovechar los impulsos de la Agenda Territorial Europea (2007) para reorientar y dotar de eficacia a la política territorial española. En este sentido se señala la necesidad de reforzar la cooperación intergubernamental y de rentabilizar las oportunidades del ESPON II (Observatorios Territoriales) para dar fundamento científico a la Ordenación del Territorio y contribuir a crear inteligencia territorial.
2. El tratado de Lisboa incorpora la cohesión territorial al derecho primario de la Unión Europea y ello abre nuevas posibilidades de actuación.
3. Reformar la Comisión Europea para gestionar la cohesión territorial y superar el arrinconamiento de la Ordenación del Territorio en la Agenda Política Europea. En esta dirección se plantea avanzar en las líneas trazadas por la ETE y la ATE, haciendo compatible crecimiento e innovación, garantía de equipamientos y servicios y preservación de los recursos patrimoniales. La experiencia de Alemania se presenta como bastante positiva.
4. Movilizar el capital territorial para afrontar los desafíos relacionados con el cambio climático, la cuestión migratoria, el modelo de consumo energético, etc. También se apuesta por el desarrollo policéntrico, en el marco de nuevas fórmulas de asociación y gobernanza territorial.
5. Definir con claridad la cohesión territorial y asumir el sueño de construir Europa, más allá del euro, con nuevas fórmulas de asociación y gobernanza territorial. En este sentido se destaca, por un lado, la necesidad de manejar con eficacia las políticas de comunicación

relacionadas con la Ordenación del Territorio y, por otro, compaginar de forma eficaz y responsable instrumentos formales e informales. También se señala la necesidad de instrumentos financieros para la planificación territorial sostenible y nuevas fórmulas institucionales para el gobierno de los espacios metropolitanos.

6. Internacionalizar la Agenda Territorial Europea, impulsando reuniones iberomericanas.
7. Incorporarse plenamente al debate sobre los Escenarios Territoriales Europeos (2020/2030) y demandar a las administraciones públicas que elaboren también los escenarios de España. La construcción de estos escenarios implica niveles científicos, de organización administrativa y gestión territorial y de decisión política.

C. La Ordenación del Territorio en España.

1. Tras un largo proceso (1983-2001), la Ordenación del Territorio está implantada en todas las Comunidades Autónomas, sin embargo el compromiso de los responsables políticos es bastante limitado.
2. Las experiencias y las situaciones son muy diversas, hay 44 planes aprobados pero en seis Comunidades Autónomas, entre ellas Madrid, no se ha aprobado todavía ningún plan.
3. Falta un acervo común, debatido y asumido, en relación a los contenidos de los instrumentos de Ordenación del Territorio, instrumentación y gestión, siendo difícil comparar y transferir conocimientos o experiencias. La Base de Datos de Instrumentos de Ordenación del Territorio, impulsada por el Ministerio de Medio Ambiente, puede contribuir a paliar esta situación.
4. Existen dificultades para construir e implantar una nueva cultura de la gestión territorial. Esta situación se relaciona, en mayor o menor medida, con la mimetización, sin demasiada reflexión, de los procedimientos y técnicas del planeamiento urbanístico.
5. Resulta urgente superar la limitada capacidad instrumental de los Planes Territoriales, ya sea por la indeterminación de sus propuestas o por la mezcla de los niveles estratégicos y normativos. Los planes de ámbito regional deben tener dimensión estratégica mientras que los subregionales ser reguladores y orientados a resolver problemas concretos.
6. Los Planes Territoriales para ser operativos y eficaces tienen que ser herramientas útiles para dinamizar y articular territorios, así como para resolver problemas de nivel supramunicipal.

7. Los Planes Territoriales tienen que dotarse de capacidad para imponer actuaciones y medidas activas y superar la intemporalidad de las propuestas. En este sentido resulta imprescindible dotarlos de Programas Coordinados de Acción Territorial. Se llama la atención sobre la debilidad de la participación pública, la falta de cooperación y concertación interadministrativa y la inexistencia de órganos adecuados de gestión.
8. Son urgentes mejoras de calado en la elaboración y gestión de los Planes Territoriales, incorporando la acción y los compromisos concertados, la cooperación y una participación activa que supere los enfoques meramente defensivos. Si esto no se logra, existe el riesgo, ya evidente en algunos casos, de un reforzamiento de las políticas sectoriales.
9. Hay necesidad de mecanismos e instrumentos de concertación y cooperación territorial a diversas escalas y niveles administrativos. En este sentido se señala el interés de la experiencia alemana y la necesidad de reforzar las relaciones interadministrativas, de forma que sea posible avanzar desde reparto competencial a la cooperación y la concertación, ya que los procesos territoriales no saben o no se ajustan a los límites administrativos.
10. Avanzar para dotar de eficacia y operatividad a los planes de Ordenación del Territorio requiere superar la ineficaz vía represiva de la disciplina urbanística y trabajar para incrementar el capital social.
11. Hay que dotar a las administraciones públicas de órganos específicos de gestión, con capacidad para impulsar o desarrollar propuestas innovadoras.
12. Para dar legitimidad social a los Planes Territoriales hay que evaluar con rigor sus niveles de eficacia.
13. Los Planes de Ordenación del Territorio deben entenderse como un instrumento que ayuda a la construcción compartida de un proyecto territorial. En este sentido, alguna experiencia participativa como la desarrollada con Estrategia Territorial de Navarra están marcando nuevas pautas de actuación.

D. Territorialización de las Políticas

1. El conocimiento y la inteligencia territorial son imprescindibles para actuar en la complejidad y dotarse de mecanismos de mediación para resolver los conflictos, concertar soluciones y comprometer inversiones. Los problemas detectados exigen poner límites a los procesos de urbanización descontrolada, al desarrollo inmobiliario de zonas del litoral ya saturadas y congestionadas y a los procesos de difusión territorial de la

artificialización del territorio en relación con el turismo y el ocio. En algunas zonas, el planeamiento comprometido multiplica un 300% lo existente.

2. En relación con el turismo, tal como se señala en el Plan Turismo 2020, es urgente construir un nuevo paradigma en un contexto de sostenibilidad global, optimización de los recursos y oportunidades y trabajar en la limitación o reducción de sus impactos. Hay que reducir la huella ecológica del turismo y superar situaciones de desbordamiento en relación con las emisiones CO2 y la pérdida de biodiversidad.
3. Ante el agotamiento del ciclo anterior, hay que avanzar en la creación de una cultura que asuma límites en el uso de los recursos territoriales y ello requiere inteligencia territorial, liderazgo institucional, implicación y participación social, construir modelos de referencia e impulsar acciones cualificadoras.
4. Territorializar las políticas de desarrollo rural, integrando las nuevas dimensiones y funciones del medio rural, buscando la conexión coherente y la complementariedad con las políticas medioambientales, así como complementariedad y cooperación entre los territorios rurales y urbanos.
5. Integrar coherentemente el patrimonio cultural y el paisaje en los proyectos territoriales, en cuanto que son recursos que atribuyen valor y ofrecen oportunidades de cualificación.
6. Humanización y territorialización de las políticas de Ordenación del Territorio en América Latina para evitar o combatir la pobreza pues, si bien se han incorporado a las políticas públicas, tienen una limitada operatividad.

Los problemas son complejos y las soluciones difíciles, pero no parece factible avanzar si no se logra dar visibilidad y dimensión social a la Ordenación del Territorio. Ello requiere, también, de una mayor participación de la sociedad civil en la defensa y gestión responsable e inteligente del territorio.