



---

## ***Conclusiones del VI Congreso: Consideraciones iniciales***

El VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (VI CIOT) sigue la estela de los cinco primeros que, desde 1989, se han venido planteando, periódicamente, la evolución y circunstancias que han incidido en la búsqueda de un desarrollo más sostenible ambientalmente y más cohesionado y equilibrado territorialmente. Si en anteriores Congresos la reivindicación de la Ordenación del Territorio como disciplina científica ha tenido un claro correlato en el avance de conocimientos y en las propuestas técnicas y científicas para la práctica legislativa y la gestión administrativa, en este VI CIOT el objetivo principal ha sido abrir un debate en torno a la problemática derivada de la crisis mundial sobre el territorio, y en torno a la necesidad de encontrar nuevas vías de actuación para adaptar el modelo territorial, las ciudades, la economía, las infraestructuras y el paisaje, a las consecuencias y nuevas exigencias derivadas de la crisis global actual y de las perspectivas de cambio en una sociedad crecientemente mundializada, y en la que la capacidad de intervención para su transformación se encuentra cada vez más condicionada por circunstancias externas.

En este marco, el interés y constatación por la sociedad de la necesidad de la escala territorial es creciente, y se ha visto acompañado de un importante desarrollo de documentos de reflexión o de ordenación del territorio, aunque, desgraciadamente, pocos de los mismos hayan terminado aprobándose definitivamente. Algunas de las más importantes excepciones y ejemplos de buenas práctica en materia de Ordenación del Territorio han sido objeto de consideración en el Congreso, donde se han aceptado, por parte del Comité Científico 111 ponencias, se han desarrollado 8 conferencias, se han presentado 8 ponencias sobre gobernabilidad y buenas prácticas en materia de ordenación del territorio, se han celebrado 7 mesas redondas con 14 ponencias adicionales por parte de sus participantes, y se han dedicado 5 sesiones a las comunicaciones y ponencias seleccionadas por el Comité Científico.

Sobre este esquema, se ha producido la reflexión de los 342 participantes en el Congreso, con diversidad de formaciones, que hacen resaltar el carácter multi e interdisciplinar de la ordenación del territorio, de cuyas aportaciones conjuntas derivan la presente propuesta de Conclusiones.

Parece fuera de toda duda que el siglo XXI está reflejando cambios muy significativos asociados a lo que se ha denominado dinámica de “cambio global”, concepto que se ha definido como “proceso derivado de las transformaciones físicas, financieras, económicas, sociales, climáticas o ambientales, en general, que por su magnitud e intensidad, afectan y condicionan de manera significativa, tanto a nivel local como global, la dinámica del planeta tierra y de sus habitantes”. En este proceso adquiere una importancia capital la mundialización financiera y, en menor medida económica, así como la incidencia muy negativa de las transformaciones ambientales sobre el planeta, y sobre la salud y bienestar de los ciudadanos.

Con el comienzo del siglo XXI, la creciente mundialización financiera y económica, la deslocalización de actividades productivas, el desarrollo tecnológico y la intensificación de las tensiones migratorias han sido tres de los procesos con mayor trascendencia desde la perspectiva territorial y tres de las características más significativas de la época. La previsión y ordenación de la dinámica urbana y territorial en los nuevos retos de la sociedad global y su armonía con las necesidades de la biosfera, se han convertido en objetivos irrenunciables; y ello significa definir y profundizar nuevos objetivos y visiones para cada territorio, para el horizonte del 2020, misión específica a la que este VI CIOT ha pretendido colaborar, identificando, en primer lugar los problemas previsibles para los próximos años y proponiendo, en cada caso, las líneas más recomendables de actuación para avanzar hacia un desarrollo ambientalmente sostenible, socioeconómicamente cohesionado y territorialmente equilibrado.

## ***Conclusiones:***

### ***Primera***

La Ordenación Territorial aparece como una necesidad ante la situación de cambio global existente, para analizar los riesgos presentes y adelantar las conclusiones y líneas de solución pertinentes. Por un lado, a nivel mundial, estableciendo Estrategias generales para colaborar en la cohesión socioeconómica y territorial (igualdad de oportunidades). Y, por otro, también en la Unión Europea, España, las Comunidades Autónomas y en los ámbitos territoriales metropolitanos y rurales, cada una con sus especificidades adecuadas a la problemática correspondiente. Un desarrollo ambientalmente más sostenible y territorialmente más cohesionado desde la perspectiva socioeconómica, exige afrontar un cambio de época en el que los retos sociales, económicos, energéticos y ambientales requieren nuevas respuestas locales, regionales, estatales y mundiales.

En los próximos años la nueva regulación y funcionamiento económico-financiero de la sociedad mundial, el alza del coste relativo de la energía, la crisis en el sector de la construcción y en nuestras ciudades, los nuevos costes del transporte, la percepción de los crecientes costes del cambio climático y su incidencia sobre los modelos territoriales y urbanos, van a ser otros tantos retos que la ordenación del territorio debe prever, y sobre los que debe anticipar soluciones si queremos evitar las desagradables consecuencias y altos costes sociales que pueden derivarse de la falta de actuación.

La ordenación del territorio a nivel regional y, aunque no se perciben como viables, unas estrategias territoriales a nivel estatal y supraestatal (Unión Europea, Consejo de Europa, OCDE, Mercosur, etc..) deberían anticipar políticas de adaptación al cambio global que permitan enfrentar los principales riesgos y avanzar hacia los objetivos buscados. Sectores específicos como el turismo, la edificación, o el mundo rural van a experimentar cambios de gran magnitud, en particular en países como España, lo que exige anticipar políticas territoriales de adaptación al cambio global (cambio climático, nuevas regulaciones del comercio internacional, costes más elevados del transporte, etc.) y, sobre todo, prever y prevenir procesos que puedan tener graves efectos negativos socioeconómica, ambiental o territorialmente.

## ***Conclusiones: Segunda***

La previsión de fuertes subidas en el precio de la energía obliga a introducir mejoras en la eficiencia energética y en su correlato de emisión de gases de efecto invernadero, lo que exige considerar las condiciones biofísicas y climáticas y reducir las necesidades de movilidad por parte de la Ordenación Territorial, del urbanismo y de la edificación. Se puede reducir hasta en más de dos tercios el consumo domiciliario energético con diseños adecuados. Y se destacan las ventajas de la ciudad compacta frente a la ciudad dispersa desde la perspectiva de la eficiencia energética y ambiental, y la urgencia en prever los cambios de modelo ante el previsible rápido incremento de los costes energéticos y del cambio climático.

## ***Conclusiones: Tercera***

Las redes de infraestructuras (transportes, agua, energía, residuos, etc.) deben dejar de ser un fin en sí mismas y recuperar para la priorización en su ejecución los criterios de utilidad (volumen de población beneficiada) y eficiencia (en términos de relación coste/beneficio) incorporando todos los efectos externos (positivos, en forma de subvenciones, y negativos, en forma de tasas e impuestos) de cada servicio proporcionado al usuario. La reducción de los fondos disponibles para la inversión en infraestructuras exige recuperar un papel central para la evaluación de sus efectos y para la selección y priorización de inversiones en función de su rentabilidad socioeconómica y de su incidencia territorial y ambiental. Aprovechar y mantener el patrimonio disponible, innovar en la gestión y suplir la tradicional política de oferta de infraestructuras (de transporte, hídricas, energéticas, etc.) por medidas de bajo coste y de gestión de la demanda, deben ser las vías prioritarias de intervención en un largo período de tiempo. Y, en la nueva dinámica del cambio global, la integración de las infraestructuras y sus servicios en y con el patrimonio natural y cultural, aparece como la única vía eficaz de intervención.

## ***Conclusiones: Cuarta***

El paisaje de calidad es un elemento directamente ligado al bienestar. Debe formar parte de las políticas y planes territoriales, urbanísticos y de diseño urbano, recuperando los paisajes deteriorados que afectan a la vida cotidiana de la población. Es necesaria la puesta en marcha urgente de programas de regeneración urbana y territorial que corrijan el progresivo deterioro del paisaje por la transformación antrópica, e integren las nuevas perspectivas para la ordenación del territorio derivadas de la ratificación del Convenio Europeo del Paisaje, lo que exige dosis elevadas de sensibilidad paisajística y una nueva concepción del valor del patrimonio territorial por parte de las administraciones y de todos los agentes que intervienen en el territorio.

## ***Conclusiones: Quinta***

La Ordenación Territorial en el medio rural debe jugar un papel fundamental para asegurar el mantenimiento de una actividad productiva, paisaje, patrimonio natural y cultural, y medio ambiente compatibles con niveles adecuados de bienestar para la población residente e igualdad de oportunidades respecto a los residentes en el medio urbano. En la dinámica de cambios previsible, donde las comunicaciones y las tecnologías de la información abren posibilidades crecientes, el mundo rural puede jugar un renovado papel si se impulsan modelos de ordenación e intervención territorial que permitan integrar sus programas de desarrollo y de consecución de una igualdad de oportunidades real para su población, con los mecanismos para la conservación y el manejo responsable del patrimonio natural y cultural. En este marco, la reformulación e integración en el ordenamiento legal español de figuras como las Reservas de la Biosfera, del Programa MaB de la UNESCO, aparecen como una oportunidad para desarrollar “buenas prácticas” ejemplares de cómo enfrentarse al desafío de impulsar con eficacia estrategias y programas de desarrollo ambientalmente sostenibles, territorialmente equilibrados y socioeconómicamente cohesionados, evidenciando las oportunidades que el patrimonio territorial y la población de cada territorio ofrecen para construir nuevos modelos de desarrollo con los que afrontar los efectos más negativos del cambio global.

## ***Conclusiones: Sexta***

Son necesarios patrones de calidad y excelencia en el producto turístico y evitar la masificación y la dependencia de un único tipo de turismo (sol y playa) o del turismo como única área de actividad de ciertos territorios. Debe buscarse la diversificación territorial, funcional y económica. Los servicios ligados al conocimiento deben ser un complemento recomendable para intervenir en estas áreas. El turismo de sol y playa ligado a una urbanización desmedida del litoral y a una promoción desorbitada de apartamentos y segundas residencias, se han terminado convirtiendo en un elemento de desvalorización del patrimonio territorial y de cuestionamiento de las posibilidades de desarrollo del propio sector. La vuelta a patrones de calidad y excelencia en el producto turístico y su diversificación en el área de los servicios del conocimiento son más que una alternativa: son su única posibilidad de supervivencia como sector relevante en la economía.

## ***Conclusiones: Séptima***

Han de internalizarse los efectos externos de las distintas actividades que se producen sobre el territorio, evitando que el medio rural asuma los efectos más negativos de las disfuncionalidades del medio urbano. La internalización debe ser territorial y económica. Así, las áreas urbanas deben internalizar sus efectos ligados a la contaminación (tratamiento de basuras, generación eléctrica, depuradoras, etc.) evitando que con la localización de estos aspectos en el medio rural aledaño, se produzcan en estos espacios rurales el doble perjuicio de la ocupación del suelo para actividades que no les son propias, y el soportar los efectos negativos asociados a las mismas. Por otra parte, con la internalización se hace conscientes a los ciudadanos de las consecuencias del propio hecho urbano y se ayuda a su toma en consideración de procesos de racionalización/ahorro, frente a la segregación espacial y discriminación que implican la externalización de los procesos urbanos más disfuncionales sobre población y áreas no beneficiadas por los mismos.

## ***Conclusiones: Octava***

El buen gobierno (gobernanza) exige que la planificación y gestión territorial, urbana y ambiental aseguren mecanismos de concertación, colaboración y cooperación interadministrativa, interdepartamental e inter-instrumental. Hay que destacar como buenos ejemplos de esta última la articulación de la relación entre Ordenación Territorial y Urbanismo en Navarra, a través de la obligación de establecer, previamente al inicio del planeamiento urbanístico, una propuesta municipal de Estrategia y Modelo de Ordenación del Territorio (EMOT) cuya aceptación por la Comunidad Autónoma es la base de partida del convenio que permite la iniciación del planeamiento urbanístico. E, igualmente, en Cataluña don de la aprobación por la Comunidad Autónoma del Documento previo de la Evaluación Ambiental Estratégica del planeamiento urbanístico, antes de que este se haya elaborado, permite asegurar la coherencia entre los objetivos y desarrollos previstos en dicho planeamiento y la ordenación territorial autonómica.

## ***Conclusiones: Novena***

Es necesario buscar nuevas formas de participación pública, que superen las insuficiencias e ineficiencias de la formalización actual de la misma. La transparencia, información y posibilidad de auto-organización son elementos fundamentales a considerar en esa nueva forma de participación pública. En el Congreso se ha contrastado la experiencia histórica holandesa, en la que se prima el consenso entre todas las partes previamente a la acción, lo que a veces implica muy altos retrasos en la actuación (la autopista La Haya-Róterdam lleva 40 años de retraso por no lograr alcanzarse el consenso entre las partes) frente a la experiencia española, o la de países con esquemas más formales que reales de participación pública, donde ésta juega un papel anecdótico y prácticamente irrelevante en los procesos de decisión. Ante la falta de una cultura territorial, urbanística y ambiental, suficientemente desarrollada, la utilización de “foros abiertos” o de “comisiones específicas de base técnico-social” específicas para ayudar a las tomas de decisiones, han sido propuestas planteadas en el Congreso. Los Observatorios deben jugar un papel creciente en la información y ayuda a la toma de conciencia de los problemas territoriales, urbanísticos y ambientales.

## ***Conclusiones: Décima***

Hay que destacar la importancia de aprender de “buenas prácticas” como algunas de las actuaciones planteadas en el Congreso por parte de las Comunidades Autónomas de Navarra, Cataluña, País Vasco, Galicia, Aragón, el Ministerio de Vivienda (ahora Secretaría de Estado dependiente del Ministerio de Fomento) y el MARM (Reserva de la Biosfera), entre otros. Desde la década de los años noventa se ha producido un desarrollo importante en documentos de ordenación del territorio, con un mayor o menor éxito, o resultado, en cuanto a documentos que han terminado aprobándose definitivamente. Se han promovido figuras tanto de ordenación integral de escala regional y subregional como de escala sectorial para el desarrollo de políticas muy variadas: políticas de suelo (promoción de suelo residencial o de suelo para actividades económicas), de desarrollo de infraestructuras (comunicaciones, energía, agua, residuos sólidos), o de protección territorial (litoral, zonas húmedas, ríos, materia agroforestal, Red de Espacios Protegidos o Red Natura 2000, etc.).

En su conjunto, los resultados han sido muy variados, pero ya existen experiencias satisfactorias –destacadas en este Congreso- que pueden ayudar a servir de pauta para el futuro de la planificación y gestión territorial. En todo caso, en el Congreso se ha destacado la importancia de la voluntad política para el avance en la ordenación territorial y la necesidad de que estas buenas prácticas sirvan para aumentar la visibilidad y valoración social de esta práctica planificadora.