

Introducción y conclusiones del 7º Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (7º CIOT)



Antonio Serrano Rodríguez
Presidente del Comité Científico del 7º CIOT

Resumen

El 7º Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (7ºCIOT), celebrado en Madrid los días 27, 28 y 29 de noviembre de 2014, con la participación en la organización, entre otras 28 instituciones y organismos, del Colegio de Ingenieros de Caminos, ha seguido la estela de los seis anteriores que, periódicamente desde 1989, han venido siendo organizados por la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, frecuentemente con la colaboración del Colegio entre otras instituciones. Todos ellos han venido planteando la evolución, y circunstancias que condicionan la dinámica territorial, así como las medidas que pueden incidir en la búsqueda de un desarrollo más sostenible ambientalmente, más cohesionado socioeconómicamente y más equilibrado territorialmente.

Palabras clave

Congreso, ordenación del territorio, dinámica territorial, sostenibilidad, equilibrio

Abstract

The 7th International Congress of Spatial Planning (7th CIOT), held in Madrid on 27, 28 and 29 November 2014, has followed in the stead of the six earlier editions that have been organized since 1989 by the Inter-professional Association of Spatial Planning, FUNDICOT. This congress, like many of its predecessors, has been organized with the collaboration of the Spanish Institute of Civil Engineers, on this occasion along with 28 other institutions and organizations. These conferences have charted the development and circumstances conditioning regional dynamics and the measures required to ensure more sustainable development, greater economic and social cohesion and higher regional equilibrium.

Keywords

Congress, spatial planning, regional dynamics, sustainability, equilibrium



El 7º Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (7ºCIOT), celebrado en Madrid los días 27, 28 y 29 de noviembre de 2014, con la participación en la organización, entre otras 28 instituciones y organismos, del Colegio de Ingenieros de Caminos, ha seguido la estela de los seis anteriores que, periódicamente desde 1989, han venido siendo organizados por la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, frecuentemente con la colaboración del Colegio entre otras instituciones. Todos ellos han venido planteando la evolución, y circunstancias que condicionan la dinámica territorial, así como las medidas que pueden incidir en la búsqueda de un desarrollo más sostenible ambientalmente, más cohesionado socioeconómicamente y más equilibrado territorialmente.

En particular, el objetivo de este 7ºCIOT ha sido abrir un debate en torno al papel y valor del Patrimonio y de la Pla-

nificación Territorial, Ambiental y Urbana, como instrumentos para avanzar hacia otro Desarrollo, ante los Retos que plantea un Siglo XXI que, a finales de su primera década, ha registrado, en el mundo desarrollado, una de las crisis financiero-especulativas más profundas de la historia. Crisis que se asocia a problemáticas que Naciones Unidas considera cada vez más preocupantes, destacando al respecto el progresivo Calentamiento Global y los efectos derivados del mismo sobre nuestro Patrimonio Territorial o, incluso, sobre la propia supervivencia de la Humanidad en el Planeta.

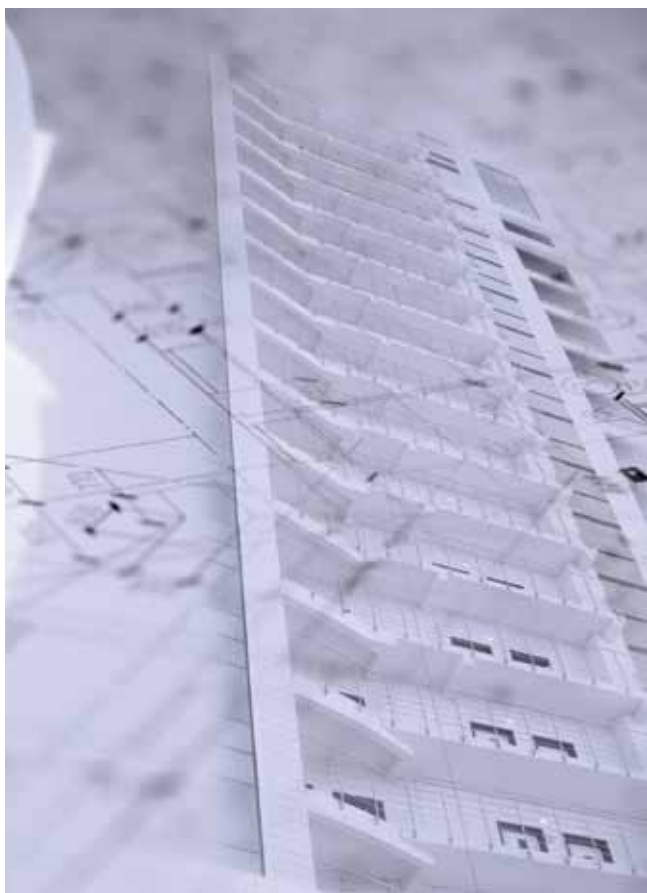
En el marco de objetivos generales antes señalados, el 7ºCIOT se planteó la problemática derivada de la situación de Cambio Global en que se encuentra inmersa la sociedad, y la necesidad de encontrar nuevas vías de actuación para adaptar el modelo territorial, las ciudades, la economía, las infraestructuras y el paisaje, a las consecuencias y nuevas exigencias derivadas de la crisis global actual. Crisis en una sociedad en la que la capacidad de intervención para su transformación se encuentra cada vez más condicionada por circunstancias externas a los instrumentos políticos disponibles a nivel local, regional o incluso estatal. Pero en la que, sin embargo, queda claro que la previsión y ordenación de la dinámica urbana y territorial ante los nuevos retos de la sociedad global, y su armonía con las necesidades de la biosfera, se han convertido en objetivos irrenunciables; lo que significa:

- a) definir y profundizar nuevos objetivos y visiones para cada territorio, aprovechando las potencialidades disponibles en el mismo;
- b) realizar una adecuada Planificación territorial con vistas a los horizontes del 2020 y del 2050;
- c) unir esa Planificación a un Buen Gobierno (Gobernanza) que permita mantener el bienestar/buen vivir de toda la población del Planeta y la sostenibilidad de un nuevo Modelo de desarrollo;
- d) destacar el papel del Patrimonio territorial existente y de la Planificación Territorial como elementos capitales para avanzar hacia un Desarrollo que, asegurando el bienestar de los ciudadanos, sea ambientalmente sostenible y territorialmente equilibrado y cohesionado a largo plazo.

En este marco, en las páginas siguientes se resumen las principales Conclusiones establecidas en el 7º CIOT. Hay que



señalar que las mismas han partido de las aportaciones de las Conferencias expuestas en el Congreso, de las Relatorías realizadas por los miembros del Comité Científico (que recogían las aportaciones de las ponencias y comunicaciones presentadas y aceptadas al Congreso) y de las síntesis de los coloquios y mesas redondas celebradas a lo largo del mismo, con la participación de las 332 personas inscritas, asistentes o participantes en la elaboración de las ponencias/comunicaciones del Congreso (todo el material del 7ºCIOT está disponible en la web de FUNDICOT: www.fundicot.org). La primera propuesta de Conclusiones fue aprobada inicialmente por el Comité Científico, y se distribuyó a todos los Congresistas para la posible presentación de alegaciones u observaciones. Presentadas estas alegaciones, el Comité Científico aprobó, definitivamente, las Conclusiones Finales del Congreso que se difundieron a todos los Congresistas e Instituciones colaboradoras del mismo.



Primera conclusión: Aprovechar la amplia experiencia en materia de ordenación territorial, ambiental y urbana y aprender de las “buenas prácticas”, favoreciendo el enriquecimiento mutuo. Desde la década de los años noventa se ha producido en todo el Planeta, y principalmente en Iberoamérica y Europa, un avance importante en la elaboración de documentos de ordenación territorial, ambiental y urbana, así como se han multiplicado los ejemplos de “buenas prácticas” en la Planificación y Gestión en estas materias. Las formas, componentes y contenidos de estos documentos han sido, y son, muy diferentes en objetivos, planteamientos, regulaciones y grado de exigencia en cuanto a su cumplimiento, pero en el Congreso se han mostrado “buenas prácticas”, y se ha procurado comprender errores cometidos, en su caso, para aprender, y si es recomendable, reproducir o evitar, respectivamente, esas experiencias. Así, las buenas prácticas en ordenación del territorio evidencian con claridad, que un

buen manejo de los instrumentos de ordenación del territorio y su coordinación con los programas económicos y ambientales, permiten programas de desarrollo más sostenibles, socialmente más integradores y territorialmente más equilibrados. Igualmente, experiencias tempranas de ordenación del litoral, como es por ejemplo el caso del plan del litoral de Asturias (POLA), evidencian que es posible compatibilizar, desde una planificación territorial previsor, el uso responsable y la rentabilización económica de las oportunidades turísticas y medioambientales, así como controlar los procesos urbanísticos, poniéndose de manifiesto la rentabilidad de planteamientos de naturaleza integradora coordinados desde la planificación del territorio. En el mismo sentido, los programas de ordenación y gestión de los recursos naturales, cuando están adecuadamente planteados, mejoran el metabolismo medioambiental, ayudan a afrontar cuestiones relacionadas con el cambio climático, y ayudan a gestionar de forma activa los recursos naturales, los servicios de los ecosistemas y los espacios naturales protegidos (ENP). Debe destacarse, igualmente, que en la UE se mantiene la importancia de la “política de cohesión” en su dimensión territorial, buscándose la eficiencia en las actuaciones públicas, con la incorporación de evaluaciones respecto a la consecución de los Objetivos de las actuaciones: “ex ante”, intermedias y “ex post”. Se persiguen “inversiones territoriales integradas” con los Objetivos básicos de mejora de la competitividad, promoción de la I+D+i, y de la protección del medio ambiente. Se demandan crecimientos inteligentes y sostenibles. Y se manifiesta que los cambios de valores y actitudes en los fondos estructurales europeos son catalizadores de nuevas tendencias, propugnándose un reforzamiento institucional y de las redes de coordinación (red de iniciativas urbanas, por ejemplo) y de cooperación territorial a escala local (caso de las inversiones territoriales integradas).

Segunda Conclusión. Toda Ordenación del Territorio o Planificación Territorial, Medioambiental o Urbana, debe tener en cuenta los condicionantes del Cambio Global, porque estos afectan a la viabilidad de sus propuestas y a sus resultados.

a) El crecimiento demográfico mundial actual, y la generalización de los niveles de consumo occidentales a toda la población del Planeta son insostenibles e inviables en un Planeta finito, lo que obliga a pensar en un modelo de desarrollo alternativo.

b) Energías renovables, mejora del ahorro y eficiencia energética, y descarbonización y desmaterialización de la socie-

dad, a nivel Global, son elementos imprescindibles para ese nuevo modelo de desarrollo alternativo.

c) Es imprescindible revertir el proceso de Calentamiento Global y Cambio Climático asociado, de forma urgente.

d) La globalización financiera y económica, junto a la existencia de los paraísos fiscales, incrementan los problemas para avanzar hacia una sociedad más justa, equilibrada y con igualdad de oportunidades.

e) Las desigualdades sociales y el empobrecimiento de las clases medias en las sociedades desarrolladas son un grave riesgo sociopolítico, además de significar una pérdida de bienestar de una parte importante de la población, que puede alentar, como opción equivocada, la explotación irracional e ineficaz de los recursos.

f) Es imprescindible mantener el buen estado de nuestros océanos, adoptándose acuerdos globales para la regulación del uso de sus recursos.

g) El suelo fértil está en retroceso, lo que implica altos riesgos para la seguridad alimentaria global.

h) Es imprescindible revertir la pérdida de superficie forestal global.

i) El PIB. no es un indicador adecuado ni suficiente para evaluar el bienestar de las personas. Ha de ser modificado y complementado con indicadores que reflejen criterios de sostenibilidad y de buen vivir.

Tercera Conclusión. Es necesario y urgente avanzar, a nivel global y local, hacia otra Cultura del Territorio y hacia otro Modelo de Desarrollo.

a) Se necesitan nuevos valores y formas de ver e interpretar el mundo y el territorio.

b) Han de potenciarse los cambios que permitan pasar de la economía especulativa y de alta intensidad en carbono, hacia la economía verde, sostenible ambientalmente y más cooperativa y social.

c) La Ordenación del Territorio debe evolucionar hacia enfoques comprensivos e integrales, con políticas y objetivos coherentes, concertados y coordinados, subsumiendo en su

seno, o sirviendo de guía de referencia, a todas las políticas con impactos territoriales relevantes.

d) Debe evitarse una “judicialización de los conflictos” mediante nuevas formas de gobernanza, para no reiterar lo ocurrido con el urbanismo por la falta de colaboración entre las administraciones públicas, el ámbito científico y la sociedad civil.

e) La Ordenación Territorial ha de apostar por el cambio de Modelo de Desarrollo potenciando la multifuncionalidad y las áreas urbanas diversas, complejas y compactas.

f) El nuevo Modelo de desarrollo exige que la Ordenación del Territorio integre modelos de movilidad sostenible, rentabilizando con este objetivo las infraestructuras del sistema de transporte existentes.

g) Sectores específicos como el turismo, la edificación, o el mundo rural van a experimentar cambios de gran magnitud, lo que exige anticipar políticas territoriales que permitan superar el Modelo actual y avanzar hacia otro Modelo de Desarrollo integrado.

h) El agua de calidad es un recurso limitado respecto a la demanda actual y futura en muchos territorios, y en particular en algunos españoles, y previsiblemente lo sea más como consecuencia del Cambio Climático, generándose nuevos y más intensos conflictos en las épocas, previsiblemente más frecuentes, de sequía estructural.

i) La regulación y planificación energética elaborada en España en los últimos años (y en particular la Ley de 2013 y sus desarrollos) son incompatibles con un Modelo de desarrollo sostenible, y van a contracorriente de las recomendaciones de la UE en materia energética y ambiental.

j) El nuevo Modelo de desarrollo debe incorporar de forma específica medidas que garanticen el derecho a una vivienda digna, como derecho fundamental de la persona.

k) La “infraestructura verde” local y supramunicipal, con particular referencia a las áreas inundables fluviales y a las zonas de afección de los temporales marítimos, aparece como un concepto imprescindible desde la perspectiva de conjugar la disminución de los riesgos de catástrofes, con la integración de la biodiversidad en el medio urbano.

l) Un nuevo Modelo de desarrollo exige mecanismos claros y precisos de Evaluación de Impacto Ambiental y Territorial de los propios planes territoriales, ambientales o urbanos, así como, con mucha más razón, de los planes o actuaciones sectoriales, que, igualmente, deben ser sometidos a dichos procesos de Evaluación.

m) Es imprescindible lograr la objetividad e independencia en las evaluaciones de planes, programas, proyectos y actuaciones de todo tipo: económico-financiera (gastos/ingresos), de costes y beneficios (incorporando todos los efectos externos positivos, en forma de subvenciones, y negativos, en forma de tasas e impuestos) y multicriterio, que incorpore, al menos, la evaluación de los efectos sobre la huella ecológica, las emisiones de gases de efecto invernadero y el ciclo de carbono.

Cuarta Conclusión. El Patrimonio Territorial debe ser una de las bases del nuevo Modelo de Desarrollo Territorial.

a) Territorio, cultura, patrimonio, paisaje, ambiente y economía deben manejarse con unidad de criterio a la hora de perfilar proyectos de desarrollo territorial.

b) En el medio rural la Ordenación Territorial debe jugar un papel fundamental para asegurar el mantenimiento de la actividad productiva, paisaje, patrimonio natural y cultural, y medio ambiente, compatibles con niveles adecuados de bienestar para la población rural, que debe tener igualdad de oportunidades respecto a los residentes en el medio urbano. Solo así será posible conseguir el pretendido objetivo de la cohesión territorial.

Quinta Conclusión. 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, manteniéndolo de forma prudente y creativa, y recuperando los paisajes deteriorados.

a) Son necesarias visiones sobre el Paisaje integrales o sintéticas, que relacionen las dimensiones objetivas, formales o estructurales, con las subjetivas, perceptivas o emocionales, dotándose de herramientas para construir “lugares de vida”.

b) Los problemas del paisaje no son sólo de preservación, sino de gestión inteligente y de control razonable de los procesos de cambio, para que en la transformación no se

pierdan los elementos que le dan carácter y sirven para asignarle valores.

c) Hay que introducir la consideración del paisaje como patrimonio en las políticas sectoriales y, con mayor motivo, en las territoriales, urbanísticas, patrimoniales y medioambientales.

d) Se han desarrollado nuevas técnicas y metodologías de trabajo que permiten enriquecer nuestra lectura del territorio y del paisaje, siendo de gran utilidad para su puesta en valor cultural y turístico, así como para su integración en la ordenación territorial y urbanística, y en la planificación cultural y medioambiental.

Sexta Conclusión: Queda clara la necesidad de un nuevo enfoque para un nuevo desarrollo social, en el que la Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana deben jugar un papel fundamental.

a) Actuar sobre la ciudad consolidada debe plantearse desde enfoques integrados que incorporen los valores de la sostenibilidad ambiental, eficiencia económica y equidad social, junto a los culturales y de buena gobernanza.

b) La recuperación urbana tiene que ir unida a la productiva y a la nueva “reindustrialización verde”, apostando por sectores punteros vinculados al conocimiento, y a la I+D+i.

c) Se destaca la necesidad de potenciar la Democracia deliberativa, es decir, las políticas participadas sobre el territorio y la ciudad; lo que exige que sea la propia población la que participe directamente tanto en los debates públicos y acuerdos sobre las alternativas en concreto a aplicar, como en la gestión de las iniciativas. Ámbitos como los de elaboración de las Agendas 21 locales son ámbitos especialmente adecuados para esta democracia deliberativa, en cuyo desarrollo deben aprovecharse las oportunidades de las nuevas tecnologías.

d) Se destaca la necesidad de una mayor implicación y compromiso con los intereses generales de las administraciones públicas, tanto en el proceso de desarrollo como en el de financiación de las actuaciones de Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana.

e) Es imprescindible la evaluación de resultados y realimentar métodos en la intervención territorial, ambiental y urbana, con la implicación proactiva de técnicos, políticos y ciudadanos.

Séptima Conclusión. El buen gobierno (gobernanza) exige que la planificación y gestión territorial, urbana y ambiental aseguren mecanismos de concertación, colaboración y cooperación interadministrativa, interdepartamental y con la sociedad civil.

a) Deben promoverse una democracia y una planificación territorial menos tecnocráticas, más reales y eficientes, mediante el desarrollo de una adecuada y renovada cultura política y territorial.

b) Se necesita una nueva perspectiva en la Administración y Gestión Territorial y Urbana, apoyada tanto en una dimensión conceptual revisada (el territorio como campo transdisciplinar) como en la integración de nuevas visiones ligadas a la complejidad de los sistemas culturales, territoriales y urbanos.

c) El gobierno del territorio, como dimensión pública, requiere de un liderazgo político que permita la definición, de forma decidida, de una visión o Modelo territorial de futuro, basado en la coherencia y la concertación entre los intereses de la sociedad civil y los de los actores económicos.

d) Hay que profundizar en la búsqueda de nuevas formas de participación e implicación pública, que superen las insuficiencias e ineficiencias de la formalización actual de la misma.

e) Se demuestra más aceptable y eficiente un enfoque de planificación territorial estratégica, que considere la ordenación territorial como un proceso incremental, con una regulación y gestión dinámica, adaptativa y proactiva.

f) Los Observatorios territoriales deben jugar un papel creciente en sistematizar e interpretar la información, en la toma de conciencia de los problemas territoriales, urbanísticos y ambientales, y servir de ayuda a la planificación y evaluación de las actuaciones que se desarrollen.

Para terminar, es importante señalar que, desde el punto de vista de la actividad de gobierno, y junto a un necesario liderazgo de la política, debe avanzarse en propiciar una mucho mayor y mejor concertación, coordinación y cooperación. Deben potenciarse el papel de los “contratos” y “acuerdos” y de la “gobernanza o buen gobierno” como mecanismo de intervención territorial. Aunque se constata que es difícil que ello se produzca en el marco de una ma-

nifiesta carencia, en nuestros políticos y en nuestra sociedad, de una adecuada cultura política y territorial, y de un adecuado código deontológico (falta de ética) en algunos de los actores concernidos.

Por ello, se considera muy conveniente establecer foros de relación y acercamiento/discusión entre expertos y políticos (tomadores de decisiones) en materia de tendencias y procesos, y de ordenación/política territorial; así como la generalización de procesos de evaluación del impacto territorial de las políticas, planes y actuaciones que se pongan en marcha. Igualmente, hay que profundizar en la búsqueda de nuevas formas de participación e implicación pública, que superen las insuficiencias e ineficiencias de la formalización actual de la misma, promoviendo la transparencia, el acceso a la información y la posibilidad de auto-organización en la incorporación a los procesos participativos. **ROP**