

# La (difícil) tarea de entender el papel del territorio en la política española

**Margarita Ortega Delgado**

Arquitecta urbanista, diplomada en ordenación del territorio  
Responsable en asuntos territoriales en el Ministerio de Medio Ambiente

Para la administración española ha sido un privilegio contar con el apoyo que, desde la geografía, la coherencia y el rigor han supuesto las aportaciones de Miguel Ángel Troitiño para la tarea del papel -todavía insuficientemente entendido- que debería cobrar la consideración del territorio en la política española. En concreto desde el ministerio con el que colaboró.

Tarea difícil, incluso ardua muchas veces, porque el contexto tanto teórico como práctico para entender y atender al territorio se asociaba a la "ordenación del territorio". Una materia que, sin experiencia previa, había nacido como extensión de la legislación urbanística y que, tal vez por ello, cuando le toca jugar su papel en la descentralización administrativa, democratización y modernización del país, pasa a interpretarse como competencia regional con carácter de "exclusiva".

Este hecho siempre supuso una limitación para la implicación de la administración general del Estado en la cuestión territorial. Y, a diferencia de otros países europeos, no ha contemplado su responsabilidad de una manera regular, y menos aún reglada -pese a intentos loables-; incluso teniendo en cuenta que la administración es un importante

agente decisor en algunas políticas sectoriales de fuerte implicación territorial (agua, energía, transportes, agricultura...).

Miguel Ángel, uno de los primeros expertos en la materia, acertadamente constataba las dificultades para construir e implantar una nueva cultura de la gestión territorial, realidad que todavía hoy se resiste tozuda. Desde su cátedra colaboró aportando propuestas para intentar superarla.



Coincidió con otros expertos en el limitado compromiso de la ordenación del territorio implantada en España por gran parte de las comunidades autónomas. Entre otros y como se ha dicho, por la falta de un acervo común debidamente debatido y asumido para su enfoque. Sobre los instrumentos para su aplicación lamentaba, en especial, el mimetismo, sin demasiada reflexión, con los procedimientos y las técnicas del planeamiento urbanístico que dificultaba su puesta en marcha. También advertía cómo con esta debilidad en la elaboración y gestión de los planes que impedían su logro, se corría el riesgo, ya evidente en muchos casos, de un reforzamiento de las políticas sectoriales.

Pero sobre todo insistía en la dificultad de disponer de un marco para comparar y transferir conocimientos y experiencias, papel que en gran medida le correspondería a Administración general del Estado.

Ese papel va a surgir en los años 80 cuando el Consejo de Europa, partiendo de sus competencias de velar por los derechos humanos, la democracia local o el bienestar social, lanza la Carta Europea de Ordenación del Territorio, siguiendo la tradición centro europea en desarrollo territorial; se instaura además la Conferencia europea de ministros responsables de ordenación del territorio. A partir de esos principios el territorio empieza a cobrar su papel como objeto obligado de la política pública y se define por vez primera, y a escala europea, la ordenación del territorio como tarea política y responsabilidad pública sirviendo de hecho de referencia para la legislación de las Comunidades Autónomas en esta materia. Y "abre el melón" de la conveniencia de la atención diferenciada y tratamiento específico de "áreas sensibles" por su condición territorial (montaña, costas, fronteras, rurales...), idea que va a favorecer y enriquecer la investigación en los análisis territoriales.

La representación del país en este marco internacional abre un campo para la administración central como miembro en estos foros, alentando contar con el apoyo de expertos y en especial con el mundo universitario para una mejor participación.

Diez años después, la UE se suma al precedente del Consejo de Europa y emprende un proceso con el apoyo de la Dirección General de política regional con el objetivo de orientar y dar respuestas compartidas ante las transformaciones derivadas de un entorno crecientemente globalizado y favorecer un desarrollo económico más equilibrado y sostenible utilizando las políticas comunitarias como herramienta.

Un ambicioso programa –con guion-para hacer operativa una "cultura común" en ordenación del territorio –respetando los sistemas nacionales- que aborde desde los aspectos teóricos a su aplicación práctica, y progrese hasta la incorporación de un nuevo objetivo de cohesión territorial a los de cohesión económica y cohesión social en el Tratado de Lisboa.

En definitiva, darle una dimensión territorial y europea al desarrollo económico. Se empiezan a manejar nuevos conceptos. Para entenderse se utiliza el término de desarrollo territorial sostenible que persiga una estructura espacial sólida –sistemas de ciudades y sus relaciones-, que sepa utilizar los valores e identidades específicas del territorio, y que se combine con una gestión racional –e inteligente- de los recursos y del patrimonio natural y cultural como parte del capital territorial.



Documentos como la Estrategia Territorial Europea (la conocida ETE), los programas Interreg para cooperar a diferentes escalas territoriales, la posterior Agenda Territorial Europea o el programa de investigación aplicada ESPON ofrecen un campo renovado para la aplicación práctica del enfoque territorial.

Para el seguimiento y participación en el proceso la administración refuerza el papel de instituciones como el Observatorio de la Sostenibilidad. Pero sobre todo recurre a una estrecha colaboración con expertos y muy especialmente con departamentos universitarios de reconocido prestigio en la materia que permitan profundizar en enfoques y contenidos. Y que contribuyan también al debate y a su difusión mediante su presencia en cursos, jornadas y foros como los Congresos de ordenación del territorio o los Congresos nacionales de medio ambiente (CONAMA), por citar algunos de los más próximos.

Miguel Ángel, a través de su departamento universitario, fue uno de estos expertos que contribuyeron a esta doble tarea de investigación y difusión. Muchos de sus trabajos en patrimonio natural, cultural o turismo son hoy una referencia indiscutible.

En estas líneas, se destacan aquellas aportaciones más significativas en materia de territorio que “han hecho escuela”, y que responden a un riguroso proceso mixto de investigación, docencia y aplicación práctica. Se ha contado siempre con su participación en los congresos de ordenación del territorio organizados por Fundicot que, por otra parte, y en sus nueve ediciones, han sido el único foro de encuentro de los responsables de las Comunidades Autónomas. No existe ninguna otra forma reglada ni se la espera en el ámbito de la administración central. He aquí algunas de estas aportaciones:

**El concepto de “patrimonio territorial”**, acertado término que acuña y utiliza Miguel Ángel reuniendo los dos componentes que más ha trabajado con este nuevo enfoque: el patrimonio natural (Gredos, Guadarrama, Parques Nacionales...), y el cultural (ciudades patrimoniales, Cuenca, Aranjuez, ...) a los que añade el paisaje a partir de la Convenio Europeo del Paisaje. Patrimonio que responde a la doble condición de identidad y de calidad de vida, pero también como factor de desarrollo.

Recoge la expresiva idea del Manifiesto de la Nueva Cultura del Territorio (2006) -del que es firmante- de que “el concepto de territorio

remite a la noción de legado”; una herencia de especial valor que es necesario identificar, proteger, conservar, poner en valor, y rehabilitar, además de transmitir a las generaciones futuras.

El patrimonio territorial es así entendido por las funciones ambientales, culturales y económicas -en especial el turismo- que desempeña. Y saluda el hecho de que se esté pasando de entenderlo como una carga por los costes de su conservación a considerarlo como un recurso fundamental en las estrategias más innovadoras de desarrollo.

Y, en este sentido, apunta que la concentración patrimonial en un territorio le debería conferir condiciones especiales a la hora de construir proyectos diferenciados de desarrollo. Una conclusión derivada de la diversidad y riqueza del patrimonio en el país, fruto de la progresiva consolidación de políticas en este sentido, lo que ha favorecido la expansión progresiva del concepto de patrimonio. Una auténtica patrimonialización del territorio. Sin embargo, esto no es suficiente ya que advierte de la necesidad de coordinar políticas y buscar soluciones imaginativas e innovadoras en materia de gestión, en especial en los espacios más sensibles. Y sobre todo evitar planteamientos de “conservación pasiva” (las tradicionales de mero control) que con frecuencia han minusvalorado las realidades socio-territoriales, lo que explica muchos de los rechazos y bloqueos a las políticas emprendidas.

**La visión estratégica como factor de cambio** entendida como clave para la intervención. Y en esta línea orienta sus trabajos. Se trata de asumir la existencia y complejidad de los problemas planteados desde el territorio -entendido como patrimonio colectivo- y trabajar para construir nuevos modelos de desarrollo. Una visión innovadora, dinámica e integradora que supere planteamientos de la ordenación urbanística, de la protección cultural pasiva o de las declaraciones de protección ambiental, y en cambio utilice las nuevas funciones culturales, económicas (turísticas) o ambientales a desempeñar. Y como oportunidad, el saber utilizar los

instrumentos disponibles o dotarse de nuevas reglas de juego eficaces para superar bloqueos administrativos existentes y avanzar en soluciones a los problemas detectados.

Para ello es necesario que se refuerce la dimensión pública de la ordenación territorial, el liderazgo institucional y la visibilidad de las políticas, con una mayor participación y proyección social. Además de favorecer nuevos métodos de trabajo que pasen del modelo tecnocrático a otro más participativo. En definitiva, voluntad y compromisos políticos que, más allá del reparto de competencias, requieren la cooperación y la concertación administrativa. Siempre el mismo tema.

En definitiva, la intervención y la gestión del patrimonio tienen el reto de integrar la conservación del patrimonio en programas más amplios de desarrollo territorial que aúnen las dimensiones ambientales, económicas, culturales y sociales del desarrollo, algo nada fácil en un país con tan débil cultura territorial. Es decir, superar la óptica de una política sectorial. Y también superar la visión aislacionista, incorporar a la sociedad local en la defensa, en el uso responsable y en la gestión para que puedan considerarse un factor activo de desarrollo sostenible, deseo normalmente explicitado en los documentos, pero de difícil puesta en práctica. Y como indicaba la ETE dar el salto de la conservación del patrimonio a su gestión inteligente en el marco de modelos de desarrollo territorial sostenibles.

Y para finalizar estas aportaciones, las relativas al análisis del **sistema de las pequeñas ciudades** bajo el concepto de "la red complementaria del sistema urbano español" como uno de los distintos escalones de poblamiento, en este caso del ámbito rural, dentro del objetivo de sistemas urbanos más equilibrados y policéntricos señalado por la ETE.

Estudio-encargo del Ministerio de Medio Ambiente en el marco del Programa Interreg del Sudoeste Europeo (Portugal, España y

Francia) como parte de un proyecto sobre los sistemas urbanos del espacio geográfico que se completaba con los referidos a las áreas metropolitanas y a las ciudades medias.

El enfoque territorial del estudio plantea conocer la función y el sentido actual del sistema de poblamiento tras las importantes modificaciones operadas por los cambios económicos y por las relaciones e interdependencias con las ciudades medias y metropolitanas; y por ello también los factores de cambio y las posibles tendencias que sean de utilidad para la planificación.

La metodología responde a un profundo marco teórico que sirve para comprender y medir con indicadores las nuevas funciones y los recursos disponibles para su desarrollo, el papel de los distintos tipos de núcleos desde pequeñas ciudades a cabeceras comarcales, y las áreas funcionales de carácter supramunicipal. Todo ello para caracterizar las diferentes categorías distinguiendo sus entornos dinámicos o regresivos. Un estudio innovador que apuesta por la figura de núcleos rectores que, aunque heterogénea, presenta una capacidad de vertebración territorial.

Concluye que la heterogeneidad territorial y la diversidad de situaciones encontradas recomiendan plantear estrategias singularizadas y, en todo caso, adoptarlas en el marco del desarrollo territorial donde se consideren estos diferentes tipos de núcleos de la red complementaria como piezas claves para un equilibrio territorial necesario.

Un breve recorrido de lo que nos aportó. Espero que seamos fieles a su legado. Gracias Miguel Ángel.



Excursión de FUNDICOT a Gredos con Miguel Ángel y Luciano como guías y maestros de la transformación de un territorio. Junio 2012.