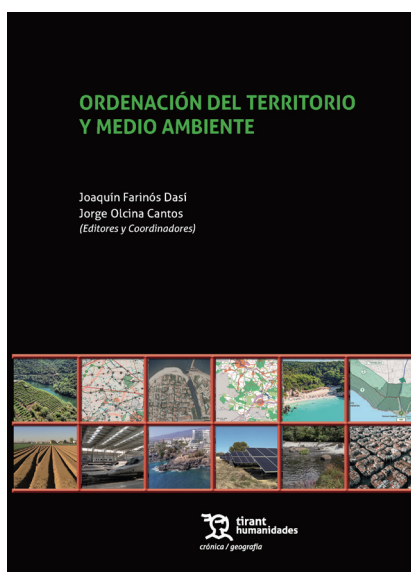


Presentación del número especial

LA CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE TORREMOLINOS DE 1983. DE EFEMÉRIDE A CUESTIÓN DE FUTURO

Joaquín Farinós Dasi
Coordinador del número
Presidente de FUNDICOT

En la mañana del día 17 de marzo de 2023 tenía lugar en el Ateneo de Sevilla uno de los actos de presentación del libro “Ordenación del Territorio y Medio Ambiente” publicado por Tirant Humanidades a finales del año anterior. Al término de la misma, como suele suceder en este tipo de actos que sirven para el reencuentro entre miembros de comunidades de práctica en la materia y también con buenos/as colegas, compañeros/as y amigos/as del lugar, hubo ocasión para una amigable y distendida charla con un reducido grupo de ellos. Fue en ese momento cuando Florencio Zoido me recordaba que, llegado el 20 de mayo, se iban a cumplir 40 años de la firma de la Carta Europea de Ordenación de Torremolinos de 1983, acto en el participaron diversos representantes y personalidades de las administraciones responsables de la política de ordenación del territorio del entonces, entre los que también se encontraba. Desde su punto de vista, que ya habíamos comentado en otras ocasiones previas y que de forma particular comparto, la influencia de la Unión Europea había sido clave para el avance y la consolidación de la política de Ordenación del Territorio en la España de las autonomías. Y más importante, que este papel debería ser recuperado nuevamente ante el inquietante estancamiento, cuando no directamente regresión, en el que finalmente se estaba instalando esta política pública en nuestro país (actualmente manifestado en la desaparición de la denominación “Ordenación del Territorio” de algunos departamentos y servicios en algunas Comunidades Autónomas).



Desde el segundo lustro de la década de los años 2000 se habían estado produciendo una serie de hechos que parecían abrir un escenario más optimista para un nuevo modelo de desarrollo. De entre ellas destacamos dos: la crisis del 2007 provocada por el estallido de la burbuja inmobiliaria, que hizo más por la sostenibilidad y por el control del uso del suelo (desmedido hasta entonces desde 1998) que cualquier otra decisión, y la aparición de sendos manifiestos por una nueva cultura del Territorio. El primero de 2006, a iniciativa del colectivo de geógrafos, que fuera más compartido entre las diversas comunidades epistémicas (coincidente con el surgimiento de un nuevo panorama político tras las elecciones generales de 2007, y posteriormente autonómicas, ya a partir de 2015). El segundo en el año 2018, esta vez sin

tanto acuerdo, entre los representantes de las distintas disciplinas como la geográfica y la urbanística.

Un nuevo modelo de desarrollo territorial más sostenible que se reclamaba tanto desde la Agenda 2030 de Naciones Unidas de ese mismo año 2015, como por una nueva política de la Unión Europea favorecedora de la transición ecológica, verde e inteligente, a partir del Nuevo Pacto Verde europeo de cara al próximo periodo de programación 2021-2027, y que iba a guiar la nueva Agenda Territorial Europea 2030 que se aprobaría en diciembre de 2020 bajo presidencia alemana de la UE. Un momento que permitía abrir estimulantes expectativas de cambio y de nueva gran transición (ecológica), equiparable a la que hubo a finales de la Segunda Guerra Mundial a partir de mediados de la década de los años 1940. Sin embargo, estas expectativas pronto se verían truncadas con la situación de pandemia sanitaria por motivo del COVID-19 (la Organización Mundial de la Salud declaró una emergencia de salud pública de importancia internacional el 30 de enero de 2020, condición que mantuvo hasta el 5 de mayo de 2023) y por el inicio, el 24 de febrero de 2022, de la guerra de Ucrania que motivaba la invasión militar rusa de aquel país, que todavía hoy continúa, y a la que se han unido nuevos conflictos como el de Gaza, con tintes ya de genocidio que hará que se mantenga en la memoria de quienes lo sufren por generaciones, que han acabado por complejizar la geopolítica y el conjunto de las relaciones de comercio internacional.

En este nuevo contexto, como ya ha ocurrido antes en repetidas ocasiones a lo largo de la historia europea, la necesidad de lo urgente (sea o no casual) acaba por imponerse a lo importante. Recuérdese por ejemplo el impacto de las elecciones francesas y alemanas en algunos momentos clave durante el dilatado proceso de elaboración de la Estrategia Territorial Europea, iniciado en Nantes en 1989 pero que no culminó hasta mayo de 1999 en Postdam. A nivel español, recuérdese también el impacto de la grave crisis industrial de finales de los años 1970s en España que dio al traste con el intento de promover una adecuada articulación y justicia territorial con la nueva Ley del Suelo de 1976, que sucumbió ante la urgente necesidad de recuperación económica en plena configuración del Estado de las Autonomías. Así pues, de nuevo a día de hoy, la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo y de hacer política, con nuevos derechos ecológicos y sociales (feministas y de colectivos vulnerables), se ve puesta en entredicho, pese a las buenas intenciones, mediante el 'greenwashing' y lo perentorio (otra vez y como muchas otras veces antes en cada crisis del sistema de producción y de mercado, ahora global y postkeynesiano) de impulsar la recuperación y el crecimiento económicos en los tradicionales términos del PIB, tan maltrechos durante la pandemia. Algo que, en cualquier caso, debiera hacerse con la mente puesta en una mayor equidad, reduciendo las diferencias en el acceso a la renta y bienestar tanto entre territorios como entre los individuos que los habitan.

De vuelta a lo de siempre. De nuevo la necesidad de construir más, fundamentalmente en: la costa (pese a los evidentes efectos del cambio climático y las repercusiones que esto va a tener sobre las instalaciones en primera línea de playa, olvidando los compromisos del Protocolo del Mediterráneo de Gestión Integrada de las Zonas Costeras, en especial su art. 8, que tanto la UE como España ratificaban, en 2011 en el segundo caso); las grandes ciudades (pese al suelo ya urbanizado y el parque de viviendas existente en otros espacios, así como la no restitución social de las viviendas entregadas a los fondos de inversión en

algunas de estas grandes ciudades, con el ilustrativo ejemplo de Madrid a la cabeza, con el objetivo de especular esta vez con los alquileres, cuya situación se complica con el nuevo conflicto de los pisos de alquiler turístico); también en los espacios rurales (con el argumento de poder luchar contra la despoblación); con la demanda de ampliación de puertos y aeropuertos (bajo los consabidos argumentos de sus positivos efectos sobre la economía y el empleo, dudosamente permanentes y autosostenidos), como puntas lanza de nuevos proyectos estratégicos de interés económico regional que hacer proliferar de nuevo. Por tanto, sigue sin ser fácil, o incluso resulta cada vez más complicado, poder re-direccionar las viejas prácticas. Como recientemente denunciaba Carlos Javier González¹: “El paria de nuestra época es quien decide no adaptarse a las insidiosas demandas del sistema productivo. Parar a reflexionar, detenerse a pensar sobre nuestros malestares, significa perder el ritmo de los tiempos, implica mermar nuestras posibilidades de obtener el éxito en cualquiera de sus facetas”.

Sin embargo, y a pesar de todo, en materia de gestión de los territorios algo ha cambiado. Ha habido una evolución, clara en el caso de la Unión Europea, aunque con diferencias entre el conjunto de sus estados. Se han abierto nuevos enfoques y se dispone de herramientas consolidadas para poder lograr los objetivos de siempre, con mejores resultados que los de siempre; tal y como se trata de exponer en el artículo final de este número. En este contexto y conjunto de hechos y circunstancias, y siendo que FUNDICOT tiene entre sus principales objetivos extender el interés por la Ordenación del Territorio y las acciones encaminadas a lograr una mayor equidad y calidad de vida de los ciudadanos, se consideró necesario recuperar el sentido de lo que había detrás de aquella Carta Europea de Ordenación del Territorio de Torremolinos, ya lejana en el tiempo, superada en algunos aspectos pero todavía pendiente en otros, que es necesario seguir proyectando hacia el futuro.



Sala Ernest Lluch. Congreso de los Diputados

En ese sentido, desde la actual Junta Directiva de FUNDICOT se decidieron dos formas de poder contribuir a la celebración de esta efeméride. Por una parte, mediante la organización de una actividad de alto nivel, en sede parlamentaria a nivel de Estado (a celebrar en la tarde del viernes día 21 de junio de 2024 en la Sala Ernest Lluch del Congreso de los Diputados), donde poder trasladar al legislador y al conjunto de tomadores de decisiones de los diferentes niveles de las

administraciones del Estado, la conveniencia de reparar en la necesidad de incorporar la dimensión territorial al conjunto de las políticas sectoriales en las que son competentes.

1. González Serrano, C. J. (2024). El sujeto sedado o la libertad encadenada. *Tinta Libre*, nº 125, pág. 34.

Este siempre ha sido un objetivo que ha estado muy presente en los Congresos Internacionales de Ordenación del Territorio (CIOT), y una prioridad para la actual presidencia. Una vieja aspiración que ya recogía la Carta de Torremolinos, y continuada en la Política de Cohesión europea, con el fin de lograr una mejor coherencia y rendimiento de las intervenciones, reduciendo los costes económicos y sociales de la no coordinación. Porque, está demostrado, la falta de coordinación y de cooperación interadministrativa acaba por repercutir negativamente en la conexión entre las diversas redes y, finalmente, en la prestación de los servicios a la ciudadanía.

Una segunda, en relación con la anterior, sería la preparación de este número especial de la revista 'Cuadernos de Ordenación del Territorio' para conmemorar el aniversario de esta efeméride y, teniendo en cuenta el tiempo y la evolución sufrida desde entonces, para tratar de repensar tanto los principios como las prácticas de la ordenación del territorio a nivel europeo y español.

Para ello se ha podido contar con la participación de reputados/as especialistas y personalidades que o bien participaron de forma directa o indirecta en aquellos momentos álgidos de la ordenación del territorio, o bien resultan muy buenos conocedores de los principales retos que la Carta recogía y que pretendía afrontar. Algunos, como se decía, todavía permanecen pendientes; otros se enfrentan a nuevas condiciones fruto de la propia evolución de los tiempos y el nuevo contexto; otros son nuevos, no recogidos entonces en la Carta, pero que requieren atención. Puede que la lista de contribuciones hubiera podido ampliarse, pero no cabe duda de que el conjunto de aportaciones que han acabado configurando la tabla de contenidos del número, con formatos diversos, como textos de autor, resulta más que representativa y permite recoger las cuestiones que se consideraron principales. Son las siguientes:

- La situación en materia de ordenación del territorio y la aportación que la Carta suponía para la tradición y práctica consolidada de esta política en España a principios de la década de los años ochenta del pasado siglo, y la que iba a tener en las futuras Comunidades Autónomas (artículo de Antonio Serrano). También la situación de la administración española en sus relaciones con Europa en el momento de la firma de la Carta, previo a la inminente adhesión a la Comunidad Económica Europea de entonces y justo cuando se estaba a punto de cerrar la configuración del mapa autonómico español (artículo de Damián Quero).
- Las condiciones del marco europeo e internacional tras la II Guerra Mundial y el dilatado y poliédrico proceso conducente a una política de ordenación del territorio en Europa hasta la primera reunión de la Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio del Consejo de Europa (CEMAT) en Bonn en el año 1970 (artículo de Peter Schön).
- Los trabajos desarrollados a partir de entonces por el Consejo de Europa en materia de ordenación del territorio y paisaje en las sucesivas reuniones de la CEMAT, moviéndose entre la ordenación del territorio, el patrimonio cultural, el paisaje y el desarrollo sostenible (artículo de Maguelonne Déjeant-Pons).

- El influjo que la Carta ha tenido en países del sur de Europa, en especial Italia y España, sin olvidar Portugal y Grecia, con una perspectiva comparada, identificando los elementos clave de sus respectivos sistemas de ordenación y los principales hitos de su implementación en las últimas cuatro décadas; a partir de lo que poder extraer algunas sugerencias para una futura Carta Europea de Desarrollo Territorial renovada (artículo de Andreas Hildenbrand).
- El análisis de tres cuestiones clave de la Carta en el conjunto de países de la UE y el reto que esto sigue suponiendo para el futuro: el propósito y alcance de la planificación, el papel de la planificación para facilitar la coordinación intersectorial, el grado en que la planificación involucra a los ciudadanos en la toma de decisiones (artículo de Vicent Nadin).
- El reto que supone la ordenación de los nuevos espacios metropolitanos, que se han ido configurando como impulsores del desarrollo global fruto de los actuales procesos de reorganización y escalamiento socioeconómico y que la Carta no consideraba explícitamente (artículo de Donato Casavola y Giancarlo Cotella).
- La necesidad de avanzar hacia marcos políticos más integrados y sinérgicos que se alineen con la dinámica cambiante de la integración europea, la diversidad regional y los desafíos globales, con el objetivo de garantizar un desarrollo sostenible e inclusivo en todos los territorios europeos. Es el objetivo de la actual Agenda Territorial Europea 2030 dentro del contexto de la planificación territorial europea que ha venido evolucionando desde entonces (artículo de Kai Böhme).
- La consideración de la ordenación del territorio como un diseño institucional; esto es la concepción y realización de reglas, procedimientos y estructuras organizativas. “Tecnologías institucionales” que posibilitan la orientación, control y transformación del espacio, con medios constitucionales y legales (leyes), herramientas administrativas y conocimientos técnicos (planes, programas y proyectos), que responden a unos objetivos determinados, facilitadores del crecimiento desde una clara perspectiva neoliberal en el caso del rescate de Grecia (artículo de Louis Wassenhoven). Coincide con lo expuesto también en el artículo de Vicent Nadin, a pesar de los avances, en lugares como Grecia la planificación territorial no está contribuyendo eficazmente a lograr un desarrollo más sostenible y resiliente. Principalmente por razones de voluntad política y otras condiciones estructurales más amplias como las medidas de austeridad impuestas. La elección de ordenación no es neutra, dirá también Oriol Nel·lo.
- El reto de reforzar la dimensión social de la sostenibilidad y planificar para afrontar los costes sociales. Estos deben considerarse como factores internos en las nuevas herramientas económicas y financieras que acompañan a la planificación en la actual de la economía de transición, junto con las herramientas de evaluación del impacto territorial y ambiental. Desde una nueva planificación territorial que sea más relevante para la realidad del lugar, al incorporar contenidos territoriales coherentes y funcionales (bajo el principio de la Comisión Europea de no causar daños significativos -’do

no significant harm'-), que a la vez resulte más inclusiva y participativa, contribuyendo a la creación y mejora del capital social (artículo de Maria Prezioso).

- La forma en que los principios y objetivos de la transición ecológica (tales como la protección del agua, el suelo y el aire, la descarbonización, la sobriedad o frugalidad y la economía circular, entre otros) entran a formar parte y llegan a convertirse en pilares del nuevo discurso de la ordenación del territorio, y el posible cambio (o no) en su naturaleza que esto significa, tomando para ello como ejemplo la nueva ordenación ecológica que se está desarrollando en Francia en la actualidad (artículo de Nacima Baron).
- Los principales elementos o condiciones clave para una nueva ordenación reforzada de cara al futuro, ante la emergencia de un nuevos y cruciales desafíos territoriales y sociales relacionados con: la emergencia climática, la necesaria transición energética, la creciente importancia de las nuevas tecnologías de la comunicación, la profundización del proceso de urbanización, los riesgos (incluso sanitarios) que supone nuestra relación con el entorno, y la consolidación de las desigualdades sociales y territoriales. Para ello se requieren arquitecturas institucionales y capacidades técnicas y políticas, tanto para integrar las aportaciones sociales como para mediar entre los diversos intereses en la ordenación del territorio (artículo de Oriol Nel·lo).
- El texto se cierra con un análisis sobre los efectos de que la planificación del desarrollo territorial vaya siendo asimilada progresivamente como una parte más de la gestión política, en un ejercicio de gobernanza (que siempre acaba teniendo base territorial) pero sin el territorio. Ello se explica porque han proliferado las dudas sobre la utilidad de la política de ordenación del territorio como instrumento político y administrativo efectivo, como una tecnología institucional propia (en lo normativo, procedimental y técnico), al servicio de una acción política cuyos resultados resulten coherentes, justos, inclusivos y sostenibles. Sucede esto, además, en un momento en el que también la actividad política está siendo capturada por los planteamientos neoliberales que están conduciendo a su progresiva mercantilización; a lo que sin duda contribuye la excesiva frecuencia y reiteración el tiempo de la celebración de comicios, lo que acaba dando la impresión a la ciudadanía de estar en campaña electoral permanente (artículo firmado por Joaquín Farinós)

Esperamos que su lectura resulte sugerente y de interés, y que pueda servir para continuar alimentando no solo el debate y el diálogo entre las distintas comunidades de práctica y entre estas y las comunidades epistémicas, sino también, y lo que es más importante, los avances y desarrollos en esta materia.