

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EUROPA: SIETE RETOS DE FUTURO

Oriol Nello i Colom
Departament de Geografia
Universitat Autònoma de Barcelona
oriol.nello@uab.cat

Resumen: Desde la aprobación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio hace cuatro décadas han emergido con fuerza un conjunto de cruciales desafíos territoriales y sociales que esta política debe atender, relacionados con el cambio climático, la transición energética, la aparición de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, el progresivo proceso de urbanización y los impactos y riesgos, incluso de salud, que esto suponen para nuestro entorno, así como las crecientes desigualdades sociales y territoriales. La práctica de la ordenación del territorio, lejos de asentarse con fuerza, ha conocido en Europa una evolución desigual. Al preguntarse sobre cuáles son los factores que podrían contribuir a consolidarla como una práctica viable, efectiva y permanente en beneficio de la colectividad, la respuesta depende de la forma como los poderes públicos y la ciudadanía puedan responder a los siete retos que se desarrollan en los correspondientes apartados en que se organiza el texto previamente a las conclusiones.

Palabras clave: Política de Ordenación del Territorio; Voluntad política; Capacidad institucional; Organización territorial; Conflictos; Participación ciudadana

Se han cumplido cuarenta años desde la aprobación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio. En las cuatro décadas transcurridas desde su promulgación, han emergido con fuerza un conjunto de cruciales desafíos territoriales y sociales. Entre estos destacan la evidencia de emergencia climática, la necesidad de la transición energética, la aparición de las nuevas tecnologías de la comunicación, la profundización del proceso de urbanización, los riesgos (incluso sanitarios) que supone nuestra relación con el entorno, así como la consolidación de las desigualdades sociales y territoriales. Se trata, en todos los casos, de factores que, sin ser nuevos, han conocido transformaciones muy notables desde los años ochenta del siglo pasado. Se trata, asimismo, de procesos cuyas causas y efectos tienen profundas implicaciones espaciales y, por lo tanto, podrían ser gestionados, por lo menos en parte, a través de políticas de ordenación territorial.

Sin embargo, desde la aprobación de la Carta Europea, la práctica de la ordenación del territorio, lejos de asentarse con fuerza, ha conocido en Europa una evolución desigual, con avances y retrocesos. Tanto es así, que su evolución en diversos países y regiones ha suscitado dudas acerca de su utilidad y continuidad como instrumento político y

administrativo efectivo (van den Berg, Braun & van den Meer, 2007; Dühr, Colomb & Nadin, 2010; Zoido, 2022).

Por ello, resulta conveniente interrogarse sobre el futuro de la ordenación del territorio en Europa y sobre cuáles son los factores que podrían contribuir a consolidarla como una práctica viable, efectiva y permanente en beneficio de la colectividad. A nuestro entender, la respuesta a estas cuestiones depende de la forma como los poderes públicos y la ciudadanía acierten a hacer frente a los siete retos siguientes:

- a) Contar con la voluntad política de llevar a cabo la ordenación del territorio
- b) Obtener el reconocimiento social de su necesidad
- c) Definir claramente sus principios, temática y objetivos
- d) Apoyarse en el impulso activo de la ciudadanía
- e) Disponer de la capacidad técnica para diseñarla, aplicarla y evaluarla
- f) Articular la ordenación con la organización institucional del territorio
- g) Asumir la inevitabilidad los conflictos y ser capaz de gestionarlos

1. Contar con la voluntad política de llevar a cabo la ordenación del territorio

El primer elemento que condiciona el futuro de la ordenación del territorio en Europa es la voluntad política de los poderes públicos a la hora de impulsarla y aplicarla. De hecho, la misma Carta Europea ya afirmaba con claridad, su apartado 18, que “la realización de los objetivos de la ordenación del territorio es esencialmente una tarea política”. En efecto, la ordenación del territorio traduce la voluntad de establecer un *diseño* -un determinado plan físico- y un *designio* -un orden- en los usos del suelo, las infraestructuras y los recursos a escala supralocal. Dicho orden debería responder, en principio, a la voluntad de priorizar el interés colectivo por encima de los intereses particulares.

Ahora bien, en un sistema económico basado, precisamente, en la obtención y la apropiación del beneficio privado, la voluntad de hacer prevalecer el interés colectivo en la ciudad y el territorio debe actuar, necesariamente, a contra-corriente. Esto es así porque la acción irrestricta del mercado -sustentada por los intereses sociales a los que esta favorece- conduce a la privatización de los bienes comunes (agua, suelo, energía), a la apropiación de las plusvalías derivadas del desarrollo urbano y a la mercantilización de bienes y servicios básicos (Lefebvre, 1968; Harvey 2013).

Por ello, la aplicación de una ordenación del territorio que, de manera efectiva, quiera hacer prevalecer el interés de la colectividad ante tantos y tan potentes intereses particulares requiere de una destacada voluntad política. La voluntad política de establecer que -en el uso del suelo, la gestión de los recursos, el acceso a la vivienda y la provisión de los servicios básicos- el provecho privado debe subordinarse al interés público. La voluntad política de afirmar que el dónde, cuándo y de qué forma debe desarrollarse el proceso de urbanización debe obedecer, efectivamente, al designio de la colectividad y no al simple dictado del derecho de propiedad. La voluntad política, en fin, de hacer valer el liderazgo público en

la ordenación del espacio. La inexistencia o la falta de operatividad de la ordenación del territorio en diversos países de Europa -entre los que figura, de manera destacada España- se deriva, en muchos casos, de la ausencia de dicha voluntad política. O, si se quiere, de la opción política de no poner cortapisas a los intereses privados, aunque su ejercicio resulte contradictorio con el bienestar de la sociedad en su conjunto.

La ordenación del territorio no es, pues, ni una práctica neutra, ni un ejercicio formal. Su impulso y su concreción requieren y responden, de manera implícita o explícita, a proyectos políticos y a intereses sociales. A la ordenación del territorio se puede aplicar también, pues, la definición que, de manera tan certera, el urbanista italiano Francesco Indovina asignó al urbanismo: “es una práctica política técnicamente asistida” (Indovina, 2012).

Por ello, la aplicación efectiva de la ordenación del territorio en beneficio de la colectividad y de las generaciones futuras requiere ante todo la movilización social y la voluntad política de los poderes públicos. La asunción de esta voluntad por parte de los agentes sociales y de fuerzas políticas capaces de hacerla prevalecer constituye el primer reto de futuro para la ordenación del territorio en Europa.

2. Obtener el reconocimiento social de su necesidad

El segundo reto que debe afrontar la ordenación del territorio es hacer patente su necesidad. El urbanismo -entendido como la acción pública en la ordenación y la gestión de las ciudades- constituye, como es sabido, una práctica milenaria. Una práctica que, en Europa, tiende a generalizarse e institucionalizarse a partir de las transformaciones asociadas a la revolución industrial y las revoluciones burguesas.

En cambio, la exigencia de la ordenación del territorio a escalas más vastas no empezó a abrirse paso hasta inicios del siglo XX. Es verdad que podríamos encontrar numerosos antecedentes de intervención de los poderes públicos en el impulso de infraestructuras y otras regulaciones de carácter supralocal. Pero las propuestas de ordenación integrada de espacios regionales no aparecieron con fuerza hasta que la extensión de las redes ferroviarias hizo necesario abordar los problemas del crecimiento urbano no solo a través de la reforma interior y los ensanches en contigüidad, sino mediante la configuración de sistemas articulados de asentamientos. Fue entonces, cuando surgirán las primeras iniciativas de regional planning, en conexión, por ejemplo, con propuestas como la ciudad-jardín (Hall, 1996; Esteban & Nel-lo, 2022)

Desde aquel momento inicial, la ordenación del territorio a escala regional y subregional ha dado, con sus luces y sus sombras, numerosos frutos: desde la planificación regional del New Deal del presidente Roosevelt a los planes soviéticos, desde los planes de reconstrucción de las ciudades inglesas después de la II Guerra Mundial hasta *l'aménagement du territoire* de la V República francesa, y así hasta nuestros días.

Sin embargo, se puede afirmar sin ambages que, en este campo, España arrastra déficits muy notables. Bien es verdad que se cuenta con valiosos antecedentes, como el *Regional*

Planning de Cataluña, elaborado por los hermanos Rubió i Tudurí a inicios de los años treinta (Ribas Piera, 1995), pero la generalización de la ordenación del territorio no se planteó seriamente hasta finales del siglo XX con la llegada de la democracia y de las comunidades autónomas, conociendo desde entonces una implantación trabajosa y unos resultados, por lo general, discretos (Rodríguez, 2010; Benabent, 2006).

Debemos pues convenir que en este campo llevamos una destacada demora. Decíamos que el urbanismo contemporáneo surgió con el vapor y el regional planning con el ferrocarril. Pues bien, desde entonces se han sucedido por lo menos tres ciclos completos de innovación tecnológica y urbana: la electrificación, la motorización asociada a los combustibles fósiles y la digitalización. Cada uno de estos ciclos ha venido a consolidar y a ampliar la tendencia a la integración y la interdependencia territorial. Desgraciadamente, en nuestro país el avance de la ordenación del territorio no ha conocido un desarrollo paralelo. Podríamos pues afirmar que nuestra práctica en este campo carga con tres o cuatro ciclos de innovación tecnológica y desarrollo social de retraso.

Sin embargo, la necesidad de instrumentos de ordenación del territorio a escala supralocal resulta hoy más evidente que nunca. Permítasenos proponer un par de ejemplos a partir de la realidad de Barcelona. Ya en 1996, hace cerca de treinta años, 4 de cada 5 de los 164 municipios que componen la Región Metropolitana de Barcelona más de la mitad de los ocupados trabajaba fuera de la propia localidad (Nel-lo, 2001). ¿No es esta una muestra palmaria de la necesidad de ordenar las infraestructuras de la movilidad y los usos del suelo a escala supralocal? Se ha estimado que, en Cataluña, para producir la energía que consumimos actualmente a partir de fuentes renovables deberíamos ocupar 66.200 ha nuevas de suelo, con instalaciones eólicas o fotovoltaicas (López, 2021). ¿Podemos en verdad pensar que transformar esta cantidad ingente de suelo –seis veces y media más extensa que la ciudad de Barcelona- puede alcanzarse sin un plan de conjunto? ¿No resulta evidente que los conflictos territoriales y sociales que se derivarían de la falta de planificación serían tales que harían inviable la transición energética? Se trata de ejemplos fácilmente extrapolables a otras realidades territoriales que evidencian la necesidad de la ordenación del territorio. ¿Serán capaces los poderes públicos, la comunidad científica y los agentes sociales de reconocer esta necesidad y de transmitir dicho reconocimiento al conjunto de la sociedad?

3. Definir claramente sus principios, temática y objetivos

El tercer reto en el que se dirimirá el futuro de la ordenación del territorio es la capacidad de sus impulsores de establecer de manera clara y precisa tres cuestiones: los criterios en los que se apoyan, el carácter que quieren conferir a los instrumentos adoptados y los temas que pretenden abarcar. La experiencia internacional de las últimas décadas (Newman & Tornley, 1996; Cremaschi, 2005; Lacour & Delamarre, 2008; Galiana & Vinuesa, 2010; Nel-lo, 2012; De Luca & Moccia, 2017) muestra que la definición articulada y diáfana de estas cuestiones, evitando indeterminaciones y vaguedades, constituye un requerimiento básico para la efectividad de la ordenación territorial.

En la secuencia clásica de la ordenación del territorio -a saber: a) reconocimiento territorial; b) diagnóstico; c) criterios; d) propuestas; e) proyectos- el establecimiento de los *criterios* constituye sin duda alguna el nodo del proceso. A través de ellos se enuncian los objetivos que el plan persigue, así como las consideraciones sociales, funcionales y ambientales que los sustentan. Se trata, claro está, de la cuestión más abiertamente política del proceso de planeamiento, puesto que se basa claramente en valores y proposiciones de carácter normativo. Por ello, debe ser claramente explicitada y sometida a escrutinio y debate público.

El segundo aspecto a definir es el *carácter* de los planes de ordenación. Como sabemos, la planificación puede tener diversas modalidades: los planes *físicos* ponen el acento sobre los usos del suelo y el metabolismo territorial; los planes *estratégicos* se centran en los objetivos sociales y la acción concertada necesaria para alcanzarlos; y los planes *programáticos* se refieren a las previsiones temporales para la ejecución de inversiones y actuaciones. La ordenación del territorio, para ser efectiva, debe basarse, ante todo, en el carácter físico de los planes, sin que esto implique renunciar a considerar los acuerdos y establecer las actuaciones e inversiones necesarias para su desarrollo.

La tercera cuestión que la práctica de la ordenación del territorio debe clarificar desde el momento inicial es la selección de la *temática* que pretende tratar. La posibilidad de elaborar instrumentos de planeamiento que atañen a todos los aspectos de la vida social constituye, sin duda, una tentación, pero se ha demostrado reiteradamente, una quimera: los planes omnicomprensivos resultan imposibles de elaborar y de aprobar. Ser capaces de dejar fuera de los planes aspectos sectoriales y de quedarse solo con los temas que configuran la urdimbre territorial básica –como el sistema de asentamientos, las infraestructuras, los espacios protegidos- se ha demostrado a menudo una buena estrategia. También en la ordenación del territorio “*less is more*”.

4. Apoyarse en impulso activo de la ciudadanía

La relación con los agentes sociales constituye el cuarto reto de futuro de la ordenación del territorio. Como su propia denominación indica, la ordenación del territorio trata, por definición, de establecer un determinado orden en la configuración y los usos del espacio. La construcción de este orden resulta, en cada circunstancia histórica, instrumental para la afirmación de determinados intereses sociales. Por ello -porque vehiculan intereses sociales en pugna- orden y desorden están permanentemente en pugna en la ciudad y en el territorio (Indovina, 2017).

Así, la configuración de un orden a través de la práctica urbanística puede traducir, en ciertas circunstancias, la voluntad de favorecer solo a unos pocos: los propietarios del suelo, los promotores inmobiliarios, los grupos sociales más acomodados. El orden urbanístico se convierte de este modo en un instrumento para el mantenimiento de los privilegios de aquellos que detentan el poder económico y político en la ciudad (Sevilla-Buitrago, 2023). Ahora bien, el establecimiento del orden puede responder también a un intento de afirmar los derechos del conjunto de la ciudadanía: el derecho a la vivienda, al espacio público, a

los servicios urbanos, al entorno saludable. En este caso, la ordenación territorial y urbana deberá sujetar y limitar los intereses de los privados en beneficio de la colectividad. De esta forma, la ordenación del territorio vendrá a constituir un instrumento de primer orden para erradicar los privilegios sociales en la ciudad y alcanzar una alta equidad social.

En este contexto, el espacio ya construido constituye al mismo tiempo un punto de partida ineludible y un límite a superar. En *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, Marx (1852) recordaba que la tradición de las generaciones muertas oprime a menudo, como una pesadilla, el cerebro de los vivos. En el territorio, el peso del pasado no reside solo en la tradición, sino también en las formas construidas: el trazado de las calles, el espacio público, el parque de vivienda, los monumentos y los símbolos que son el legado de órdenes y desórdenes sociales pretéritos. Por ello, las formas urbanas existentes constituyen ciertamente un hecho consumado con el que las generaciones actuales deben hacer necesariamente las cuentas. Pero al mismo tiempo, dichas formas constituyen un límite frente al cual cada generación (y cada urbanista con voluntad transformadora) no puede en modo alguno detenerse. Emilio Sereni ha afirmado algo similar al discurrir acerca de la transformación del paisaje (Sereni, 1961).

Para ello, la voluntad de imponer un orden territorial que beneficie a la colectividad en su conjunto debe pugnar, de manera insomne, con la acción espontánea de los agentes privados destinada a eludir y vulnerar los límites que la colectividad les ha impuesto. La apropiación de bienes comunes, la corrupción y múltiples formas de abusivismo urbanístico son expresiones claras de este tipo desorden. Y, en esa pugna, contar con el impulso y la capacidad de organización de los grupos sociales más desfavorecidos -aquellos que más perjudicados resultan del desorden especulativo y más beneficios pueden derivar del orden territorial- resulta clave (Harvey, 2013).

Conseguir pues la implicación de la ciudadanía, en particular la implicación de quienes menos tienen, a la hora de diseñar propugnar, impulsar y defender un orden territorial funcional, sostenible y justo es uno de los retos –quizás el principal- que determinará el futuro de la ordenación del territorio.

5. Disponer de la capacidad técnica para diseñarla, aplicarla y evaluarla

Afirmábamos más arriba que la ordenación del territorio es una práctica política, técnicamente asistida. El reconocimiento de la primera parte de la proposición no debe hacernos olvidar o menospreciar la segunda: sin un contenido técnico solvente y efectivo, la ordenación del territorio no resultará viable. Este es el quinto reto de futuro al que debemos hacer frente.

Se trata de un reto en absoluto menor, cuyas dificultades principales estriban en:

- a) *Obtener los datos y elaborar un diagnóstico compartido*, en materias que resultan particularmente complejas. “*First survey, then plan*”, decía el clásico. La articulación entre diagnóstico y propuesta sigue siendo el reto principal en todo ejercicio de planeamiento. Uno de los requerimientos que ello comporta es la constitución

de equipos de planeamiento amplios e integrados por profesionales expertos en los campos más diversos: la ecología, la arquitectura, la ingeniería, el derecho, la geografía, la ciencia política, la sociología, la antropología, la economía.... Los tiempos del planeamiento “de autor” han pasado a la historia.

- b) *Definir los criterios normativos, el carácter y el alcance temático del planeamiento.* Para pasar del reconocimiento territorial (*survey*) a la propuesta (*plan*) deberán adoptarse, forzosamente, criterios normativos que establezcan los objetivos del planeamiento. Se trata, como hemos visto, de la parte más eminentemente política del ejercicio y, por lo tanto, debe ser expuesta y debatida con toda transparencia. Además, dichos objetivos deben encontrarse respaldados por teorías del cambio solventes, es decir por previsiones sólidas acerca de sus efectos. Asimismo, resulta del todo necesario definir desde el principio el carácter del plan, es decir, el peso que en este tienen la componente física, la estratégica y de programación. Finalmente, se debe determinar claramente, desde el punto de partida, los temas que cada ejercicio de ordenación se propone tratar de manera efectiva.
- c) *Resolver el juego de escalas y jerarquías.* Para ello hay que huir tanto de las viejas nociones de la planificación en cascada, como de la renuncia a establecer una jerarquía clara entre la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico. Se trata pues de concebir la ordenación del territorio y el urbanismo como prácticas de planificación concurrentes, dotadas de autonomía y especificidad. Al mismo tiempo debe mantenerse el principio de que, para ser efectiva, la planificación territorial debe contener las previsiones oportunas para vincular algunas de las prescripciones de los planes urbanísticos. Esta cuestión -la relación entre la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico- es, a nuestro entender, una de las claves principales de la efectividad de la ordenación del territorio (Esteban & Nel-lo, 2022).
- d) *Combinar de forma efectiva la ordenación de las formas y los procesos.* A menudo se ha reprochado, con razón, a la ordenación territorial generar planes demasiado morfológicos y poco metabólicos. Es decir, centrarse demasiado en las formas, atendiendo poco a los procesos que las sustentan. Bien es verdad, que en la sociedad y el territorio los procesos son, en último término, más relevantes que las formas. Pero debemos convenir con David Harvey que los procesos son siempre mediados por las formas que producen, sustentan o disuelven. Por ello, el objetivo de la ordenación del territorio no debe ser tanto alcanzar la configuración de un determinado diseño territorial formal, sino más bien configurar el marco -jurídico, físico, institucional, ambiental y económico- destinado a favorecer los procesos y los valores sociales que pretende impulsar.
- e) *Ser capaz de adaptarse al cambio.* De la necesidad de combinar formas y procesos se deriva el aserto de que la ordenación del territorio no puede ser hoy rígida. Debe ser sólida en los objetivos y los valores y flexible en los instrumentos y las formas. Debe tener un carácter “anti-frágil”, es decir, aquella capaz de mantener su estructura y finalidades, sin que las inevitables transformaciones de una sociedad en cambio acelerado acaben fracturando una estructura demasiado rígida (Cecchini & Bleicic. 2016)

- f) *Evaluar el proceso y los resultados.* La evaluación de las políticas públicas ha tenido un recorrido limitado en muchos países de Europa. La evaluación –*in itinere* y *ex post*– del impacto de la ordenación del territorio resulta especialmente compleja, dada la dificultad de aislarla de otros muchos factores que inciden en las dinámicas territoriales. Sin embargo, la evaluación de los procesos de planeamiento territorial y sus efectos resulta esencial para aprender de los aciertos y errores, así como para capitalizar las experiencias.
- g) *Gobernar las transformaciones.* Finalmente, se debe ser consciente que la ordenación del territorio no acaba con la aprobación del plan, sino que empieza con esta. Así, la definición de los instrumentos adecuados para la implementación, gestión y seguimiento de las prescripciones del plan resulta una cuestión clave. El gobierno de las transformaciones engendradas por el plan –las positivas y las perversas, si las hubiere– constituye una parte fundamental de la ordenación del territorio.

6. Articular la ordenación con la organización institucional del territorio

Las dinámicas territoriales se caracterizan hoy en Europa por la ampliación de las redes urbanas, la dispersión de la urbanización y la integración del territorio. Con ello, las áreas urbanas tienden a converger con los espacios regionales e incluso a superar los límites tradicionales de estos, difuminando la tradicional dualidad entre campo y ciudad (Brenner, 2014; Nel-lo, 2017). Sin embargo, en la mayoría de los casos, la planta administrativa del territorio no se ha adaptado a las nuevas realidades territoriales. Así, desde el punto de vista administrativo, las regiones urbanas europeas constituyen, en la gran mayoría de los casos, realidades fragmentadas y barrocas.

Esta situación tiene implicaciones profundas para la ordenación del territorio, cuya naturaleza es, por definición, de carácter supralocal. La ordenación se plasma a través de planes, que constituyen ante todo *proyectos* de futuro. Y como todo proyecto estos planes requieren *sujetos* capaces de elaborarlos, implementarlos y gestionarlos. Por ello, la capacidad de delimitar los ámbitos de planeamiento y configurar los marcos administrativos adecuados constituye el sexto reto que determinará el futuro de la ordenación del territorio.

La cuestión se plantea ya en la definición del área objeto de ordenación, es decir desde el mismo momento inicial del proceso de planeamiento. Es bien cierto que para establecer el alcance territorial de cada plan se podrán utilizar una multitud de argumentos de carácter morfológico, funcional, económico, ambiental y de jerarquía de servicios. Pero, como es bien sabido, en un territorio crecientemente integrado, resulta inviable delimitar de manera taxativa, en términos científicos, los ámbitos comprendidos en cada área urbana. Así, la misma definición del ámbito de planeamiento contiene un *proyecto implícito*, para decirlo en la expresión de Giuseppe Dematteis (2002) y acaba incorporando siempre elementos eminentemente normativos, que resultan, por lo tanto, políticos.

La problemática de la delimitación de los ámbitos se acompaña de la distribución de las competencias entre los diversos actores administrativos; es decir, de la asignación de las

responsabilidades a la hora de formular, tramitar, aprobar y gestionar el planeamiento. Se trata de un reto particularmente crucial y complejo en un Estado compuesto como el español (Romero, 2009). En principio, como bien sabemos, la distribución de competencias entre niveles administrativos atribuye, a grandes rasgos, la elaboración y ejecución del planeamiento urbanístico a los municipios, la ordenación del territorio a las comunidades autónomas y la planificación de las infraestructuras de interés común a la administración general del Estado. Sin embargo, dicha distribución dista de ser armónica y efectiva. Así, para poner uno de los múltiples ejemplos posibles, las determinaciones del Estado, con competencias sobre grandes infraestructuras de interés general, y las prescripciones de las comunidades autónomas, con competencias exclusivas sobre ordenación del territorio, a menudo coexisten, pero no parecen dispuestas a coordinar e integrar sus actuaciones. La falta de cooperación interadministrativa -que debería estar basada en los principios de la planificación concurrente, la lealtad mutua y la responsabilidad compartida- acaba provocando agudas disfunciones en la prestación de los servicios, dificultades de conexión entre las diversas redes y acaba teniendo costes sociales y económicos elevados.

Finalmente, la definición de los ámbitos territoriales y las competencias administrativas condicionan también el papel de los actores sociales en el impulso, la elaboración y la implementación de la ordenación del territorio. En ocasiones, se ha querido presentar la ordenación del territorio exclusivamente como una limitación o una cortapisa a la libre actuación de los agentes sociales. *Less planning and more human activity!*, han propugnado los partidarios de la desregulación en los usos del suelo y los recursos. La oposición es claramente falaz: hace falta más y mejor planeamiento para asegurar la viabilidad, la creatividad y la equidad de las actividades humanas. Y para ello son necesarias arquitecturas institucionales capaces, por una parte, de integrar las aportaciones sociales y, por otro, de mediar entre los diversos intereses en la ordenación del territorio.

7. Asumir la inevitabilidad los conflictos y ser capaz de gestionarlos

Desde la promulgación de la Carta Europea, la conflictividad de carácter territorial ha tendido a incrementarse en las sociedades europeas. Así, en las últimas décadas hemos asistido a un ascenso de la litigiosidad asociada a los usos del suelo, los recursos energéticos y hídricos, la transformación del paisaje, la construcción de infraestructuras, la regulación de la movilidad, la vivienda y la gestión de los residuos, por citar solo los más habituales temas en disputa. La ordenación del territorio nace precisamente de la voluntad de dar respuesta a este tipo de conflictos (Romero, 2022). Debe asumirse, sin embargo, que en tanto subsistan intereses sociales diversos, existirá confrontación sobre la apropiación, el uso y la gestión del espacio. Por lo tanto, aquello a lo que debe la ordenación del territorio aspirar no es tanto a cancelar los conflictos, sino a proveer instrumentos para gestionarlos. Este es el séptimo y último reto al que nos debemos enfrentar.

Para ello resulta imprescindible, ante todo, partir de un diagnóstico correcto acerca de los orígenes de la conflictividad territorial. En muchas ocasiones, buena parte de los conflictos han sido interpretados como fenómenos del tipo NIMBY, es decir, reacciones egoístas de una parte de la ciudadanía ante el impacto local que suponen unas actuaciones que, en

menor o mayor medida, persiguen en interés general (Massa, 2019). En otros casos, el crecimiento de la conflictividad territorial se ha presentado como la reacción de determinados territorios ante el olvido o la postergación por parte de las administraciones públicas. El hecho de sentirse relegados, habría generado en estos territorios un resentimiento hacia las principales metrópolis y las élites transnacionales que en ellas residen, dando lugar incluso al ascenso de actitudes políticas y comportamientos electorales de carácter disruptivo (Rodríguez Pose, 2018). Sin embargo, a nuestro entender, el incremento de la conflictividad espacial deriva de un conjunto de factores de carácter estructural y no puede ser reducida a los términos de interpretaciones parciales como las mencionadas.

Aunque los conflictos sobre el uso y la gestión del territorio presentan una alta diversidad y responden a problemáticas complejas, hoy en Europa se detectan ciertos elementos comunes a la mayoría de ellos (Nel-lo, 2003). El primero es la creciente preocupación de la población por la calidad, los recursos, la seguridad y el atractivo del lugar donde reside. Esta preocupación resulta razonable, en un contexto en el que la integración y la interdependencia territorial exacerba la importancia de las ventajas (y las desventajas) comparativas que cada lugar puede ofrecer a la hora de atraer actividades y usos que se consideran positivos (y evitar la ubicación de aquellos que se reputan negativos). El segundo elemento común es la percepción del lugar de residencia como una fuente de identidad y un espacio de refugio, ante dinámicas globales que, por una parte, transforman profundamente los rasgos de las comunidades y, por otra, suponen incógnitas y amenazas que escapan a su control. El tercer elemento común, presente en buena parte de los conflictos territoriales de las últimas décadas, es el descrédito y el descontento hacia las formas institucionales de representación y gestión, que incluye en muchos casos las políticas de ordenación del territorio y el urbanismo.

Como resulta evidente, los dos primeros elementos -el incremento de la importancia de los lugares y las tensiones sobre la identidad en un mundo globalizado- revisten un carácter estructural, mientras que el tercero -el descontento hacia las formas de gobernanza- resulta más coyuntural. Por ello, se puede afirmar que una mejora en las políticas de ordenación del territorio podría tener efectos positivos, no porqué supusiera la superación definitiva de los conflictos espaciales, sino porqué podría contribuir a aportar instrumentos adecuados para gestionarlos en beneficio de la mayoría de la población (Bobbio, 1999). El reto, pues, consiste en asumir la inevitabilidad (e incluso el carácter a menudo positivo y saludable) del conflicto y proveer elementos para darle salidas creativas, que permitan configurar espacios siempre más funcionales, equitativos y sostenibles.

8. Conclusión: por una ordenación del territorio reforzada, que tenga por objetivo principal la equidad social, territorial e intergeneracional

En 1983, la Carta Europea afirmaba en su preámbulo:

“las profundas modificaciones acaecidas en las estructuras económicas y sociales de los países europeos y sus relaciones con otras partes del mundo exigen una revisión de los principios que rigen la organización del espacio con el fin de evitar que se hallen enteramente determinados en virtud de objetivos económicos a corto

plazo, sin tener en cuenta de forma adecuada los aspectos sociales, culturales y los de medio ambiente”.

Transcurridas más de cuatro décadas -plagadas de acontecimientos históricos decisivos- se hace de nuevo necesario repensar los principios y las prácticas de la ordenación del territorio en los países europeos. Como hemos tratado de explicar, en este empeño resultarán claves la capacidad institucional y social de dar respuesta a los siete retos a los que hemos hecho referencia. Siete retos de los que depende la viabilidad de la ordenación del territorio: la voluntad política de llevarla a cabo; el reconocimiento de su necesidad; la definición clara de sus principios, temática y objetivos; el impulso activo de la ciudadanía; la capacidad técnica; la dotación de marcos institucionales adecuados; y la capacidad de gestionar los conflictos.

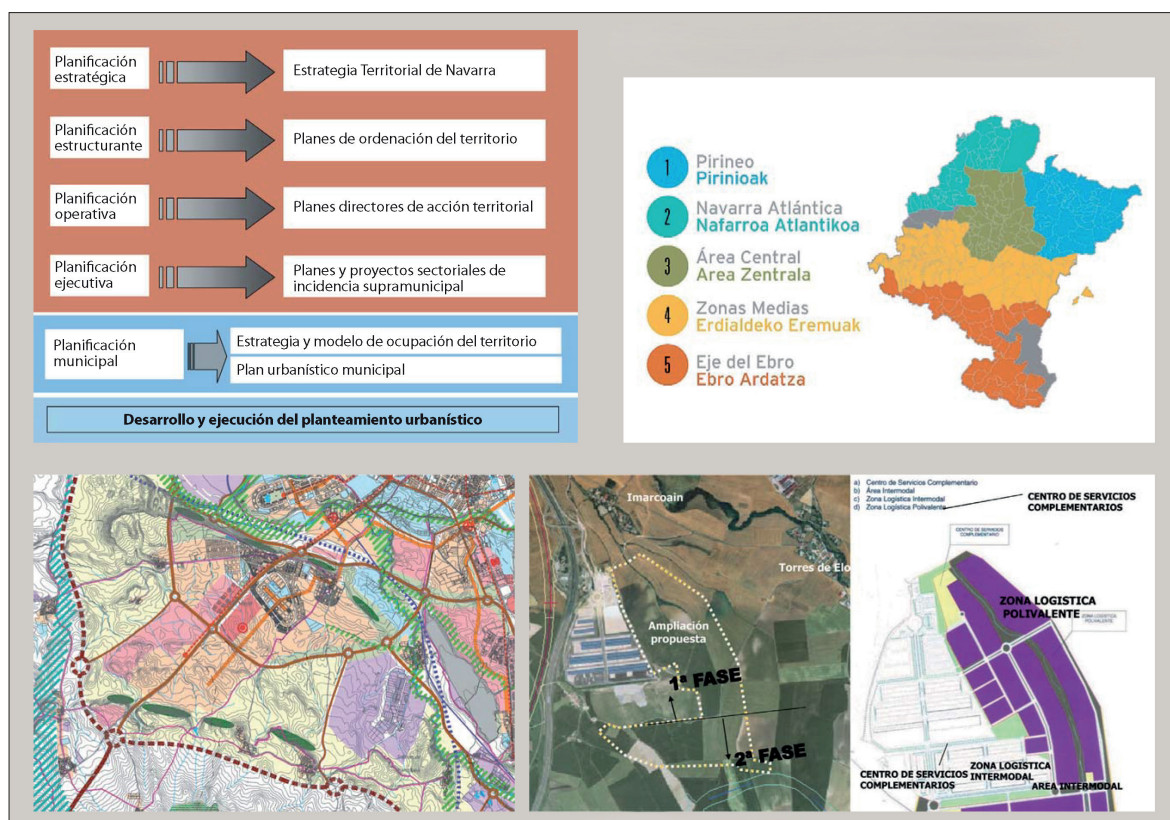
No se trata, claro está, de retos menores, pero de su evolución depende no solo el futuro de la ordenación del territorio, sino también, en buena parte, el bienestar de las sociedades europeas. Permítasenos añadir que, a nuestro entender, para avanzar en la resolución de cada uno de estos retos resulta necesario vincularlos estrechamente a un objetivo principal y común: alcanzar un nivel siempre más elevado de equidad. Un progreso que deberá concretarse tanto en la reducción de las diferencias en el acceso a la renta y bienestar, como en la disminución de las desigualdades espaciales, y en la garantía de que las generaciones humanas venideras podrán disponer de un entorno y unos recursos adecuados, que en esto debe consistir esencialmente la sostenibilidad. De este modo, la ordenación del territorio se convertirá en un instrumento efectivo para promover la justicia social, territorial e intergeneracional.

Referencias

- Benabent Fernandez de Córdoba, Manuel (2006). *La Ordenación del Territorio en España: Evolución del Concepto y de su Práctica en el Siglo XX*. Universidad de Sevilla.
- Bobbio, L. (1999). Un processo equo per una localizzazione equa, en Luigi Bobbio, Alberico Zeppetella, *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*. Franco Angeli.
- Brenner, N. (2014). *Implosions /Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*. Jovis.
- Cecchini, A. & Belcic, I. (2016). *Verso una pianificazione antifragile. Come pensare al futuro senza prevederlo*. Franco Angeli.
- Cremaschi, M. (2005). *L'Europa delle città. Accessibilità, partnership, policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*. Alinea.
- De Luca, G. & Moccia, F. D. (2017). *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approci, prospettive*. INU Edizioni.
- Dematteis, G. (2002). *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*. FrancoAngeli.

- Dühr, S.; Colomb, C.; Nadin, V. (2010). *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*. Routledge.
- Esteban, J; Nel·lo, O. (2022). El urbanismo y la ordenación del territorio. Una relación compleja y crucial, en J. Farinós & J. Olcina, eds., *Ordenación del territorio y medio ambiente*. Tirant lo Blanch.
- Galiana, L. & Vinuesa, J., (eds.) (2010). *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*. Síntesis.
- Hall, P. (1996). *Cities of Tomorrow. An Intellectual History of Urban Planning and Design in the 20th. Century*. Blackwell.
- Harvey, D. (2000). *Possible Urban Worlds*. The Hague: Megacities Foundation.
- Harvey, D. (2013). *Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution*. Verso.
- Indovina, F. (2012). *Governare la città com l'urbanistica. Guida agli strumenti di pianificazione urbana e del territorio*. Maggioli.
- Indovina, F. (2017). *Ordine e disordine nella città contemporanea*. Franco Angeli.
- Lacour, C. & Delamarre, A. (2008). *40 ans d'aménagement du territoire*. La Documentation Française.
- Lefebvre, H. (1968). *Le droit a la ville*. Éditions Anthropos.
- López, J. (2021). El component territorial de la transició energètica a Catalunya. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 91.
- Massa, Agostino (2019). Coping with the "Nimby Syndrome": Political issues related to the building of big infrastructures in liberal democracy countries. *Security and Defence Quarterly* 23(1)
- Marx, K. (1852). *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*. Marxist Internet Archives.
- Nel·lo, O. (2001). *Ciutat de ciutats. Reflexions sobre el procés d'urbanització a Catalunya*. Barcelona: Empúries.
- Nel·lo, O., (ed.). (2003). *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Empúries.
- Nel·lo, O. (2012). *Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*. Tirant lo Blanch.
- Nel·lo, O. (2017). El proceso de urbanización: motor y expresión de las transformaciones sociales y territoriales, en J. Romero, (coord)., *Geografía Humana de España*, Tirant lo Blanch.

- Newman, P. & Thornley, A. (1996). *Urban Planning in Europe*. Routledge.
- Ribas Piera, M. (1995). *Nicolau Maria Rubió i Tudurí i el planejament regional*. Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona.
- Rodríguez, F., ed. (2010). El estado de la ordenación del territorio en España. *Cuadernos de Geografía de la Universidad de Granada*, 47.
- Rodríguez Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it), *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11/1.
- Romero J. (2009). *Geopolítica y gobierno del territorio en España*. Tirant lo Blanch.
- Romero, J. (2022). Conflictos territoriales y geografías del poder, en J. Farinós & J. Olcina, (eds.), *Ordenación del territorio y medio ambiente*. Tirant lo Blanch.
- Sereni, E. (1961). *Storia del paesaggio agrario italiano*. Laterza.
- Sevilla-Buitrago, A. (2022). *Against the Commons: A Radical History of Urban Planning*. University of Minnesota Press.
- van den Berg, L.; Braun, E.; van den Meer, J. (2007). *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*. Ashgate.
- Zoido, F. (2022). Tiene futuro la ordenación del territorio?, en J. Farinós & J. Olcina, (eds.) *Ordenación del territorio y medio ambiente*. Tirant lo Blanch.



Modelo de planificación y gestión territorial en Navarra

Fuente: J. Farinós Dasí (coord.) y J. Farinós Dasí y J. Garrido Clavero (eds.) (2021). Guía para una gobernanza efectiva del territorio. Un decálogo para la buena práctica de la Ordenación del Territorio en España. Universitat de València