

INTRODUCCIÓN A LOS SIGNIFICADOS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EUROPA

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

1. DERECHO COMPARADO EUROPEO: A) *Preliminar: influjo de las inaplicadas teorías norteamericanas de la planificación regional.* B) *Reino Unido: de las políticas de nuevas ciudades y descentralización industrial a las técnicas del desarrollo local.* C) *Francia: planificación económica y ordenación del territorio.* D) *Alemania: modelo coordinador de ordenación del territorio.*—2. DERECHO SUPRANACIONAL EUROPEO: A) *Consejo de Europa: Carta Europea de Ordenación del Territorio y Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo.* B) *Unión Europea: Documentos Europa 2000 y Europa 2000+, Estrategia Territorial Europea y Red Europea de Observatorios de Ordenación Territorial.*—BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN.

El objeto de este trabajo es contribuir a la comprensión de las variadas maneras de entender la ordenación del territorio en Europa. Por una parte, se exponen las referencias del Derecho comparado estatal y, por otra parte, las procedentes del Derecho internacional regional. El análisis del Derecho español se deja para un trabajo posterior.

El vocabulario de la ordenación del territorio es todavía abierto y evolutivo, permitiendo a los países europeos adoptar principios definidos en común pero interpretándolos según sus propias necesidades. No obstante, en el Derecho comparado europeo pudiera identificarse una línea evolutiva que, desde los iniciales planteamientos económicos de la política regional y sus variantes, conduce a una planificación territorial vinculada a intereses supralocales y a grandes objetivos de protección ambiental, mejora de la calidad de vida y equilibrio regional. Esa etapa final de la evolución del concepto en los ámbitos estatales parece configurarse precisamente como el punto de partida del Derecho supranacional europeo, cuya propia evolución camina hacia el establecimiento de conexiones entre la ordenación del territorio y las políticas sectoriales.

1. DERECHO COMPARADO EUROPEO

El estudio de las grandes experiencias comparadas relacionadas con la ordenación del territorio muestra entendimientos plurales de esta política

pública. Ideada como planificación regional que pudiera enfrentarse al fenómeno de las metrópolis norteamericanas, fue tempranamente digerida por el pujante liberalismo económico. Sin embargo, en su importación europea, la planificación regional alumbrará sólidas políticas públicas, como el desarrollo rural en el Reino Unido y la ordenación del territorio ligada a la planificación económica en Francia. La última evolución experimentada en la misma Francia, al proporcionar las bases de una planificación espacial, conecta con el modelo coordinador propio de Alemania. La ordenación del territorio se expresa, así, como planificación supralocal del espacio, en la que confluyen grandes finalidades públicas de protección ambiental, calidad de vida y equilibrio regional.

A) *Preliminar: influjo de las inaplicadas teorías norteamericanas de la planificación regional*

Históricamente, la planificación regional comenzó siendo en Estados Unidos, a principios del siglo XX, una respuesta intelectual a los problemas territoriales de las grandes aglomeraciones urbanas, cuya formación había sido propiciada especialmente por los avances en los sistemas de transportes y comunicaciones. Sus fundamentos éticos pueden encontrarse en las publicaciones de Ebenezer HOWARD (*Ciudades jardines del mañana*, 1902) y Patrick GEDDES (*Ciudades en evolución*, 1915). El momento de puesta en marcha formal del movimiento se sitúa en la constitución de la Asociación Americana de Planificación Regional (1923), cuya breve trayectoria de diez años queda compensada con la eficaz divulgación de sus ideas por Lewis MUMFORD (*La cultura de las ciudades*, 1938).

La planificación regional se consideraba necesaria para contener el desarrollo metropolitano y restablecer un equilibrio orgánico entre la metrópoli y su entorno natural, particularmente a través de la construcción de nuevas ciudades-jardín, concebidas como comunidades integrales de vida y trabajo. En su adaptación teórica a las necesidades de los Estados sureños, la atención se centraba en los problemas del subdesarrollo y las zonas marginales, llegando a defenderse la idea del plan social regional-nacional, con el objetivo de restablecer el equilibrio alterado por el asalto del Norte urbano sobre el Sur agrario.

Se trataba, en todo caso, de una visión opuesta al fenómeno del crecimiento de las grandes ciudades, que contaba, sin embargo, a principios del siglo XX con apoyos tradicionales y técnicos. En la tradición urbanista persistía, así, el movimiento de la Ciudad Bella, originado en las grandes obras que puso en marcha Haussmann en París (1852) y en el proyecto de urbanización del *Ring* de Viena (1858). La incorporación de ese movimiento al urbanismo estadounidense tuvo destacados exponentes en la planificación metropolitana de Chicago (1909) y Nueva York (1929-1931), que añadió la posibilidad técnica de la expansión ilimitada de las respectivas metrópolis a través de una red de autopistas. La Escuela de Chicago de Ecología Urbana proporcionó incluso una explicación del crecimiento me-

tropolitano como forma orgánica natural de la civilización industrial, obediendo a ciclos de decaimiento y revitalización, tan apenas susceptibles de ser alterados por el planificador; teoría que alcanzó enorme difusión con la publicación de la obra de MACKENZIE (*El despertar de las comunidades metropolitanas*, 1933).

Dentro de los variables experimentos del *New Deal*, iniciado por Franklin D. Roosevelt tras su elección presidencial (1932), se llevó a cabo la fusión del movimiento teórico de la planificación regional con la práctica y las ideas de la planificación del crecimiento metropolitano en ámbitos regionales. De esta manera, se produjo una notable alteración del inicial significado anti-metropolitano de la planificación regional. La trayectoria de la fórmula institucional más conocida, la *Tennessee Valley Authority*, pone de manifiesto la transformación de la planificación regional. La Ley que aprobó su creación (1933) permitía utilizar integralmente las potencialidades del río de una gran cuenca que afectaba a varios Estados, mediante actuaciones de desarrollo energético, control de inundaciones y de erosión de suelos, repoblación forestal y diversificación industrial. En los primeros años, el organismo constituido construyó embalses, mejoró el régimen hidrológico, inició la repoblación forestal y planificó nuevas ciudades. Pero, a partir del segundo mandato de Roosevelt (1936), toda idea de planificación regional de contenido social fue abandonada. La TVA se convirtió en una formidable máquina de promoción de la expansión industrial y la urbanización, mediante su sencilla política de proporcionar energía industrial barata. El crecimiento económico pasó a dominar la planificación del desarrollo.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la planificación regional quedó sumida en el olvido en Estados Unidos. Los esfuerzos se concentraron en el crecimiento económico, que habría de servir tanto para asegurar el pleno empleo como la redistribución regional de las rentas. En el mismo sentido, en el plano internacional, la calificación de países subdesarrollados servía para sugerir la necesidad de incorporarse al desarrollo mediante un proceso de industrialización acelerado.

La recuperación de los planteamientos regionales se produjo de la mano del impulso que experimentaron los estudios de economía de la localización y de ciencia regional, con la colaboración de economistas, geógrafos, sociólogos y administrativistas. En lugar de postular el desarrollo de los recursos regionales endógenos, se optó por el crecimiento geográficamente concentrado, en la creencia de que los polos de desarrollo irradiarían su influencia a las restantes áreas. La planificación regional centró su interés en el establecimiento de estímulos a la localización industrial y en el crecimiento acelerado de las grandes ciudades, que se consideraba esencial para el desarrollo de las zonas rurales deprimidas. Los estudios teóricos suponían que la polarización del progreso económico no impediría equilibrar las diferencias regionales, a través del efecto de goteo, según la postura de Albert HIRSCHMAN (*La estrategia del desarrollo económico*, 1958).

No obstante, en el ámbito estadounidense, la planificación regional no llegó a prevalecer sobre la libertad de empresa. Dominó la doctrina del desarrollo desigual, que consideraba ineficaz todo intento de combatir los desequilibrios regionales, dado que éstos eran la consecuencia de las deficiencias de los propios territorios, según la racionalización de ROBINSON (*Áreas atrasadas en países avanzados*, 1969). Esta tradición cultural negativa hacia las manifestaciones de la ordenación del territorio continúa presente en la actualidad, aunque experimenta la penetración de las nuevas ideas y técnicas de protección del medio ambiente, especialmente a través de la difusión de los mecanismos de evaluación de impacto ambiental.

B) *Reino Unido: de las políticas de nuevas ciudades y descentralización industrial a las técnicas del desarrollo local*

Las doctrinas de la planificación regional se incorporaron al Reino Unido a través del Informe Barlow (1939), emitido por la Real Comisión sobre Distribución de la Población Industrial, que puso de relieve el nexo entre el crecimiento de las aglomeraciones urbanas y los atrasos regionales. El Informe proponía crear una agencia central de planificación, que impulsara la descongestión de las grandes ciudades, la dispersión industrial y la diversificación del desarrollo regional.

Conforme a estos planteamientos, tras la Segunda Guerra Mundial, la Ley de Nuevas Ciudades (1946) puso en marcha un programa de construcción de ciudades destinadas a contener la expansión de Londres. La política se manifestó insuficiente en años sucesivos, considerándose preciso ampliar ciudades existentes (1952) y más tarde iniciar una segunda generación de nuevas ciudades (1961), hasta que la crisis económica obligó a frenar la política de nuevas ciudades (1977). Junto a ello, la crisis determinó el surgimiento, en las áreas centrales de muchas ciudades, de grandes zonas degradadas y baldías, que han requerido la puesta en marcha de formidables operaciones de regeneración urbana, desde la Ley de Áreas Urbanas Centrales (1978).

Por otra parte, la Ley de Distribución de Industrias (1945) impulsó la localización industrial descentralizada, mediante la exigencia de autorización administrativa para la apertura de industrias y el establecimiento de variados incentivos en las áreas de desarrollo. Sin embargo, los desequilibrios territoriales persistieron e incluso se incrementaron, lo que llevó a la introducción de importantes cambios, en la línea de comprometer a los actores locales en las actuaciones encaminadas a su propio desarrollo. Pioneras fueron en tal sentido las diversas agencias nacionales de promoción del desarrollo regional y local. La Oficina de Desarrollo de Highlands e Islas (1965), el Fondo de Desarrollo de la Empresa Local en Irlanda del Norte (1971), las Agencias de Desarrollo Escocesa (1975) y Galesa (1976) o el Consejo para el Desarrollo del Gales Rural (1977) han jugado un importante papel en ámbitos como el desarrollo económico de las zonas de monta-

ña y costeras, el apoyo a la pequeña y mediana empresa, la recuperación de espacios abandonados y la capacitación profesional.

La victoria conservadora (1979) sirvió para consolidar esos planteamientos. Con carácter general, las inversiones o subvenciones exteriores destinadas a corregir desequilibrios regionales fueron reconducidas, estableciéndose medidas de fomento de los desarrollos endógenos. De esta manera, se hacía frente a la disminución de los recursos destinados a la política regional, en coherencia con la primacía otorgada a la iniciativa económica privada y a las inversiones productivas a corto plazo. La denominación de política de desarrollo local responde bien a la idea central de involucrar a los inversores, los empresarios, los consumidores, los trabajadores y las municipalidades de las zonas afectadas en las acciones de promoción del desarrollo.

La política de desarrollo local sólo parcialmente se corresponde con un ámbito de poder de las colectividades locales, cuyas competencias en materia de desarrollo económico se limitaron en las Leyes del Gobierno Local para Inglaterra y Gales (1972) y para Escocia (1973). La posterior ampliación de los poderes locales de desarrollo económico (1990) se ha encaminado a potenciar las vías de colaboración con los agentes económicos, pero estableciendo restricciones que les impiden actuar en los ámbitos que se considere preferible reservar íntegramente al sector privado. En todo caso, el Gobierno central cuenta con variados mecanismos para apoyar: *a)* iniciativas privadas de desarrollo e innovación empresarial, especialmente en relación con la pequeña y mediana empresa; *b)* proyectos locales de urbanización o regeneración urbana, de desarrollo económico y de localización industrial y comercial; y *c)* programas de formación profesional, en particular para jóvenes y adultos, y de conexión al trabajo de la educación superior. No obstante, cabe destacar la puesta en marcha de un programa de promoción gubernamental de empresas locales de capital mixto (1990), que, con participación de autoridades locales, sindicatos y empleados públicos, administran importantes recursos de formación profesional y ayuda a las empresas.

En definitiva, con el característico pragmatismo de la política británica, vemos, así, transformada la política de ordenación del territorio en una serie de actuaciones de promoción del desarrollo local, en buena medida ligadas a iniciativas de los propios territorios afectados. Lejos, en todo caso, de cualquier idea de planificación territorial general.

C) *Francia: planificación económica y ordenación del territorio*

Muy distinto va a ser, al menos en sus planteamientos conceptuales, el caso francés. Al margen de algunos antecedentes parciales, la política de ordenación del territorio se inició en Francia con la creación del Comité Interministerial de Ordenación del Territorio (1961) y la adopción del Plan Nacional de Ordenación del Territorio (1962), si bien éste, al carecer de

efectos vinculantes, pronto fue olvidado. De la mayor trascendencia debe considerarse la creación de la Delegación para la Ordenación del Territorio y la Acción Regional, DATAR (1963), cuya denominación pone de relieve la fusión que pretendía realizarse entre la planificación espacial (ordenación del territorio) y la planificación económica (acción regional), con la finalidad común de corregir los desequilibrios territoriales. Gráficamente, ha venido caracterizándose la ordenación territorial como la proyección geográfica de la planificación económica.

Se trataba de promover racionalmente el espacio y la utilización óptima de los recursos naturales, con la finalidad de obtener un desarrollo económico armonioso y la elevación del nivel de vida de la población. Objetivos que, aunque a primera vista parecían responder esencialmente a preocupaciones de orden social y humano, de afirmación de la solidaridad entre los grupos de un territorio, estaban diseñados, en realidad, con un fundamento estrictamente económico. La existencia de disparidades regionales de desarrollo excesivas se contemplaba como un freno al crecimiento del producto nacional, en la medida en que comportaba, a la vez, una valoración insuficiente de amplias porciones del territorio nacional y cargas suplementarias para la colectividad por el hecho de la hipertrofia de ciertas zonas.

A través de la función ordenadora del territorio se atendieron tanto los problemas de las regiones muy desarrolladas, cuyas posibilidades de ampliación tendían a limitarse o reconducirse, como los problemas de las regiones insuficientemente desarrolladas, utilizando en este caso técnicas dinámicas de creación de fuentes de riqueza. Se pretendía acabar con el proceso de expansión de París, industrializar la zona atlántica, desarrollar grandes ciudades de equilibrio y proteger y ordenar las zonas rurales más débiles.

En cualquier caso, las técnicas tradicionalmente empleadas en la política de ordenación del territorio eran de tipo económico, como la creación de polos de desarrollo o zonas de intervención masiva, los incentivos fiscales, las subvenciones y la realización de infraestructuras con financiación mixta. Fueron las técnicas propias de la planificación regional, aunque con un particular énfasis en la realización de obras públicas. La ordenación del territorio iba a consistir en repartir y localizar los equipamientos públicos necesarios para el desarrollo económico, pues si bien comportaba consideraciones culturales, sanitarias, sociales o deportivas, en todo caso, tenía preponderancia la finalidad económica; la ordenación del territorio era, en palabras de NÉMERY, «una noción contingente del sistema económico, es decir, de la economía liberal».

La única excepción de la inicial indiferencia de la ordenación del territorio hacia la planificación física fueron las áreas metropolitanas. París, que disponía del Plan de Ordenación de la Región Parisina (1939), con valor de plan urbanístico, fue objeto del Esquema Director de la Región Parisina (1965). El modelo del Esquema Director de Ordenación y Urbanismo, sin efectos jurídicos y elaborado por organismos de corte burocrático, fue

extendido a las metrópolis de equilibrio por la Ley de Orientación Inmobiliaria (1967).

El declive de la planificación metropolitana vino a coincidir con los importantes cambios que la ordenación del territorio, nacida como una política nacional y centralizada, iba a experimentar al compás del proceso de robustecimiento de las entidades territoriales. La Ley de Descentralización (1982) permitió a las Regiones elaborar su propio plan de desarrollo y a las colectividades locales asociarse para definir un proyecto de desarrollo conjunto. En la ejecución de los planes, desde la Ley de Reforma de la Planificación (1982), han adquirido notable significado los llamados contratos de plan (con sus modalidades de contratos de ciudades medias y contratos de comarca), en los que pueden llegar a participar el Estado, la Región, el Departamento, los municipios, las cámaras de comercio y otros agentes económicos y sociales. En el plano local, las cartas intermunicipales de desarrollo y ordenación proporcionan una base para la suscripción de convenios con los diferentes agentes públicos y privados.

La paulatina ampliación de la ordenación del territorio hacia las colectividades locales ha desembocado en una transformación de la misma. La Ley de Ordenación y Desarrollo del Territorio (1995) ha adicionado instrumentos de planificación espacial, completando, así, el alcance de esta compleja función pública, inicialmente, como hemos visto, prácticamente circunscrita a promover la descongestión industrial mediante el fomento de localizaciones fuera de las áreas desarrolladas. Junto a esos aspectos, la Ley de Ordenación y Desarrollo del Territorio (1995) prevé el Esquema Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio, que ha de establecer las directrices relativas a los grandes servicios, equipamientos e infraestructuras, y los Esquemas Regionales, para conectar inversiones estatales y locales. Los Esquemas Sectoriales, que ya existían, reciben nueva sistematización, previéndose su empleo para planificar diferentes sectores: enseñanza superior e investigación, equipamientos culturales, carreteras, ferrocarriles, vías navegables, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, sanidad. En el plano organizativo, se crean el Consejo Nacional y los Consejos Regionales de Ordenación y Desarrollo del Territorio, con representación de todas las instancias territoriales.

Los nuevos planteamientos de la ordenación del territorio han encontrado continuidad en la Ley de Orientación y Desarrollo Sostenible del Territorio (1999), que ha incrementado los compromisos ambientales de la política territorial e introducido nuevas técnicas, como los contratos de ciudad, para operaciones de regeneración urbana, social y económica, y los contratos de aglomeración. Posteriormente, la Ley de Solidaridad y Renovación Urbanas (2000) ha creado la figura de los Esquemas de Coherencia Territorial, para atender las necesidades de ordenación de las áreas metropolitanas.

Vemos, pues, cómo en la experiencia francesa se ha ido produciendo la inserción en planes territoriales del inicial conjunto de medidas de intervención económica. Al mismo tiempo, el objetivo original de corrección de los desequilibrios territoriales ha cedido protagonismo, al unirse a otras fi-

nalidades variadas, entre las que destacan la protección del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida.

D) *Alemania: modelo coordinador de ordenación del territorio*

La ordenación del territorio en Alemania es una función pública de contenido planificador ejercida por la Federación, que tiene competencia sobre la legislación básica, y los Estados, que cuentan con su propia legislación y asumen las funciones ejecutivas. Según la Ley Federal de Ordenación del Territorio (1965), el objetivo de la planificación territorial es conseguir un desarrollo de las estructuras territoriales que asegure la protección de los hábitats naturales, preserve a largo plazo las posibilidades de disfrute del espacio y ofrezca una homogeneidad de condiciones de vida en todas las partes del territorio.

La coordinación es elemento esencial en la concepción alemana de la ordenación del territorio. En el nivel federal se asegura a través de los siguientes órganos: *a)* Comisión Interministerial de Ordenación del Territorio, constituida por representantes de diversos ministerios federales, en relación con el impacto territorial de los planes sectoriales; *b)* Consejo Consultivo de Ordenación del Territorio, en el que están representadas las entidades locales y expertos de diversos ámbitos sociales; *c)* Conferencia Ministerial para la Ordenación del Territorio, que asume la coordinación entre la Federación y los Estados. Mediante informes y directrices, la Conferencia Ministerial expresa las líneas maestras del sistema de ciudades, de la ordenación forestal, de la protección ambiental, del aprovechamiento del territorio o de la red de transportes de largo recorrido. Las recomendaciones de la Conferencia conforman el marco orientador de la ordenación territorial, pero no son jurídicamente vinculantes, desplegando efectos por virtud del consenso que las respalda, tras un proceso de debate de gran amplitud.

La planificación territorial general corresponde a los Estados, que cuentan con su propia legislación en la materia. La idea central del sistema jurídico de planificación territorial se resume en el «principio de la corriente contraria», conforme al cual la ordenación de las partes del territorio debe insertarse en las exigencias del conjunto del territorio y la ordenación del conjunto del territorio debe tener en cuenta las exigencias de sus partes. Dicho de otro modo, en la elaboración de los planes la información debe fluir de abajo arriba, mientras que su ejecución debe producirse de arriba abajo.

En cada Estado la planificación territorial se organiza en dos niveles: planificación de todo el territorio estatal y planificación regional. La aprobación de los planes del primer tipo normalmente corresponde a los Gobiernos, previa intervención de comisiones parlamentarias, llegándose en algún caso a la aprobación por ley de determinados programas. Los planes regionales son expresión de la cooperación institucionalizada entre el Es-

tado y las colectividades locales, mediante fórmulas diversas, siendo la más frecuente la intervención de consejos de ordenación territorial, que admiten distintos grados de participación de colectividades locales y representantes de grupos sociales.

En la planificación territorial únicamente son admisibles determinaciones correspondientes a intereses supralocales. El núcleo de su contenido lo forman las determinaciones sobre la estructura de los asentamientos (categorías de espacios y de lugares centrales, orientaciones para el desarrollo), la estructura de los espacios libres (grandes espacios, espacios susceptibles de utilización minera) y las condiciones espaciales de las infraestructuras públicas (carreteras, líneas eléctricas, centros de tratamiento de residuos). También pueden incluirse determinaciones sobre el uso del territorio, que proliferan para fines de tutela ambiental, con identificación, en relación con el uso considerado, de zonas de destino preferencial, zonas reservadas y zonas idóneas.

Los planes de ordenación del territorio no son ni descripciones de la situación existente ni programas políticos para una situación imaginaria, como subraya SCHMIDT-ARMANN. Sus determinaciones tienen contenido normativo, no siendo aceptables, por exigencias de claridad, las mezclas con observaciones, reflexiones, deseos o directrices. La legislación distingue, así, entre las determinaciones y la motivación, recordando que mediante las primeras el plan pretende ordenar algo. No obstante, los mandatos legales pueden expresarse con diversos grados de intensidad, que se expresan en tres categorías: *a)* objetivos de la ordenación del territorio, en forma de determinaciones concretas o susceptibles de ser concretadas tanto en el territorio como en su contenido; *b)* principios de ordenación del territorio, que contienen sólo determinaciones generales sobre el desarrollo del territorio; *c)* exigencias de la ordenación del territorio, como puede ser la remisión a planes pendientes de elaboración. Los objetivos han de ser particularmente resaltados en los planes, dado que producen el máximo grado de vinculación; deben ser respetados por todas las autoridades, federales, estatales y locales, en sus planes y en sus intervenciones de relevancia territorial, sin posibilidad de desconocerlos. En cambio, los principios y las exigencias únicamente son vinculantes para las instancias de planificación subordinadas.

Importa destacar que los objetivos de los planes de ordenación del territorio son estrictamente vinculantes, debiendo ser observados en todos los planes e intervenciones sectoriales. Excepcionalmente se admite, en relación con las intervenciones federales en materia de carreteras, ferrocarriles, acueductos, tráfico aéreo y energía nuclear, que las autoridades federales puedan oponerse a los objetivos correspondientes de un plan de ordenación del territorio, quebrando su vinculación al mismo. La oposición ha de formalizarse en el plazo de dos meses, aunque se admiten oposiciones posteriormente, en caso de modificación de la situación de hecho que haga necesaria la desviación del objetivo.

2. DERECHO SUPRANACIONAL EUROPEO

La ordenación del territorio en los ámbitos supranacionales europeos parece haber experimentado una evolución a partir justamente de lo que convencionalmente cabría considerar los últimos planteamientos sobre la ordenación del territorio en los Estados europeos. A partir, pues, del modelo alemán y del último modelo francés, que configuran la ordenación del territorio como una política de planificación espacial vinculada a intereses supralocales y a objetivos de protección ambiental, mejora de la calidad de vida y equilibrio regional. Esa visión de la ordenación del territorio es la que figura en la puesta en escena formal de las preocupaciones supranacionales en la materia, a través de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983), preparada bajo los auspicios del Consejo de Europa. Sin embargo, cuando la ordenación del territorio entra en las preocupaciones de la Comunidad Europea se produce una importante transformación, al vincularse el modelo espacial a las políticas sectoriales con trascendencia territorial, como puede observarse claramente en la Estrategia Territorial Europea (1999). Utopía y pragmatismo parecen darse de esta manera, al proporcionarse en los documentos de ordenación territorial la visión completa del espacio que es precisa para la toma de decisiones sectoriales. Sabia síntesis que merece ser tenida en cuenta.

A) *Consejo de Europa: Carta Europea de Ordenación del Territorio y Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo*

Entre los antecedentes indirectos de la Estrategia Territorial Europea, un papel relevante parece haya de ser concedido a las CEMAT, Conferencias Europeas de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio, que vienen celebrándose desde el año 1970 bajo los auspicios del Consejo de Europa. Estas Conferencias comenzaron ocupándose de los fundamentos de la ordenación del territorio europeo (I CEMAT, Bonn, 1970) y de sus objetivos (II CEMAT, Grande Motte, 1973), especialmente en relación con el urbanismo (III CEMAT, Bari, 1976). En la IV CEMAT (Viena, 1978) surgió la idea de preparar una Carta Europea de Ordenación del Territorio, cuyo primer borrador fue estudiado en la V CEMAT (Londres, 1980), adoptándose en la VI CEMAT (Torremolinos, 19-20 mayo 1983).

Aún hoy, la Carta Europea de Ordenación del Territorio sigue resultando sorprendente, con su caracterización de la ordenación del territorio como «expresión geográfica de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda sociedad» (punto 8). Su objetivo es el «desarrollo equilibrado del territorio» (punto 9), atendiendo al «ser humano y su bienestar, en su interacción con el medio ambiente» (punto 10). Desde el punto de vista metodológico, la ordenación del territorio ha de configurarse

con «enfoque interdisciplinario» (punto 9), concurriendo en ella las notas de la participación, la coordinación o el largo plazo (punto 12). Pese a ser un documento de tipo programático, la Carta ha ejercido una gran influencia en el plano de los conceptos, configurándose como marco para el diseño de una ambiciosa política de ordenación territorial.

Conferencias posteriores se ocuparon de la evolución del proceso de toma de decisiones en materia de ordenación del territorio (VII CEMAT, La Haya, 1985), del uso racional del espacio (VIII CEMAT, Lausana, 1988), de los instrumentos para comprobar tal uso (IX CEMAT, Ankara, 1991), de la necesidad de asegurar el desarrollo territorial sostenible (X CEMAT, Oslo, 1994) y de la especial atención que debe concederse a la gestión territorial de los recursos hídricos (XI CEMAT, Limassol, 1997).

Particular importancia parece haya de concederse a la adopción de los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo (XII CEMAT, Hannover, 8 septiembre 2000). Tras su aprobación en la CEMAT, los Principios fueron formalmente adoptados por el Comité de Ministros del Consejo de Europa (Recomendación 2002/1, de 30 enero 2002), que los remitió a los Estados miembros del Consejo de Europa y a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, septiembre 2002).

Los Principios son un reflejo de la estrategia de cohesión social impulsada por el Consejo de Europa, especialmente tras la caída de los regímenes comunistas de Europa del Este. El engrandecimiento de la Europa democrática, cifrado en el paso de 22 a 41 Estados miembros del Consejo de Europa, ha servido para poner de manifiesto las enormes disparidades económicas entre los mismos. Por ello, los Principios subrayan la dimensión territorial de los derechos humanos y la democracia, al establecer medidas que permitan a toda la población europea lograr un nivel de vida aceptable.

Buena parte de los diez principios para la ordenación territorial sostenible de Europa pueden ser relacionados con las grandes directrices establecidas en el ámbito de la Unión Europea por la Estrategia Territorial Europea (Potsdam, 1999). Sin perjuicio de la posterior referencia a dicha Estrategia, cabe destacar ahora, como elementos clave, los conceptos de policentrismo, accesibilidad paritaria y patrimonio natural y cultural. Así, en primer lugar, la directriz policéntrica implica promover la cohesión social, mediante un desarrollo más equilibrado de las ciudades y una mejora del atractivo de las regiones estructuralmente más débiles de cara a las inversiones económicas (principio 1.º), así como facilitar el acceso a los sistemas urbanos de la población rural y mejorar las relaciones campo-ciudad (principio 2.º). En segundo término, la directriz de accesibilidad paritaria supone establecer una red paneuropea de transporte equilibrada y mejorar las conexiones a la misma de ciudades pequeñas y medias, espacios rurales y regiones insulares, así como las conexiones intrarregionales (principio 3.º) y también desarrollar el acceso a la información y al conocimiento (principio 4.º). Por último, la directriz relativa al patrimonio natu-

ral y cultural conlleva la reducción de las agresiones al medio ambiente (principio 5.º) y la valoración y protección del patrimonio natural y cultural, incluso como factor de desarrollo (principios 6.º y 7.º).

La mayor originalidad parece encontrarse en los tres principios restantes, relativos a la energía, el turismo y las catástrofes naturales, aspectos menos destacados en la Estrategia Territorial Europea. Para el Consejo de Europa, la ordenación territorial aparece vinculada a la utilización sostenible de la energía, mediante la promoción de fuentes renovables, desarrollo de las redes de transporte de energía, mejora de la eficacia energética de las centrales térmicas convencionales e incremento de la seguridad de las antiguas centrales nucleares (principio 8.º). La ordenación del territorio europeo también debe considerar las oportunidades de desarrollo derivadas del turismo sostenible y de calidad (principio 9.º). Por último, en el marco de la ordenación territorial han de adoptarse medidas preventivas, que limiten los daños derivados de las catástrofes naturales (principio 10.º).

El documento propone, además, medidas específicas para el desarrollo equilibrado y sostenible de los paisajes culturales, las zonas urbanas, las zonas rurales, las zonas de montaña, las regiones costeras e insulares, los llamados eurocorredores, las cuencas fluviales, las zonas de reconversión y las regiones fronterizas. De esta manera, se especifican las grandes actuaciones requeridas por la diversidad de los espacios en el territorio europeo.

Desde el punto de vista que cabría denominar procedimental, cabe indicar que en los Principios se considera esencial que la ordenación del territorio se configure con la colaboración de la iniciativa privada, la participación de los intereses sociales y la cooperación de los diversos niveles de poder territorial (internacional, nacional, regional y local). En todo caso, la cooperación de los Estados se define siempre como voluntaria, precisándose que los principios han de ser considerados como «orientaciones políticas», pues «no son jurídicamente vinculantes» (punto 5).

La última Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio ha tratado de la ejecución de las estrategias y directrices para el desarrollo territorial sostenible del Continente Europeo (XIII CEMAT, Liubijana, 16-17 septiembre 2003). La insistencia en recomendaciones sobre el policentrismo, la accesibilidad o el patrimonio natural y cultural, junto a otros aspectos, demuestra, como va a comprobarse a continuación, la existencia de un amplio consenso sobre las líneas maestras de la ordenación del territorio europeo.

B) *Unión Europea: Documentos Europa 2000 y Europa 2000+, Estrategia Territorial Europea y Red Europea de Observatorios de Ordenación Territorial*

La ordenación del territorio no constituye una verdadera política comunitaria, habida cuenta de la falta de competencias de la Comunidad Eu-

ropea. La propuesta dirigida a establecer una expresa competencia en materia de ordenación del territorio no llegó a aprobarse en el Tratado de Maastricht (1992). De tal manera que la referencia conceptualmente más cercana vendría constituida, dentro de la política ambiental asumida en el Acta Única Europea (1986), por la regla que impone la unanimidad del Consejo para las medidas que afecten a la ordenación territorial —art. 175.2.b) de la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea—. Regla que parece insuficiente para identificar una competencia global de la Comunidad sobre ordenación del territorio, tanto por su carácter meramente procedimental como por concebirse en el marco de una política sectorial. Únicamente cabría hablar de una competencia comunitaria de ordenación del territorio como resultado de los objetivos de relevancia territorial de las políticas previstas en el Tratado de la Comunidad Europea en materia agrícola (art. 33), de transportes (art. 71), de cohesión económica y social (art. 158) o ambiental (art. 174).

En paralelo a las CEMAT organizadas por el Consejo de Europa, en el más reducido ámbito de la Comunidad Europea, la Comisión comenzó a convocar reuniones informales de ministros responsables de ordenación del territorio de los Estados miembros de la Comunidad, las primeras de ellas en Nantes (1989), Turín (1990), La Haya (1991) y Lisboa (1992). En ese contexto, la Comisión Europea elaboró los documentos *Europa 2000* (1992) y *Europa 2000+* (1994), en los que se postulaba una ordenación del territorio vinculada a la política regional.

El documento *Europa 2000* (1992) se presentó formalmente en 1991 como comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Su gran objetivo era garantizar el desarrollo económico equilibrado de todas las regiones de la Comunidad, considerando necesaria a tal fin la introducción de la perspectiva del desarrollo regional en la elaboración de los planes económicos sectoriales. Pero sin restar competencias a los responsables de la ordenación territorial en los Estados miembros, ofreciendo preferentemente información sobre la dimensión europea de la planificación territorial. Así, se analizaban el contexto demográfico y económico, las infraestructuras, la situación del medio ambiente y las tendencias de desarrollo en diferentes tipos de áreas de la Comunidad (sistema urbano, zonas rurales, regiones fronterizas y zonas costeras). Las propuestas más importantes trataron del intercambio de información, perfeccionamiento de los sistemas de información geográfica y necesidad de intervención comunitaria en áreas específicas. Se propugnó también la creación con funciones consultivas del Comité de Desarrollo Territorial, dirigido por la presidencia del Consejo e integrado con representantes de los Estados miembros y la Comisión.

El documento *Europa 2000+* (1994) pretendía resaltar la creciente interdependencia de los territorios de la Comunidad Europea, entre sí y en relación con otras regiones europeas, de donde surgía la necesidad de establecer una cooperación más sistemática e intensa en toda Europa. La ordenación del territorio europeo era concebida como un marco de referen-

cia territorial establecido en común por Estados, regiones y colectividades locales. En el informe se estudiaban los factores más importantes de organización del territorio europeo: la evolución demográfica, la incidencia de las inversiones internacionales en el desarrollo regional, los efectos territoriales de las redes transeuropeas de telecomunicaciones de transporte y de energía, así como algunos grandes problemas relacionados con el medio ambiente. Con particular atención se exponían los graves problemas de desequilibrio que se presentaban en las regiones urbanas, rurales y fronterizas. Después se llevaba a cabo un estudio comparado de los diversos instrumentos y políticas de ordenación territorial vigentes en los Estados miembros. El documento incluía también algunas perspectivas transnacionales del territorio europeo, identificando distintas respuestas posibles, orientadas a evitar un desarrollo territorial desequilibrado. Como hipótesis de trabajo, se diseñaban ocho grupos de regiones, con las designaciones convencionales de Centro de las Capitales, Arco Alpino, Diagonal Continental, Nuevos Estados Alemanes, Región Mediterránea, Arco Atlántico, Regiones del Mar del Norte y Regiones Ultraperiféricas.

La Estrategia Territorial Europea debe ser presentada como un producto de las reuniones informales de ministros responsables de ordenación del territorio en los Estados miembros de la Comunidad Europea, con el importante trabajo de fondo del Comité de Desarrollo Territorial. La necesidad de elaborar la inicialmente denominada Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio se consideró en la reunión de Lieja (1993). Después se adoptaron las primeras opciones sobre el desarrollo territorial de la Unión Europea y los principios de ordenación del territorio a seguir en las reuniones de Corfú (1994) y Leipzig (1995). Sucesivamente, en las reuniones de Estrasburgo (1995), Madrid (1996) y Venecia (1996) se establecieron las bases para llevar a cabo una evaluación objetiva del desarrollo territorial. Así, el primer borrador oficial de la Estrategia Territorial Europea se presentó en la reunión de Noordwijk (9-10 junio 1997), siendo objeto de amplio debate en foros públicos y, especialmente, con variadas instituciones responsables de las políticas territoriales nacionales y comunitarias. Tras nuevo examen en la reunión de Glasgow (1998), el documento fue objeto de tomas de posición del Parlamento Europeo (Resolución de 2 junio 1998), el Comité Económico y Social (Dictamen de 9-10 septiembre 1998) y el Comité de las Regiones (Dictamen de 14 enero 1999). Por fin, la Estrategia Territorial Europea fue aprobada en la reunión informal de ministros responsables de ordenación del territorio de la Unión Europea celebrada en Potsdam (10-11 mayo 1999).

La Estrategia Territorial Europea pretende contribuir a evitar el incremento de las disparidades regionales. Para ello, contiene objetivos de desarrollo territorial aplicables ante todo a las políticas sectoriales de la Unión Europea.

Se constata, así, en la Estrategia el «efecto territorial» de diferentes acciones comunitarias, que modifican las estructuras territoriales de la economía y de la sociedad, haciendo cambiar el modelo de usos del suelo y el

paisaje. Se considera que tienen especiales efectos territoriales la política comunitaria de competencia, las redes transeuropeas de transporte, telecomunicaciones y energía, los fondos estructurales, la política agrícola común, la política de medio ambiente, la política comunitaria de investigación y desarrollo tecnológico y los préstamos del Banco Europeo de Inversiones. En la aplicación de estas políticas, diversas zonas territoriales son objeto de promoción económica, de limitaciones o de oportunidades con arreglo a variados criterios. Se considera, en consecuencia, que sin una armonización mutua estas políticas agravan involuntariamente las disparidades regionales de desarrollo, al regirse por objetivos sectoriales. Se pretende que la Estrategia sirva como instrumento para mejorar la coordinación de las políticas comunitarias, considerándose imprescindible que la Comisión proceda a estudiar y evaluar sistemáticamente los efectos territoriales de las políticas comunitarias.

Junto a los anteriores planteamientos, la Estrategia identifica las grandes directrices de ordenación del territorio europeo, que han de servir precisamente para orientar las políticas comunitarias sectoriales, junto a los objetivos propios de cada política. Tal y como ya se adelantó, al referir su recepción en los Principios Directores del Consejo de Europa, son tres las opciones fundamentales de la Estrategia: el desarrollo territorial policéntrico y equilibrado, el acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento, y la gestión prudente del patrimonio natural y cultural.

La primera directriz, al propugnar el desarrollo territorial policéntrico y equilibrado, debiera llevar, de una parte, a la configuración de ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas y, de otra parte, a la conformación de diversificados espacios rurales con capacidad de desarrollo endógeno, estableciendo una nueva relación más equitativa entre el campo y la ciudad. En el primer sentido ha de considerarse la formación de variadas redes de ciudades, con nuevos mecanismos de cooperación y complementariedad, y el incremento de la competencia entre ciudades. Particularmente problemáticas parecen, en cambio, las tendencias al crecimiento disperso de la urbanización, a la segregación social y a la falta de calidad de vida en las ciudades. En relación con los espacios rurales, sería preciso tener en cuenta su creciente interdependencia con los espacios urbanos, la variedad de tendencias de desarrollo y los cambios en la agricultura y la silvicultura, que exigen una mayor diversificación de las rentas agrarias.

La segunda directriz plantea el acceso equivalente, eficaz y sostenible a las infraestructuras, mediante redes de transporte integrado, así como a la innovación y al conocimiento, de conformidad con el modelo de desarrollo policéntrico. Debieran ser especialmente considerados los problemas de frontera y de integración en las redes de transportes, las señales de congestión ante el aumento de los flujos de transporte, los déficits de accesibilidad y los desequilibrios en la divulgación científica y cultural.

La tercera directriz incluye objetivos de conservación y desarrollo del patrimonio natural y de gestión prudente del patrimonio cultural. De un lado, se considera preciso frenar la pérdida constante de biodiversidad,

concediendo particular atención a la utilización sostenible de los recursos hídricos. De otro lado, se identifica la conveniencia de hacer frente a las amenazas que sobre los paisajes derivan de la racionalización e intensificación de la producción agrícola, así como a la degradación que en las ciudades históricas deriva del turismo masivo, la contaminación, la especulación inmobiliaria y otras causas.

El horizonte de la ampliación de la Unión Europea hacia el Este es objeto de un especial capítulo en la Estrategia Territorial Europea. En tal sentido, aun cuando se considera que las tres directrices fundamentales mencionadas deberían ser válidas para los nuevos Estados miembros, no deja de resaltarse la incidencia de particulares condiciones políticas, administrativas, tecnológicas, ambientales y financieras. El horizonte de fuertes reducciones de la producción y el empleo, ligado a la insuficiencia de las infraestructuras, pueden conducir a un éxodo rural masivo y a la desintegración de la estructura territorial en estos países. De ahí la necesidad de utilizar adecuadamente los instrumentos de la política europea de desarrollo territorial.

La Estrategia Territorial Europea se define a sí misma (punto 22) como «documento jurídicamente no vinculante», indicando que «constituye un marco político para mejorar la cooperación entre las distintas políticas comunitarias que tienen efectos territoriales importantes, así como entre los Estados miembros, sus regiones y ciudades»; un marco que «no modifica las competencias actuales de las instituciones encargadas de las políticas comunitarias» y que se elabora «sin tener un carácter vinculante para los Estados miembros». No hay duda, en términos jurídicos, del estricto alcance programático de la Estrategia.

No obstante, la propia Estrategia Territorial Europea indica diversas modalidades de cooperación voluntaria, que pueden garantizar su aplicación en la práctica. A escala comunitaria, se dirigen recomendaciones a la Comisión Europea para que evalúe, de manera sistemática y periódica, los efectos territoriales de las políticas comunitarias (punto 167) o promueva una consideración coherente en foros internacionales de la Estrategia (punto 169). En el ámbito nacional, se sugiere a los Estados miembros «que tengan en cuenta de forma apropiada los objetivos y opciones políticas de la Estrategia Territorial Europea a la hora de elaborar su planificación territorial nacional» (punto 184). En el nivel regional, se proponen medidas de cooperación e información para conectar los sistemas de transporte regionales con los nudos de transporte nacionales e internacionales, desarrollar integralmente la infraestructura de transporte, mantener los núcleos de población en las zonas rurales, lograr un desarrollo sostenible de los paisajes rurales, coordinar la planificación urbanística, incorporando una gestión inteligente de los recursos hídricos, mantener y ampliar el patrimonio cultural (punto 183). También se estimula a las autoridades locales para participar en redes urbanas, promover modelos de transporte intermodal, cooperar con su entorno rural o mantener el patrimonio urbano (punto 183).

Entre las distintas actuaciones comunitarias vinculadas a la Estrategia

Territorial Europea cabe destacar la Red Europea de Observatorios de Ordenación Territorial (programa ESPON, 2001-2006). Se enmarca dentro de la iniciativa comunitaria INTERREG III, dependiente del FEDER, y cuenta con financiación conjunta de los Estados miembros.

La Red permite la cooperación entre diversas instituciones nacionales relacionadas con la ordenación del territorio, contando con un Comité de Seguimiento del programa, que integran los representantes de los Estados miembros y la Comisión Europea. Se puede, así, financiar proyectos de investigación directamente relacionados con la Estrategia Territorial Europea, atendiendo bien a las grandes directrices sobre policentrismo de ciudades, paridad de acceso a infraestructuras y a conocimiento y patrimonio natural y cultural, bien al impacto territorial de las políticas comunitarias de transportes, investigación y desarrollo, agrícola o de fondos estructurales, bien a los mecanismos transversales de coordinación territorial.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, DÉLEGATION À L'AMÉNAGEMENT TERRITORIALE ET À L'ACTION RÉGIONALE (1992): *Perspektiven einer europäischen Raumordnung*, Hannover, 196 págs. + 30 cuadros (ed. en alemán, francés e inglés).
- ASSOCIAZIONE ITALIANA DI DIRITTO URBANISTICO (2001): *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale (Atti del Quarto Convegno Nazionale, Messina-Taormina, 10-11 novembre 2000)*, Milano, Giuffrè, 450 págs.
- BUNDEFORSCHUNGSANSTALT FÜR LANDESKUNDE UND RAUMORDNUNG (1997): *Raumordnungspolitik in Spanien und Deutschland (Seminar in Segovia, 8-9 Juni 1995)*, Bonn, 240 págs. (ed. en alemán y español).
- CARDIA, Clara (1986): *Problemi e strategie della pianificazione territoriale in Europa. Francia e Inghilterra a confronto*, Milano, Franco Angeli.
- COMISIÓN EUROPEA (1992): *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 208 págs.
- COMISIÓN EUROPEA (1994): *Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 247 págs.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 89 págs.
- CONFERENCIA EUROPEA DE MINISTROS RESPONSABLES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2000): *Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Medio Ambiente, 32 págs.
- FEAL LAGO, Carlos (1970): *La ordenación del territorio en Europa. Estudio de la problemática a nivel europeo y análisis de los particulares sistemas nacionales*, Madrid, Ministerio de la Vivienda.
- FEAL LAGO, Carlos (1970): *La política francesa de ordenación en la última década*, Madrid, Ministerio de la Vivienda.
- FRIEDMANN, John, y WEAVER, Clyde (1981): *Territorio y función. La evolución de la planificación regional*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 334 págs.
- GARNER, J. F. (1976): *Derecho de la planificación territorial en la Europa Occidental*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

- HILDENBRAND SCHEID, Andreas (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*, Sevilla, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 541 págs.
- LAJUGIE, Joseph; DELFAUD, Pierre, y LACOUR, Claude (1979): *Espace regional et aménagement du territoire*, Paris, Dalloz.
- MARCOU, Gérard, y SIEDENTOPF, Heinrich (eds.) (1994): *Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio*, Zaragoza, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 274 págs.
- McLOUGHLIN, J. Brian (1971): *Planificación urbana y regional. Un enfoque de sistemas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- NÉMERY, Jean-Claude (1981): *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, Paris, LGDJ.
- NÉMERY, Jean-Claude (dir.) (1994): *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Economica, 706 págs.
- PAREJO NAVAJAS, Teresa (2004): *La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*, Prólogo de T. DE LA QUADRA-SALCEDO, Madrid, Pons.
- PÉREZ ANDRÉS, Antonio-Alfonso (1998): *La ordenación del territorio en el Estado de las autonomías*, Prólogo de P. ESCRIBANO COLLADO, Madrid, Pons, 826 págs.
- REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1995): Especial *Ordenación del Territorio*, «RARAP», núms. 6-7, págs. 357-503.
- URBAN (2003): *La ordenación del territorio europeo*, «Urban», núm. 8, págs. 7-92.