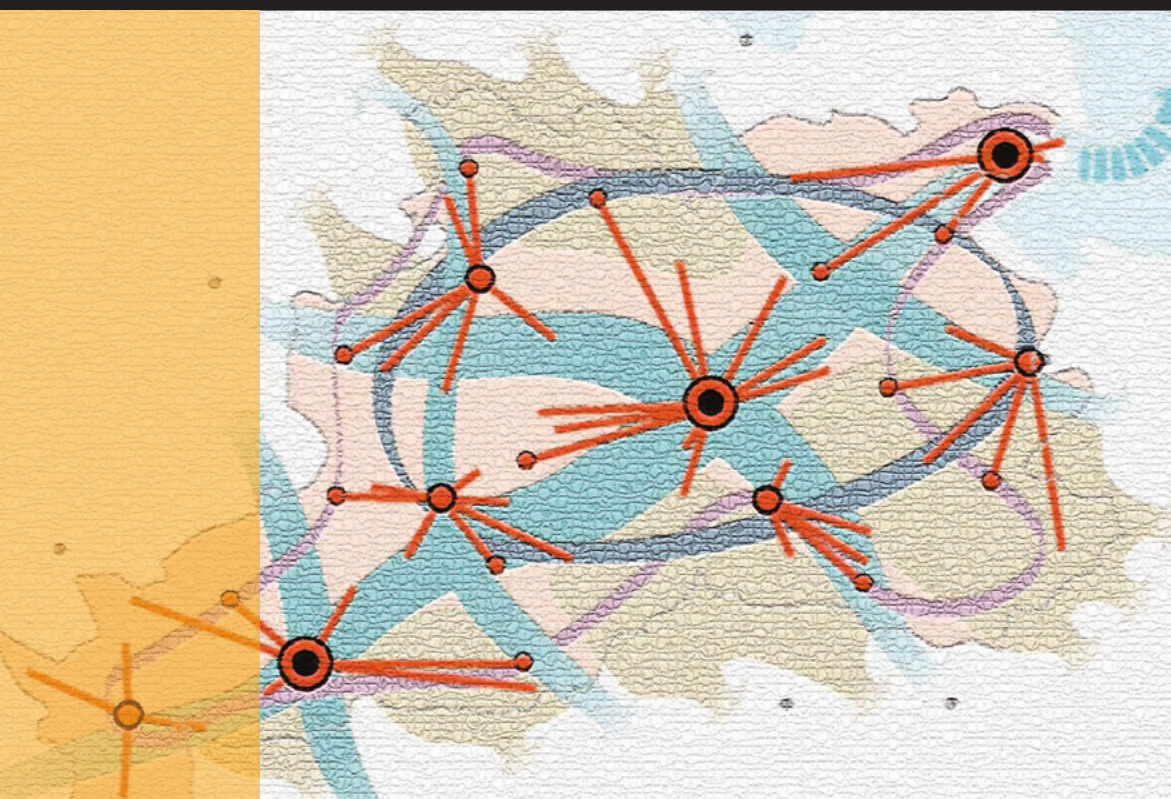


Joaquín Farinós
Joan Romero (eds.)

Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible

Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo



PUV

Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible

Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo

Joaquín Farinós y Joan Romero
(eds.)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

© Los autores, 2007

© De esta edición: Publicacions de la Universitat de València, 2007

puv.uv.es

publicacions@uv.es

Composición y maquetación: Addenda, 08010 Barcelona. www.addenda.es

Diseño de la cubierta: Luis Gómez

Tratamiento gráfico: Celso Hernández de la Figuera

ISBN: 978-84-370-6664-6 (papel)

ISBN: 978-84-9134-978-5 (PDF)

DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-978-5>

Edición digital

Contenidos

Relación de autores	7
Agradecimientos	9
El gobierno del desarrollo territorial sostenible. A modo de presentación	
<i>Joaquín Farinós y Joan Romero</i>	11
CAPÍTULO 1 Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política	
<i>Florencio Zoido Naranjo</i>	19
CAPÍTULO 2 Perspectivas para el desarrollo territorial europeo	
<i>Karl Peter Schön</i>	49
CAPÍTULO 3 Cohesión territorial: relaciones con la planificación territorial y la política regional	
<i>Simin Davoudi</i>	67
CAPÍTULO 4 El Método Abierto de Coordinación en planificación territorial a escala de Unión Europea	
<i>Andreas Faludi</i>	77
CAPÍTULO 5 Requisitos de la planificación territorial hoy. Evaluación de los procesos territoriales	
<i>Domingo Gómez Orea</i>	101
CAPÍTULO 6 Nuevas formas de derecho blando para la ordenación del territorio. Enseñanzas de la Estrategia Territorial Europea	
<i>Teresa Parejo Navajas</i>	119

Contenidos

CAPÍTULO 7 Tres propuestas para una relación efectiva entre las escalas regional y local en materia de ordenación del territorio	
<i>Andreas Hildenbrand Scheid</i>	147
CAPÍTULO 8 La nueva política territorial de Cataluña (2003-2006)	
<i>Oriol Nel·lo</i>	191
CAPÍTULO 9 Desarrollo sostenible, insularidad y gobierno del territorio: la experiencia del PTI de Menorca	
<i>Rafael Mata Olmo</i>	237

Relación de autores

- Joan Romero González**, catedrático de Geografía Humana y director del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Departamento de Geografía, Universidad de Valencia.
- Joaquín Farinós Dasí**, profesor titular de Análisis Geográfico Regional y miembro del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Departamento de Geografía, Universidad de Valencia.
- Florencio Zoido Naranjo**, catedrático de Análisis Geográfico Regional del Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Sevilla.
- Karl Peter Schön**, jefe de la Unidad I 3 de la European Spatial and Urban Development, Oficina Federal Alemana de Urbanismo y Ordenación del Territorio (BBR), Bonn, Alemania.
- Simin Davoudi**, catedrática de Planificación y Medio Ambiente en la School of Planning y directora de sistemas sociales en el Institute for Research on Environment and Sustainability (IRES) de la Universidad de Newcastle.
- Domingo Gómez Orea**, catedrático de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, Departamento de Proyectos y Planificación Rural, Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos, Universidad Politécnica de Madrid.
- Teresa Parejo Navajas**, profesora del Departamento de Derecho Público del Estado y miembro del Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente de la Universidad Carlos III de Madrid.
- Andreas Faludi**, catedrático de Spatial Policy Systems, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology.
- Oriol Nel·lo**, profesor titular del Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Barcelona y Secretario General de Planificación Territorial de la Generalitat de Catalunya.
- Rafael Mata Olmo**, catedrático de Análisis Geográfico Regional, Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Madrid.
- Andreas Hildenbrand Scheid**, profesor del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Sevilla.

Agradecimientos

Los editores de este volumen quieren expresar su agradecimiento a quienes han hecho posible que este nuevo proyecto editorial vea la luz. En primer lugar a los autores, apreciados colegas de diversa procedencia, tanto geográfica como académica, con los que comparten intereses y preocupaciones comunes en el campo de la planificación y la gestión territoriales, que aceptaron gentilmente preparar los textos para esta publicación. También a todo el personal de la sede en Valencia de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, marco en el que en septiembre de 2005 se celebró el seminario internacional que dio lugar a la mayor parte de las aportaciones incluidas en este volumen. Por último, nuevamente queremos expresar un especial reconocimiento a la Universidad de Valencia y al director del Servei de Publicacions de esta Universidad, que han puesto en marcha una nueva colección específica titulada «Desarrollo Territorial», en coedición con el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de las Universidades de Valencia y Jaume I de Castellón, del que este libro es el segundo número.

Joaquín Farinós y Joan Romero
Valencia, noviembre de 2006

El gobierno del desarrollo territorial sostenible.

A modo de presentación

Joaquín Farinós y Joan Romero

El presente libro recoge, además de dos invitaciones adicionales, las aportaciones, adaptadas o redactadas de nuevo con este fin, que fueron presentadas en el seminario internacional «Gobernanza del Desarrollo Territorial Sostenible: Estado de la cuestión en Europa y en España» celebrado en la sede de la UIMP-Valencia del 14 al 16 de septiembre de 2005, cuya dirección corrió a cargo de los editores de este volumen. Representa un nuevo hito en la labor que vienen desarrollando desde hace algún tiempo en materia de renovación de la práctica de gobierno del territorio y de planificación territorial en España, siguiendo de cerca los cambios que vienen operándose en el contexto europeo desde la aprobación del documento de la Estrategia Territorial Europea y sus desarrollos posteriores.¹

El título del libro insiste precisamente en la emergencia, trabada y no exenta de problemas —debido a las diferentes tradiciones, distribuciones competenciales rígidas, cuando no ineficientes—, de nuevos principios y nuevas formas de diseñar y aplicar las políticas territoriales o las políticas que tienen impacto territorial. Desarrollo territorial sostenible, gobernanza y territorialidad (entendida no sólo como especificidad territorial e identidad que otorga derechos, sino también como caldo de cultivo de donde surge la *ownership*, que permite a los actores de un territorio participar activamente en la elección de la visión territorial deseada para el propio territorio, concebido en interrelación con el resto de territorio-red, especialmente a escala de la Unión Europea) son las piezas clave en este nuevo y emergente paradigma de la planificación de las políticas.

Estamos asistiendo a una serie de cambios que están redefiniendo la situación en el seno de la UE (ampliación progresiva, incertidumbres sobre las posibilidades del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, nueva situación de las políticas europeas a partir del 2007, etc.). En este nuevo

1. Para una referencia a dos de estos trabajos, véase X.M. SOUTO (2006), «La Estrategia Territorial Europea: racionalización o privatización del espacio geográfico», *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* (Serie Documental de Geo Crítica) X, 664, 20 de julio, Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/b3w-664.htm>.

contexto que se avecina se ha abierto camino y se viene asentando, no sin dificultades, una mayor atención al impacto territorial de las políticas y, en el mejor de los casos, a las cuestiones plenamente territoriales (gestión del paisaje, de los recursos y de los riesgos naturales, urbanismo y nuevos usos del suelo, infraestructuras, calidad de vida...) y a las políticas con que poder afrontarlas. Podría decirse que tras la crisis de la planificación y los negativos efectos de su relajación se ha abierto una «tercera vía» que moviliza a políticos, técnicos, intelectuales y sociedad civil bajo la amplia y discutida idea de gobernanza y la recuperación del valor del territorio.

De esta forma se relacionan dos conceptos alrededor de los que se articulan los contenidos del presente volumen. Por una parte la territorialidad, por otra la ordenación del territorio o planificación del desarrollo territorial sostenible si atendemos a la denominación surgida tras la reunión de la CEMAT en Liubliana en septiembre de 2003. Siendo todavía una política pública confusa, a la ordenación del territorio se le han venido reconociendo triples naturalezas (véase figura 1), como también tres son los contenidos de un plan de ordena-

Figura 1 Interpretaciones / Estadios de la Ordenación del Territorio

Carta de Torremolinos	Instrumentos de la Administración	Según implicaciones técnicas / políticas²
— Disciplina científica	— Planeamiento	— Diagnóstico: análisis y definición del modelo territorial
— Técnica administrativa	— Normativa	— Método: técnicas e instrumentos con el fin de obtener los objetivos previamente definidos en un plan o estrategia
— Política transectorial ³	— Actuación administrativa	— Soporte y guía del proceso de toma de decisiones en las políticas con impacto territorial. (La viabilidad depende de la voluntad política y de la posibilidad de acuerdos entre los distintos niveles implicados)

Fuente: FARINÓS (2006): *Métodos de Análisis Territorial*, presentación del autor en el Workshop con el mismo título organizado por el Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad de Cantabria, celebrado el 18 de febrero en Santander; adaptado.

2. Para un mayor detalle, véase J. FARINÓS (2005), «Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional», *Eria* 67, pp. 219-235.

3. Desde este punto de vista sería «la política» para el buen gobierno del territorio, de acuerdo con la interpretación de PAREJO, JIMÉNEZ-BLANCO y ORTEGA (1998), *Manual de derecho administrativo*, Ariel, Barcelona, 2 vols., que por gobierno del territorio entienden una política específicamente territorial dirigida a racionalizar el conjunto de políticas públicas que inciden o repercuten en el territorio.

ción territorial: diagnóstico, planificación y gestión territoriales (véase texto de Gómez Orea en este mismo volumen).

Como recuerda uno de los autores (Hildenbrand) en este mismo volumen, también son tres las funciones que pueden otorgarse a la planificación del desarrollo territorial sostenible: la propia de ordenación, la de desarrollo y la de coordinación. La primera es típica de espacios sometidos a fuertes presiones en los usos del suelo y recursos naturales de los que pueden derivar fuertes impactos negativos, promoviendo la consecución de un modelo territorial sostenible (véase texto de Gómez Orea). Se correspondería pues con una función que podríamos calificar como más tradicional, y hasta ahora más preventiva cuando no paliativa. La misión de desarrollo, en cambio, presenta un carácter más potencial, y una cobertura geográfica menos sesgada que contempla además las relaciones multiescalares. Es propia tanto de los espacios menos como más desarrollados. En el primer caso para impulsar el desarrollo a partir de las propias condiciones (desarrollo endógeno aprovechando el capital territorial disponible). En el segundo para reforzar su papel como motores de desarrollo cooperando con su *hinterland* a nivel local y compitiendo, a escala internacional, con otros espacios en el contexto de la globalización tratando de convertirse, como dice el documento de la ETE, en zonas de integración económica mundial. Finalmente, la tercera función de coordinación se refiere a la forma en que se produce esta política, crisol de las políticas (en palabras de De la Quadra-Salcedo)⁴ o política pública dirigida a la planificación integral y transectorial del territorio (en las de Hildenbrand en este mismo volumen). No todos comparten, sin embargo, esta opinión y prefieren mantenerla acotada en los límites de una política sectorial dedicada a la planificación física de los usos del suelo, aspirando tan sólo a superar los límites impuestos por el urbanismo a escala local y prefiriendo la ordenación local de espacios supramunicipales. En este último sentido se manifiesta Zoido en este mismo volumen. Esta última función de coordinación se relaciona directamente con la gobernanza territorial, tanto en su dimensión vertical (de relaciones multinivel entre los diferentes niveles político-administrativos, en especial entre la escala local y regional, y el papel que éstos pueden jugar en esta materia —Hildenbrand, Nel-lo y Mata en este volumen—), horizontal (coordinación transectorial de las políticas y relaciones entre territorios), como de la participación de individuos y grupos organizados (tanto públicos como privados).⁵ El texto de Hildenbrand responde a un

4. T. DE LA QUADRA-SALCEDO (2004), *Prólogo*, T. PAREJO NAVAJAS (2004), *La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*, Madrid, Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente/Marcial Pons, 476 pp.

5. Para un mayor detalle sobre el concepto y las definiciones de gobernanza, véase FARIÑÓS (2005), *op. cit.*, y el First Interim Report del Proyecto ESPON 2.3.2, especialmente

análisis de la (negativa) situación en las relaciones de los niveles local y regional a nivel de Estado español y presenta algunas propuestas de solución basadas en un estudio comparado de diversas experiencias de cooperación territorial en el ámbito de la Unión Europea y también de Estados Unidos: entre municipios próximos, redes de ciudades, espacios metropolitanos, mancomunidades de municipios para la elaboración de planes subregionales de ordenación del territorio. Los textos de Nel-lo y Mata por su parte representan la parte más aplicada de esta obra, al cambiar el foco hacia algunas experiencias prácticas de planificación territorial que han incorporado los nuevos preceptos del desarrollo sostenible a escala regional (nueva política territorial de Cataluña, nuevas relaciones entre urbanismo y ordenación del territorio siguiendo las directrices de la ETE) y local (Plan Territorial Insular de Menorca, que integra el objetivo de la sostenibilidad y las políticas turística y rural en la ordenación territorial).

Para poder cumplir con las tres funciones citadas de la planificación del desarrollo territorial sostenible, las normas jurídicas e instrumentos tradicionales de carácter más formal se han demostrado insuficientes. Las de desarrollo y coordinación, combinadas, apuntan claramente a la dimensión integral de la política de ordenación del territorio, y a la necesidad de su concepción más estratégica, más participada, abriendo las puertas a un nuevo estilo de planificación territorial estratégica, al diseño de verdaderas estrategias territoriales.⁶ El documento de la Estrategia Territorial Europea, sobre cuya naturaleza como ejemplo de *soft law* a nivel comunitario trata el texto de Parejo Navajas, es el ejemplo más ilustrativo. Tal y como concluíamos recientemente en el informe final del proyecto Espon 2.3.2 sobre gobernanza territorial y urbana desde la escala de la UE a la local, la planificación territorial puede convertirse en una forma de desarrollar la nueva gobernanza territorial al combinar la coordinación de las políticas con las nuevas prácticas de gobernanza multinivel y la participación.

Una posibilidad, sin embargo, que también se enfrenta a importantes, y en ocasiones, motivadas reticencias asociadas la mayoría de las veces al escaso rigor metodológico en su diseño y evaluación, que las pueden convertir en meros ejercicios voluntaristas con muy escaso grado de concreción. Sin em-

el capítulo primero. El mismo proyecto ofrece en su Second Interim Report (sección 4.1 del capítulo cuarto) y en su Draft Final Report (sección 2.1 del capítulo 2 del sumario, y sección 1.3 del capítulo primero del texto principal del citado informe), su propia de definición de Gobernanza Territorial. (Los textos de los informes referidos pueden encontrarse en http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/index_EN.html).

6. Esta misma idea es la que defendía Louis Albrechts en algunos de sus recientes artículos (L. ALBRECHTS (2004), «Strategic (spatial) planning reexamined», *Environment and Planning B: Planning and Design* 31(5), pp. 743-758; y (2006): «Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia», *Environment and Planning A* 38(6), pp. 1149-1170).

bargo la planificación territorial estratégica se ha demostrado útil en algunos casos, de igual forma que los viejos instrumentos de ordenación, aun siendo técnicamente perfectos y jurídicamente impecables, inaplicables. La experiencia demuestra que una combinación de ambos ha venido dando resultados positivos en algunos casos y bajo determinadas condiciones. Es precisamente en este ejercicio de estudio comparado y de identificación de buenas prácticas (y a poder ser de *benchmarking*), en el que se basan buena parte de las posibilidades de una ordenación del territorio a nivel europeo respetando las particularidades de cada uno de los Estados.

También al combinar la segunda y tercera de aquellas tres funciones es cuando mejor podemos dar entrada al concepto de territorialidad. El concepto se aborda desde perspectivas, y también de formas, distintas (Zoido, Schön, Davoudi, Faludi). Los textos de Zoido, más centrado en la primera de las funciones de la ordenación del territorio, y de Davoudi, que combina las dos restantes, insisten desde dos puntos de vista distintos sobre las relaciones entre territorialidad y derecho de ciudadanía, entre territorialidad y estado de bienestar y modelo social europeo; en el segundo caso a partir del poliédrico concepto de cohesión territorial. Un concepto éste que también es el *leitmotiv* del texto de Faludi, más orientado hacia la función de coordinación, prestando una mayor atención al posible método —Método Abierto de Coordinación— para poder desarrollar esta política como alternativa a la ordenación del territorio a escala europea. El de Schön, por su parte, también recoge este concepto angular de cohesión territorial, pero se sitúa más en la función de desarrollo y competitividad. Se trata de una interpretación complementaria respecto de los textos de Davoudi y Faludi, tanto del objetivo de la cohesión territorial como de la planificación del desarrollo territorial sostenible a nivel europeo, proponiendo las posibles naturalezas del Espon para facilitar los indicadores necesarios sobre los que poder basar el diseño de las políticas para conseguir este objetivo. Los tres textos se corresponden con las dos interpretaciones que la tradición francesa y alemana hacen de la política de cohesión territorial. Mientras la primera se centra en la localización del desarrollo económico y en las posibles actuaciones del gobierno al respecto, la segunda se esfuerza en combinar las necesidades de desarrollo con las capacidades del territorio —aquello que se ha dado en llamar el capital territorial existente— para que este desarrollo territorial sostenible sea viable.

Así pues, el conjunto de aportaciones que completan este volumen resultan en cierta medida complementarias. Puede que el lector advierta durante su lectura que los argumentos presentados por los autores aparentemente parecen estar encontrados (por ejemplo planteando la disyuntiva entre planeamiento duro o blando, entendimiento de la ordenación territorial y necesidad de concreción del plan...), pero finalmente podrá percibir una tendencia a la confluencia, que no es más que el reflejo de la viva discusión y reflexión sobre esta práctica en la que nos encontramos inmersos. Su lectura, por tanto,

puede ayudar a formarse una idea no sólo de cuáles son, sino también de cómo se tratan de abordar en la actualidad, las cuestiones clave para poder afrontar con éxito el reto del desarrollo territorial sostenible: cuál es el papel del territorio, cuál el de la planificación territorial, con qué instrumentos y estilos, y el papel que puede jugar la gobernanza como método para poder conseguirlo. Nuevamente, como ya se hizo en un trabajo previo,⁷ referenciar la visión española en el marco europeo cada vez se demuestra no sólo útil sino también natural.

Es éste todavía un proceso abierto y en construcción, para el que deberán habilitarse progresivamente espacios de encuentro en los que poder acotar algunas de las grandes cuestiones que todavía no han sido resueltas y aún permanecen abiertas. Por ejemplo la de la propia naturaleza de la planificación del desarrollo territorial sostenible: ¿política integral o mera planificación física, o ambas a la vez? Acerca de su objetivo, o al menos su objetivo prioritario, si es posible combinar los tres citados en esta presentación y de qué forma. También respecto al método (¿predominantemente técnico o participado?) y de la escala más apropiada (¿una, varias o todas?), cuestión relacionada con el problema de la distribución de competencias y de la posibilidad de proceder de acuerdo con la idea de soberanías múltiples (no exclusivas por tanto) coordinadas entre sí (en la línea por ejemplo de lo sugerido para el Método Abierto de Coordinación). Si se puede recurrir a una planificación más flexible y reconocer tanto la necesidad de instrumentos como los planes de ordenación, pero también su insuficiencia.⁸ Si apostar decididamente, o no, por una nueva planificación territorial estratégica.

Cada vez son menos los que a estas alturas dudan de que las normas jurídicas no resultan suficientes y que por tanto también se requieren nuevas formas de gobernanza territorial caracterizadas por la participación, la coordinación, cooperación y concertación. Pero cambiar rutinas es complicado, requiere de tiempo y recursos. A pesar de ello ya hay experiencias, aunque no demasiado numerosas, de las que poder aprender en Alemania, Francia, Holanda, Italia, Suiza y Reino Unido. No se trata de efectuar un simple ejercicio de seguidismo, sino de tratar de aprovechar experiencias que han demostrado tener efectos positivos en sus territorios.

La situación en la UE no sólo puede servir para ser tomada de referencia,

7. J. ROMERO y J. FARINÓS (eds.) (2004), *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, Gijón, Trea, Colección Desarrollo Local.

8. Aceptar que la ordenación del territorio pueda ser una «planificación flexible» abre la discusión sobre la necesidad y pertinencia del «Plan» o, en palabras de F. INDOVINA (2004), «Per què el planejament avui?», *Territori i Ciutat. Butlletí digital de l'Oficina Tècnica de Cooperació* 17, Barcelona, Diputació de Barcelona, pp. 1-7, p. 6, del tránsito del «Plan» a la «Planificación», entendida esta última como el elemento de coordinación del plan con el resto de las políticas.

sino también para poder aprender a anticiparse a los cambios advirtiendo tendencias, por ejemplo la progresiva territorialización de las políticas y la creciente importancia de la cooperación territorial, tercero de los objetivos para la política de cohesión en el próximo período de programación 2007-2013.⁹ La cuestión de la cooperación territorial, elemento clave para la cohesión territorial para el conjunto de la UE, se encuentra bien representada a lo largo del libro y se aborda desde diferentes escalas: transnacional (Faludi), entre ciudades más allá de las propias fronteras asociada a la idea de policentrismo (Davoudi), entre territorios vecinos o no (Hildenbrand) y entre municipios vecinos (Zoido, Hildenbrand y Nel-lo). Las escalas transnacional y subregional parece que empiezan a convertirse en las más adecuadas para la cooperación territorial de cara al futuro.

Pero la oportunidad de una publicación como ésta no se reduce únicamente al campo académico o profesional. La posibilidad y capacidad de los poderes públicos del Estado español de conocer y poder preparar sus estrategias, no sólo en materia de política de cohesión, entiéndase los fondos, sino también a la hora de participar e influir en la próxima ronda del programa ESPON, resulta una cuestión de primer orden en el plano político. Para tratar de resolver bicefalías o relaciones de hiponimia entre ministerios (de Hacienda y de Medio Ambiente), pero también desajustes en la coordinación multinivel entre Gobierno central y Comunidades Autónomas, y entre los poderes locales y regionales. No es la primera vez que sostenemos este argumento,¹⁰ por entonces con

9. El Tercer informe de la Cohesión (Comisión Europea (2004), *Una nueva asociación para la cohesión. Convergencia, competitividad, cooperación. Tercer informe sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas), como también las posteriores «Directrices Estratégicas Comunitarias para la Cohesión 2007-2013» (Comisión Europea (2005), *Non paper on the Strategic Community Guidelines for Cohesion 2007-2013*, 27 de abril de 2005, 23 pp., más anexo de mapas; después convertidas en Comunicación oficial —COM(2005) 0299, de 5 de julio de 2005—) contemplan la cooperación territorial como una de las prioridades para la política de cohesión. Esta cooperación se ajusta de forma explícita al objetivo del desarrollo territorial a escala europea, a través de la idea de «petites Europe» y en un horizonte a largo plazo. La cooperación territorial ha llegado a convertirse en uno de los tres objetivos de la futura política de cohesión para el próximo período de programación, junto con los de convergencia (tradicional objetivo 1) y de competitividad (objetivo 2).

10. J. FARINÓS (2001), «¿Qué nueva política regional para el 4º periodo de programación? Implicaciones con la ETE y las nuevas formas de gobernanza», comunicación presentada a la *XXVII Reunión de la Asociación Española de Ciencia Regional*, «Cambios regionales en la UE y nuevos retos territoriales», Madrid, del 28 al 30 de noviembre, 24 pp.

En la misma línea hemos desarrollado otros trabajos como J. ROMERO y J. FARINÓS (coords.) (2005), «Desarrollo Territorial Sostenible en España: Experiencias de Cooperación», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 39 (número monográfico); y J. ROMERO (2006), *España inacabada*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València.

escaso éxito aparentemente. Sin embargo, casi cinco años después, los días 8 y 9 de junio de 2006 se celebraba en Baden, bajo presidencia austríaca, una reunión de técnicos de alto nivel «*Governance of Territorial Strategies: going beyond strategy documents*», de carácter totalmente informal, que no vincula en modo alguno a los Estados, pero que no puede ser entendida sino en el marco de la preparación de las discusiones venideras sobre las perspectivas financieras para la futura política comunitaria de cohesión, a la que asistieron como representantes del Estado español algunos de los técnicos del Ministerio de Economía y Hacienda, responsable de la gestión de dichos fondos, presentes en la citada reunión del año 2001. Esperamos que iniciativas editoriales como la presente puedan contribuir de algún modo a quemar etapas en el desarrollo de una agenda todavía pendiente, la del buen gobierno para el desarrollo territorial sostenible de los territorios españoles en el marco de una Unión Europea ampliada.

1 Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política

Florencio Zoido Naranjo

1. Planteamientos generales y conceptuales

Este texto es una reflexión personal sobre el territorio y su gobierno, principalmente sobre la parte del mismo que corresponde a la ordenación del territorio, una práctica política concreta y diferenciada, de desarrollo relativamente reciente en la mayoría de los niveles territoriales de la organización política. Sostiene una posición científica y técnica que proviene de la experiencia directa en docencia, ejercicio profesional libre y responsabilidad pública en tareas de planificación territorial municipal, comarcal y regional, así como en conocimientos indirectos —bibliográficos, principalmente— de dicha práctica en otros dos niveles políticos: estatal y comunitario europeo. Una experiencia adquirida esencialmente en relación con instrumentos de ordenación referidos a espacios de Andalucía,¹ que se estima de utilidad para otros ámbitos, principalmente españoles, aunque adaptable a otras situaciones y ordenamientos jurídicos.² Expresa también una actitud personal comprometida con las consecuencias reales de la ordenación territorial, que no desprecia los ejercicios teóricos, pero que reclama a los mismos una proyección útil inmediata, ante el dinamismo y gravedad de los procesos que están afectando negativamente a multitud de territorios.

Esta reflexión se hace desde el enfoque y los métodos de la Geografía, una disciplina que ha hecho aportaciones significativas al conocimiento y utilización humana del espacio geográfico durante una larga etapa histórica y que se esfuerza en la actualidad por sintetizar metodologías de análisis e intervención

1. Principalmente docencia en enseñanza de la asignatura «Ordenación del territorio» en la titulación de Geografía, elaboración y aprobación de planeamiento urbanístico; realización de estudios y planes territoriales subregionales y de estudios y propuestas de ordenación regional.

2. Véase *Plan Montevideo. Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005*, Intendencia Municipal, 1998, 300 pp. Se trata de una aplicación de los planteamientos aquí desarrollados, adaptada a una situación de debilidad jurídica por ausencia de legislación estatal, y muy escasa implantación administrativa de la política de ordenación; realizado entre 1995 y 1998 y aprobado definitivamente, está siendo desarrollado en la actualidad mediante planes especiales e intervenciones singulares.

en espacios reales, comprensivas de la complejidad de los territorios en sus diferentes escalas y que ofrezcan soluciones a los objetivos de desarrollo sostenible, bienestar y convivencia democrática pacífica de toda sociedad. Aunque la ordenación del territorio (en su sentido más amplio que incluye al urbanismo) es esencialmente una práctica que requiere —en cualquiera de las posibles escalas o niveles políticos de su aplicación— un enfoque y ejercicio multidisciplinar, la amplitud y capacidad de síntesis de la mirada geográfica conviene a los propósitos integradores y transversales de la ordenación territorial. Los problemas y dificultades de carácter conceptual teórico y metodológico de los que actualmente adolece provienen, en gran medida, de haber sido planteada desde enfoques parciales o sectoriales. Baste un ejemplo en este sentido: el urbanismo, aunque tiene atribuida la ordenación de todo el término municipal, es en la actualidad una actividad dirigida esencialmente a orientar el proceso edificatorio; el mero uso del término «urbanismo» trasluce dicha práctica dedicada históricamente a inducir o controlar los procesos de urbanización y construcción. Ante la magnitud y virulencia de los conflictos que afectan al territorio (erosión, agotamiento de recursos hídricos, incendios forestales, pérdida de diversidad biológica y paisajística, contaminación, incremento de la duración de los desplazamientos cotidianos, proliferación de espacios de exclusión social...) se pone en evidencia la importancia del paso del «urbanismo» a una ordenación comprensiva y completa de todos los usos del suelo a escala local.

De primordial importancia es, por tanto, aclarar y profundizar los aspectos más básicos de la ordenación del territorio, tanto teórica como metodológica y procedimentalmente, para su proyección en un ejercicio real. Igualmente necesario es insistir en que toda política tiene que estar fundada en conceptos jurídicos determinados y en que su existencia representa un valor añadido de utilidad social.

1.1. Territorio y ordenación

Los conceptos primordiales de la actividad que nos ocupa figuran en los términos de su propia expresión literal: «territorio», «ordenación» (por separado) «ordenación del territorio» u «ordenación territorial» (como locución unitaria y diferenciada de «organización territorial», «política territorial» y otras próximas pero no idénticas), «modelo territorial», «territorialidad», «estructura» y «sistema territorial», «cohesión» y «diversidad territorial», etc. Deben ser definidos con precisión tanto en su sentido general o básico, como en su aplicación a las diferentes «escalas» o «niveles espaciales»; estos dos últimos conceptos también deben ser bien diferenciados, ya que su continua utilización sinónima genera confusiones importantes.³

3. Para un mayor desarrollo y precisión en relación con todos estos términos y expresiones véase GRUPO ADUAR (2000).

Aunque el término territorio ha producido un amplio debate en diversas disciplinas (Antropología, Biología, Derecho, Geografía...), al vincularlo aquí a una política es tomado en su acepción más común y de mayores repercusiones públicas: el espacio geográfico delimitado y atribuido a un grupo humano o sociedad, sobre el que ésta se asienta, al que da forma en su proceso de ocupación y al que atribuye valor causal en la formación de sus rasgos culturales, o incluso simbolismos de identidad y espirituales. Por todas esas razones, el territorio ha sido valorado en diferentes lugares y momentos históricos como un componente principal de proyectos o realidades de convivencia unitaria de diversa entidad. En las *politeias* que alcanzan un nivel diferenciado (no necesariamente soberano) el territorio, junto al propio grupo humano, determinados rasgos culturales (lengua, religión, manifestaciones artísticas...) y las normas de convivencia compartidas, es considerado un hecho primordial cuya posesión y control no deben perderse por causa alguna; más adelante se abordará la cuestión del exceso de simbolismo político atribuido a veces al territorio, así como la actual necesidad, en determinados contextos, de abrir y flexibilizar las ideas sobre los territorios propios y/o compartidos.

Los términos «orden», «ordenar», «ordenación», «ordenamiento»... contienen también un amplio campo semántico que puede favorecer ambigüedades y conflictos en relación con prácticas de consecuencias tan directas e inmediatas como las que afectan al territorio, sobre todo en las escalas espaciales y niveles de organización territorial más básicos. El sentido primordial aquí atribuido a «orden» u «ordenación» en relación con determinadas prácticas políticas, se refiere a la localización, delimitación y situación (disposición relacionada con otros) de los hechos presentes en el espacio o ámbito considerado; principalmente de aquellos elementos a los que se atribuyen funciones básicas, estructurantes, estratégicas o con mayores repercusiones en un orden territorial deseado o modelo territorial.

Esta actitud de ordenar o disponer correctamente las cosas en un espacio forma parte del raciocinio⁴ y de los procesos educativos básicos (ordenar la propia habitación, los libros en una estantería, la vajilla y cubiertos sobre una mesa...); obviamente se hace más compleja y difícil conforme se amplía y diversifica el ámbito que debe ser ordenado. En cualquier caso depende sustancialmente de las siguientes causas principales: los objetivos para los que se busca el orden, los valores que se atribuyen a dicho orden y, finalmente, las características físicas (dimensiones, materiales, conformación...) del espacio que se pretende ordenar y que actúan como condicionantes y/o límites de la ordenación.

4. Aunque la geometría regular y el orden geométrico están también en la naturaleza, la disposición ordenada sobre el espacio de hechos humanos es cultural, no aparece en todos los pueblos primitivos, pero en nuestro contexto de civilización está largamente asentada. Véase GLACKEN (1996).

Pierre Merlin (MERLIN y CHOAY, 1996: 35 y ss.) ha definido la ordenación del territorio (*aménagement du territoire*) como «la acción y la práctica (en mayor medida que la ciencia, la técnica o el arte) de disponer con orden en el espacio de un país la población y sus actividades, los equipamientos y los medios de comunicación, con visión prospectiva y tomando en cuenta las limitaciones naturales, humanas, económicas o incluso estratégicas». Esta definición concuerda con lo anteriormente dicho, pero resulta excesiva como actitud o posicionamiento práctico y, a la vez, paradójicamente, es insuficiente para su aplicación en los diferentes niveles de organización territorial; parece reflejar la mentalidad absolutista que explica las actuaciones del despotismo ilustrado o de la planificación centralizada soviética, pero no puede ser aplicada por igual a municipios, comarcas, regiones o Estados mediante procedimientos de planificación democrática. De ella se pueden retener, no obstante, dos consideraciones generales de interés: Las políticas de ordenación territorial deben seleccionar algunos aspectos de la realidad espacial considerados relevantes (núcleos de población, redes viarias, equipamientos sociales...); dichas opciones se realizan en función de unas determinadas limitaciones o condicionantes (naturales o generados por la actividad humana) y de unos valores que preceden a la acción de ordenar.

1.2. La ordenación como política

La ordenación trata por tanto esencialmente de la buena disposición del «artificio humano» sobre el territorio, seleccionando acciones o elementos prioritarios, estratégicos, estructurantes o desencadenantes, aunque teniendo en cuenta condiciones y limitaciones ecológicas, económicas, históricas, demográficas, jurídicas... En la práctica real esta política no puede abarcar todos los aspectos del territorio. Un plan de ordenación debe expresar, mediante la cartografía de escala adecuada a su nivel político territorial, las localizaciones, delimitaciones y relaciones espaciales de los hechos a los que atribuye valor en el orden territorial deseado, teniendo en cuenta las causas que los explican; pero no puede ser un instrumento de previsión y control de todos los hechos presentes en el territorio, ni de todos sus factores causales. Un ejemplo puede aclarar este planteamiento; el plan de ordenación debe reservar el suelo necesario para las viviendas o los equipamientos previstos, o indicar las vías y lugares de acceso al transporte público, pero no es un plan de vivienda, de todas las dotaciones sociales, ni del transporte público; asuntos de interés y complejidad en sí mismos que exigen sus propios instrumentos normativos, de planificación y gestión.

Este posicionamiento es con frecuencia criticado como reduccionista o formalista; se aduce que, si se aborda solamente la conformación espacial de los hechos y se minusvaloran las causas, se obvia la raíz de los problemas y éstos

persistirán. Pero estas y otras actitudes maximalistas sobre la ordenación territorial han desembocado generalmente en su inviabilidad;⁵ no tienen en cuenta la complejidad real de la organización política en sus dimensiones verticales (distintos niveles de organización territorial) y horizontales (distintos departamentos o áreas de gestión). La experiencia internacional comparada está mostrando⁶ que la ordenación del territorio debe ser una política específica, no una «superpolítica»; el territorio tiene que ser ordenado con las aportaciones y decisiones de los diferentes niveles y departamentos que inciden en la administración y gobierno del territorio.

En el contexto europeo y español, sigue siendo necesario abrir camino, implantar y desarrollar la ordenación del territorio en todos los niveles políticos. En España esta práctica ha tardado casi un siglo en afianzarse a nivel municipal (el periodo que abarca desde la aparición de los primeros planes de ensanche hasta la creación de las primeras gerencias municipales de urbanismo); está todavía en fase de instauración e incipiente desarrollo a nivel comarcal y regional⁷ y nunca ha tenido presencia suficiente ni capacidad decisoria en la organización política estatal; baste recordar como hecho significativo al respecto que el Plan Nacional de Urbanismo, legalmente previsto desde 1956, nunca llegó a presentarse y que la Administración General del Estado está actualmente desprovista de cualquier competencia en ordenación territorial por la Constitución española (Artículo 148.3), cuestión sobre la que se volverá más adelante.

1.3. El modelo territorial

El *Diccionario* antes recomendado para abordar la terminología de la ordenación territorial insiste al definir esta práctica en su progresiva orientación a establecer los «modelos territoriales» de los ámbitos que en cada caso corresponda.⁸ Con esta opción —claramente más general y abstracta que la de Pierre Merlin— se pretende, sin embargo, poner un énfasis indirecto sobre los siguientes aspectos:

5. La organización del aparato político, en cualquier nivel territorial es todavía esencialmente sectorial; a duras penas va asimilando políticas transversales y, salvo en regímenes dictatoriales, no admite departamentos o áreas que quieran situarse por encima de los demás; esta última opción ha fracasado en organizaciones democráticas, incluso en regímenes abiertamente presidencialistas.

6. Véase HILDENBRAND SCHEID (1996).

7. Véanse cuadros sobre aprobación de leyes y planes de ordenación territorial en Feria, RUBIO y SANTIAGO (2005).

8. GRUPO ADUAR (2000), pp. 244 y 245.

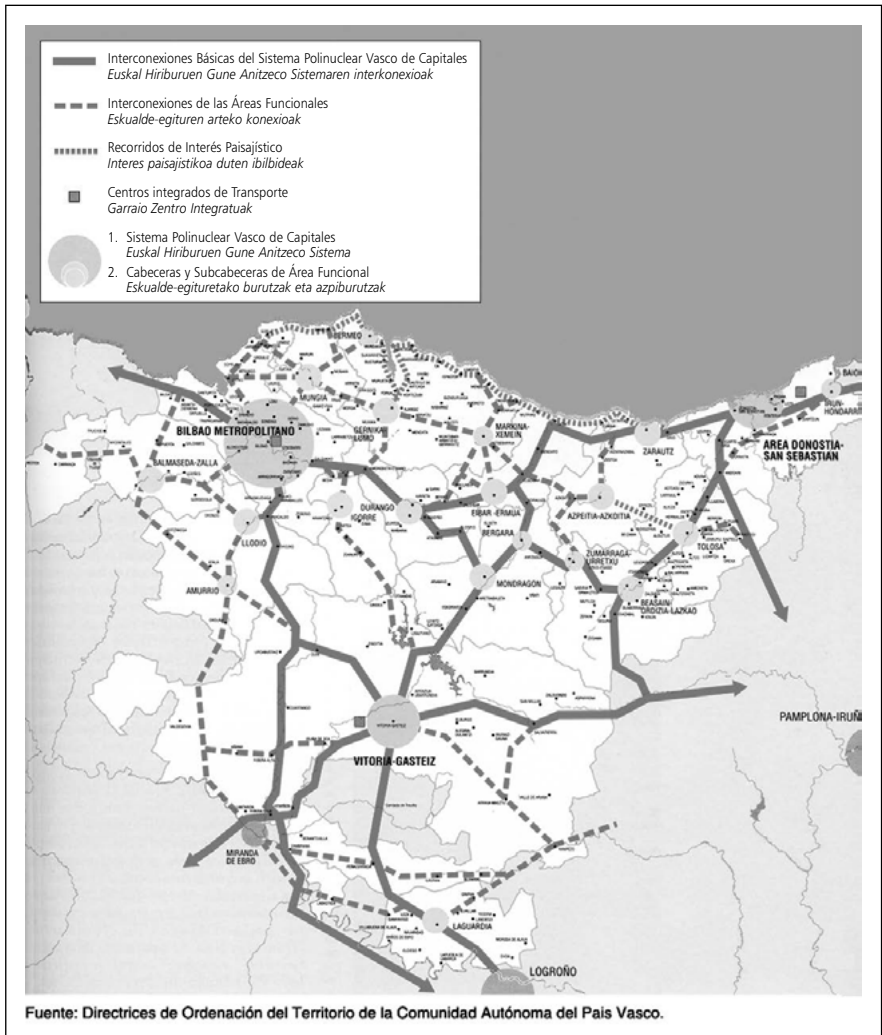
- 1º La política de ordenación —expresamente su instrumento principal, el plan— debe concretarse en la expresión de un modelo territorial.⁹ Además de establecer dicho modelo territorial, debe inducir, seguir o adecuar la realización del mismo, mediante la participación y desarrollo de los programas de los diferentes niveles políticos (coordinación vertical) y departamentos de la administración que formula el plan (coordinación horizontal).
- 2º El modelo territorial tiene que ser expresado de diferentes maneras en las distintas escalas espaciales y niveles políticos, pues en cada uno de ellos intervienen de distinta forma la dimensión, la complejidad y características del ámbito tratado, la distribución de competencias, el grado de implantación y desarrollo de la ordenación territorial... entre otros posibles factores.
- 3º El debate académico sobre la ordenación territorial en general, o sobre un determinado modelo territorial, no debe olvidar que sus propuestas corresponden al ámbito político. Obviamente deben estar fundamentadas en datos objetivos, métodos contrastados y procedimientos rigurosos, etc., pero su viabilidad depende de acuerdos en sede política, si bien éstos no deben tergiversar, desvirtuar o desnaturalizar los fundamentos científicos y técnicos del modelo propuesto ni las garantías de los procedimientos reglados. La idea de «modelo territorial» denostada en círculos intelectuales y técnicos por su supuesta rigidez durante las décadas de 1970 y 1980, ha sido recuperada en fechas más recientes desde el convencimiento de que la posible inflexibilidad sería, en todo caso, del conjunto de la práctica política, no de uno de sus componentes.

Se entiende aquí por modelo territorial la expresión gráfica del orden territorial deseado, generalmente esquemática, aunque en mayor o menor grado —según la escala y/o nivel político— del plan de que se trate. Tres tipos de hechos están siempre presentes en todo modelo territorial (mapa 1.1):

- 1) La delimitación del ámbito de ordenación (basada o no, según los casos, en demarcaciones políticas preexistentes). Aspecto decisivo pues los planes de ordenación territorial tienen por lo general valor normativo y crean una territorialidad propia o, si se prefiere, un régimen de actuación diferenciado en el espacio al que afectan.
- 2) Los hechos o elementos del territorio tratado a los que se confiere una capacidad articuladora o de cohesión (concebidos generalmente como estructuras y/o sistemas territoriales).¹⁰

9. Véase el uso que se hace de este concepto en las *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, Servicio Central de Publicaciones, 1997, 385 pp.

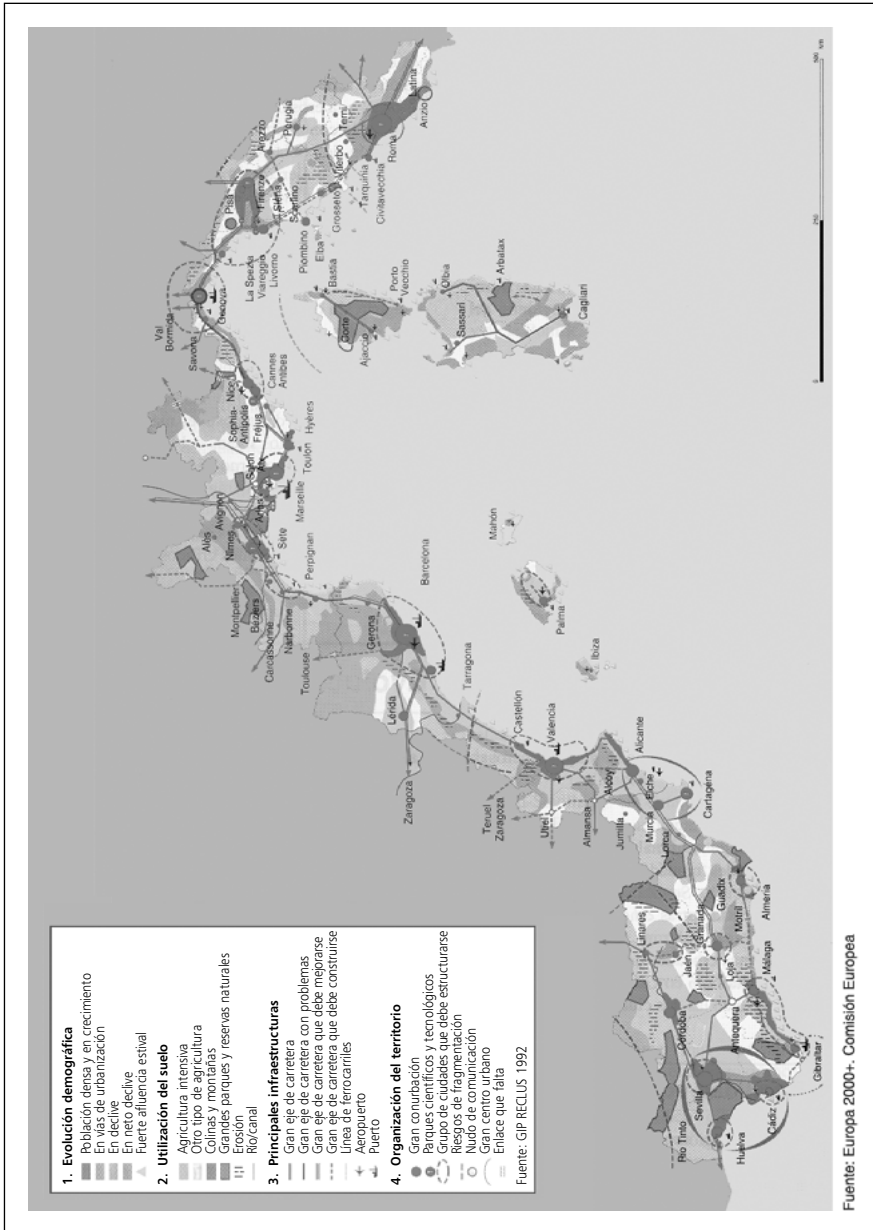
10. Véase GRUPO ADUAR (2000), pp. 158 y 335-336.



Mapa 1.1. Elementos del modelo territorial para el País Vasco

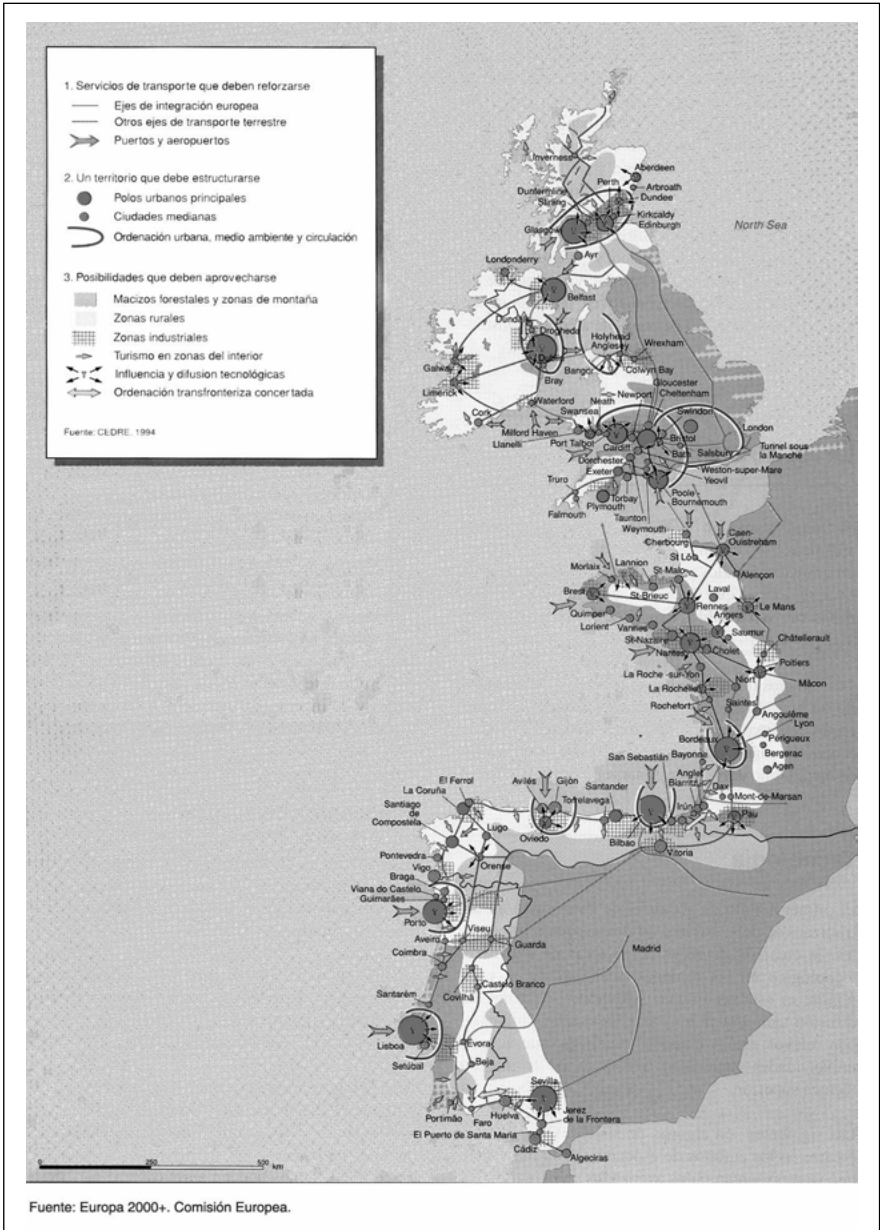
- 3) La distinción, en el ámbito delimitado, de áreas que requieren un tratamiento diferenciado, bien porque se consideren sus peculiaridades como factores limitantes, como recursos o valores a preservar, o bien para eliminar situaciones de desigualdad entendidas como desequilibrios territoriales.

Para que dicho modelo esté justificado debe vincularse causalmente a los procesos y escenarios de carácter ecológico, demográfico, económico y social que lo harán posible en el futuro. Los modelos territoriales deben ser planteados



Mapa 1.2. Evolución tendencial para el área del Mediterráneo occidental

a medio y largo plazo (ocho o más años) y, lógicamente, ser adaptados o revisados en función de cambios sustanciales en las circunstancias que los hacen realidad. La complejidad de los territorios (en cualquier escala o nivel político) aconseja relacionar de forma posibilista la «evolución tendencial» de dicho



Mapa 1.3. Propuestas para un modelo territorial futuro del Arco Atlántico

modelo con la «orientación voluntarista» o propuesta, según la terminología de los documentos comunitarios de ordenación territorial (mapas 1.2 y 1.3).¹¹

11. Véase COMISIÓN EUROPEA (1994).

La identificación de los componentes principales del modelo territorial, su expresión cartográfica y las determinaciones normativas establecidas para su ejecución o realización no pueden ser iguales en los planes de diferente escala o nivel político (comparar los mapas 1.1 y 1.3). Al contrario, deben ser abordadas y resueltas técnicamente —desde su expresión y concreción formal en la cartografía hasta su vinculación causal— de forma adecuada a la escala o nivel de planificación y de acuerdo con el régimen competencial existente. A este respecto obsérvese que en los ordenamientos legales europeos se encuentra habitualmente un cierto «gradiente de vinculación-determinación»; es decir, en los planes de ámbitos espaciales más extensos correspondientes a la Administración del Estado se establecen los vínculos de interés general que deben ser respetados en los otros niveles políticos (regional, comarcal, municipal), pero se expresan espacial o cartográficamente, de manera menos precisa, proponiéndose su progresiva concreción en esos otros niveles de ordenación. Este planteamiento secuencial o gradual es válido tanto para estructuras o sistemas de cohesión como para la distinción de áreas. Ambos tipos de hechos son reflejados con localizaciones y delimitaciones de gran detalle —ajustadas a las parcelas— en la ordenación local y con trazados indicativos o referencias muy generales a los territorios componentes (comarcas, regiones o Estados en las formulaciones de ámbitos más extensos). De esta manera se hace posible —tanto en términos conceptuales y técnicos como políticos— el cumplimiento del principio de subsidiariedad. En los instrumentos de ordenación emanados de la Unión Europea todas las propuestas de ordenación territorial son indicativas y están reflejadas en esquemas cartográficos muy sencillos.

1.4. Escalas y niveles de ordenación

Llegados a este punto parece conveniente aclarar las reiteradamente aludidas exigencias de la ordenación territorial según la escala y/o nivel político de aplicación. La frecuente confusión de estos dos conceptos da lugar a errores y conflictos de diversa naturaleza. Desde la Geografía se ha insistido en la importancia de la escala espacial a la que se describen o se intenta entender los hechos.¹² Comprender cómo son y qué factores explican grandes espacios unitarios de millones de kilómetros cuadrados como el Sáhara o el Mediterráneo, requiere acudir a conceptos analíticos, procesos y causas de similar entidad; ello es tan necesario como descubrir y conocer las causas de las excepcionales condicio-

12. La consideración de la escala ha dado lugar a un importante debate teórico y metodológico durante la segunda mitad del siglo XX en distintas escuelas geográficas; el concepto se ha aplicado también al tiempo y relacionado causalmente con la dialéctica global-local. Aquí se utiliza exclusivamente en su dimensión espacial y como recurso analítico o metodológico.

nes ecológicas presentes en la oquedad de unos pocos metros cuadrados de un barranco sobre las tierras volcánicas de Canarias, por ejemplo. La apelación a la escala ha sido un recurso conceptual y metodológico que ha permitido importantes avances en el conocimiento de determinados hechos geográficos.

Dicho enfoque es también de utilidad para la ordenación del territorio. Conseguir una mayor cohesión territorial del amplio espacio europeo necesita unos instrumentos *sui generis*, como la mayoría de los comunitarios, y apela a unos hechos (redes transeuropeas, «eslabones perdidos» del Plan Delors, policentrismo...) completamente diferentes de las cuestiones que hay que abordar en un plan de reforma interior de un centro urbano histórico, por ejemplo.

Otro asunto, de diferente naturaleza, es el nivel político al que se efectúe la ordenación del territorio, generalmente expresada en un documento (con denominaciones diversas —plan, directrices, estrategias, esquemas— en sí mismas indicativas de las diferencias existentes en los hechos que se están tratando), cuyos contenidos dependen esencialmente del ordenamiento jurídico y, dentro de él, de la distribución de competencias entre los distintos rangos de la organización territorial de cada Estado. Un pequeño cantón suizo como el de Ticino realiza una política de ordenación territorial¹³ más completa y compleja que una gran región francesa como Aquitania.¹⁴

Por otra parte, ¿pueden plantearse de la misma manera instrumentos de ordenación territorial de un Estado de tamaño medio —como Francia, que ha reservado para sí las competencias en esta materia— que los de extensas y muy pobladas regiones europeas como Baviera, Lombardía o Andalucía —con distintos niveles competenciales, de desarrollo y de experiencia en el ejercicio de esta política—, o de territorios tan diferentes como una gran aglomeración urbana o una comarca rural?

En cada nivel político los instrumentos de ordenación, que en la mayoría de las ocasiones —hay que insistir en esto— tienen valor normativo, no pueden sino atenerse a la legalidad, es decir desarrollan los requisitos y contenidos de sus respectivas leyes al señalar sus determinaciones técnicas; entre ellas, de manera muy importante, las cartográficas, pues establecen la precisión espacial del vínculo y con ello la posibilidad de actuación subsidiaria de otros niveles políticos. Pero en el desarrollo efectivo de la ordenación territorial —comprendida la elaboración de planes— intervienen también cuestiones de escala y de experiencia o grado de implantación y desarrollo de esta práctica. La comparación entre distintas Comunidades Autónomas españolas puede ser, hasta cierto punto, expresiva de este último planteamiento.

13. Véase índice de contenidos del Plan Director Cantonal de Ticino 1990, en HILDENBRAND SCHEID (1996), pp. 481-485.

14. Véase *Aquitaine terre de progrès terre de projets. Contrat de Plan État-Région Aquitaine 2000/2006*, Consejo Regional Burdeos, s.f., 14 pp. y 4 mapas.

Asturias y el País Vasco han aprobado hace años sus Directrices de Ordenación del Territorio,¹⁵ las últimas contienen un modelo territorial regional y determinaciones urbanísticas de detalle que vinculan al planeamiento municipal; también las Comunidades Autónomas archipelágicas han desarrollado bastantes planes insulares.¹⁶ Sin embargo algunas regiones más extensas como Castilla-León o Castilla-La Mancha todavía no han culminado instrumentos de ordenación con alcance normativo que cubran todo su territorio; algunos documentos previos emanados de estas y otras entidades¹⁷ muestran las actuales dificultades conceptuales y metodológicas de esta práctica. Sin duda las diferencias existentes entre los casos citados dependen sobre todo de las distintas voluntades o impulso político respecto a la ordenación territorial, pero ¿hasta qué punto están relacionadas también con la claridad de ideas, el entendimiento del territorio y las aportaciones que —para espacios muy amplios y nunca considerados de forma unitaria anteriormente para esta finalidad— se hayan hecho desde los medios técnicos y científicos en cada caso?

1.5. La territorialidad

Por último, en este primer apartado de planteamientos generales y conceptuales, se aborda la «territorialidad». Esta cuestión rebasa los contenidos de la ordenación del territorio, afectando claramente a diferentes aspectos de la realidad y, en concreto, a otras muchas políticas, como las relativas a relaciones internacionales, economía, libre circulación de personas, etc.; en todo caso es un aspecto insoslayable para la ordenación territorial, especialmente en los niveles políticos regional, estatal e internacional.

Existe un importante debate sobre la territorialidad en el seno de la Geografía y de otras disciplinas científicas.¹⁸ Mi posición personal sobre dicho debate es que resulta más terminológico que de fondo y presenta cierta tendencia al diletantismo.¹⁹ Desde la perspectiva política de la ordenación del

15. *Directrices regionales de ordenación del territorio*, Oviedo, Principado de Asturias, Servicio de Publicaciones, 1992, 107 pp., y *Directrices de ordenación territorial...*

16. En las Islas Baleares se han aprobado definitivamente tres planes insulares (Mallorca, Menorca y Pitiusas) y en Canarias cuatro (El Hierro, Fuerteventura, Lanzarote y Tenerife).

17. Aragón e Islas Baleares aprobaron definitivamente sus *Directrices* en 1998 y 1999, respectivamente; Cataluña el Plan Territorial General en 1995 —el primero de esta clase— y Navarra tiene una Estrategia Territorial ya aprobada. También el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía ha sido aprobado definitivamente.

18. Véase, como aportación reciente, DEMATTEIS y GOVERNA (2005).

19. En *ibídem*, pp. 33, se define la territorialidad, como la «relación dinámica entre los componentes sociales (economía, cultura, instituciones, poderes) y aquello que de material e inmaterial es propio del territorio donde se habita, se vive, se produce»; otra afirmación en el mismo texto (pp. 43): «Se asienta progresivamente una concepción de territorialidad

territorio, por territorialidad se pueden entender las consecuencias para las personas de estar adscritas a un determinado ámbito, principalmente las ventajas o limitaciones que comporta poseer una determinada nacionalidad o ciudadanía. La territorialidad afecta a las sociedades en términos de derechos y deberes exigibles a las personas en un espacio demarcado, para el que rige un determinado ordenamiento; la «extraterritorialidad» (territorialidad fuera de esos límites) se aplica excepcionalmente a algunos lugares (embajadas, embarcaciones de guerra en puertos extranjeros...). Como se ha dicho antes, la ordenación del territorio «crea territorialidad» en la medida en que determina condiciones vigentes dentro de un ámbito.

Es muy frecuente, pero conceptualmente confuso, el empleo de la elipsis que atribuye a «los territorios» las condiciones que afectan a sus residentes o ciudadanos. Dicha atribución se suele hacer de forma políticamente interesada —generalmente desde una posición de nacionalismo emergente—, y se realiza mediante un «salto lógico» que atribuye al territorio —entendido como hecho permanente, invariante o integrante esencial— los derechos y deberes (resultantes de procesos siempre abiertos) que tienen las personas.²⁰

2. Orden y desorden real de los territorios. Algunas observaciones críticas prioritarias

En los asuntos que se están tratando son muy frecuentes actitudes personales pesimistas o negativas. Hay multitud de hechos que las explican. Desde la escala global a la local, en muchos lugares y con reiteración nos acosan las noticias de empeoramiento general del medio natural, del agotamiento de recursos, de la desaparición de elementos patrimoniales valiosos, del mal uso de los espacios y, en definitiva, de un desorden territorial creciente. Existen ya suficientes datos objetivos que ponen de manifiesto que la dinámica general causada por la utilización humana de los distintos territorios está siendo perjudicial, e incluso en muchos aspectos difícilmente reversible, tanto para el conjunto del planeta como para un alto número de espacios concretos.

como componente geográfico clave para comprender cómo la sociedad y el espacio están íntimamente unidos». Afirmaciones demasiado abstractas y proclives a los esencialismos y determinismos que tanto han perjudicado a la Geografía.

20. Véase ÁLVAREZ JUNCO (2005), donde se expone con lucidez este «salto de lo cultural a lo territorial sin reparar en la incoherencia lógica». Como se ha dicho de forma reiterada recientemente en España «los derechos son de las personas no de los territorios»; en la Alemania del Tercer Reich y en el proceso de desintegración de la antigua Yugoslavia se pudo comprobar cómo se dejaban de respetar los derechos de personas que, pese haber nacido y seguir viviendo en un determinado territorio, habían sido excluidas de los mismos por razones étnicas y/o religiosas.

Utilizar la naturaleza sin reparar en las consecuencias de dicho uso ha sido la actitud prevalente a lo largo de la historia, pero la actual capacidad de transformación y consumo de 6.500 millones de humanos tiene una incidencia sobre el territorio completamente nueva y mal controlada. Esta circunstancia exige actitudes políticas y sociales superadoras de estados de ánimo personales negativos, netamente basadas en el objetivo de la sostenibilidad, aplicables también desde la óptica de la ordenación territorial y, en este caso, con una respuesta mejor orientada y muy superior a la que se está dando. La primera observación que se desea hacer sobre el desarrollo efectivo de esta política en relación con las necesidades existentes se refiere a la constatación de su insuficiencia como práctica en la mayoría de los territorios y en los diferentes niveles políticos.

Una política transversal, integradora y compleja como la ordenación del territorio exige, ante todo, un alto grado de desarrollo social e institucional democrático. Las «soluciones» autoritarias por las que diferentes poderes absolutos y dictaduras (despotismo ilustrado, fascismo, nazismo y comunismo) se sintieron fuertemente atraídas no pueden prosperar actualmente, pues son negadas al producirse el tránsito político hacia la democracia; recuérdese el rechazo en España por las primeras corporaciones municipales democráticas de los planes comarcales y entidades de ordenación supramunicipales procedentes de la dictadura franquista. Sin profundización democrática, sin verdadera participación y seguimiento ciudadano, la ordenación es fácilmente tergiversada; incluso con formalidad procedimental democrática está siendo continuamente modificada y alterada en sus fundamentos científicos y técnicos.

2.1. La ordenación local y comarcal

La creciente preocupación por la evolución delictiva de la práctica del urbanismo en nuestro país se apoya en constataciones y hechos muy significativos;²¹ el propio término «urbanismo» ha adquirido un aura turbia, cuya eliminación

21. Además de los informes sobre corrupción emitidos por la fiscalía correspondiente (véase JIMÉNEZ VILLAREJO, 2000) y la aportación hecha en el mismo sentido por el Instituto Andaluz de Criminología (*El País*, Andalucía, 21 de junio de 2003), son muy frecuentes las noticias relativas a sucesos y manifestaciones en este sentido, habiéndose llegado al punto de que el Ministerio del Interior ha creado Grupos de Respuesta Especial al Crimen Organizado (GRECO), uno de los cuales radica en Marbella y ha sido dedicado a investigar el caso Ballena Blanca que vincula el blanqueo de dinero procedentes de actividades delictivas con la urbanización y adquisición de patrimonio inmobiliario. (Véase el artículo del director general de Policía, GARCÍA HIDALGO, 2005.) Con todo, el hecho más desmoralizador en este sentido es el recurso generalizado a la reclasificación o recalificación de suelo por parte de organismos e instituciones públicas y privadas.

resulta social y políticamente imprescindible; quizás mediante un cambio en su denominación inicialmente, pero también con variaciones normativas y procedimentales de importancia.

Los principales instrumentos emanados de los organismos internacionales que velan —desde criterios morales y de eficacia política— por la profundización de la democracia (Naciones Unidas, Consejo de Europa...), insisten en la corresponsabilización de las autoridades locales en la administración de los usos del suelo;²² sin su concurso y capacidad de decisión las posibilidades de corrupción aumentan al disminuir o desaparecer las oportunidades de control inmediato y directo por los ciudadanos más afectados por las consecuencias y perjuicios de la política urbanística. Pero también es necesario recordar que el principio de subsidiariedad (las actuaciones políticas deben realizarse en el nivel político más próximo al ciudadano que asegure su desarrollo efectivo y conveniente al interés general o, *subsidiariamente*, por el nivel superior) debe cumplirse en la doble exigencia de dicho postulado.

El reduccionismo actualmente imperante en toda España de la ordenación local al impulso de las actividades inmobiliarias tiene que ser superado, para ello son imprescindibles cambios importantes en la legislación de ordenación territorial local (recuérdese que en la Constitución española «urbanismo» y «ordenación del territorio» aparecen como dos políticas diferenciadas) y de financiación local, competencias excesivamente interdependientes en la práctica actual. Las políticas municipales, que en multitud de ocasiones están desbordando el marco competencial propio, dependen en exceso de las posibilidades económicas que crea el plan general de ordenación;²³ de ello deriva la frecuente e injustificada premura por la revisión de los planes de ordenación en los últimos años. Tras una etapa (años 70 y 80) de temor político a una planificación valorada como limitante y tecnocrática por muchos responsables locales, se ha pasado a otra de utilización escasamente fundada o incluso espuria de los instrumentos urbanísticos, que conlleva efectos indeseados tan graves como las inadecuadas orientaciones del crecimiento urbano, la ocupación excesiva o inconveniente del suelo (edificación en fuertes pendientes, invasión de cauces y zonas inundables), la aparición —nuevamente— de amplios sectores urbanos desdotados de equipamientos, la inexistencia de suelo para vi-

22. Véase la Carta Europea de la Autonomía Local, auspiciada por el Consejo de Europa (CPLRE), en vigor desde 1988 (España la suscribió en 1989). En el mismo sentido se orienta la Declaración Mundial sobre Autonomía Local, adoptada en Río de Janeiro en 1985 y la recomendación hecha a las Naciones Unidas en 2004 por el Informe Cardoso proponiendo el debate y la recuperación de este tema a nivel mundial.

23. No sólo en términos económicos, pues en no pocos municipios de tamaño pequeño y medio —sin dotación técnica suficiente— el urbanismo se está convirtiendo en un instrumento de premio y/o castigo, según afinidades ideológicas, partidarias y personales, que exacerba la política local y corrompe sus bases democráticas.

viendas sociales o, incluso, la descatalogación e invasión ilegal de espacios protegidos, entre otras múltiples disfunciones inaceptables.

La solución de estos conflictos debe llegar, en parte al menos, mediante la recuperación del interés general supralocal. En cuanto se refiere a la ordenación, este objetivo pasa necesariamente por el reforzamiento de los instrumentos de ordenación territorial (normativos, de planificación y gestión) a escala comarcal, subregional y regional. La experiencia europea al respecto (Alemania, Holanda, Suiza, Italia...) muestra que los mejores resultados se obtienen mediante la elaboración de una legislación más precisa y exigente, y potenciando la concertación o cooperación entre las entidades territoriales básicas (municipios), con los otros niveles posibles (comarcas, cantones, provincias, regiones, Estado).

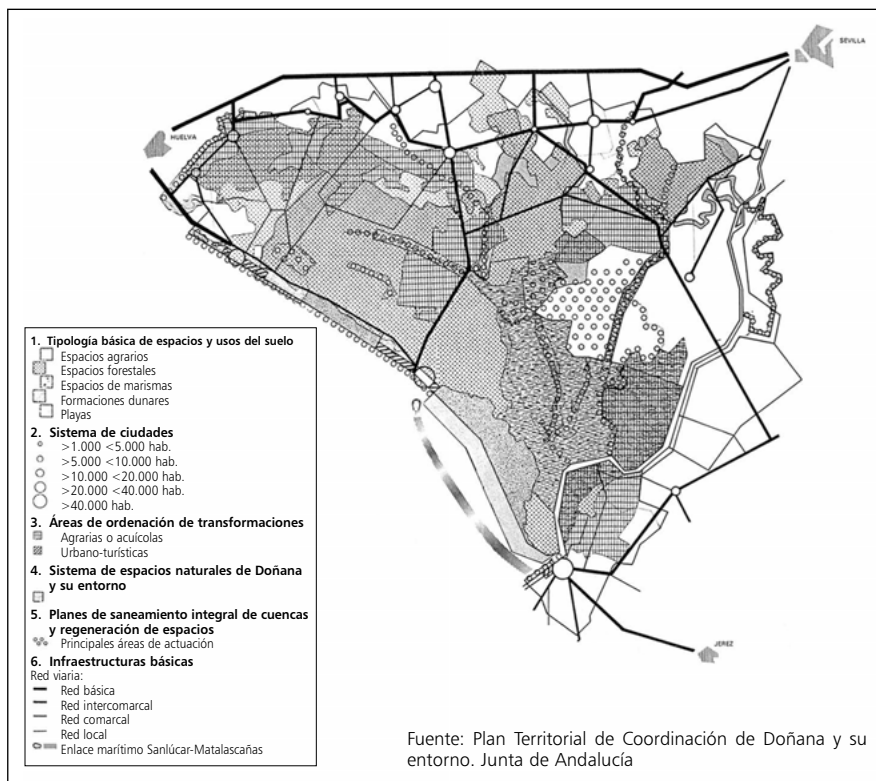
En España las realizaciones en este sentido (normativa y planes aprobados, creación de órganos de gestión, etc.) han sido siempre exiguas. Durante la Dictadura los planes supramunicipales, salvo contadas excepciones, tuvieron muy escasa repercusión práctica. La figura creada ex profeso por la Ley del Suelo de 1975, con importantes expectativas y debates en su momento (el Plan Director Territorial de Coordinación, PDTC) sólo se llegó a aprobar definitivamente en una ocasión —en 1988— para el ámbito de Doñana y su entorno, y ello porque la ley de creación del Parque Nacional lo exigía desde diez años antes (mapa 1.4). Ya en etapa autonómica y transcurrido un cuarto de siglo con competencias en ordenación territorial, el análisis de la legislación muestra una clara insuficiencia e incoherencia,²⁴ sólo han sido aprobados definitivamente 7 planes regionales y 17 subregionales, entre estos últimos 8 de ellos en Andalucía y otros tantos insulares;²⁵ este conjunto no crea un corpus conceptual o metodológico suficiente, aunque contenga importantes aportaciones para dicho propósito.²⁶

Siempre que sea posible, la iniciativa de ordenación supralocal debería ser establecida por consenso intermunicipal, pues cualquier otro planteamiento retrae y descarga de responsabilidad a las autoridades locales. Los municipios que tomen voluntariamente esta opción deben ser apoyados de forma especial por las otras instancias políticas; pero en caso de que dichas iniciativas no surjan o no se consoliden, el nivel tutelar competente (Cabildos Insulares y Comunidades Autónomas) deberá actuar subsidiariamente, sobre todo en aquellas situaciones en las que las dinámicas tendenciales o espontáneas estén promoviendo situaciones irreversibles o muy costosas de reconducir, principalmente en aglomeraciones metropolitanas, conurbaciones litorales, espacios agrarios de intensa utilización, territorios dotados con recursos naturales de especial valor...

24. Véase SANTOS PAVÓN y CHICA RUIZ (1999).

25. Véase FERIA TORIBIO *et al.* (2005).

26. Véase FERNÁNDEZ TABALES, SANTOS PAVÓN y TORRES GUTIÉRREZ (2000: 259-280).



Mapa 1.4. PDTC de Doñana y su entorno

Los objetivos principales de la ordenación comarcal y/o subregional son asegurar la coherencia del orden territorial en un ámbito superior al municipal, la concertación interadministrativa (coordinación de inversiones y gastos públicos) y la preservación de recursos y oportunidades con interés general en ámbitos superiores al local o incluso al comarcal o subregional en su conjunto. Aunque no exenta de dificultades en todas partes, existe experiencia europea suficiente²⁷ para aprender de ella y asentar el propósito de que el nivel comarcal y/o subregional de planificación territorial es necesario y posible. Los municipios deben contener la masiva ocupación edificatoria del suelo —por exigencia legal y mediante control acordado entre ellos— o, de lo contrario, ser sometidos por prevalencia de los niveles de administración que defienden intereses generales más amplios en relación con determinados hechos clave (disponibilidad de agua, acceso a la costa, protección del patrimonio natural, cultural e histórico, reservas de suelo...). La debilidad de la ordenación territo-

27. HILDENBRAND SCHEID (1996).

rial en la escala comarcal y subregional está produciendo en toda España los efectos contrarios a los necesarios; dando lugar a graves perjuicios de conjunto; el fracaso —prácticamente absoluto— de los instrumentos de ordenación metropolitana, frecuentemente elaborados pero casi nunca aprobados definitivamente, ha permitido a cada municipio argumentar con el crecimiento del conjunto metropolitano para clasificar en su propio término amplias superficies de suelo urbanizable, aunque sin asumir las otras responsabilidades que conlleva integrarse en un ámbito metropolitano.²⁸

Las experiencias en Madrid y Barcelona antes del comienzo de la democracia y otros múltiples intentos posteriores en Asturias, Bahía de Cádiz, Barcelona, Bilbao, Sevilla, Valencia, Valladolid...²⁹ contienen desarrollos conceptuales metodológicos y procedimentales suficientes como para hacer posible técnica y políticamente, una propuesta compartida de contenidos básicos en planes territoriales de ámbito metropolitano. Aunque conviene resaltar el escaso interés académico por estas cuestiones, el hecho clave que explica la ausencia de planeamiento territorial de este tipo en España es de naturaleza política y, más concretamente, el temor de los principales partidos a perder voto municipal, si se ven obligados a contrariar las posiciones de sus propios cargos locales y a afrontar tensiones orgánicas internas a nivel provincial; en este último sentido la falta de claridad y decisión sobre la función de las diputaciones en ordenación territorial resulta también determinante para favorecer la actual inoperancia.

2.2. Comunidades Autónomas y Estado en la ordenación territorial

El planteamiento conjunto de estos dos niveles políticos es procedente en la actual situación española de perplejidad e insuficiencias en ordenación del

28. Es el caso de la aglomeración urbana de Sevilla, ámbito para el que se elaboraron en 1989 unas *Directrices para la coordinación urbanística* (publicadas por la Consejería de Obras Públicas y Transportes en Sevilla, 2 volúmenes de 206 y 112 pp.); un buen documento técnico, nunca aprobado, que ha dado pie a las argumentaciones del planeamiento municipal para clasificaciones masivas de suelo urbanizable.

29. Véase, además de las ya citadas *Directrices...* del área metropolitana de Sevilla, ZOIDO NARANJO (1983), COPLACO (1981), Conselleria de obras públicas, urbanismo y transportes (1986), Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (1982), los innumerables estudios y publicaciones emanados del Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans y la Mancomunitat de Municipis de Barcelona, en particular Equip redactor del PTMB (1999), igualmente los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio aprobados en Andalucía definitivamente para las aglomeraciones urbanas de Granada (1999) y Bahía de Cádiz (2004); entre otros muchos posibles documentos y trabajos realizados en las tres últimas décadas.

territorio. Aunque las determinaciones constitucionales sobre dicha política son nítidas respecto a su adscripción a las Comunidades Autónomas, las sentencias del Tribunal Constitucional matizan al señalar que también la Administración Central del Estado participa en la formación del orden territorial. Probablemente existiría una situación menos confusa si al elaborar la Carta Magna se hubiera partido del hecho evidente de que ningún nivel político territorial puede renunciar a entender y actuar sobre su ámbito con visión de conjunto. O se acepta este aserto o se producen situaciones que bordean continuamente la inconstitucionalidad y restan credibilidad o desnaturalizan la exigua práctica existente de ordenación territorial por parte de las Comunidades Autónomas.³⁰ En una coyuntura como la actual, de previsible revisión constitucional, éste debería ser un asunto a tener en cuenta. Probablemente dicha opción no estará exenta de debate, pero mayores problemas creará a medio y largo plazo su irresolución. En el contexto europeo existen referentes que, incluso en sistemas de organización federal bien asentados (Suiza, Alemania), reservan funciones de ordenación territorial al nivel estatal.³¹

Hechas las anteriores consideraciones se sostiene aquí (entendiendo que sin contradicción con ellas), el criterio constitucional de que la ordenación del territorio en España debe ser una política de implantación y desarrollo efectivo esencialmente regional y subregional competencia de las Comunidades Autónomas. Algunas razones principales sustentan dicha posición.

En primer lugar el hecho de que España tiene ya una estructura territorial básica sustentada en su conformación natural y en una larga historia unitaria (formación de los principales sistemas territoriales que articulan el centro —Madrid, como región urbana— con una periferia litoral o prelitoral de intensa ocupación humana —principales ciudades y puertos, espacios agrarios intensivos—),³² aunque su ejecución adolezca de las insuficiencias derivadas del prolongado estancamiento económico del país en el largo periodo (siglo XIX y gran parte del XX) en que se construyen la mayoría de las modernas infraestructuras territoriales en los países vecinos más avanzados de Europa occidental.³³

En segundo lugar porque al coincidir temporalmente el desarrollo político democrático (tras la Constitución de 1978) y el cambio introducido respecto a la organización territorial del Estado con un previsible crecimiento económico (ingreso en las Comunidades europeas, apertura internacional...) ha resultado especialmente acertado que sean las Comunidades Autónomas las responsa-

30. En este sentido resulta de especial interés la «Sección I: El marco territorial. Condiciones potenciales de desarrollo» del *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007* (MOPTMA, 1994).

31. Véase HILDENBRAND SCHEID (1996).

32. Véase ZOIDO NARANJO (2005: 21-23).

33. El hecho más significativo en este sentido sigue siendo la red ferroviaria española en comparación con las correspondientes a otros países semejantes (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido) y en particular la ínfima parte de la misma dotada con doble vía.

bles de construir un orden territorial más pormenorizado y capilar, que está haciendo más rica la estructura territorial del Estado. Es preciso recordar, llegados a este punto, que con anterioridad a 1975, la propia Administración Central había previsto un primer desarrollo de la regionalización en el *nonnato* IV Plan de Desarrollo y que para dicho planteamiento se crea la figura del PDTC, consecuente con las entonces muy apreciadas teorías sobre desarrollo regional.

En tercer lugar porque, a pesar de numerosas incongruencias, insuficiencias y conflictos, los procesos de territorialización desarrollados desde 1978 (preautonómicos y autonómicos) muestran muchas más ventajas que inconvenientes en la construcción de un nuevo orden territorial de conjunto, sobre todo en los aspectos que relacionan esta política con el bienestar social y con la accesibilidad.

Esta última afirmación necesita ser tratada con mayor detalle. La creación del nuevo nivel político de organización territorial —las Comunidades Autónomas— ha desencadenado importantes consecuencias positivas de ordenación no previstas.³⁴ Especialmente la inmediata aparición de nuevas centralidades y periferismos. Por lo que a potencialidad urbana se refiere, no se trata sólo de las capitales autonómicas, que en todos los casos reciben importantes impulsos para su crecimiento y en algunos verdaderamente extraordinarios (Mérida, Santiago de Compostela, Vitoria-Gasteiz, Sevilla...), sino también del importantísimo conjunto de ciudades pequeñas y medias que emerge en la mayor parte de las regiones al producirse una nueva lógica territorial interna y, sobre todo, al ser ésta coetánea con el aumento de dotaciones y servicios públicos largamente pospuestos por el atraso y los cicateros criterios de las políticas sociales de la Dictadura. Con las Comunidades Autónomas aparecen también nuevas lógicas de articulación intrarregionales, ante las cuales se promueve un gran número de actuaciones de redistribución del aparato productivo, de conexiones viarias estructurantes, e incluso de superación de los nuevos periferismos, mediante la adopción de objetivos de accesibilidad que difícilmente se habrían planteado y realizado desde una lógica de acción territorial relativa al conjunto del Estado.

La cuestión más de fondo y difícil de abordar es si las Comunidades Autónomas tenían el nivel político más adecuado, o incluso más legítimo, para desa-

34. En este sentido hay que tener en cuenta que la organización territorial política de cualquier ámbito es siempre un poderoso factor de territorialización. Como he señalado en otros escritos la construcción del orden territorial en España ha recibido históricamente su mayor impulso de la división provincial y la designación de sus capitales, implantada casi definitivamente en 1833; especialmente a causa de la coincidencia temporal de dicha decisión política con el arranque de procesos territorialmente tan determinantes como la construcción de un primer sistema nacional de transportes y comunicaciones (ferrocarril, carreteras y telégrafo), la primera descentralización importante del aparato administrativo del Estado, el inicio (más o menos fallido) de la industrialización y de significativos trasvases demográficos campo-ciudad.

rollar un mejor orden territorial en la concreta coyuntura del cambio político, social y económico de la España de los años 80 y 90. También en este aspecto se adopta aquí un posicionamiento afirmativo, a pesar de reconocer que quizás no haya todavía la suficiente perspectiva histórica para valorar este hecho, ya que, como nuevo poder territorial, las autonomías han necesitado un periodo de implantación para abrirse un camino propio entre los otros poderes territoriales.

En primer término hay que considerar la vigencia, también en este nivel, del principio de subsidiariedad en las relaciones entre Estados y regiones. La Carta Europea de Ordenación del Territorio —y los trabajos precedentes del Consejo de Europa, CEMAT— se inclinan claramente en este sentido.³⁵ También las políticas regionales de las Comunidades europeas han sostenido la vigencia de dicho principio, y promovido la regionalización hasta llegar a formular el objetivo de la cohesión territorial a escala regional y destinar al mismo importantes recursos económicos y de organización.

Por otra parte, crear un nivel político regional sin competencias en ordenación territorial lo habría vaciado de sentido respecto al expreso objetivo político de la Transición Democrática de abordar y avanzar en la resolución —aún no plenamente conseguida— del modelo de organización territorial del Estado. La experiencia coetánea francesa de regionalización —sin cesión de la competencia de ordenación territorial, entre otras características— está siendo valorada en medios europeos como menos fértil que la española o la italiana, que atribuyen dicha competencia a las regiones.³⁶

Si en el contexto europeo de finales del siglo XX se otorga valor a la ordenación territorial ¿es especialmente procedente o conveniente la elaboración de modelos territoriales regionales? Los planteamientos territoriales más abstractos y economicistas de la DATAR para el conjunto del Estado francés se quiebran en la crisis de los años 70 con el conjunto de la planificación económica, prácticamente insostenible ante las incertidumbres existentes al inicio de la globalización. Por el contrario la práctica «más pegada a la tierra» de los *länder* alemanes y austriacos, los cantones suizos, las regiones y provincias italianas y los ámbitos de ordenación forzosamente más reducidos de Holanda lograrán la continuidad de sus propuestas, claramente más orientadas a la «planificación física».³⁷

35. Véase CONSEJO DE EUROPA (2003). En la Carta Europea de Ordenación del territorio (Torremolinos, 1983), se llega a indicar expresamente el «nivel regional como el más apropiado para la realización de la ordenación del territorio».

36. En la propia Francia se sigue sosteniendo en la actualidad un paralizante debate sobre si se debe dar o no más competencias a las regiones. Numerosas iniciativas regionales en materia de ordenación se frustran al no encontrar una vía más consistente que los Contratos-Plan con el Estado.

37. HILDENBRAND SCHEID (2006).

Un último argumento debe ser planteado, aunque las respuestas sean obligadamente discutibles ante la pluralidad de situaciones regionales existentes en Europa y en España, a causa de la diversa extensión, conformación e historia del hecho regional, así como de los diferentes grados de desarrollo o implantación efectiva de la ordenación territorial. Si se desean superar los planteamientos territoriales demasiado abstractos de la planificación territorial estatal, que difícilmente engarzan —salvo en Estados de escasa dimensión superficial— con la ordenación local y comarcal, ¿es imprescindible desarrollar modelos territoriales regionales?, ¿tienen más sentido los modelos territoriales regionales vinculables a espacios menos extensos de conformación natural más homogénea, mejor estructurados unitariamente, más polarizados o, incluso, para territorios en los que determinadas pautas culturales trascienden como formas espaciales netas (distribución del hábitat, organización político-territorial de los niveles básicos...)?

Sin duda las principales respuestas a dichos interrogantes son de naturaleza esencialmente política, de voluntades humanas, sin determinismos ni esencialismos territorialistas; deberán expresar claramente sus objetivos entre los que pueden estar tanto la necesidad de reforzar la unión de ámbitos relativamente homogéneos, como de unir lo que es territorialmente dispar y necesita en mayor medida ser cohesionado; pero también hay que tener en cuenta que las realidades físicas de los territorios son duraderas y, en todo caso, de imprescindible consideración para las políticas de ordenación.

2.3. Políticas internacionales y gobierno del territorio

En un contexto general de escasa implantación de las políticas de ordenación del territorio no puede esperarse, razonablemente, su desarrollo a nivel internacional. Sin embargo la consideración de este plano de la realidad resulta imprescindible por dos razones principales. Primero porque de poco sirve la mejora de un determinado territorio si acaba siendo envuelto por un entorno caótico. También porque la riqueza de ideas y propuestas que surgen en mayor número y diversidad de situaciones aportan enseñanzas y soluciones a conflictos que afectan a todos los ámbitos y a problemas concretos en determinados territorios.

La gobernabilidad internacional en la presente coyuntura histórica se caracteriza, paradójicamente, por un gran desconcierto tras la desaparición de la tensión propia de un mundo bipolar. Emergen débilmente estrategias planetarias aprobadas con grandes dificultades, que en los mejores casos (Río, Kioto...) tardan demasiado tiempo en ser aceptadas y aplicadas; en parte a causa del insuficiente desarrollo y desprestigio de los organismos internacionales encargados de impulsarlas, pero principalmente por la escasa implicación real de los Estados más poderosos.

La pasividad o incluso abierta hostilidad de las principales organizaciones religiosas, con miles de millones de fieles y amplia presencia internacional, es igualmente una importante rémora para la solución de los graves conflictos ecológicos planetarios. Tampoco ayuda a recuperar una relación equilibrada entre los seres humanos y sus espacios de vida el pensamiento ilustrado, que mayoritariamente sigue considerando «patrimonio de la humanidad» al resto de la naturaleza; en ambos casos resulta obligado superar perspectivas exclusivamente antropocéntricas hasta ahora únicas o prevalentes de forma casi absoluta.

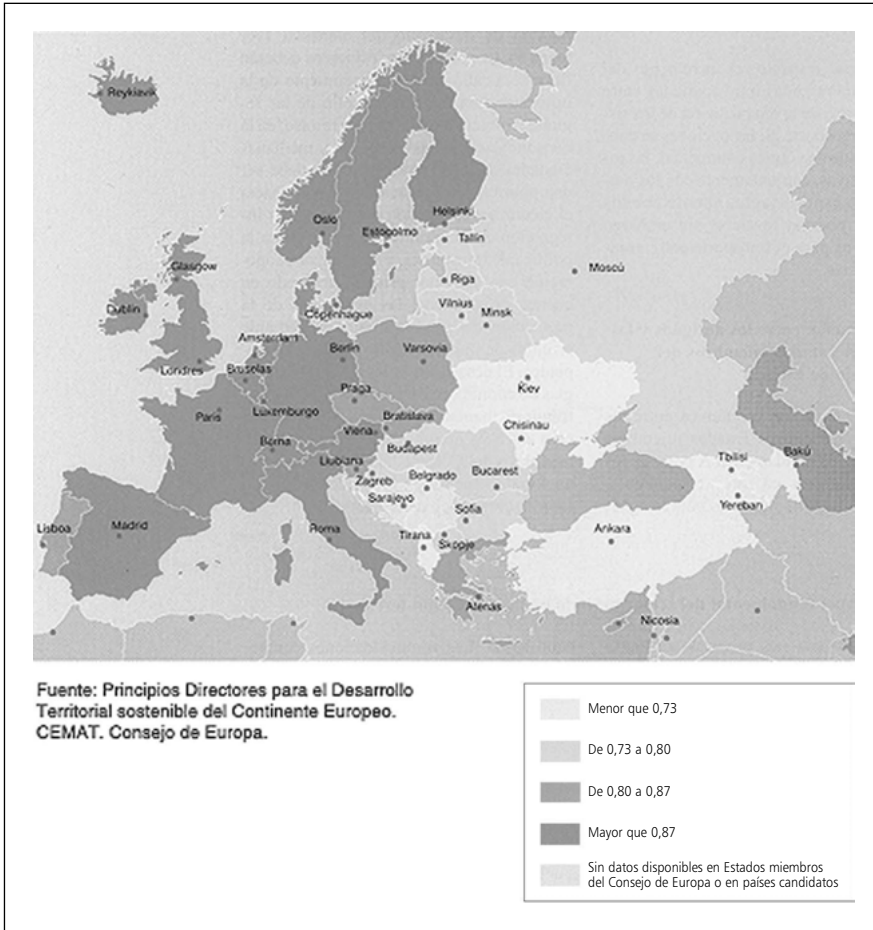
En semejante contexto de ideas y hechos es lógico que no exista nada parecido a una estrategia territorial políticamente compartida a escala planetaria. Por el contrario, es creciente el desorden internacional, pues en las últimas décadas suma a las graves rupturas ecológicas a escala planetaria (efecto invernadero y calentamiento global; disminución de la capa de ozono atmosférico, de la diversidad biológica y de la cubierta forestal; agotamiento de los recursos vivos marinos y de los combustibles fósiles; aumento de la erosión, de la contaminación y de la destrucción de paisajes en multitud de lugares), el estancamiento y retroceso en el bienestar social de continentes completos (África, América Latina) y el crecimiento universal de la delincuencia y la corrupción.

Pese a la emisión intelectual de lemas tan atractivos y difundidos como «el sueño europeo» (RIFKIN, 2004) también en esta parte del mundo persisten gravísimos conflictos sociales, ambientales y territoriales. En el año 2000 el Consejo de Europa (entonces formado por 41 Estados, 46 actualmente) denunciaba el carácter dual de un continente en el que los valores medios del PIB per cápita se agrupan en dos grandes bloques (más de 20.000 y menos de 5.000 dólares) y el Índice de Desarrollo Humano dibuja un mapa casi bicolor (mapa 1.5);³⁸ Europa sigue siendo un ámbito en guerra (Balcanes, Caucaso), con abundante y reiterada presencia de terrorismo de origen interior y exterior, criminalidad y corrupción en alza y riesgos catastróficos crecientes (inundaciones centroeuropeas, incendios forestales y sequías en el Mediterráneo...). Además la responsabilidad de Europa en la conflictividad planetaria sigue siendo primordial, tanto por causas históricas (colonialismo), como por la incapacidad o insuficiencia presente ante los conflictos internos (Kosovo, Chechenia) y externos.³⁹ También aquí se hace imprescindible una mayor capacidad de reacción, en parte ligada a la cohesión y al buen uso y gobierno de los territorios.

No obstante, es preciso reconocer el interés de ideas, iniciativas y prácticas en ordenación territorial de diferentes organismos internacionales europeos, principalmente del Consejo de Europa y de la Unión Europea. Estas aportaciones se han producido aunque la ordenación del territorio no sea una política

38. CEMAT (2000).

39. La declaración inicial de Robert Schuman, en 1950, sobre la Comunidad Europea del Carbón y del Acero incluía una apelación a la necesidad prioritaria de ocuparse de África.



Mapa 1.5. Índice de Desarrollo Humano

incluida en el acervo comunitario. Es preciso reconocer un valor pionero a los documentos emanados del Consejo de Europa, concretamente de la Conferencia Europea de Ministros responsables de la ordenación del territorio (CEMAT), como la ya citada Carta Europea de Ordenación del Territorio, los *Principios Directores* (CEMAT, 2000), y el *Esquema de Ordenación del Territorio Europeo* (Consejo de Europa, 1991). De similar naturaleza prospectiva, aunque en muchos aspectos también vinculados a intervenciones o actuaciones reales, son los trabajos de la Comisión Europea o de reuniones informales de los ministros responsables en la materia, como la *Estrategia Territorial Europea* (CE, 1999), los programas *Europa 2000* (CE, 1991) y *Europa 2000+* (CE, 1994a), los estudios sobre regiones transnacionales y los realizados en pro de una mayor homologación de esta práctica política en el conjunto de los países miembros (CE, 1994b y 1995).

La mayoría de dichos documentos contienen aportaciones significativas, por su valor difusor y pedagógico en la fijación de conceptos y métodos poco firmes y no unificados; también porque la continuidad que la D.G. XVI ha dado al tratamiento de estas cuestiones ha sido muy superior a la existente en la mayoría de los países miembros, donde la ordenación del territorio ha sido demasiado desigual y dubitativa, tanto en el plano científico, como en el administrativo y político.

El Consejo de Europa y la Comisión Europea no sólo han hecho explícito el objetivo general del «desarrollo territorial equilibrado y sostenible» (mapa 1.5) sino que lo han basado en los principios de subsidiariedad, participación y planificación y lo han desarrollado en objetivos específicos como la cohesión territorial a nivel regional, el policentrismo, la accesibilidad equivalente y una mayor integración campo-ciudad. Además, los han concretado en intervenciones reales. En la construcción de las redes transeuropeas, en programas transfronterizos y en otras muchas intervenciones en pro de un mejor orden territorial, principalmente mediante el destino a tal fin de los Fondos Estructurales, fundamentalmente el Fondo Europeo de Desarrollo Regional —FEDER—, y también del Fondo de Cohesión (para el desarrollo de infraestructuras y medio ambiente exclusivamente), que han servido para realizar multitud de actuaciones puntuales de articulación y cohesión territorial, concertadas en su realización y financiación entre municipios, regiones y Estados, a través de los Planes de Desarrollo Regional.

Otra aportación significativa del Consejo de Europa y de la Unión Europea es su contribución a la superación de una visión estrecha de la territorialidad. El apoyo al respeto e implantación de los derechos humanos y a la mejora de la democracia, la supresión de las fronteras intracomunitarias para la circulación de mercancías y personas (creación de los mercados común y unitario, acuerdos de Schengen), la existencia de los Tribunales de Justicia y Derechos Humanos, y la creación de una ciudadanía europea (Tratado de Maastricht) expresan las aspiraciones y los avances para conseguir una base similar de derechos y deberes en toda Europa. Estas líneas de actuación promueven un entendimiento interno más abierto o flexible de la territorialidad y restan visceralidad a las atribuciones de simbolismos esencialistas al territorio, tan frecuentes y con tan terribles consecuencias en etapas anteriores de la historia europea.⁴⁰

El mapa político de Europa es un complejo mosaico que está repleto de particularismos (miniestados de origen medieval, enclaves territoriales, proliferación de regiones y Estados multiétnicos y plurinacionales, complejas situacio-

40. Para conseguir el objetivo de una territorialidad más flexible (incluso exclusivamente aplicada al interior de Europa) queda todavía un largo camino, según muestran las dificultades de implantación de la Euroorden y las frecuentes tensiones que se producen entre Estados ante casos de extradición; situaciones en las que la prevalencia de los ordenamientos nacionales sigue presentándolos como posibles transgresiones de la territorialidad.

nes heredadas como la de Gibraltar, etc.) en los que la convivencia pacífica no pasa por el marco estrecho de una territorialidad cerrada, sino por el entendimiento más abierto y flexible de un territorio compartido sustentado en una ciudadanía compartida, en la similitud efectiva de derechos y deberes. Si esta nueva idea de la territorialidad fructifica y se amplía será por el desarrollo y aplicación que alcance en la Unión Europea.⁴¹ Quizás entonces será posible dedicar a unos territorios liberados de trampas ideológicas la atención y los métodos que les corresponden, para ponerlos al servicio de unas relaciones equilibradas entre sus características y las necesidades de los seres que los habitan o los visitan. Las ideas y las buenas prácticas europeas pueden tener un influjo positivo a nivel internacional.⁴²

3. Conclusiones

Algunas ideas anteriormente expuestas pueden ser subrayadas, principalmente en relación con los contextos español y europeo.

- 1º. El gobierno del territorio, en cualquiera de sus posibles niveles políticos (municipios, comarcas, regiones, Estados, y organizaciones internacionales) es un ejercicio de gran complejidad que requiere instrumentos propios de carácter normativo, de planificación y gestión.
- 2º. La ordenación territorial es uno de los principales entre dichos instrumentos. Es una política transversal e integradora, basada en los principios de sostenibilidad, subsidiaridad, planificación y participación.
- 3º. La ordenación del territorio precisa afianzar sus conceptos y métodos, tanto en general como en relación con las posibles escalas espaciales de su aplicación. Necesita igualmente una mayor implantación política, legal y administrativa así como un más amplio desarrollo ejecutivo en todos los niveles de organización territorial. Las relaciones entre instrumentos de distintas escalas y/o niveles políticos deben ser clarificadas y reguladas.
- 4º. Los modelos territoriales son recursos idóneos para hacer explícitas las tendencias y propuestas de mejora del orden territorial; expresan sintéticamente las relaciones entre los elementos estructurantes del territo-

41. En sentido contrario pueden resultar expresivas las tensiones internacionales surgidas en relación con el islote de Perejil o las producidas fuera de Europa (entre Japón y China) por las islas de Okinotorishima, cuyas dimensiones no llegan al centenar de metros cuadrados; ver el diario *El Mundo*, de 21 de junio de 2005, p. 38.

42. Frente al actual debate en Europa sobre la territorialidad se puede reflexionar también sobre el acto cínico del actual gobierno estadounidense de burlar los derechos generados por la territorialidad al deslocalizar la tortura situándola en Guantánamo, Egipto, etc.

rio, concretan los objetivos y compromisos políticos y facilitan la participación ciudadana.

- 5º. La solución de los graves problemas que atraviesa la ordenación del territorio a nivel municipal en España pasa por:
 - La superación del estrecho concepto urbanístico actual y la recuperación de la credibilidad política en esta materia.
 - La atenuación de la actual dependencia de las finanzas locales de los ingresos por convenios urbanísticos y licencias de construcción.
 - El cumplimiento de sus propuestas y de la disciplina urbanística, mediante una más intensa dedicación policial y una mayor implicación judicial en los delitos contra la ordenación del territorio.
- 6º. En toda España es imprescindible el desarrollo de instrumentos de ordenación comarcal y subregional. Principalmente en aglomeraciones metropolitanas y conurbaciones litorales, pero también en otros lugares, como las áreas de alta montaña o los valles con importantes valores naturales. Los planes de estas escalas establecen marcos de referencia que permiten evaluar y controlar las propuestas municipales. Para la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de dichos planes se necesitan estudios y aportaciones científicas (inexistentes en relación con muchos ámbitos hasta ahora escasamente considerados de forma unitaria), la cooperación intermunicipal y el impulso y la coordinación de los organismos insulares, provinciales y autonómicos competentes.
- 7º. Las estrategias, directrices o planes territoriales para el conjunto de cada Comunidad Autónoma también tienen una presencia demasiado escasa y falta de firmeza en España. Las mejores experiencias españolas y de otras regiones europeas muestran que la disponibilidad de un instrumento de ordenación regional orienta mejor la articulación territorial con los niveles estatal y europeo, ayuda a coordinar las actuaciones horizontales y aporta referencias clave para la ordenación subregional, comarcal y local.
- 8º. La Administración Central del Estado no puede inhibirse en los procesos de ordenación del territorio. Su intervención en esta materia tiene funciones reguladoras decisivas en relación con factores y procesos de interés general (propiedad del suelo, preservación de recursos escasos, conexiones estratégicas...), de implementación y desarrollo de las políticas comunitarias (transposición de directivas, ejecución de programas transfronterizos, aprobación y tramitación de los Planes de Desarrollo Regional...) y de articulación de las relaciones entre las Comunidades Autónomas (mesas sectoriales, comisiones interadministrativas...). Una visión de conjunto de la evolución del territorio español sigue siendo imprescindible y debe ser periódicamente formulada con el nivel de vinculación que se establezca.

- 9°. Las funciones orientadoras del Consejo de Europa y de la Comisión Europea en ordenación del territorio seguirán teniendo valor e interés en un futuro inmediato, tanto por su contribución al impulso y homologación de unas prácticas poco asentadas, como por sus realizaciones en apoyo de una mayor cohesión territorial y una mejor articulación física del continente europeo. La definición y ejecución de las redes transeuropeas, la disminución de las diferencias regionales —al menos en el plano económico— y la progresiva unificación de derechos y deberes de todos los ciudadanos europeos están haciendo realidad la existencia de una Europa más unida y abriendo la posibilidad de una nueva cultura de la territorialidad.
- 10°. La escala global es de imprescindible consideración intelectual, ética y para la acción. El pesimismo, aunque comprensible en la actual coyuntura histórica, no puede ser asumido como actitud política. Los organismos e instrumentos de gobernabilidad a escala planetaria tienen que ser reforzados por el bien de las generaciones futuras. Otro mundo (mejor) tiene que ser posible.

Referencias bibliográficas

- ÁLVAREZ JUNCO, J. (2005): «La disputa nominalista», *El País*, 15 de junio, pp. 14 y 15.
- CEMAT (2000): *Principios directores para el desarrollo territorial equilibrado y sostenible del Continente europeo*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, 42 pp.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (1992): *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 208 pp.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (1994a): *Europa 2000 + Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 247 pp.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (1994b): *Estudio prospectivo de las regiones atlánticas*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 244 pp.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (1995): *Estudio prospectivo de las regiones del Mediterráneo Oeste*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 216 pp.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (1999): *ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 89 pp.
- CONSEJO DE EUROPA (1991): *Schéma Européenne d'Aménagement du territoire*, Estrasburgo, Consejo de Europa, 229 pp.

- CONSEJO DE EUROPA (2003): *Recueil de textes fondamentaux du Conseil de l'Europe dans le domaine du paysage*, Estrasburgo, Consejo de Europa, División de Ordenación del Territorio y Paisaje, 225 pp.
- COPLACO (1981): *Directrices de planeamiento territorial urbanístico para la revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid*, Madrid, COPLACO, 573 pp.
- CONSELLERÍA DE OBRAS PÚBLICAS, URBANISMO Y TRANSPORTES (1986): *La Gran Valencia. Trayectoria de un Plan General*, Valencia, COPUT, 716 pp.
- DEMATTEIS, G. y GOVERNA, F. (2005): «Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 39, Murcia, pp. 31-58.
- EQUIP REDACTOR DEL PTMB (Albert Serratos, Dr.) (1999): *Factors clau de la planificació territorial a l'àrea metropolitana de Barcelona*, Barcelona, Institut d'Estudis Territorials, 331 pp.
- FERIA TORIBIO, J.M., RUBIO TENOR, M. y SANTIAGO RAMOS, J. (2005): «Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 39, Murcia, pp. 87-116.
- FERNÁNDEZ TABALES, A., SANTOS PAVÓN, E. y TORRES GUTIÉRREZ, F.J. (2000): «La experiencia española de ordenación del territorio en el ámbito regional. Análisis metodológico de los documentos de planificación», *Vivir la diversidad en España. Aportación española al XXIX Congreso de la Unión Geográfica Internacional. Seúl 2000*, Madrid, Asociación de Geógrafos Españoles, 665 pp.
- GARCÍA HIDALGO, V. (2005): «Conocer el presente para vencer el futuro», *El País*, 30 de agosto de 2005, p. 22
- GLACKEN, C.J. (1996): *Huellas en la playa de Rodas. Naturaleza y cultura en el pensamiento occidental desde la Antigüedad hasta finales de siglo XVIII*, Ediciones El Serbal, Barcelona, 729 pp. (La edición original es de 1967.)
- GRUPO ADUAR (2000): *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*, Barcelona, Ed. Ariel, 406 pp.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (1996): *Política de Ordenación del territorio en Europa*, Sevilla, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes, 541 pp.
- JIMÉNEZ VILLAREJO, C. (2000): «Ética y servicio público», *El País*, 6 de diciembre de 2000, p. 13.
- MERLIN, P. y CHOAY, F. (dirs.) (1996): *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, París, Presses Universitaires de France, 863 pp.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO (1982): *La coordinación y gestión de las áreas de carácter metropolitano y su marco legal adecuado. Análisis y recomendaciones. Aplicación al Área Central de Asturias*, Oviedo, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 148 pp.

- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE (1994): *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*, Madrid, MOPTMA, 379 pp.
- RIFKIN, J. (2004): *El sueño europeo. Cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano*, Barcelona, Ed. Paidós, 523 pp.
- SANTOS PAVÓN, E. y CHICA RUIZ, A. (1999): «Entendimiento del espacio geográfico en las leyes autonómicas de ordenación del territorio», *Eria. Revista cuatrimestral de Geografía* 49, pp. 159-176.
- ZOIDO NARANJO, F. (1983): *Bahía de Cádiz. Bases para la coordinación del planeamiento urbanístico*, Cádiz, Junta de Andalucía y Diputación Provincial.
- ZOIDO NARANJO, F. (2005): «Estructura territorial», en *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España*, Madrid, Ministerio de la Vivienda, 228 pp.

2 Perspectivas para el desarrollo territorial europeo*

Karl Peter Schön

1. Retos para el desarrollo europeo

La actual discusión sobre el desarrollo territorial europeo, como también muchos debates a nivel de los Estados, se centra en tres temas principales.

El primer reto es la actual situación económica en Europa. ¿Cómo podemos enfrentarnos al desempleo, especialmente el de larga duración y el de los jóvenes, y crear más y mejores trabajos? ¿Cómo superar los problemas de estancamiento, los problemas estructurales y promover el crecimiento económico, fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico y recuperar el liderazgo tecnológico a nivel mundial?

El segundo gran desafío para Europa es hacer frente al actual cambio demográfico, caracterizado por el declive de la población y el envejecimiento de la sociedad europea. Esta tendencia está poniendo actualmente en cuestión el modelo europeo de bienestar, por ejemplo el sistema de pensiones y el de salud, y plantea grandes retos para la futura dotación de infraestructuras en las áreas más escasamente pobladas de Europa, en las que será cada vez más difícil poder asegurar un mínimo estándar de servicios sociales tales como escuelas y hospitales. Algunos analistas llegan más lejos y abogan directamente por un nuevo «contrato social» (entre jóvenes y viejos, fuertes y débiles, ricos y pobres).

El tercer gran asunto del debate actual es el relacionado con los desafíos medioambientales, en particular imbuirse en un nuevo debate sobre las relaciones entre naturaleza, tecnología y ética. ¿Cómo podemos hacer frente a la amenaza del cambio climático global, cumplir con el acuerdo de Kyoto y reducir el efecto invernadero? ¿Cómo prepararse para una sociedad «post-fósil», promoviendo fuentes de energía regenerativas, reduciendo el consumo de energía o, como otros pueden argumentar, reimpulsado la energía nuclear? Las

* Traducción a cargo de Joaquín Farinós Dasí. Agradecemos la colaboración de Lars Porsche en la preparación de esta versión.

políticas actuales a menudo se plantean desde dos extremos opuestos: ¿debería promoverse o desincentivarse la movilidad (subsidios para el *commuting*, impuestos sobre los combustibles)? Un mayor énfasis en la innovación ecológica ¿crearía o destruiría puestos de trabajo? ¿Aún podemos permitirnos, por razones éticas, no tomar parte en las nuevas tecnologías (biotecnología, genética, alimentación, medicina)?

Estos tres retos, por supuesto, no son totalmente nuevos; más bien remiten claramente al triángulo de la sostenibilidad formado por sus tres componentes: economía, sociedad y medio ambiente. Por tanto pueden ser vistos como una interpretación actualizada de los tres objetivos, algunas veces conflictivos, del concepto de sostenibilidad. Como también sucede en muchos otros campos de las políticas, las tres dimensiones de la sostenibilidad han sido intensamente discutidas por los ministros europeos responsables de la política de desarrollo territorial. Se trata de uno de los conceptos centrales del documento de la Estrategia Territorial Europea (ETE), aprobada por los ministros en 1999. Un año más tarde, el Consejo Europeo acordaba la llamada Estrategia de Lisboa, que tenía como objetivo hacer frente a los pobres indicadores económicos y a los déficit de innovación en Europa. Se acompañó de la declaración de Gotemburgo, enfocada a los desafíos medioambientales de Europa. El triángulo de la sostenibilidad, junto con la estrategia de Lisboa y Gotemburgo, simboliza el contexto básico en el que se sitúan los actuales debates y discusiones sobre la política de desarrollo territorial europea.

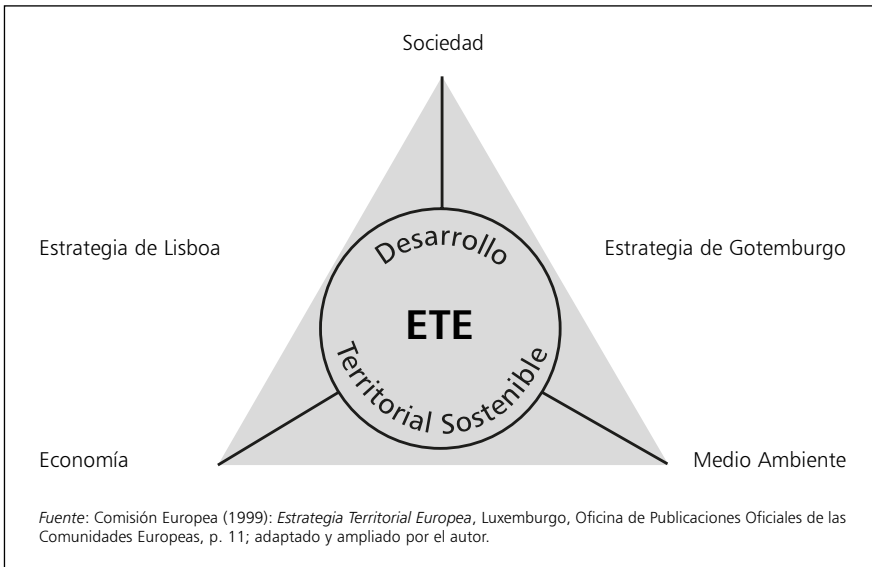


Figura 2.1. El Desarrollo Territorial Europeo en el Triángulo de la Sostenibilidad y las Estrategias de Lisboa y Gotemburgo

2. Soporte científico para la política de desarrollo territorial europea

Una de las premisas centrales de la política de desarrollo territorial europea es que una estructura territorial equilibrada y una territorialmente orientada coordinación de las políticas tendrá efectos positivos para poder conseguir el objetivo final del desarrollo sostenible tal y como aparece formulado en las estrategias de Lisboa y Gotemburgo. No sólo las políticas nacionales y regionales, sino también muchas políticas europeas (como la política regional, la política agrícola común, la de redes transeuropeas, la de competencia, etc.), tienen claros impactos sobre la estructura y el desarrollo territoriales. Sin embargo, no existe una clara base legal o procedimental para tener en cuenta sistemáticamente esos impactos territoriales. Esa fue una de las razones por las que los ministros europeos de Ordenación del Territorio empezaron a cooperar sobre una escala europea desde principios de la década de los años 1990 y decidieron elaborar un documento que planteara una estrategia común de desarrollo para Europa: la ETE.

La política europea de desarrollo territorial no tiene desafortunadamente ningún genuino instrumento legal ni tampoco instrumento financiero alguno para su aplicación. Por tanto, buenos argumentos, lo suficientemente sólidos y claros como para convencer a las políticas sectoriales europeas, resultan los factores clave para una aplicación exitosa de esas estratégicas ideas territoriales a través de las políticas sectoriales. Por esta razón la política de desarrollo territorial europea ha confiado mucho desde el principio en el conocimiento científico y el basado en pruebas o evidencias. La siguiente tabla 1 ofrece de forma aproximada una visión de conjunto de los procesos paralelos de preparación de la ETE y de apoyo a la configuración de redes científicas en el campo del desarrollo territorial europeo.

El punto de partida para la institucionalización de un soporte científico a la política europea de desarrollo territorial puede encontrarse en la propuesta de la presidencia alemana (en el Consejo de Ministros de Leipzig en 1994) para establecer una red europea de investigación sobre desarrollo territorial.¹ Esta propuesta incluía la idea de organizar una asesoría científica a nivel europeo en este tema a partir de una red de institutos nacionales, denominados «puntos focales nacionales», que por una parte conformarían un instituto virtual (en forma de red de institutos) y por otra tendría la función de involucrar a los mejores expertos nacionales en esta red de asesoramiento para la toma de

1. Federal Ministry for Regional Planning, Building and Urban Development (1994), *Network of Spatial Planning Research Institutes in Europe*, Consejo Informal de Ministros Europeos de Ordenación del Territorio celebrado en Leipzig los días 21 y 22 de septiembre, pp. 21-23 (hectografía).

Tabla 2.1. Hitos en los procesos de elaboración de la ETE y de la red de soporte científico para la política de desarrollo territorial

Política de Desarrollo Territorial Europea (ETE)	Apoyo científico a la política	Referencia en el gráfico 3
— 1989: Una visión territorial para Europa (J. Delors)		
— 1994: Consejo de Ministros de O.T. de Leipzig. Principios Directores para una Política de Desarrollo Territorial Europea	— 1994: Propuesta de la presidencia alemana para establecer una red de investigación europea sobre desarrollo territorial	1
— 1995-97: Escenarios tendenciales. Estudios sobre el Desarrollo Territorial Europeo (FR, ESP, IT)	— 1994-99: Redes de institutos nacionales de investigación	
— 1997: Borrador de la ETE (Documento de Noordwijk)		
— 1999: Documento final de la ETE (Documento de Potsdam)		2
— 2000: Agenda de Lisboa + Gotemburgo (2001)	— 2000/2001: «Study Programme on European Spatial Planning (SPESP)	
— 2004: Propuesta de Constitución Europea	— 2002-06: Programa ESPON	3
— 2004: Agenda de Róterdam		
— 2005: Consejo de ministros de Luxemburgo		
— 2007: Consejo de ministros de Berlín	— 2007-2013: ESPON II	4
— 2007: Informe «Estado y perspectiva territorial de la Unión Europea»		

decisiones políticas en este campo. Este enfoque debería ayudar a superar las limitaciones y lo fortuito de contar sólo con una selección de consultores únicos, y ampliar el alcance de los aspectos y experiencias en materia de asesoría para la toma de decisiones sobre políticas a nivel europeo. La posible alternativa de crear el citado instituto virtual en red como un instituto europeo «real» (como por ejemplo la Agencia Europea de Medio Ambiente) fue rechazada por razones políticas y pareció no tener cabida en el enfoque intergubernamental, en red y siguiendo el principio de cooperación, de la política de desarrollo territorial europea.

La figura 2.2 trata de ilustrar la posición que ocuparían los posibles enfoques para la red científica (véase columna tercera de la tabla 2.1) respecto de dos ejes que representan a su vez sendos continuos entre dos opciones con-

propuestas: orientación política o por el contrario científica, basada en proyectos o por el contrario en instituciones. La red ESPON ciertamente no es una institución de investigación de tipo universitario orientada a una investigación básica independiente (véase cuadrante inferior derecho de la figura 2.2) ni tampoco es comparable a los trabajos de consultoría basados sobre proyectos temáticos concretos y contratos de asesoría política (véase cuadrante superior izquierdo). Antes al contrario, el Programa ESPON se encuentra entre lo que sería una institución (Observatorio) (véase cuadrante inferior izquierdo) constituido sobre la base de una red de puntos de contacto nacionales que se encuentran coordinados por una unidad de coordinación,² y un programa de investigación científica (véase cuadrante superior derecho) apoyando la investigación de institutos científicos en materia de desarrollo territorial europeo.

Las primeras propuestas para el (pre)ESPON estuvieron claramente orientadas a combinar los conocimientos técnicos de los institutos nacionales de investigación especializados y reunirlos en una red formando un observatorio

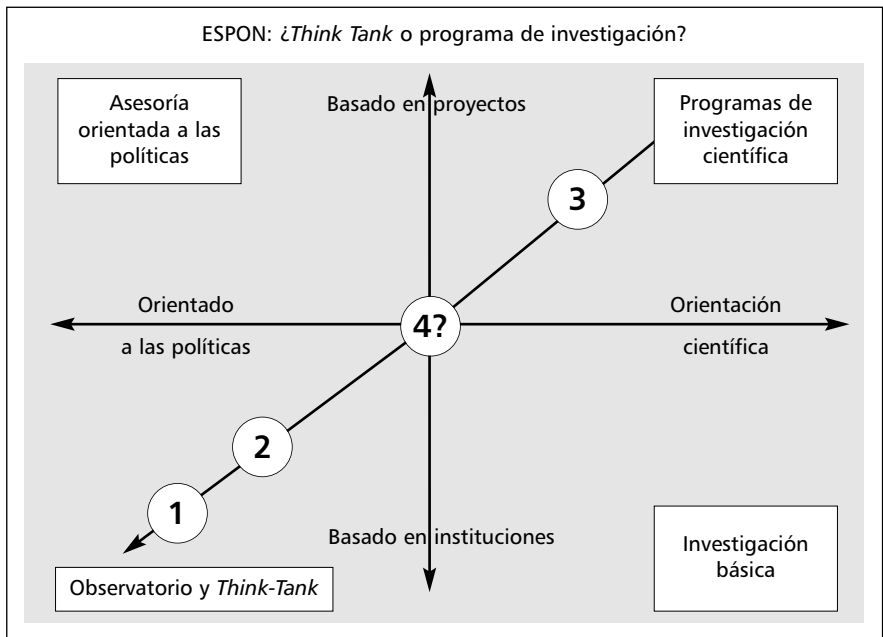


Figura 2.2. Naturalezas del ESPON

2. La primera noción de ESPON fue en efecto «European Spatial Planning Observatory Network» (Observatorio en Red para la Ordenación del Territorio en Europa —OROTE). Esta denominación cambiaría posteriormente por la de «European Spatial Planning Observation Network». El acrónimo, por supuesto, sigue siendo el mismo.

(véase 1 en figura 2.2). También el SPESP (véase 2 en figura 2.2) fue principalmente desarrollado por la red de puntos focales que organizaron el apoyo científico para asesorar sobre las políticas, y en este sentido estuvo más basado en las instituciones que en los programas o proyectos. En contraste con esto, el ESPON (véase 3 en figura 2.2) en su formato actual ofrece claros signos de ser un (orientado) programa de investigación (organizado por la unidad de coordinación de la ESPON en representación del comité de seguimiento — *Monitoring Committee*). Los puntos de contacto todavía permanecen pero su papel se ha reducido considerablemente (principalmente dedicados a tareas de comentario, apoyo y de información). Por su parte, el papel del estilo universitario de investigación se ha incrementado. Para el futuro ESPON (véase posición 4 en la figura 2.2) algunos preferirían que éste se desarrollara como un programa de investigación científica diferente, poniendo el ESPON en línea con, por ejemplo, el (séptimo) Programa Marco de Investigación. Mientras, otros (especialmente los tomadores de decisiones y los que financian el ESPON) temen que el carácter de observatorio a largo plazo y *think-tank* flexible integrado por expertos pueda perderse.

Así pues, podemos esperar que también en el futuro ESPON camine sobre la delgada línea (diagonal) entre observatorio y *think-tank* por una parte y programa de investigación por otra, y debe ser cauto para no extremarse entre esos dos polos de una rápida (y sólida) consultoría científica basada en la opinión de los expertos, por una parte, y una investigación científica orientada (aplicada) de largo plazo, por otra. Parece claro que el ESPON necesita de ambos enfoques y de un buen equilibrio entre ellos.

3. El debate del desarrollo territorial europeo y la cohesión territorial

La Unión Europea debe velar por la cohesión económica y social de Europa. De ahí su objetivo de reducir las desigualdades estructurales entre regiones y promover la igualdad de oportunidades entre todos sus habitantes (según el glosario *ScadPlus*). Con el Tratado de Constitución Europea, el objetivo de la cohesión territorial se añadió como tercera dimensión de la cohesión. Por este motivo, la dimensión regional y territorial de la cohesión ha ocupado un lugar incluso más prominente.

Las tres dimensiones de la cohesión (económica, social, territorial) se encuentran dirigidas a la consecución de los mismos objetivos, pero se orientan a aspectos distintos:

- La cohesión social se dirige al nivel individual: el bienestar de las personas y de las familias y la lucha contra la pobreza, el desempleo, etc.

- La cohesión económica se dirige al nivel intermedio de actores económicos (por ejemplo las empresas) y al marco regulador (por ejemplo las reglas de competencia).
- La cohesión territorial se refiere al agregado regional y al contexto regional de la cohesión económica y social. El territorio es un contexto crucial para los comportamientos y las decisiones individuales.

Los ministros europeos responsables del desarrollo territorial-espacial en sus países, junto con la Comisión Europea (Dirección General de Política Regional), han lanzado un debate en profundidad sobre el desarrollo territorial y la cohesión territorial en Europa. En sus recientes reuniones de Róterdam (2004) y de Luxemburgo (2005) iniciaron un proceso político que pretende trasladar las metas y estrategias de Lisboa y Gotemburgo al territorio y combinarlas con las metas y estrategias de la ETE. Este proceso continuará hasta la próxima reunión ministerial prevista para ser celebrada en Alemania en mayo de 2007. Para entonces un documento estratégico sobre las perspectivas del territorio europeo, basado en pruebas o evidencias, será preparado y discutido con importantes agentes europeos.³

Basándose en el documento de Luxemburgo se prevé cubrir seis campos temáticos prioritarios:

1. Promover una política territorial para aglomeraciones, ciudades y áreas urbanas en un modelo policéntrico como motores del desarrollo de Europa.
2. Reforzar las relaciones ciudad-campo asegurando un suficiente nivel de servicios de interés general, contribuyendo así a un desarrollo territorial equilibrado.
3. Promover grupos (trans)nacionales de actividades competitivas e innovadoras (mediante el reforzamiento de la identidad internacional, la especialización de las ciudades y regiones y la identificación de las prioridades para la cooperación, las sinergias y las inversiones, incluyendo la cooperación para el desarrollo territorial, los mercados de trabajo, la formación profesional, la educación, la I+D, el capital de riesgo para las PYME).
4. Consolidar las principales redes transeuropeas de transporte, TIC y energía al objeto de conectar adecuadamente los núcleos europeos entre sí pero también estas redes principales con las redes secundarias (con especial atención al desarrollo de algunos corredores, la accesibilidad de áreas con desventajas naturales o geográficas, los enlaces marítimos y las conexiones con los países vecinos de la UE).

3. Para un mayor detalle sobre planificación basada en pruebas o evidencias, véase A. FALUDI y B. WATERHOUT (eds.) (2006): «Evidence-Based Planning», DISP 165, vol. 42(1). (N. del T.)

5. Promover la gestión transeuropea de los riesgos tecnológicos y naturales, incluyendo el desarrollo integrado de las zonas costeras, las cuencas marítimas, las cuencas hidrográficas y las áreas de montaña.
6. Reforzar los principales sistemas ecológicos transeuropeos y los recursos culturales.

El Programa ESPON es un instrumento central en manos de la planificación territorial estratégica europea sobre el que apoyar el desarrollo de unas políticas y estrategias basadas en pruebas. Los resultados de ESPON serán utilizados para analizar y formular el Estado y las perspectivas del territorio europeo como un importante elemento de fondo para el citado documento.

4. Temas y metodologías de la red ESPON

Los resultados de ESPON presentan con diferente nivel de detalle y profundidad la actual situación del territorio europeo. Se han examinado estructuras y tendencias, se han analizado los impactos de las políticas y actualmente se están elaborando escenarios futuros orientados. De estos resultados, sólo unos pocos pueden presentarse aquí (mapas 2.1 a 2.8).⁴ Estos resultados seleccionados se encuentran relacionados con los tres retos enumerados al principio: económicos, sociodemográficos y medioambientales y de gestión de riesgos.

Uno de los desafíos principales del actual desarrollo económico es lograr simultáneamente un mayor crecimiento y cohesión en Europa.

El área central del Pentágono,⁵ junto con las regiones prósperas de la periferia norte tienden a seguir siendo el área económica y funcionalmente dominante en Europa (mapa 2.1). Sin embargo existe una tendencia por la que regiones de fuera del Pentágono, especialmente áreas metropolitanas (como Madrid, Dublín, Estocolmo, Budapest...), han ido creciendo más rápidamente que el área central. Los países del este de Europa y los países de la cohesión (Irlanda sobre todo) han experimentado unas altas tasas de crecimiento durante los últimos diez años mientras que, por el contrario, los países más grandes y más ricos del centro (Alemania, Italia, Francia) presentan unos resultados económicos peores (mapa 2.2). Esta tendencia puede conducir a una mayor cohesión y policentrismo a escala europea (una tendencia positiva para Europa)

4. Para una mayor información véase *ESPON Synthetic Report II, In search of territorial potentials. Midterm results by spring 2005*. Disponible en http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/publications/98/856/index_EN.html.

5. Con este nombre se identifica el área comprendida entre las ciudades de Londres, París, Munich, Hamburgo y Milán.

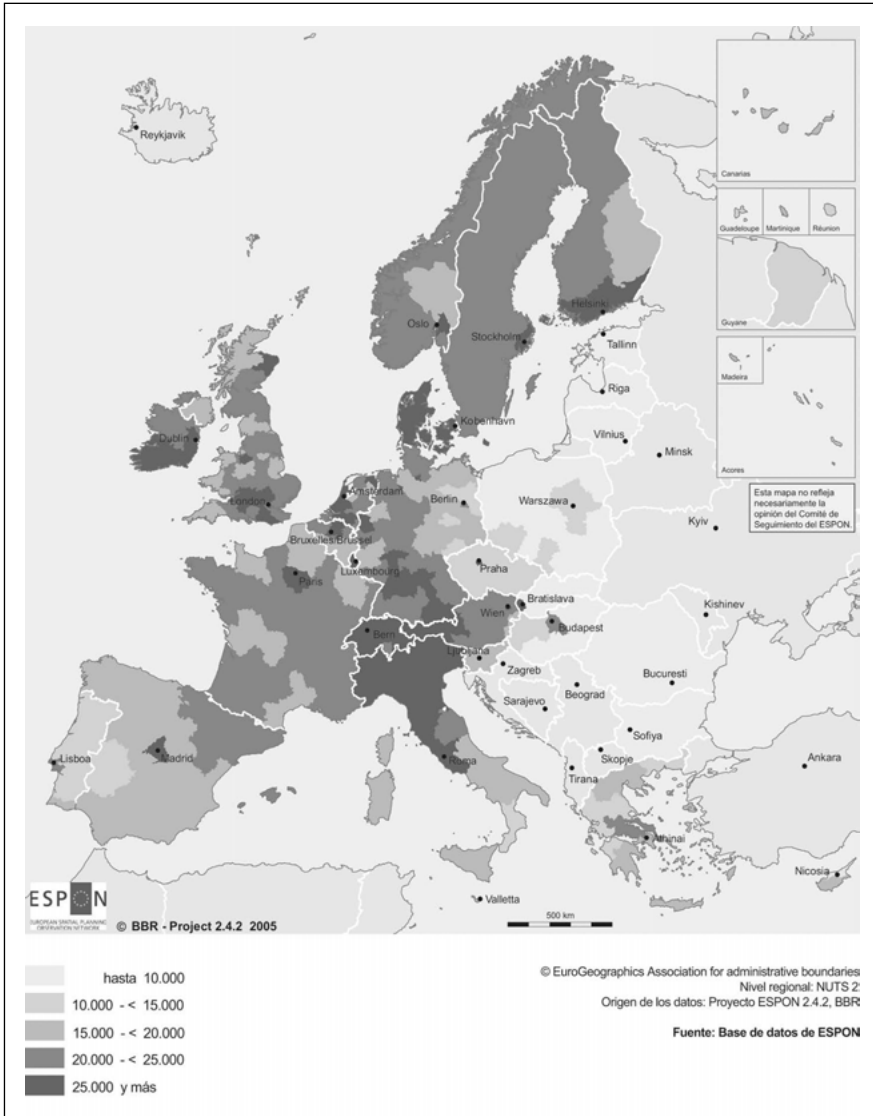
pero parcialmente motivada por los malos resultados económicos de los primeros motores del crecimiento económico (lo cual es malo no sólo para ellos sino para el conjunto de Europa).

Hasta cierto punto, las bajas tasas de crecimiento se combinan con altas tasas de desempleo (este de Alemania, sur de Italia). Sin embargo, especialmente en algunos países del Este de Europa en transformación (Polonia, Eslovaquia), el desempleo tiende a ser elevado a pesar de las relativamente altas tasas de crecimiento del PIB. Crecimiento del PIB y desempleo (mapa 2.3) sólo se encuentran parcialmente unidos.

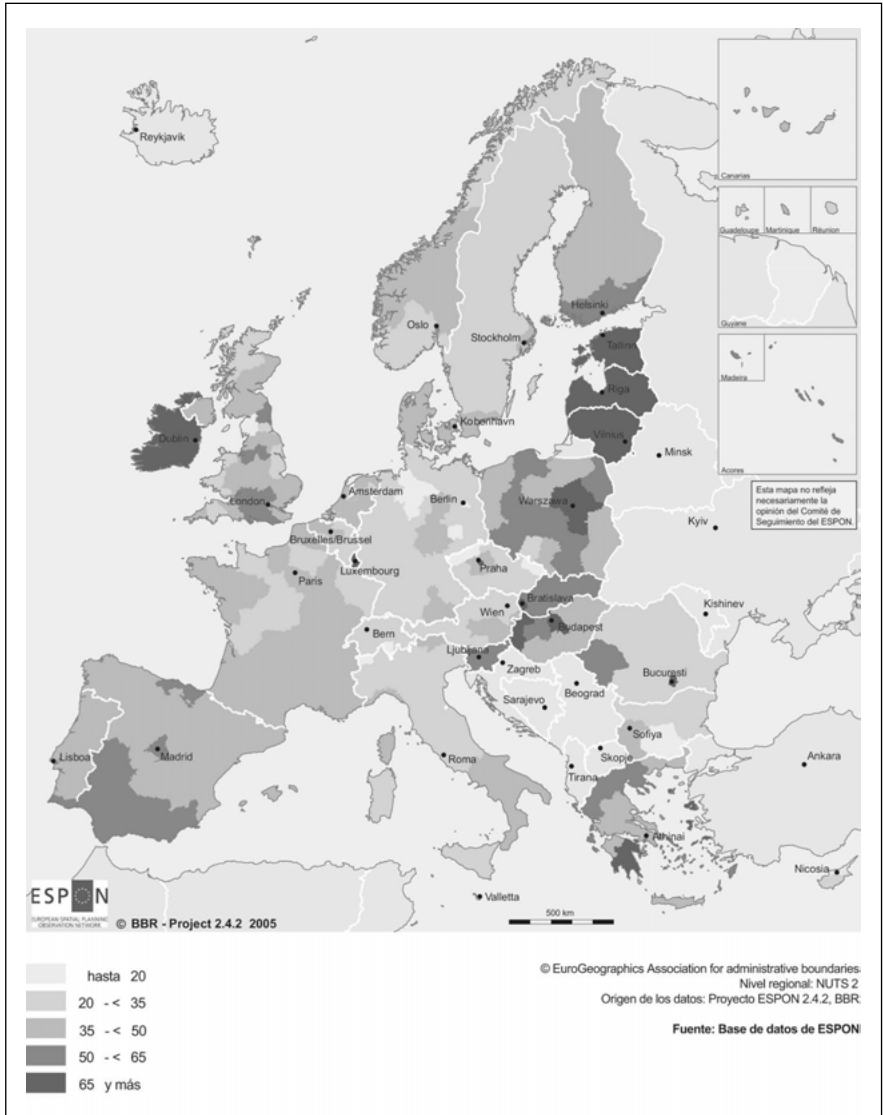
Los buenos resultados regionales relacionados con la estrategia de Lisboa (como el porcentaje de ocupados en I+D, véase mapa 2.4) generalmente coinciden con otros indicadores económicos relativamente buenos (véanse Suiza, sur de Alemania, sur de Finlandia/Helsinki).

La mayor parte de los países europeos se están enfrentando (en mayor o menor medida) a los severos problemas impuestos por el cambio demográfico, el envejecimiento y el descenso de la población (mapas 2.5 y 2.6). A menudo, estos procesos ocurren en áreas ya en estos momentos escasamente pobladas y en regiones económicamente débiles, amplificando de esta forma los problemas existentes para poder mantener las infraestructuras públicas y los servicios de interés general, y retener las empresas y el empleo en la región. Pero también regiones que parecen ser más bien estables (de acuerdo con algunos indicadores como el porcentaje de niños y jóvenes), especialmente algunos países de Europa del Este, han experimentado un considerable declive en sus tasas de natalidad en los años más recientes. Estos muy recientes procesos cambiarán rápidamente las actuales estructuras demográficas en un futuro y conducirán a la aparición de más y nuevas regiones sometidas al cambio y al declive demográfico.

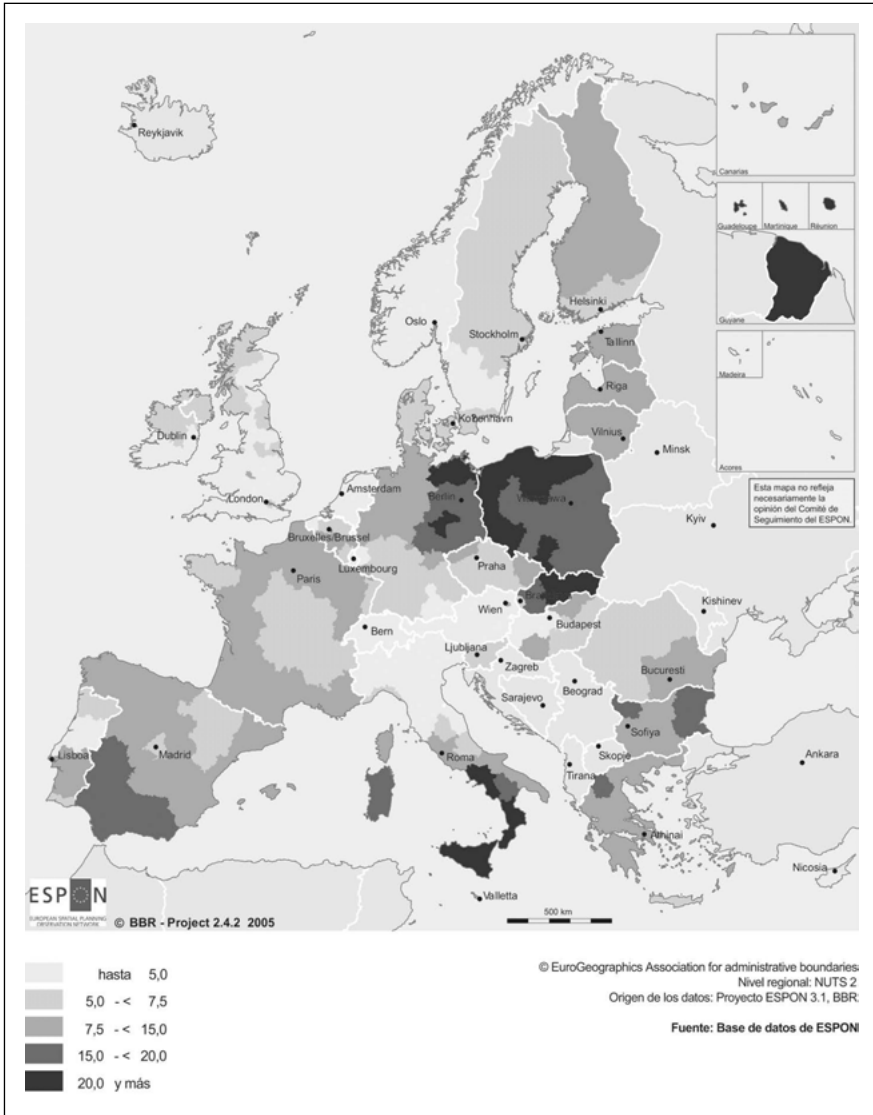
Muchas regiones europeas se encuentran afectadas por los riesgos y los desastres naturales (como inundaciones e incendios) (mapas 2.7 y 2.8). ESPON ha llevado a cabo grandes esfuerzos para comprender algo mejor las manifestaciones de tales sucesos y amenazas en las diferentes regiones y ofrece una amplia gama de información regional necesaria para orientar adecuadamente las políticas.



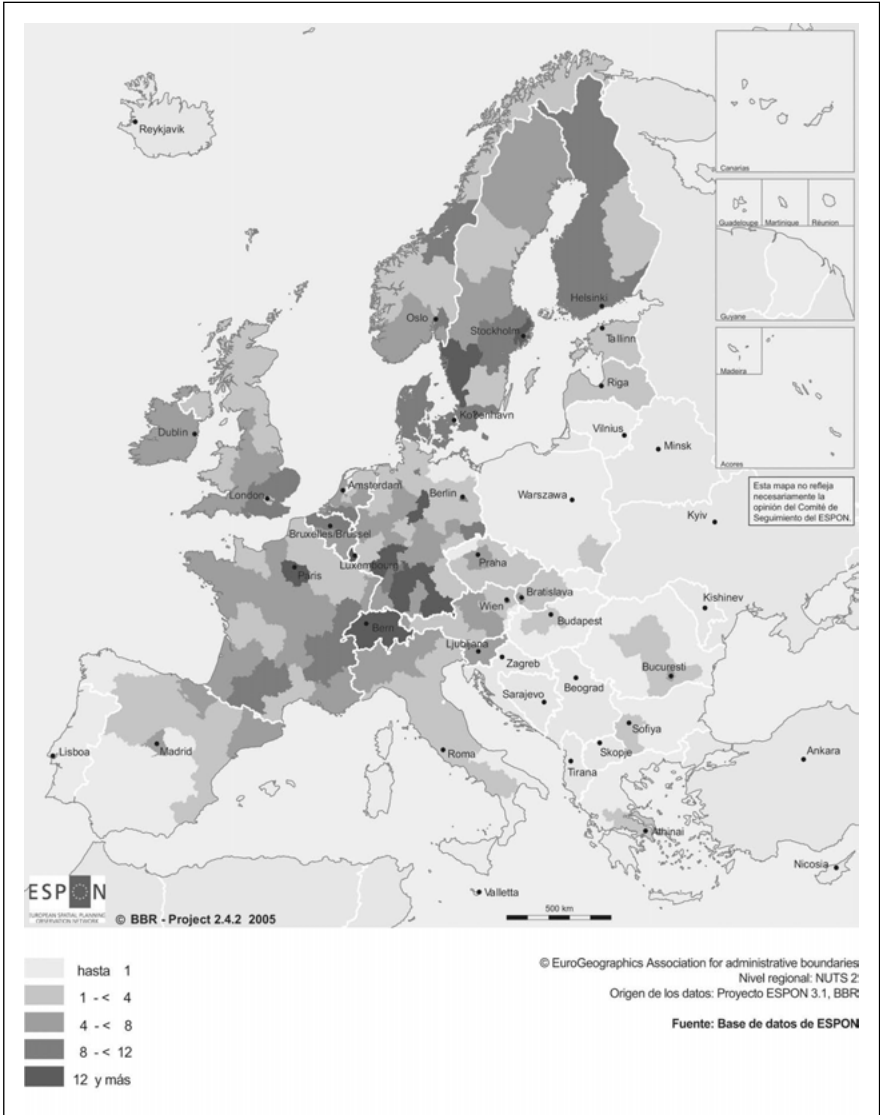
Mapa 2.1. PIB/Cápita en UPA en 2002



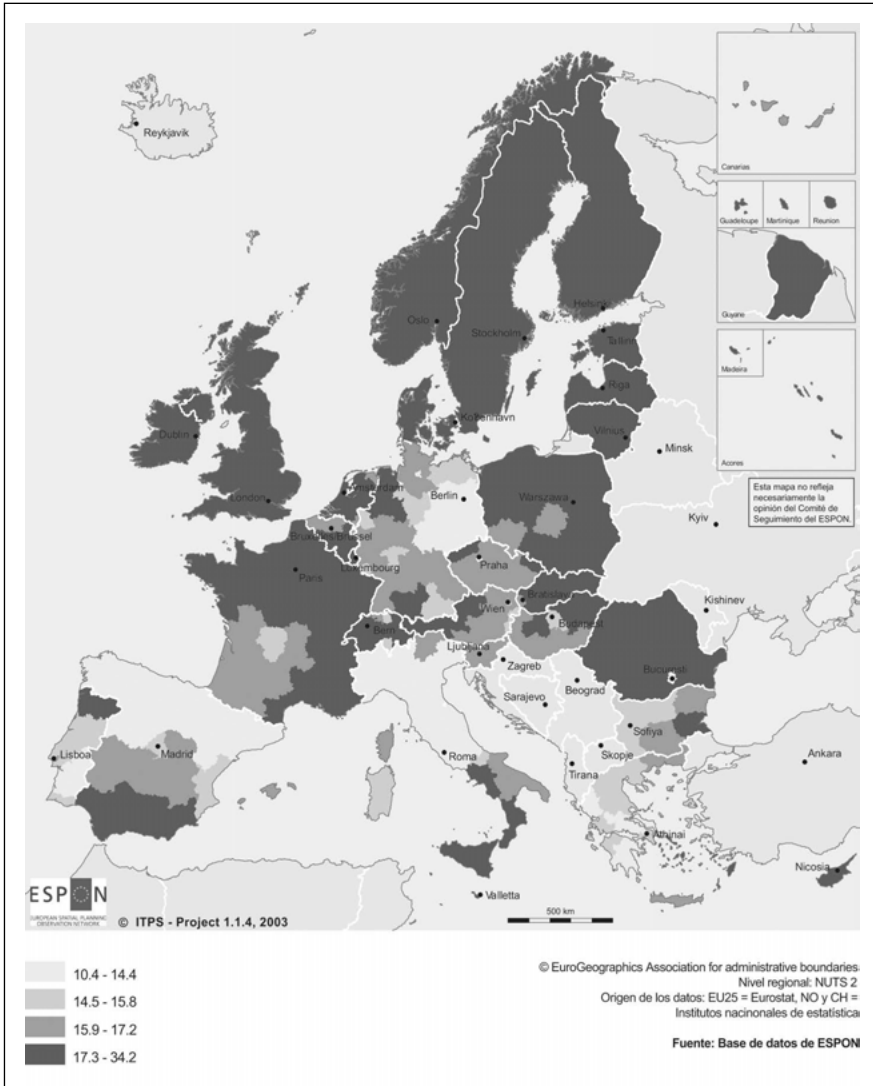
Mapa 2.2. % crecimiento del PIB (en UPA) per cápita 1995-2002



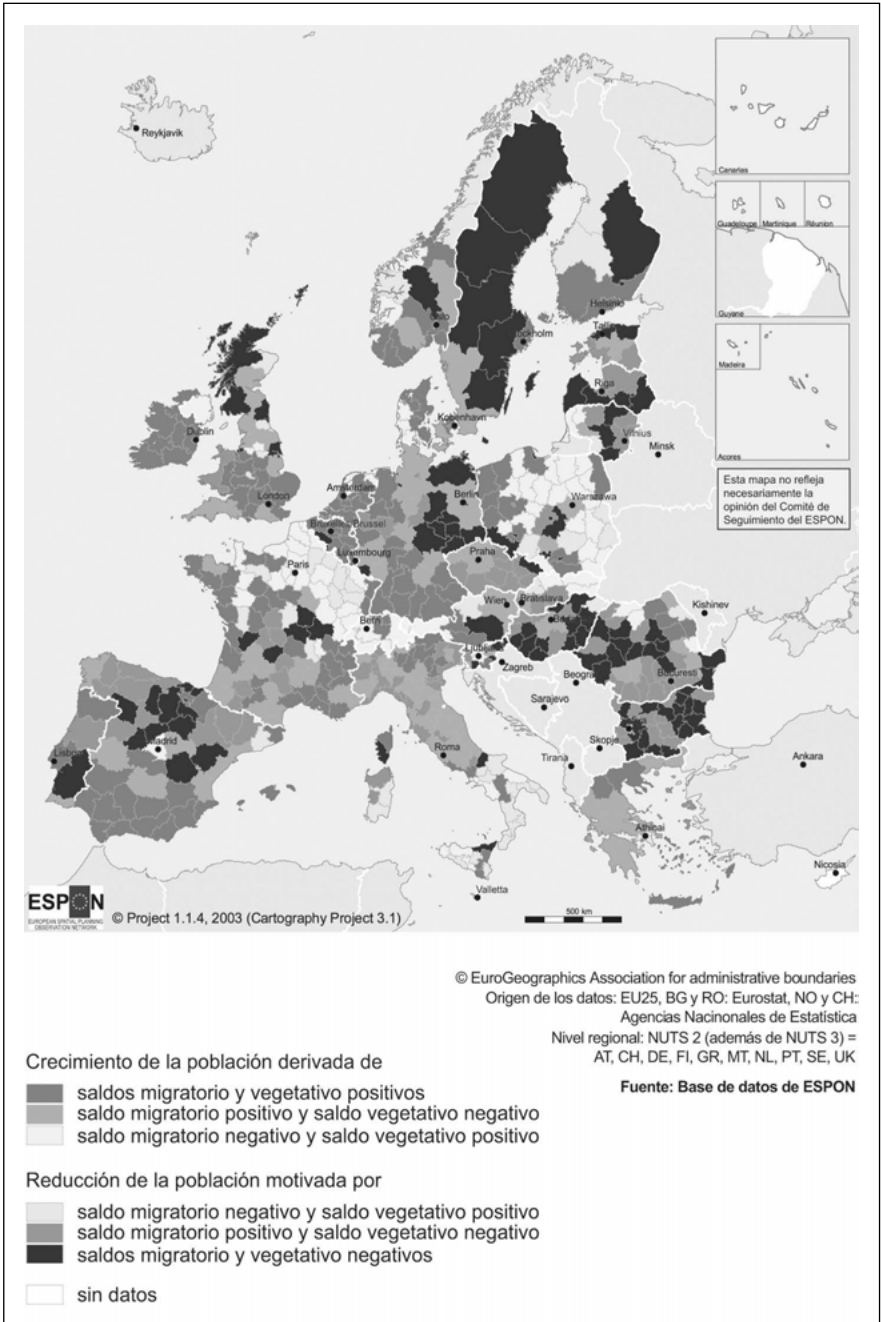
Mapa 2.3. Tasa de desempleo en 2003



Mapa 2.4. Empleados en empresas del sector I+D/1000 activos en 2001



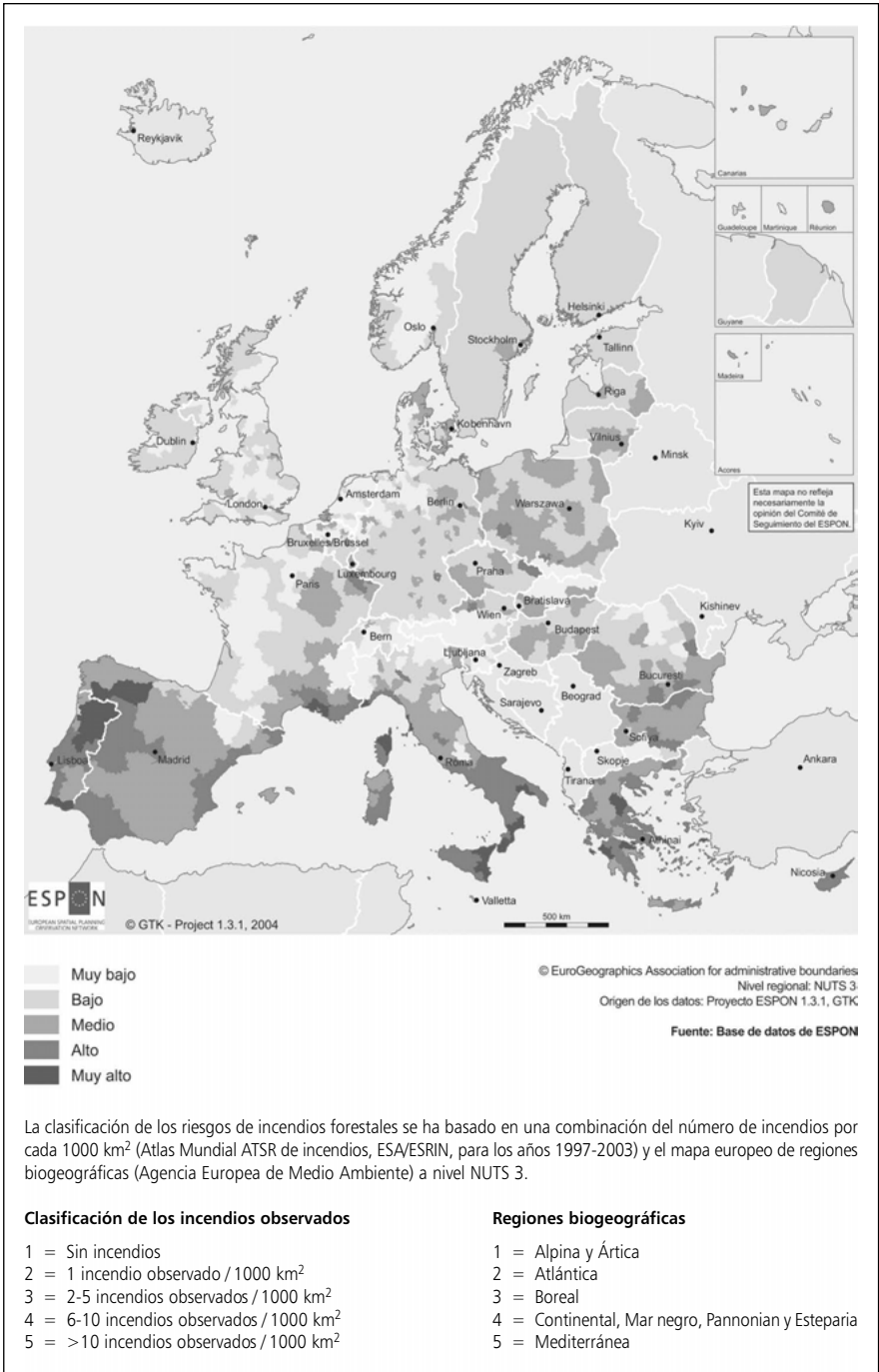
Mapa 2.5. Tasa de población infantil (0-14 años). % sobre el total de población en 2000



Mapa 2.6. Factores de crecimiento de la población



Mapa 2.7. Recurrencia de las inundaciones



Mapa 2.8. Clasificación del nivel de riesgo

3 Cohesión territorial: relaciones con la planificación territorial y la política regional

Simin Davoudi

1. Definición de cohesión territorial

La noción de «cohesión territorial», que en la actualidad es una terminología familiar, destacó políticamente por primera vez gracias a su inclusión en el *Segundo informe sobre la cohesión económica y social*, publicado en enero de 2001 (CE, 2001). El informe utilizaba este concepto para describir el desigual desarrollo espacial del territorio de la UE y en particular la concentración de la población y la actividad económica en el área central de Europa. Las economías de aglomeración han conducido a un desarrollo desigual del territorio de la UE, donde se encuentra un núcleo próspero frente a una periferia menos desarrollada.

Esta concepción de núcleo-periferia del espacio europeo se ha designado a través de un gran número de metáforas tales como: Megalópolis Europea, Triángulo Dorado, La Banana Azul, y más recientemente el pentágono. El término «pentágono» fue acuñado por la Estrategia Territorial Europea (ETE) para describir un área definida por las metrópolis de Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo. Aunque sólo cubre el 13% del territorio de la UE25, genera el 43% de su PNB y en ella vive el 32% de su población. Ésta se considera como la única zona económica de Europa que puede competir de manera efectiva en el mercado mundial.

El objetivo fundamental de la ETE es conseguir un desarrollo más equilibrado dentro de Europa, promoviendo nuevas zonas de crecimiento económico de transcendencia global (CE, 1999). Su finalidad es cambiar la imagen de Europa, para que deje de ser vista como una «banana azul» y su imagen sea la de un policéntrico racimo de uvas, para hacer que Europa no sólo sea más competitiva sino también más cohesionada.

Otra contribución significativa para mantener con firmeza la cohesión entre las preocupaciones de la agenda de la UE provino del programa de investigación ESPON (European Spatial Planning Observation Network) (DAVOUDI, 2005). Este programa proporciona los datos que sirven de soporte a los debates acerca de la cohesión territorial presentes en el *Tercer informe sobre la cohesión económica y social*, publicado en mayo de 2004 (CE, 2004). Este in-

forme abre un nuevo capítulo en la política de cohesión en general y en la política territorial en particular. Pone de manifiesto que en el contexto de una Unión ampliada, el reto de conseguir la cohesión será de una magnitud diferente, dado que las disparidades en una UE ampliada son mayores que nunca.

El concepto de cohesión territorial adquirió un mayor ímpetu tras su aparición en la propuesta de Constitución de la UE, que establece que la Unión deberá promover la cohesión territorial económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros, y que la UE reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general tenidos en cuenta en las leyes nacionales y en la práctica, de acuerdo con la Constitución, para promover la cohesión territorial y social de la Unión Europea. Añade, también, que la Unión deberá aspirar a reducir las desigualdades entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones así como el retraso de las regiones menos favorecidas.

Estas referencias a la cohesión territorial se consideraron como un signo de su importancia en las futuras políticas de la UE. Fueron también consideradas como un reajuste terminológico que puede ayudar a superar la falta de competencia de la UE en la planificación territorial. Sin embargo, la confianza en la cohesión territorial no depende necesariamente de la confianza en la propuesta de Constitución ni de las incertidumbres que la rodean actualmente. En realidad, la cohesión territorial ha continuado siendo una preocupación clave de las reuniones ministeriales extraoficiales. Por ejemplo, durante la presidencia holandesa, en la segunda mitad de 2004, el ministro holandés enfatizaba que: «cohesión territorial significa la incorporación de una perspectiva de planificación territorial en las decisiones que ahora se toman ante todo sobre la base de criterios económicos y sociales» (Shared Spaces, 2004: 4).

La siguiente reunión informal de ministros, celebrada en junio de 2005, concluyó que el reto clave es «integrar la dimensión territorial en las políticas de la UE con la finalidad de conseguir una aproximación coherente al desarrollo del territorio de la UE, basándose en el concepto de cohesión territorial» (EU-IMM, 2005: 1). Aunque entre las prioridades establecidas por el Gobierno del Reino Unido para su presidencia prevista para el segundo semestre de 2005 no se hacía mención de la cohesión territorial o de la planificación territorial (FOREIGN OFFICE, 2005), se establecen las bases para que la presidencia alemana profundice en este asunto redactando lo que será la versión definitiva del documento sobre el *Estado y Perspectivas de la Unión: Agenda 2007*.

Se está ya de acuerdo en que este documento debería elaborarse según los principios adoptados en la reunión de Róterdam, donde se establece que «la incorporación de la dimensión territorial así como el concepto de cohesión territorial pueden añadir valor a la aplicación de la estrategia de Lisboa y Gottemburgo promoviendo un crecimiento económico estructurado y sostenible» (EU-IMM, 2004). Paralelo a estos desarrollos dentro de la comunidad política de UE también ha habido un corpus creciente de literatura universitaria que se ha dedicado a trazar el origen y definir la ambigua noción de cohe-

sión territorial (FALUDI 2004, 2005 y en prensa; DAVOUDI, 2004, 2005a, 2005b y en prensa-a). Un indicativo de este interés creciente es la introducción de una nueva conferencia sobre el tema en 2005 en el congreso AESOP¹ celebrado en Viena en 2005. Y de mayor importancia, los americanos están mostrando un nivel creciente de entusiasmo, hasta el punto de que el Lincoln Institute for Land Policy ha publicado una *American Spatial Development Perspective*.² Recientemente se ha publicado un libro que se centra en los lazos de unión entre cohesión territorial y modelo social europeo.

Es este vínculo en el que voy a detenerme para explorar la manera en que la cohesión territorial se puede entender mejor.

2. Cohesión territorial y modelo social europeo

Los modelos sociales son representaciones ideales. Conceptualizan la manera en que las sociedades construyen su interdependencia social. Determinan también el acceso de las personas a los recursos a través de los ingresos de su trabajo y de las provisiones del Estado de Bienestar.

Se argumenta que el modelo social europeo ofrece mayor protección frente a la inseguridad y desigualdad que el modelo angloamericano. Sin embargo, en el corazón de ambos modelos subyacen debates seculares acerca de las relaciones entre:

- el Estado, el mercado y la sociedad civil
- la libertad individual y la responsabilidad social
- la eficiencia económica y la equidad social
- el Estado como proveedor e intervencionista y el Estado como facilitador y dador de recursos

Ambos modelos plantean problemas políticos y normativos significativos.

El concepto de *cohesión territorial* aporta una nueva dimensión a estos debates ampliando la aplicación de «modelos sociales» más allá de grupos sociales e individuos a lugares y territorios. Sugiere que los diferentes modelos sociales no sólo determinan la estructura de la *estratificación* social y cómo los *individuos* están socializados y establecidos en diferentes redes sociales, sino que también configura la estructura de la *estratificación territorial* y cómo los *territorios* han desarrollado y realizado diferentes funciones.

Entre las innumerables definiciones de cohesión territorial, ninguna territo-

1. The Association of European Schools of Planning (<http://www.aesop-planning.com/>).
2. Para un mayor detalle sobre los orígenes y objetivos de este documento véase A. CARBONELL y R.D. YARO (2005), «American Spatial Development and the New Megalopolis», *Land Lines* 17(2), abril. (<http://www.lincolninst.edu/pubs/pub-detail.asp?id=1009>). (N. de los Eds.)

rializa el modelo europeo más claramente que el Tercer informe de la cohesión, el cual establece que: «nadie debería sufrir discriminación sea cual sea el lugar donde vivan o trabajen en la Unión». Esto sugiere que las oportunidades en la vida de un individuo están marcadas no sólo por las *políticas sociales* sino también por las *políticas territoriales* que afectan a la calidad de los lugares donde viven y trabajan las personas. Por lo tanto, los modelos sociales conceptualizan no sólo las formas en que las sociedades construyen la interdependencia *social*, sino también la manera en que éstas estructuran la interdependencia *territorial*.

Al contrario que el término genérico de «modelo social», el de «cohesión territorial» transmite una clara dimensión normativa. Ésta exige:

- un *modelo social específico* que ponga énfasis en la reducción de las desigualdades e injusticias; objetivos que están supuestamente inmersos en el modelo de sociedad europea
- una extensión de los principios *individuales* del modelo europeo a los *lugares* y los territorios
- solidaridad no sólo entre los *ciudadanos* europeos, sino también entre los *territorios* europeos

Esto se amplía, de la *protección social* basada en el trabajo a la *protección territorial* basada en el lugar.

3. Cohesión territorial y planificación territorial

La traducción espacial de la cohesión territorial tiene que ver con dos tradiciones de planificación influyentes en Europa que ya han dejado una marca visible en la política territorial de la UE. La primera se basa en la tradición francesa del *aménagement du territoire*, que se ha descrito como «aproximación económica regional» a la planificación. La otra está basada en la tradición alemana, de «aproximación general integrada». La tradición francesa se centra en «la localización del desarrollo económico y posibles actuaciones del gobierno al respecto», mientras que la tradición alemana «consiste más bien en compaginar las necesidades de desarrollo y la capacidad del territorio para que éste sea viable» (FALUDI, 2004: 1355). En otras palabras, una pone su atención en reducir las diferencias territoriales y la otra hace hincapié en integrar las políticas sectoriales. El programa de cohesión territorial se sustenta claramente en ambas concepciones del espacio y de la política espacial, que a su vez tienen su raíz en el «modelo social europeo».

El concepto de *cohesión territorial* no sólo reemplaza a la noción de «planificación territorial» en el ámbito de la UE, sino que también la ha *reconceptualizado* poniendo el énfasis en una *justicia espacial* tanto en materia política como de investigación.

El *Tercer informe de la cohesión* explica en qué se diferencia de la cohesión social y económica. Dice así:

«El concepto de cohesión territorial va más allá de la idea de cohesión económica y social tanto ampliándola como reforzándola. Desde el punto de vista de la política, el objetivo es ayudar a conseguir un desarrollo más equitativo reduciendo las disparidades existentes, impidiendo los desequilibrios territoriales y aumentando la coherencia tanto de las políticas sectoriales que tienen una repercusión territorial como de la política regional. El objetivo también es mejorar la integración territorial y fomentar la cooperación entre las regiones» (CE, 2004: 27).

Ello supone que la cohesión territorial tiene como objeto político los territorios más que los sectores, y que mide el éxito examinando el modo en que el conjunto de las políticas sectoriales está afectando a los territorios y a las oportunidades de vida de las personas que viven y trabajan en ellos. La cohesión territorial, por lo tanto, representa un desarrollo positivo en la política de la UE y, por ello, ha sido bien recibida por mucha gente que trabaja en la planificación territorial a nivel comunitario.

Este concepto coloca la dimensión espacial del desarrollo económico, social y medioambiental en el centro de la agenda política de la UE. Y también exige una mejor integración de la política pública y una mayor coordinación entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (DAVOUDI, 2004).

4. Cohesión territorial y política regional

En las próximas décadas el objetivo político de conseguir la cohesión territorial en Europa y el «modelo social europeo» que lo sostiene, se cuestionará desde numerosos frentes. El más relevante para la política regional proviene de las fuerzas de aglomeración que continúan conduciendo a desequilibrios territoriales tanto en el ámbito europeo como en el nacional, haciendo difícil conseguir el principio de la ETE de desarrollo policéntrico en distintos ámbitos territoriales.

Recientes tendencias han mostrado que el impulso hacia el policentrismo a nivel europeo se ha unido al monocentrismo en el ámbito nacional, a menudo a expensas de las regiones periféricas y económicamente frágiles. Irlanda es un buen ejemplo. El auge económico de la última década que ha convertido el país en uno de los más eficaces de Europa, se ha localizado principalmente en el área del Gran Dublín (DAVOUDI y WISHARDT, 2005).

Aunque el crecimiento económico de Dublín ha sido considerado como el impulso que ha llevado al extraordinario desarrollo económico del *Celtic Tiger* también ha suscitado la alarma, por dos razones:

- En primer lugar por todos los problemas habituales de un sobrecalentamiento.

Dublín se ha convertido en una ciudad dispersa en la que el tiempo de desplazamiento a los centros de trabajo se ha ido incrementando con todo lo que ello supone para la calidad de vida de aquéllos que viven y trabajan en esta área.

- En segundo lugar, están los problemas asociados con el incremento y reforzamiento de las diferencias regionales debido a que la parte oriental del país, y especialmente el Gran Dublín, se están despegando del resto del país.

Esto es debido en parte a que en Irlanda, como en muchos otros países de la cohesión,³ cuando los recursos de la UE comenzaron a llegar, sólo los principales centros urbanos, y en particular las ciudades capitales, tenían la masa crítica, la infraestructura y la capacidad institucional para absorberlos y utilizarlos de manera efectiva.

Por lo tanto, no es sorprendente ver que tendencias similares estén teniendo lugar en los nuevos Estados miembros que serán los principales destinatarios de los fondos de la UE en un futuro próximo. En estos países, el crecimiento ha empezado ya a gravitar hacia las capitales tales como Budapest, Praga, Riga, Tallinn y Ljubljana. Incluso Polonia, que inició la transformación post-socialista con un equilibrado sistema urbano, ha experimentado desde entonces un aumento de las disparidades regionales (DAVOUDI, en prensa b).

La cuestión es si el desarrollo policéntrico en el ámbito nacional puede desafiar los efectos de la polarización de estas fuerzas de aglomeración y conseguir la cohesión y la competitividad. La respuesta sencilla es que, como una forma específica de estructura territorial, el desarrollo policéntrico no es una panacea para resolver los problemas regionales. Sin embargo, como marco estratégico, ofrece un concepto poderoso para promover la cohesión territorial y un desarrollo equilibrado.

Éste es, en particular, el caso si el énfasis se pone en un planteamiento de política regional basado más en el potencial que en la redistribución. En el Reino Unido, por ejemplo, el concepto de desarrollo policéntrico está detrás de la reciente iniciativa del *Northern Way*; una megalópolis de costa a costa con un corredor de 130 millas con ramificaciones que se extienden desde Sheffield, en el sur, hasta Newcastle, en el norte. La finalidad es salvar el diferencial de productividad de 20 mil millones de libras existente entre el norte y el resto del país (DAVOUDI, 2005a).

En Irlanda la Estrategia Territorial Nacional se sirve del principio policéntrico para solucionar los problemas de relación entre núcleo-periferia poniendo el énfasis más en maximizar el potencial de las ciudades más pequeñas, que en

3. La autora se refiere a países con importante presencia de regiones objetivo 1, no sólo a los cuatro —de 15— países de la cohesión: España, Irlanda, Portugal y Grecia, que han venido recibiendo hasta el año 2007 el Fondo de Cohesión. (N. de los Eds.)

redirigir los recursos desde otra parte hasta ellas, o en intentar frenar el crecimiento de Dublín.

La siguiente cuestión es si las ciudades y los pueblos más pequeños pueden por sí solos competir en un mercado global estructurado por grupos y redes. La respuesta es que es bastante improbable. Y esto es por lo que el concepto de policentricidad ha provocado tanto entusiasmo entre las ciudades vecinas, que están deseosas de extender su masa crítica y su ventaja competitiva uniendo sus recursos.

Un resultado de la investigación del Programa ESPON ha sido que una amplia serie de ciudades periféricas de Europa podría incrementar de manera significativa su masa de población a través de la integración policéntrica de sus pueblos y ciudades vecinas. Con esto, ciudades como Belfast, Glasgow, Porto, Valencia, Alicante, Bari, avanzarán de modo significativo.

La investigación del Programa ESPON muestra que en muchos países europeos el concepto de policentrismo ya ha sido aprovechado, implícita o explícitamente, para fraguar la cooperación entre esas ciudades que por sí mismas no tienen la masa crítica suficiente para ser competitivas a escala global o nacional. En Irlanda, por ejemplo, bajo la denominación de *Atlantic Gateways* (Puertas de Atlántico) se ha promovido una nueva área de crecimiento económico (DAVOUDI y WISHARDT, 2005).

Cuando se llega a la aplicación de una estrategia como ésta los elementos más difíciles son los relativos al desarrollo de vínculos económicos y la especialización funcional, porque sin éstos una región urbana policéntrica representará simplemente una imagen simbólica más que un espacio funcional integrado (DAVOUDI, 2003).

La aplicación de esta estrategia es altamente dependiente de tres factores clave: interacción funcional, capacidad normativa e identidad regional. De este modo, la cuestión política crítica es cómo construir sinergias funcionales entre las ciudades vecinas de una posible Región Urbana Policéntrica (PUR).

Hay dos áreas clave donde la intervención política es particularmente útil:

- Una es, a menudo, obvia y tiene que ver con el desarrollo de infraestructuras «duras», tales como un transporte eficaz y redes de telecomunicaciones.
- La otra, que atrae una atención política menor, se relaciona con el desarrollo de infraestructuras «blandas», en particular la capacidad normativa y la identidad regional.

Si las ciudades tienen que actuar conjuntamente y compartir mercado de trabajo y de infraestructuras, necesitan desarrollar formas de gobierno con múltiples niveles de decisión en la PUR que, a su vez, sean capaces de aumentar sus sinergias funcionales.

Aunque en muchos países europeos no hay estructuras formales de gobierno en el ámbito de ciudad-región o PUR, el estudio que hemos realizado para el pro-

yecto ESPON (ESPON 1.1.1, 2004) mostró un número creciente de sociedades y redes informales de abajo-arriba en los niveles intermunicipales e interregionales.

Los principales logros de estas sociedades fueron:

- Definición de un marco estratégico para el área
- Ejecución de los proyectos
- Consecución de capacidades
- Transferencia de conocimiento
- Comercialización y promoción

Fue interesante observar que había muchas coincidencias en lo que se reconocía como los fallos clave de estas sociedades, a saber:

- Falta de recursos
- Falta de voluntad y compromisos políticos
- Experiencia limitada de los socios

Esto demuestra que establecer relaciones de gobernanza no es fácil y necesita un tiempo suficiente, asistencia externa a largo plazo, inversiones e incremento de la autonomía.

Incluso en zonas como el Ruhr en Alemania, con una tradición de sociedad institucional bien establecida, el estudio mostró que crear una gobernanza en el ámbito de una PUR resultaba difícil a causa de la competencia local desleal y de las rivalidades. El éxito o fracaso de la colaboración y de la actuación conjunta depende no sólo de establecer instituciones en el ámbito de la PUR, sino también de ampliar su «capacidad organizativa» (VAN DEN BERG y BRAUN, 1999).⁴

En resumen, esta capacidad está determinada por siete factores que se pueden agrupar en tres categorías:

- Primero, los factores contextuales que incluyen:
 - El contexto territorial y económico que puede vincular a los socios y proveerles de incentivos iniciales para la cooperación.
 - El siguiente es la estructura y calidad de las redes institucionales oficiales; además de las convenciones, rutinas y hábitos enraizados en las localidades y mantenidos a lo largo del tiempo.
- Los *factores sustantivos* incluyen:
 - Una clara visión y estrategias para el desarrollo policéntrico de la región. Se trata de una «gran idea» unida a una acción concertada para ampliar el horizonte y la posición de la región dentro de una perspectiva europea e internacional.

4. Citado en *Les Cahiers de L'Institute D'Aménagement et D'Urbanisme De La Région D'Île-de-France* 135(4), p. 64.

- El tercer grupo tiene que ver con el proceso e incluye:
 - Iniciativas, no de una persona individual ni de una organización, sino de un grupo de interés, que permitan trabajar a pesar de las viejas divisiones y desarrollar nuevas soluciones, identificando prioridades clave y los activos que pueden conducir al éxito a largo plazo.
 - También incluye *redes estratégicas* entre los socios del sector público y privado.
 - En último lugar, se necesita apoyo político y societario más amplio de agentes implicados.

Marcar y promover una misma identidad, como un nombre o una imagen, compartida por los actores clave también tiene un valor simbólico genuino en su desarrollo. Esto colocará la región en el foco de interés y creará nueva confianza que puede enviar las señales correctas al mercado.

Mis últimas palabras son para enfatizar el papel de eje del gobierno local en la iniciación y dirección de los procesos de colaboración. Estos tienen una posición única en la unión entre el eje vertical tradicional de la administración pública y el eje horizontal que emerge de la asociación entre Estado, mercado y sociedad civil.

Por lo tanto el mensaje clave es: «colaborar para llegar a ser competitivos» y conseguir una mejor cohesión territorial.

Referencias bibliográficas

- COMISIÓN EUROPEA (CE) (1999): *ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2001): *Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios. Segundo informe sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2 vols.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2004): *Una nueva asociación para la cohesión. Convergencia, competitividad, cooperación. Tercer informe sobre la cohesión económica y social*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, en http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_es.htm.
- DAVOUDI, S. (2003): «Polycentricity in European Spatial Planning: From an Analytical Tool to a Normative Agenda», *European Planning Studies* 11(8), pp. 979-999.
- DAVOUDI, S. (2004): «Territorial cohesion: An agenda that is gaining momentum», *Town and Country Planning* 73(7/8), pp. 224-227.
- DAVOUDI, S. (2005a): «ESPON: Past, present and the future, 2005», *Town and Country Planning* 74(3), pp. 100-102.

- DAVOUDI, S. (2005b): «The Northern Way, A Megalopolis», *Regional Review* 14(3), pp. 2-4.
- DAVOUDI, S. (en prensa a): «Territorial Cohesion, European social model and spatial policy research», FALUDI, A. (ed.): *Territorial cohesion and European model of society*, Cambridge, MA, The Lincoln Institute for Land Policy.
- DAVOUDI, S. (en prensa b): «EU enlargement and the Challenges for spatial planning systems in the new member states», UWE, A., GUNTNER, S., PETERS, D. y HUNING, S. (eds.): *Spatial Planning and Urban Development in the New EU Member States*, Aldershot, Ashgate.
- DAVOUDI, S. y WISHARDT, M. (2005): «Polycentric Turn in the Irish Spatial Strategy», *Built Environment* 31(2), pp. 122-132.
- EU INFORMAL MINISTERIAL MEETING (2004): *EU Informal Ministerial Meeting*, Rotterdam 29/11/2005.
- EU INFORMAL MINISTERIAL MEETING ON TERRITORIAL COHESION (2005): *Presidency conclusions*, Luxemburgo, 20-21/05/2005.
- ESPON 2.3.1 (2005): *Application and effects of the ESPD in member states*, 2004-06, Second Interim Report. www.espon.eu.
- ESPON 1.1.1 (2004): *Role of Cities as nodes of polycentric development*, 2002-04, Final Report. www.espon.eu.
- FALUDI, A. (2004): «Territorial cohesion: Old (French) wine in new bottles?», *Urban Studies* 41(7), pp. 1349-1365.
- FALUDI, A. (2005a): «Territorial cohesion: an unidentified political objective. Introduction to the special issue», *Town Planning Review* 76(1), pp. 1-15.
- FALUDI, A. (en prensa): «Territorial cohesion and European model of society», FALUDI, A. (ed.): *Territorial cohesion and European model of society*, Cambridge, MA, The Lincoln Institute for Land Policy.
- FOREIGN OFFICE (2005): *White Paper: Prospects for the EU*, Londres, Foreign Office.
- MARTIN, A. y ROSS, G. (2004): «Introduction: EMU and the European social model», MARTIN, A. y ROSS, G. (eds.): *Euros and Europeans: Monetary integration and the European model of society*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-19.
- SHARED SPACES (2004): *Newsletter of VROM*, The Netherlands Ministry of Spatial Planning, Housing and Environment 8, October 2004, p. 4.
- TOWN PLANNING REVIEW (2005): Número monográfico sobre Cohesión Territorial 76(1), pp. 1-118.
- VAN DEN BERG, L. y BRAUN, E. (1999): «Urban competitiveness, marketing and the need for organising capacity», *Urban Studies* 36, pp. 987-999.

4 El Método Abierto de Coordinación en planificación territorial a escala de Unión Europea*

Andreas Faludi

1. Introducción

La Unión Europea no tiene competencia en materia de ordenación del territorio, pero de hecho existe una informal Estrategia Territorial Europea (ETE). Su proceso de elaboración ya mostró indicios de lo que en el contexto de la Estrategia de Lisboa se denominó posteriormente Método Abierto de Coordinación (OMC).¹ Actualmente la discusión se plantea no en términos de ordenación del territorio sino de cohesión territorial. En el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, la cohesión territorial pudo haberse convertido en un área en la que el Método Comunitario podría haberse aplicado. Eso habría eliminado la necesidad del OMC, pero ahora que la ratificación del Tratado parece lejana, el Método Abierto de Coordinación parece que vuelve a ser relevante. Lo que la Comisión de Barroso propone bajo la expresión *Lisbon Governance* —un marco estratégico de la UE para ser ampliado a través de los planes de acción nacionales— es también OMC. Después de todo, el Método Comunitario no puede ser aplicado en todo el amplio abanico de medidas necesarias para el éxito de la Estrategia de Lisboa. ¿Cuál es el papel de la política de cohesión territorial en relación con la Estrategia de Lisboa? El presente texto actualiza algunas propuestas previas para el OMC en relación con la política de cohesión territorial.

En materia de ordenación del territorio no puede aplicarse el Método Comunitario, bajo el que la Comisión Europea tiene el derecho exclusivo de iniciativa en la legislación comunitaria que debe ser aprobada por el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo, bajo lo que se denomina codecisión. Sin embargo, la UE procede con políticas que tienen impactos territoriales y que deberían ser guiadas por una estrategia territorial políticamente legitimada; pero este argumento propuesto por los franceses a finales de la década de los 1980 no tuvo

* Texto preparado para el seminario '*Gobernanza del Desarrollo Territorial Sostenible: Estado de la Cuestión en Europa y en España*', Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Valencia, del 14 al 16 de septiembre de 2005. Traducción a cargo de Joaquín Farinós Dasí.
1. Open Method of Coordination (OMC) en inglés. (N. del T.)

éxito. En cambio, en 1999 los ministros responsables de ordenación del territorio y planificación regional de los Estados miembros y el comisario europeo de Política Regional aprobaron de forma informal la ETE (CE, 1999). Ésta había requerido mucha interacción entre la Comisión y los Estados miembros (FALUDI y WATERHOUT, 2002), pareciéndose así a lo que desde el Consejo de Lisboa de 2000 se llama OMC, pensado para políticas en las que el Método Comunitario no puede aplicarse, así como para algunas áreas clave de la denominada Estrategia de Lisboa para hacer de Europa la región más competitiva del mundo.

Desde que concluyó el proceso de elaboración de la ETE —que fue ampliamente apoyado— la Comisión decidió abrazar un nuevo concepto: el de cohesión territorial (FALUDI, 2004a). Bajo el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa (que por primera vez fue votado en referéndum, y ratificado, en España) la cohesión territorial se habría convertido en un objetivo de la Unión, del mismo modo que lo son la cohesión económica y social, y una competencia compartida con los Estados miembros. De esta forma, el Método Comunitario podría haber sido aplicado (FALUDI, 2005a; JANIN RIVOLIN, 2005).

Sin embargo, esta esperanza va disminuyendo. Aunque fuera una competencia comunitaria, sería difícil concebir la política de cohesión territorial siendo formulada sin la participación de los Estados. El autor ya ha defendido antes que el OMC es la vía para ello. De hecho, incluso cuando la ratificación de la Constitución era sólo una posibilidad, los Estados miembros al poner en marcha la Agenda 2007, una sucesión de reuniones informales para producir una continuación de la ETE bajo el disfraz de «La situación y perspectivas territoriales de la Unión Europea», han demostrado que quieren ser parte activa en la política de cohesión territorial. A la vista de ello el presente texto actualiza algunos previos (FALUDI, 2004b y 2005b) teniendo en consideración también lo que se ha descrito como Lisbon Governance: las propuestas para hacer avanzar la Estrategia de Lisboa tras sus variadas actuaciones durante el período 2000-2005. La ambición de la política de cohesión territorial, como política de cohesión, es contribuir a la Estrategia de Lisboa; sin embargo, desde los negativos resultados del referéndum francés y holandés parece que la política de cohesión territorial tendrá que hacerlo sin acogerse al Método Comunitario.

El presente texto en primer lugar trata del OMC y de la cohesión territorial, incluida la Agenda 2007. Posteriormente describe la idea de la Comisión acerca de los mecanismos de aplicación de la política de cohesión en general y de cohesión territorial en particular. Finaliza con la presentación de propuestas para el OMC en la política de cohesión territorial.

2. El Método Abierto de Coordinación

En una comunicación dirigida al comisario europeo de Política Regional, Michel Barnier, fechada en enero de 2003, la francesa DATAR (Délégation à

l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale)² proponía recurrir al OMC en la política de cohesión territorial (FALUDI, 2004b). Difícilmente Barnier podría verse sorprendido. Siendo ministro de Asuntos Exteriores francés él mismo había defendido incluir la cohesión territorial en el artículo 16 sobre servicios de interés económico general del Tratado de Ámsterdam, y en el epílogo al trabajo francés detallando su papel (HUSSON, 2002) ya había argumentado que «...(en lugar de que) la Unión imponga, como cierta gente quiere hacernos creer, debe saberse que una forma de planificación autoritaria regulando desde arriba los usos del suelo es imposible. Más bien la política de cohesión es un área en la que intentar nuevas formas de gobernanza y aplicaciones concretas del principio de subsidiariedad» (BARNIER, 2002: 203).

El OMC es una de las nuevas formas de gobernanza en el Libro Blanco de la Comisión (CE, 2001a). Es precursor de lo que DE LA PORTE y POCHE (2002: 47) describen como una aproximación postreguladora a la gobernanza «... en la que se prefieren procedimientos o estándares generales con amplios márgenes de variación, más que reglas (legalmente vinculantes) detalladas y no flexibles». El OMC trata de «... asegurar metas, enfoques y objetivos comunes mediante el establecimiento de marcos y orientaciones que deben seguir los Estados miembros, y mediante el benchmarking utilizando indicadores consensuados para el conjunto de la UE» (GORE, 2004: 125). Confía en la evaluación y el control, adoptando a menudo la forma de mutua evaluación entre iguales por parte de otros Estados miembros.

ATKINSON (2002) habla del OMC en relación con las políticas urbanas de la Comunidad, un área para la que, como para la ETE, la UE carece de competencia, pero en la que sin embargo se muestra activa. Se inspira en HODSON y MAHER (2001: 719), uno de los primeros artículos académicos sobre el tema, argumentando que el OMC podría formar parte de un enfoque menos orientado a establecer reglas que se quieren hacer cumplir con mano dura, creando un contexto discursivo común a nivel europeo y de Estados miembros por medio del benchmarking, la diseminación de buenas prácticas, el aprendizaje y el control mutuos. De este modo, el OMC no sólo tiene que ver con los resultados, sino también con la mejora en la elaboración de las políticas.

«... el completo carácter de este proceso rechaza la imposición de las políticas de arriba abajo y enfatiza la cooperación y las formas de operar no vinculantes. Crucial en este proceso es la noción de que el centro, sea a nivel de UE o de Estado miembro, no posee el monopolio del conocimiento, de este modo, al menos en principio, se da a las regiones y a las localidades un papel central en el proceso de desarrollo y ejecución de las políticas...» (ATKINSON, 2002: 784).

2. Ahora DIACT (Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires). (N. del T.)

El origen de tener en cuenta el OMC fue el Consejo de Lisboa del año 2000. De acuerdo con él, ideado «... para facilitar la configuración progresiva de las políticas de los Estados miembros (el OMC) supone:

- establecer directrices para la Unión combinadas con calendarios específicos para lograr los objetivos que se fijen a corto, medio y largo plazo;
- establecer, cuando proceda, indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos cotejados con los mejores que existan y adaptados a las necesidades de los distintos Estados miembros y sectores como método de comparación de las prácticas idóneas;
- plasmar estas directrices europeas en medidas de política nacional y regional, estableciendo objetivos específicos y dando los pasos adecuados, sin perder de vista las diferencias nacionales y regionales;
- organizar periódicamente controles y evaluaciones entre homólogos como procesos de aprendizaje mutuo».

La Comisión Europea completa el círculo presentando propuestas, organizando intercambios, proponiendo indicadores y prestando apoyo, incluida la ayuda para evaluaciones mutuas entre Estados. Al verse en las últimas posiciones de la clasificación se espera que los rezagados reaccionen para mejorar su situación (*namings and shaming*). También podría producirse *feedback* entre ellos en forma de recomendaciones, como las que facilita la OCDE. Sin embargo, como resultará evidente, el influyente Informe Kok (CE, 2004a: 42) critica a los Estados miembros, reprobando su resistencia a coordinar su política económica de forma voluntaria, y que la presión mutua no ha tenido el efecto deseado a la hora de conseguir las ambiciones de la Estrategia de Lisboa. COLLIGNON *et al.* (2005: 7) recuerdan al lector que en ausencia de cualquier posibilidad real de conseguir una firme combinación de las políticas a través de mecanismos más formales —el Método Comunitario—, el OMC era la segunda mejor alternativa para aspirar a la Estrategia de Lisboa.

El prototipo del OMC, incluso antes de que tuviera este nombre, fueron las orientaciones generales de política económica relacionadas con el pacto de estabilidad y empleo. El pacto por supuesto establece obligaciones formales, pero las orientaciones representan «... recomendaciones blandas para las que las sanciones toman la forma de control mutuo, de mercados financieros o de opinión pública» (DE LA PORTE y POCHE, 2002: 34). Otro ejemplo es la Estrategia Europea de Empleo. Al principio el estatus del Comité de Empleo involucrado en su formulación no quedó claramente establecido (DE LA PORTE y POCHE, 2002: 38). La Estrategia de Empleo fue la respuesta al Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo (CE, 1993) en el que la Comisión de Delors había establecido la agenda, mostrando que la competitividad de Europa se iba retrasando. Posteriormente, la cumbre de Essen de 1994 había dado instrucciones a la Comisión para que tomara las iniciativas

precisas. El mismo Consejo Europeo también había sancionado el Comité de Empleo. Finalmente, en la cumbre de Ámsterdam de 1997 se incluyó un capítulo sobre el empleo en el Tratado. Un posterior Consejo Europeo Extraordinario de Luxemburgo adoptó las orientaciones sobre el empleo, la adaptabilidad, el desarrollo empresarial y la igualdad de oportunidades que los Estados miembros fueron animados a seguir. Desde entonces los Estados miembros formulan planes de acción nacionales, constituyendo la base para los informes sobre el empleo de la Comisión. Eso también parece OMC. La Comisión también emite recomendaciones, pero no existe hegemonía en este proceso. La política de empleo sigue siendo «blanda».

Una de las actividades principales del Comité de Empleo ha sido formular indicadores sobre la base de lo que el Consejo de Lisboa de 2000 señaló como objetivo para el conjunto de la UE en el año 2010, el 70% para la tasa de empleo y un 60% de tasa de empleo femenino. Se trata de un acuerdo político, no de una obligación formal. Esto, de acuerdo con De la Porte y Pochet, demuestra la esterilidad de la dicotomía, también presente durante el proceso de elaboración de la ETE, entre una lógica supranacional y otra intergubernamental. En su lugar ellos ven un delicado y complejo equilibrio entre Estados miembros y Comisión. Concluyen que el OMC es un instrumento para una indirecta creciente europeización, invitando a los Estados miembros a mirar los asuntos con lente europea, integrando poco a poco esta perspectiva en la política nacional.

ATKINSON (2002: 788) ha sido el primero en señalar que el proceso de elaboración de la ETE fue una forma de OMC *avant la lettre*. La razón más obvia es lo inapropiado del Método Comunitario. Otra razón es que, como sucedió con la Estrategia Europea de Empleo, la ETE fue preparada no por un comité de comitología presidido por la Comisión sino por el llamado Comité de Desarrollo Territorial³ (CSD), dirigido por los Estados miembros que ocupaban la presidencia rotatoria de la UE. Sin embargo, la Comisión tuvo una importante presencia, incluyendo el único asiento permanente en el comité de gestión, denominado la troica. Del mismo modo, en línea con su carácter híbrido, la ETE fue aprobada no sólo por los Estados miembros, sino también por el comisario europeo de Política Regional.

También existe una diferencia. Como se ha dicho, la iniciativa para la Estrategia de Empleo surgió del Consejo Europeo, pero el ministro francés de entonces, Jacques Chérèques, y el presidente de la Comisión Jacques Delors, fueron los únicos que con su peso impulsaron la idea en 1989 por separado; ningún político de élite se jugó nunca el tipo por la ETE. Ésta no estuvo nunca en la agenda del Consejo de Ministros. Las reuniones siempre fueron informales y, más que los ministros, fueron los expertos de varias administraciones, incluyendo la Comisión, la fuerza impulsora. Hubo cierto apoyo político de la

3. *Committee on Spatial Development (CSD)* en inglés.

comisaria Monika Wulf-Mathies, pero tuvo que verse decepcionada por el rechazo de los Estados miembros a reconocer el constructivo papel de la Comisión en todo esto. Como se ha indicado, fue Michel Barnier el responsable de reformular el debate introduciendo el concepto de cohesión territorial.

3. La Política de Cohesión Territorial

La cohesión territorial entró en el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa sin más ni más (ZONNEVELD y WATERHOUT, 2005: 17). Durante el periodo de Barnier, la Comisión había recurrido al concepto como si ésta ya fuera un área de la política oficial europea. El Segundo informe de la cohesión (CE, 2001b) le dedicó un capítulo entero. Viendo la luz cuando la Constitución estaba aún bajo consideración y el conflicto sobre el presupuesto comunitario amenazaba el horizonte, el Tercer informe de la cohesión (CE, 2004b), del que Barnier fue igualmente el responsable, avanzaba lentamente en la cohesión territorial. Apenas fue acordado por el Consejo Europeo de junio de 2004, la Comisión publicaba un «Informe intermedio sobre la cohesión territorial» (CE, 2004c).

Lo más cercano a una definición de cohesión territorial que se tiene se encuentra en la comunicación «Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013» donde se dice que la cohesión territorial «... rebasa la noción de cohesión económica y social, ya que su objetivo es contribuir a lograr un desarrollo más equilibrado, construir comunidades sostenibles en las zonas urbanas y rurales y procurar una mayor coherencia con otras políticas sectoriales que tienen una repercusión espacial», añadiendo que el éxito en el área de la cohesión territorial «depende de una estrategia global que defina el marco dentro del cual se han de realizar objetivos y acciones específicos» (CE, 2005c: 29 y 2005d: 32-33). La ambición de la política de cohesión territorial es contribuir a la Estrategia de Lisboa. Esto ya ha quedado claro en el Tercer informe de la cohesión, no sólo desarrollo equilibrado e igualdad, sino también competitividad y sostenibilidad, incluyendo la prevención de riesgos naturales —un tema que está recibiendo atención creciente. Dirigiéndose a la igualdad, competitividad, sostenibilidad y también gobernanza, la cohesión territorial se relaciona con el modelo social europeo,⁴ muy discutido en el presente y en relación con el futuro de la integración europea (FALUDI, 2005c).

La fuerza motriz detrás de la política de cohesión territorial ha sido la Comisión, siguiendo el ejemplo de los franceses (FALUDI, 2004a). Para seguir metiendo cuchara los holandeses, de acuerdo con otros Estados miembros que

4. Véase texto de Simin Davoudi en este mismo volumen. (N. del T.)

habían estado activos durante el proceso de elaboración de la ETE, restablecieron la tradición y organizaron durante su presidencia una reunión informal de ministros sobre cohesión territorial en Róterdam a finales de 2004 (FALUDI y WATERHOUT, 2005). Fue el inicio de un proceso político todavía en marcha. Así, el 20-21 de mayo de 2005, tuvo lugar en Luxemburgo otra reunión informal de ministros sobre política regional y cohesión territorial (PRESIDENCIA LUXEMBURGUESA, 2005a). Allí se aprobó un documento de alcance sobre el *Estado Territorial y Perspectivas de la Unión Europea, hacia una cohesión territorial europea más fuerte a la luz de las ambiciones de Lisboa y Gotemburgo* (PRESIDENCIA LUXEMBURGUESA, 2005b).⁵ El documento se basa en los resultados de Róterdam y en los análisis del desarrollo territorial de la UE y el impacto territorial de las políticas comunitarias realizados en el marco del ESPON.⁶ Como parte del esfuerzo conjunto por incrementar la competitividad de Europa, el documento aboga por que las políticas de desarrollo territorial ayuden a cada área a desarrollar su propio «capital territorial». Las prioridades son reforzar el policentrismo y el partenariado urbano-rural, promover grupos de actividades competitivas e innovadoras, fortalecer las redes transeuropeas, promover la gestión transeuropea de riesgos y reforzar las estructuras ecológicas transeuropeas y los recursos culturales, temas que en su mayor parte fueron tratados en la ETE. Hay mucha coincidencia con las Directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión 2007-2013 que aparecerían dos meses más tarde, de las que se hablará más adelante.

El documento se elaborará antes de la presidencia alemana de 2007, siendo llamado este proceso Agenda 2007. Las presidencias intervinientes han acordado apoyar esta agenda. Con la ratificación del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, ahora pendiente de un hilo, el acuerdo político planeado en Róterdam y reafirmado en Luxemburgo puede ser el camino hacia la política de cohesión territorial. De hecho, aunque se confirmó que se crearía un fuerte mandato y responsabilidad para ambos, Unión y Estados miembros, los ministros parece que no piensan que la Agenda 2007 dependa de que la Constitución sea adoptada. Esta filosofía de gobernanza basada en la cooperación mutua y el aprendizaje sobre la cohesión territorial y la política de desarrollo territorial deben ser lo suficientemente fuertes para hacer frente al temporal que se avecina.

5. El borrador final de dicho documento (29 pp. más anexo con ejemplos de buenas prácticas de Interreg, pp. 30-37) fue presentado en dicha reunión ministerial informal, quedando respaldado para ulterior desarrollo por los ministros para el Desarrollo Territorial y por la Comisión Europea (consejo informal de 20-21 de mayo de 2005 en Luxemburgo). Este borrador se basó en las investigaciones de la red ESPON, la OCDE, la Comisión y la Iniciativa Interreg. (N. del T.)

6. European Spatial Planning Observation Network, antes denominado European Spatial Planning Observatory Network (véase texto de Peter Schön en este mismo volumen. (N. del T.)

Mientras todo esto sucede, el tema del presupuesto comunitario (CE, 2004d) amenaza seriamente. Algunos contribuidores netos —especialmente el Reino Unido— protestan por la política de cohesión y piden que la Comunidad deje a cada uno de los Estados miembros, ricos y pobres, beneficiarse de las ayudas siguiendo el principio del justo retorno (BEGG, 2005). Más que seguir con el bombeo de dinero, quieren focalizar los Fondos Estructurales en los Estados miembros con mayores necesidades y que se les deje a ellos, más que a la Comisión, manejar esta política. Esto pondría punto y final a la única forma de gobernanza multinivel (HOOGHE y MARKS, 2001) e iría —como parece ser la intención— a la yugular del liderazgo de la Comisión en la política de cohesión.

La posición de estos contribuidores netos —que Francia, de todas formas, no comparte— refleja las opiniones expresadas en el denominado Informe Sapir elaborado por un grupo de expertos de alto nivel constituido por el anterior presidente de la Comisión Romano Prodi (SAPIR *et al.*, 2004). El informe critica la política de cohesión por excesiva y tangencial para la competitividad europea. PELKMANS y CASEY (2004: 21) censuran la prontitud con la que Barnier, junto con su colega de agricultura (otro de los objetos de crítica del Informe Sapir) han tachado las recomendaciones como «... un puro caso de protección de los propios intereses y/o poder, más que el resultado de una reflexión sobre lo que sería mejor para el crecimiento de la UE a largo plazo». Sin embargo, no sólo los comisarios, también representantes regionales, criticaron el informe. De hecho, como PEUZIAT (2004, Anexo 3) muestra, una impresionante coalición de aquéllos que se le oponen ha entrado en acción. Las autoridades locales y regionales no sólo son beneficiarias de la política de cohesión, sino que debido a la insistencia en su implicación como actores comprometidos han visto realizada su posición frente a los gobiernos nacionales. Una publicación de la Dirección General de Política Regional resume la filosofía de fondo:

«... la política regional europea es más necesaria que nunca. No es arcaica, ni está superada. No es una política de caridad. No consiste sencillamente en redistribuir los recursos, sino sobre todo en generar recursos nuevos. No es una política que viene «desde arriba», sino de una política cooperativa y descentralizada, donde se comparten las responsabilidades, donde la gestión de proyectos concretos se realiza sobre el terreno. Asimismo, es una política de intercambio de conocimientos y de tecnologías, de experiencias y de «buenas prácticas», de creación de redes de cooperación a través de toda Europa. Es una política coordinada que deja lugar a las iniciativas y, mejor aún, las alienta y valoriza. No puede ser reemplazada por una mera política de licitaciones a escala europea. Ésta es la perspectiva que surgió con toda claridad del debate iniciado en 2000, a lo largo de toda la Unión, sobre su futuro» (CE, 2004e: 3).

La implicación de los distintos actores es una de las innovaciones que Delors, siguiendo el ejemplo de la planificación francesa, introdujo en la política de cohesión. Lo que la publicación no menciona es que la política de cohesión permite a la Comisión alimentar una clientela entre los perceptores de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, incluyendo a los actores regionales y locales. Esto socava la posición exclusiva de los gobiernos de los Estados miembros en las políticas de la UE, posiblemente una razón por la que los contribuidores netos apuntan contra la política de cohesión y por la que otros la defienden contra cualquier insinuación de que el OMC debería ser aplicado en ella (JOUEN, 2005: 5), permitiendo sólo que pudiera ser renacionalizada, lo que para otros representaría el fin de la política europea de cohesión territorial.

4. Aplicación de la política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo

Esta sección analiza la puesta en práctica de la política de cohesión en general y de la política de cohesión territorial en particular. Las primeras propuestas se encuentran en el Tercer informe de la cohesión y continúan en las «Propuestas para los nuevos Reglamentos de los Fondos Estructurales para el período 2007-2013» publicadas el mismo año 2004. Estas propuestas son semejantes a las que el Informe Kok hizo sobre la aplicación de la restablecida Estrategia de Lisboa y a las que la Comisión de Barroso propuso a principios del año 2005 bajo la *Lisbon Governance*. No obstante las similitudes, también hay una diferencia. En las nuevas vías tratadas bajo la gobernanza multinivel, mediante las que la Comisión conserva la hegemonía pero comparte mucha de su responsabilidad con otros actores, el Método Comunitario se aplica en la política de cohesión. Por contra, la *Lisbon Governance* sigue confiando en el acuerdo político entre Estados miembros y, de este modo, en una forma de OMC.

El tercer informe de la cohesión reivindicaba que el «... mecanismo de ejecución de la política de cohesión ha demostrado su capacidad para generar en el terreno proyectos de calidad de interés europeo, manteniendo al mismo tiempo unas normas rigurosas en la gestión y en el control del gasto público...» (CE, 2004b: XXXIV). Los objetivos de su reforma eran estimular un enfoque más estratégico, introducir una mayor descentralización, reforzar los resultados y la calidad de los programas, y simplificar su gestión. Bajo una orientación más estratégica la Comisión propone:

«... que el Consejo adopte, tras escuchar la opinión del Parlamento, un documento estratégico global para la política de cohesión, antes del nuevo período de programación, basado en una propuesta de la Comisión, que defina unas prioridades claras para los Estados miembros y para las regiones.

Este enfoque estratégico guiará la ejecución de la política y hará que sea más responsable en el plano político. Contribuirá a especificar de una manera más estricta el nivel deseado de sinergia entre la política de cohesión y las agendas de Lisboa y de Gotemburgo, y aumentará la coherencia con las Orientaciones Generales de las Políticas Económicas y con la Estrategia Europea de Empleo.

Todos los años, las instituciones europeas examinarán los progresos realizados en lo que se refiere a las prioridades estratégicas y a los resultados obtenidos basándose en un informe de la Comisión que resumirá los informes intermedios de los Estados miembros» (CE, 2004b: XXXIV-XXXV).

Hubo en 2001 un informe interno del grupo de trabajo *Multi-level Governance: Linking and Networking the Various Regional and Local Levels* en el contexto de preparación del Libro Blanco sobre la Gobernanza (WORKING GROUP 4c: 2001). El grupo, con un director francés de la DG Regio involucrado a lo largo de todo el proceso, presidiendo y actuando como relator, propuso un *European Scheme of Reference for Sustainable Development and Economic, Social and Territorial Cohesion* (SERDEC) que debería ser preparado al principio de cada período de programación. No hay que confundirse pensando que esto sirvió de inspiración para el propuesto documento estratégico para la política de cohesión.

Apenas se había acabado de redactar la Constitución, la Comisión publicó las «Propuestas para los nuevos Reglamentos de los Fondos Estructurales para el período 2007-2013», incluyendo un título II sobre «el enfoque estratégico para la cohesión». Anunció a su debido tiempo las directrices estratégicas comunitarias para la cohesión económica, social y territorial definiendo un marco para la intervención de los Fondos (CE, 2004f: 32). Se estrecharían los lazos entre las Orientaciones Generales en Política Económica y la Estrategia Europea para el Empleo. Se haría un llamamiento a cada uno de los Estados miembros para que presentaran un marco estratégico nacional de referencia, indicando las prioridades nacionales y regionales para promover el desarrollo sostenible, haciendo referencia al plan de acción nacional para el empleo. A partir de 2008 se esperaba que presentaran los informes anuales de progreso. A partir de 2009 la Comisión presentaría los informes de síntesis, incluyendo propuestas para pasar a la segunda etapa de medidas para ser debatidas por el Consejo y si fuera necesario llegar a las conclusiones sobre la futura implementación de las Directrices Estratégicas Comunitarias. El proceso de la *Lisbon Governance*, que será presentado después, se parece extraordinariamente.

La propuesta de la Comisión Europea se remite a las estipulaciones del actual Tratado. De qué forma la cohesión territorial debería ser dirigida todavía no está claro, pero existe una propuesta para un tercer objetivo de los Fondos

Estructurales: la cooperación territorial. Esto significaría que la iniciativa comunitaria Interreg se convertiría en línea principal. De igual forma se dijo que las propuestas Directrices Estratégicas Comunitarias para la Cohesión también incluirían la cohesión territorial, pero no hubo posterior mención al concepto hasta la sección relativa a la evaluación «ex post» de las políticas. Por entonces existía por supuesto la expectativa de que la Constitución sería ratificada y la cohesión territorial se convertiría en competencia de la UE — aunque compartida con los Estados miembros, tal y como sucede en la inmensa mayoría de las competencias. Si eso hubiera sido así, la política de cohesión territorial podría haber recibido un reconocimiento más explícito como parte de la política de cohesión en su conjunto, tal vez proporcionando incluso un vehículo para integrar, como siempre ha sido el deseo de la planificación territorial o espacial, los diversos registros de las políticas tal y como éstas se relacionan con los territorios a las diferentes escalas. En este sentido, las políticas de cohesión territorial podrían haberse situado en el centro del escenario —un atractivo panorama para un área política que hasta ahora ha sido bastante marginal.

A mediados de 2004 Romano Prodi dejó la presidencia de la Comisión. Durante el receso veraniego, el designado nuevo presidente Manuel Barroso reunió a su nuevo equipo. La preocupación más honda detrás de la discusión sobre las actitudes y/o capacidades de algunos Comisarios fue la dirección política. Cuando la Comisión de Barroso se formó finalmente, el informe de un grupo de alto nivel presidido por el anterior primer ministro Holandés Wim Kok titulado *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment* (CE, 2004a) se puso sobre la mesa, y el Consejo Europeo recomendó a Barroso que se embarcara en la revisión de la Estrategia de Lisboa. Este es el informe mencionado más arriba que criticaba que no se habían cubierto las expectativas para el OMC. Sin embargo, el Método Comunitario tampoco cumplió lo que se esperaba. «Los Estados miembros están retrasándose en la ejecución de lo que ha sido acordado y la transposición de directivas está en casi todos los Estados miembros muy por detrás del objetivo. Si los gobiernos no muestran compromiso para la implementación a nivel nacional, continuará siendo un enorme problema... Está claro que ambos métodos dependen en gran medida de la voluntad política» (CE, 2004a: 42).

Para esto el Informe Kok no tuvo más respuesta que exhortar a los parlamentos nacionales, a los ciudadanos y a los agentes para que hicieran suya la Estrategia de Lisboa. También recomendó que cada Estado miembro, bajo el liderazgo de su jefe de estado o gobierno, formulara un plan de acción nacional «... proponiendo hojas de ruta, incluyendo los hitos, sobre cómo se van a alcanzar los objetivos de Lisboa. Este enfoque sirve para tres propósitos: corrige la ausencia de implicación nacional en la Estrategia de Lisboa, contribuye a asegurar la coherencia y consistencia entre las medidas adoptadas, e implica a todos los agentes» (CE, 2004a: 40). Los programas de ac-

ción deberían ser remitidos a la Comisión como base de su informe resumen para el Consejo Europeo de primavera de 2006, sugería el Informe Kok: «Las propuestas presentadas por el Grupo de Alto Nivel —programas nacionales de acción, mayor participación de los Estados miembros y los parlamentos nacionales, el papel, permanente y más importante del Consejo Europeo de primavera para hacer avanzar la estrategia— ofrecerán un gran número de ocasiones de debate y discusión. Hay que aprovechar estas ocasiones» (CE, 2004a: 51).

Hay más palabras de ánimo en el Informe Kok y, forzosamente, lo mismo puede decirse de lo que Barroso hizo en su comunicación, elaborada de acuerdo con el vicepresidente Verheugen (CE, 2005a). Es evidente que Barroso ha hecho suyo el Informe Kok. Esto también se percibe alto y claro en las propuestas para la *Lisbon Governance*, el proceso mediante el que la revitalizada Estrategia de Lisboa debería aplicarse. La gobernanza para Lisboa prevé un conjunto de «directrices» integradas para enmarcar la acción de los Estados miembros, «... reducida a sólo un informe a nivel de UE y otro a nivel nacional presentando los progresos habidos» (CE, 2005a: 6), disminuyendo significativamente el peso de elaborar informes a nivel nacional. El apéndice a esta comunicación de la Comisión detalla el proceso de coordinación, enfatizando las simplificaciones en cuanto al existente procedimiento (véase figura 4.1). También aclara que las revisiones principales serán trianuales, entre las que se producirán informes más rutinarios anuales.

Como se dijo cuando se estaba hablando del borrador de directrices para los Fondos Estructurales, hay mucho parecido entre el «enfoque estratégico» propuesto allí y la gobernanza para Lisboa, tanto que cabe preguntarse cómo pueden unirse los dos. La categórica respuesta es que la restablecida Estrategia de Lisboa dice que la Comunidad «... contribuirá al objetivo de más y mejores trabajos mediante la movilización de sus políticas de gasto», esto es, los Fondos Estructurales y las políticas de desarrollo rural (CE, 2005a: 28-29). Así la política de cohesión estará al servicio de Lisboa. En efecto, el Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno (CONSEJO EUROPEO, 2005) subrayó su papel en una restablecida Estrategia de Lisboa.

Sin embargo, no se hace referencia a la cohesión territorial. Es cierto, las «*Directrices integradas para el crecimiento y el empleo 2005-2008*» aparecidas en abril de 2005 hacen una referencia a ella sin decir mucho a la hora de explicar que las políticas de empleo deben aspirar a conseguir el pleno empleo, «... la mejora de la calidad y productividad del empleo, y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial» (CE, 2005c: 10).

La Dirección General de Política Regional y Cohesión (2005) reaccionó rápidamente presentando un *non-paper* sobre la conducta de la política de cohesión en el marco de la *Lisbon Governance*. Hay algunas referencias a la cohesión territorial, en particular en relación con el tercer objetivo, de cooperación territorial, de los Fondos Estructurales. En la reunión informal de ministros de

El método abierto de coordinación en planificación territorial...

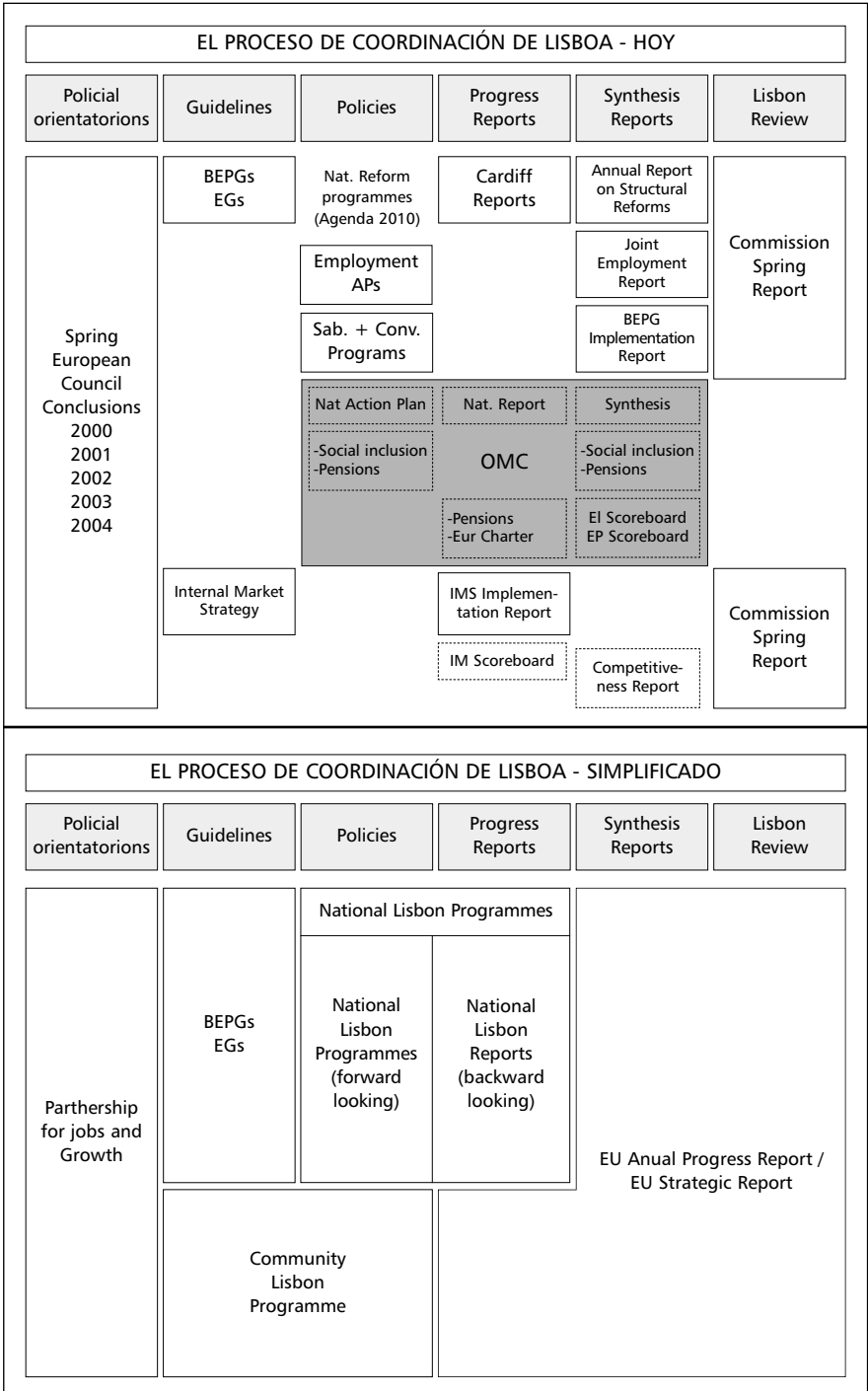


Figura 4.1. El proceso de Lisboa simplificado

política regional y cohesión territorial de Luxemburgo hubo incluso un anuncio de un Libro Blanco de la política de cohesión territorial bajo el régimen de la Constitución, pero los votos negativos de Francia y Holanda hicieron que sea probable que no vea la luz pronto.

Entre tanto, la Comisión convirtió el *non-paper* de mayo en una comunicación en julio: «Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013» (CE, 2005d). Este documento sitúa de nuevo la política de cohesión en el contexto de la Estrategia de Lisboa, recalcando las vías en las que puede hacer una contribución, desde la inversión en áreas con alto potencial de crecimiento y en los motores del crecimiento y el empleo —tales polos de competitividad son un tema principal en la actual política francesa (FOUCHIER, 2005)— hasta desarrollar sinergias y complementariedades con otras políticas comunitarias, movilizandolos recursos adicionales, mejorando la gobernanza y por último, pero no menos importante, promover un enfoque integrado para la cohesión territorial (CE, 2005d: 7). Sin embargo, la Comisión tiene más que decir en la política de cohesión que en la *Lisbon Governance*. Teniendo pocas ganas de recurrir al OMC en áreas donde puede aplicarse el Método Comunitario, puede querer mantener las Directrices Estratégicas Comunitarias estando completamente integradas en el proceso. La incertidumbre respecto de la relación entre la aplicación de la política de cohesión y la gobernanza de Lisboa continúa.

Respecto a los mecanismos de aplicación, este documento simplemente remite a las directrices de 2004. Más en particular dice que siguiendo el acuerdo sobre las perspectivas financieras, «... las negociaciones sobre los reglamentos relativos a los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión deberán celebrarse lo antes posible para que se disponga de un tiempo máximo de preparación de los nuevos programas. Entonces, la Comisión entregará la versión final de las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión al Consejo para su aprobación... Las directrices estratégicas constituyen la base de los marcos nacionales estratégicos de referencia, los cuales, a su vez, determinan las prioridades establecidas en los programas operativos...» (CE, 2005d: 36).

La Comisión también anunció su intención de celebrar consultas públicas en la preparación de la versión final de estas directrices, solicitando a los agentes sus comentarios antes del 30 septiembre de 2005.

Está claro que la idea de la Comisión en lo referente a la aplicación de la política de cohesión sigue siendo la misma. La Constitución podría por supuesto haber suministrado una base más sólida para la política europea de cohesión territorial, pero no estando claro si va a ser ratificada es comprensible que la comunicación no le concediera demasiada atención. Sin embargo, como se ha dado cuenta, se dice que quiere promover un enfoque integrado para la cohesión territorial, subrayando este punto cuando trata del marco para la política de cohesión en el período 2007-2013. Refiriéndose al tercer obje-

tivo de cooperación territorial, tal y como se propone en el borrador de las Directrices Generales, allí dice que el propósito es el de:

«... promover **una integración más fuerte** del territorio de la Unión en todas sus dimensiones. Al hacerlo, la política de cohesión apoya el **desarrollo equilibrado y sostenible** del territorio de la Unión al nivel de sus macrorregiones y reduce el “efecto barrera” mediante la cooperación transfronteriza y el intercambio de las buenas prácticas.

Estas acciones se basan en estrategias de desarrollo compartidas de los territorios de que se trate (a escala nacional, regional y local) y en la integración en redes de las principales partes interesadas...» (CE, 2005d: 10, el remarcado es del original).

Aquí parece que la Comisión está pretendiendo estrategias para todos los niveles, excepto para el de la Unión Europea como conjunto — lo cual la pondría en la encrucijada.

¿Cómo van a ser formuladas esas estrategias compartidas de desarrollo? En la sección de las directrices como tales no existe mención adicional a ellas, únicamente que deberían posiblemente convertirse en vehículos para integrar las muchas políticas sectoriales tratadas en la comunicación (de forma más evidente los treinta proyectos prioritarios de las redes transeuropeas de transporte; las conexiones secundarias; el apoyo a la infraestructura ferroviaria; promover redes de transporte medioambientalmente sostenibles; mejorar la conectividad de los territorios interiores y el desarrollo de las «autopistas del mar»; véase CE, 2005d: 16). En cambio hay un capítulo suelto: «Tener en cuenta la dimensión territorial de las políticas de cohesión». Se inicia señalando que, a diferencia de las políticas sectoriales, la política de cohesión tiene la capacidad:

«... para adaptarse a las necesidades y características particulares derivadas de problemas y oportunidades específicos vinculados a la situación geográfica. Por consiguiente, cuando elaboren sus programas y asignen sus recursos a las prioridades expuestas en las secciones precedentes, los Estados miembros y las regiones deberán prestar especial atención a estas necesidades, para impedir que un desarrollo regional desequilibrado obstaculice el potencial de crecimiento» (CE, 2005d: 32).

De nuevo no hay más discusión de cómo desarrollar estrategias comprensivas, de este modo, en lo referente a la aplicación de la política de cohesión territorial, la comunicación sigue siendo imprecisa. No dice nada respecto de la cohesión territorial a nivel del conjunto de la Unión Europea. Es con este telón de fondo que el presente texto considera la futura política de cohesión territorial y el papel del OMC en ella.

5. El Método Abierto de Coordinación en la Política de Cohesión Territorial

Los puntos clave para la discusión son hasta aquí los siguientes:

- La Estrategia de Lisboa es el asunto primordial
- La política de cohesión, donde —a excepción de la cohesión territorial— se aplica el Método Comunitario, respalda la Estrategia de Lisboa
- Las Directrices Estratégicas Comunitarias animan a los territorios a formular «estrategias compartidas de desarrollo»
- Las Directrices Estratégicas Comunitarias dejan sin concretar el tema de una estrategia para el conjunto del territorio de la Unión Europea
- Con su Agenda 2007 los Estados miembros son los únicos que pretenden elaborar un documento cubriendo todo el territorio de la Unión Europea

Por tanto, hacer que la Agenda 2007 encaje perfectamente con las Directrices Estratégicas Comunitarias es una de las cuestiones. La estéril dicotomía entre una lógica supranacional, como la representada por el Método Comunitario y una lógica intergubernamental, como representa el OMC, tiene que ser superada. El «Estado Territorial y Perspectivas de la Unión Europea» suministraría las piezas para la construcción de una Estrategia Comunitaria de Cohesión Territorial. Ahora que la Constitución ha tropezado con problemas, la Agenda 2007 puede incluso ser la única forma realista de formularla. Sin embargo, la implicación de los Estados miembros sería necesaria, incluso si en un determinado momento la Constitución fuera a ser ratificada.

De este modo esta sección final sostiene que el OMC llena el vacío que en la comunicación «Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo» existe respecto de la cohesión territorial. Ésta debe incluir la formulación de una estrategia de cohesión territorial no sólo a nivel nacional, regional o local, sino también comunitario. La ETE tuvo esta ambición, y es lo que también puede imaginarse que representa el documento «Estado Territorial y Perspectivas de la Unión Europea», pero seguramente debería haber una respuesta comunitaria a esto.

Así, la actitud de la Comisión es crucial. Al mismo tiempo, incluso si la Comisión, más que los Estados miembros, hubiera tomado la iniciativa, ninguna Estrategia Comunitaria de Cohesión Territorial podría haber sido formulada sin el compromiso de los propios Estados. Sin su aportación, la Comisión no podría siquiera obtener los datos. De hecho, los Estados miembros ya han sido movilizados por la Comisión para desarrollar las investigaciones necesarias en el marco del ESPON, lo cual se espera suministre la base analítica para una Estrategia Comunitaria de Cohesión Territorial —así como para el documento previsto como resultado de la Agenda 2007.

Para sacar partido de su experiencia, la Comisión debería invitar a que cada uno de los Estados miembros formulara primero su propia estrategia de cohesión territorial. Idealmente, esto debería haber formado parte de los Planes de Acción Nacionales en el marco de la *Lisbon Governance*, pero ya no es posible, no durante la primera ronda. De este modo habrá que esperar hasta la próxima ronda de revisiones prevista para 2008, fecha para la que deberían estar ya disponible el «Estado Territorial y Perspectivas de la Unión Europea».

Esto no será fácil debido a que los actuales responsables de los Planes de Acción Nacionales pueden tomarse a mal la intrusión en su dominio de otros preocupados por la cohesión territorial. En Holanda, por ejemplo, la política de cohesión es generalmente competencia del ministro de Economía y la cohesión territorial del Ministerio de Urbanismo, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Naturalmente, para que se incorporara una estrategia de cohesión territorial al Plan de Acción Nacional, los dos deberían tratar de resolverlo. Sin embargo esta cuestión no puede ser abordada desde arriba hacia abajo. En primer lugar, existe en los Estados miembros una gran variedad de disposiciones relacionadas. En segundo lugar, corresponde a los propios Estados miembros elaborar tales medidas.

Cualquiera que sea la forma en que se realicen, las estrategias de cohesión territorial de los Estados miembros tendrían un doble propósito, como aportación para la Estrategia Comunitaria de Cohesión Territorial y, en particular, como base para las evaluaciones mutuas. Su importancia no debe ser sobreestimada. Debería ser un proceso continuado, habiendo ya este autor propuesto acontecimientos formales para presentar los resultados, eventos que podrían denominarse Foros de la Cohesión Territorial de la Comunidad (FALUDI, 2004b y 2005b). También proporcionarían la oportunidad para las propuestas de la Comisión para una Estrategia Comunitaria de Cohesión Territorial, siendo parte de la próxima revisión de las Directrices Estratégicas Comunitarias.

Obviamente, al formular la Estrategia Comunitaria de Cohesión Territorial la Comisión trataría de tomar en cuenta las posiciones de los Estados miembros. Para hacer las cosas lo más comparables posible, también recurriría a indicadores de cohesión territorial tales como los que ESPON puede proponer. Si fuera necesario, la Comisión también podría hacer recomendaciones a los Estados miembros. Sin embargo, como sucede en materia de empleo, seguridad social y demás, no serían vinculantes, y desde luego mientras no exista competencia comunitaria.

Las anteriores sugerencias podrían ser fácilmente incluidas en las propuestas de la Comisión para los mecanismos de aplicación de la política de cohesión, haciéndolas más específicas en lo referente a la hasta ahora algo imprecisa dimensión territorial. Dado que este sería un proceso informal no sujeto al Método Comunitario, podría al mismo tiempo formar un eje con la —igualmente informal pero muy visible— *Lisbon Governance*. Aquí, también, la Comisión había propuesto la elaboración de planes nacionales, informes periódicos, el

uso de indicadores y demás. Como se ha indicado, las futuras versiones de los planes o estrategias nacionales podrían tener una dimensión territorial.

Sin embargo, desde varios puntos de vista, para el propósito de la política de cohesión territorial, el procedimiento necesita ser modificado. La política económica, la de empleo y la de seguridad social son ante todo asuntos de interés nacional. Incluso aquí se ha recomendado la participación de los agentes. En la política de cohesión territorial resulta esencial para los gobiernos regionales y locales estar involucrados, motivo por el que la política de cohesión insiste en su participación en el proceso de gobernanza multinivel como se ha descrito. Hablando más de desarrollo territorial que de cohesión territorial, la ETE dice lo mismo: «El éxito de una política de desarrollo territorial depende, mucho más en este contexto que en otros ámbitos políticos, de la sinergia con los niveles local y regional más que en otro tipo de políticas» (CE, 1999: 40).

Cada uno de los actores debe conceptualizar el territorio considerándolo en términos europeos. Este «posicionamiento territorial» es lo que WILLIAMS (1996: 97) ha identificado como un elemento esencial de la planificación transnacional. Requiere el desarrollo de algún tipo de estrategia territorial, alguna forma de entender la estructura territorial principal y cómo ésta se inserta en un contexto geográfico más amplio. Con los actores a varios niveles comprometidos en esta especie de imaginación territorial, comenzará un proceso de creciente europeización de la ordenación territorial. Sin embargo, más que significar una mayor uniformidad, en este caso la europeización representa el reconocimiento de la singularidad de los territorios. Tal reconocimiento es necesario, entre otras cosas, para identificar qué hay de especial en cada uno de ellos, cuáles son las fortalezas y debilidades de un territorio, algo que sólo puede ser hecho de abajo a arriba.

El círculo de participantes debería ser más amplio que los actores regionales y locales. En los Foros de la Cohesión Territorial de la Comunidad, las visiones territoriales de las áreas de cooperación bajo Interreg IIIB (ZONNEVELD, 2005) constituirían importantes aportaciones, contrapesando las visiones de los Estados miembros con una perspectiva más integrada de las megaregiones de las que forman parte. Todo ello conduciría al careo entre muchas visiones. La Comisión estaría pensando en términos del conjunto de la Unión. Los Estados miembros y las redes de cooperación territorial estarían articulando visiones tal y como lo vieran desde sus rincones de Europa. Todas serían válidas en sus propios términos. De este modo es improbable que una visión de conjunto fuera acordada, y ninguna de las visiones, ni siquiera la presentada por la Comisión, debería ser considerada como la autorizada —de este modo la Comisión no sería el actor supremo sino sólo el jefe de pista.

Naturalmente, el proceso tal y como se ha esbozado sería un asunto complejo, pero es el precio que hay que pagar por la ambición de formular una Estrategia Comunitaria de Cohesión Territorial y una verdadera reflexión sobre la diversidad de Europa.

6. Conclusiones

Aquéllos que ven a la UE sin necesidad de cargar con los rasgos de los Estados prefieren el Método Comunitario. Observan la OMC con prudencia, señalando que las administraciones nacionales de hecho lo han utilizado para socavar incluso iniciativas como la Estrategia de Lisboa, que los Estados miembros acordaron colectiva y voluntariamente perseguir. Ésta no es sólo la posición adoptada por la Comisión, sino también por los partidarios de la integración, como el primer ministro belga Guy VERHOFSTADT (2005).

La reticencia a ver erosionarse el Método Comunitario debe haber sido la razón por la que, con la esperanza de que la cohesión territorial se convirtiera en un área de la política oficial, la Comisión estuviese en contra de aplicar el OMC. Ahora, que la expectativa ha retrocedido, quizás se puede esperar que la Comisión suavice su posición, aunque las Directrices Estratégicas Comunitarias de julio de 2005 no indican que esto haya sucedido. Más bien siguen avanzando lentamente en la cohesión territorial, tratándola como si estuviera implícita en la cohesión económica y social y esquivando la cuestión de una estrategia integrada a nivel de UE.

Tal vez esto responda a una estrategia de contención a la espera de que el cenagal constitucional se resuelva. Puede imaginarse que una vez esto haya sucedido la Comisión presente en algún momento una Estrategia Comunitaria de Cohesión Territorial. Dirigida al territorio, esta estrategia necesariamente debería presentar alguna clase de visión para el territorio de la UE y de su desarrollo futuro, y ser un marco para las políticas relevantes tanto de los Estados Miembros como de la UE. Sin embargo aquí está el punto capital: la cuestión de las competencias, aparte de la Constitución. Resulta inconcebible para la Comisión hacerlo. La Comisión simplemente carece de la capacidad en términos de personal. La convencional salida para la Comisión, recurriendo a asesores, tampoco es la forma de presentar una Estrategia Comunitaria de Cohesión Territorial. La labor sería distinta a una tarea corriente de planificación. Más esencialmente, es inconcebible que una autorizada visión o marco para el territorio de la UE fuera formulada desde arriba para abajo, por decirlo así. La aportación de los Estados miembros y de otros actores es esencial, y el OMC sería la forma de organizarlo.

Referencias bibliográficas

- ATKINSON, R. (2002): «The White Paper on European Governance: Implications for Urban Policy», *European Planning Studies* 10, pp. 781-792.
- BARNIER, M. (2002): «Postface», HUSSON, C., *L'Europe sans territoire: Essai sur le concept de cohésion territoriale*, París, DATAR/Éditions de l'aube, pp. 201-203.

- BEGG, I. (2005): *Funding the European Union. The Federal Trust*, Londres (<http://www.fedtrust.co.uk/default.asp?groupid=0&search=quot;Funding%20the%20EUquot>).
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (1993): *Growth, Competitiveness and Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (1999): *ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2001a): *La Gobernanza europea - un libro blanco*, COM (2001) 428 final, DOCE C-287, de 12.10.2001, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2001b): *Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios. Segundo informe sobre la cohesión económica y social*, Bruselas, edición preliminar.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2003): *Las políticas estructurales y los territorios europeos. Competitividad, desarrollo sostenible y cohesión en Europa. De Lisboa a Gotemburgo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/comp/comp_es.pdf#search=%22Structural%20Policies%20and%20European%20Territories%3A%20Competitiveness%2C%20Sustainable%20Development%20and%20Cohesion%20in%20Europe%22).
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2004a): *Hacer frente al desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo*. Informe del Grupo de Alto Nivel Presidido por Wim Kok. Noviembre de 2004. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, (<http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/30134D2E-0F2D-43D4-AA6B-0A96165DFF2B/74752/InformeKOKNov2004.pdf#search=%22Hacer%20frente%20al%20desaf%C3%ADo.%20La%20Estrategia%20de%20Lisboa%20para%20el%20crecimiento%20y%20el%20empleo.%20%20Informe%20del%20Grupo%20de%20Alto%20Nivel%20Presidido%20por%20Wim%20Kok.%22>).
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2004b): *Una nueva asociación para la cohesión. Convergencia, competitividad, cooperación. Tercer informe sobre la cohesión económica y social* (Comunicación de la Comisión COM/2004/107), Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europea. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_es.htm.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) —DG REGIO— (2004c): *Informe intermedio sobre la cohesión territorial (Resultados preliminares de los estudios de ORATE y de la Comisión de la UE)*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/coheter/coheter_es.pdf#search=%22Interim%20Territorial%20Cohesion%20Report%22).

- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2004d): *Building our common Future. Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013* (COM/2004/101), Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas ([http://europa.eu/press_room/presspacks/enlarg/com_2004_101_en.pdf#search=%22Building%20Our%20Common%20Future%20\(COM%2F2004%2F101\)%22](http://europa.eu/press_room/presspacks/enlarg/com_2004_101_en.pdf#search=%22Building%20Our%20Common%20Future%20(COM%2F2004%2F101)%22)).
- COMISIÓN EUROPEA (CE) —DG REGIO— (2004e): *Al servicio de las regiones*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/working2004/working2004_es.pdf).
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2004f): *Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión para el período 2007-2013 (presentada por la Comisión)*, COM(2004) 492 final ([http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2004/com2004_0492es01.pdf#search=%22COM\(2004\)492%20final%22](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2004/com2004_0492es01.pdf#search=%22COM(2004)492%20final%22)).
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2005a): *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa*, COM (2005) 24. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_024_es.pdf).
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2005b): *Delivering on Growth and Jobs: A New and Integrated Economic and Employment Co-ordination Cycle in the EU — Companion document to the Communication to the Spring European Council 2005 {COM (2005) 24}. Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/SEC2005_193_en.pdf#search=%22Working%20Together%20for%20Growth%20and%20Jobs%3A%20A%20New%20Start%20for%20the%20Lisbon%20Strategy.%20Companion%22).
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2005c): *Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008) incluida una Recomendación de la Comisión relativa a las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad (en virtud del artículo 99 del Tratado CE) y una propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (en virtud del artículo 128 del Tratado CE)*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas ([http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0141es01.pdf#search=%22COM\(2005\)%20141%20final%22](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0141es01.pdf#search=%22COM(2005)%20141%20final%22)).
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2005d): *Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013* (Comunicación de la Comisión, COM(2005) 0299, Bruselas, 05.07.2005 (http://eur-lex.europa.eu/LexUri_Serv/site/es/com/2005/com2005_0299es01.pdf).

- COLLIGNON, S., DEHOUSSE, R., GABOLDE, J., JOUEN, M., POCHE, P., SALAIS, R., SPRENGER, R.U. y ZSOLT DE SOUSA, H. (2005): *The Lisbon strategy and the open method of co-ordination: 12 recommendations for an effective multi-level strategy*, Policy Paper 12, Notre Europe (<http://www.notre-europe.asso.fr>).
- CONSEJO EUROPEO (2000): *Conclusiones de la Presidencia — Consejo Europeo de Lisboa, 23-24 de marzo* (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00100-r1.es0.htm).
- CONSEJO EUROPEO (2005): *Conclusiones de la Presidencia — Consejo Europeo de Bruselas, 22-23 de marzo* (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/84344.pdf).
- DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA REGIONAL Y COHESIÓN (2005): *Community Strategic Guidelines on Cohesion 2007-2013 (Non Paper -Wednesday, 27 April 2005)*. Después, el 5 de julio convertido en comunicación de la Comisión: *Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013*, COM (2005) 0299, Bruselas ([http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/050706osc_es.pdf#search=%22Cohesion%20Policy%20in%20Support%20of%20Growth%20and%20Jobs%3A%20Community%20Strategic%20Guidelines%2C%202007-2013%20\(Non%20Paper\)%22](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/050706osc_es.pdf#search=%22Cohesion%20Policy%20in%20Support%20of%20Growth%20and%20Jobs%3A%20Community%20Strategic%20Guidelines%2C%202007-2013%20(Non%20Paper)%22)).
- FALUDI, A. (2004a): «Territorial cohesion: Old (French) wine in new bottles», *Urban Studies* 41(7), pp.1349-1365.
- FALUDI, A. (2004b): «The open method of co-ordination and post-regulatory territorial cohesion policy», *European Planning Studies* 12(7), pp. 1019-1033.
- FALUDI, A. (2005a): «Territorial cohesion: An unidentified political objective - Introduction to the special issue», en A. FALUDI (ed.): «Territorial Cohesion: An Unidentified Political Objective» (Special Issue), *Town Planning Review* 76(1), pp. 1-13.
- FALUDI, A. (2005b): «Polycentric territorial cohesion policy», en A. FALUDI (ed.): «Territorial Cohesion: An Unidentified political objective» (Special Issue), *Town Planning Review* 76(1), pp. 107-118.
- FALUDI, A. (2005c): «Territorial cohesion policy and the European model of society», Paper for the Congress of the Association of European Schools of Planning, «*The Dream of a Greater Europe*», Vienna, 13-17 de julio (<http://aesop2005.scix.net/data/papers/att/228.fullTextPrint.pdf>).
- FALUDI, A. y WATERHOUT, B. (2002): *The Making of the European Spatial Development Perspective: No Masterplan* (The RTPi Library Series), Londres, Routledge.
- FALUDI, A. y WATERHOUT, B. (2005): «The usual suspects: The Rotterdam informal ministerial meeting on territorial cohesion», *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 96(3), pp. 338-342.
- FOUCHIER, V. (2005): «Tendances longues de l'évolution économique des métropoles françaises: Un regard sur la nation de "taille critique"», *Terri-*

- toires 2030 - *Revue scientifique de la Datar consacrée aux territoires et à la prospective* 1, pp. 29-45.
- GORE, T. (2004): «The Open Method of Coordination and Policy Mainstreaming: The European Employment Strategy and Regional Conversion Programmes in the UK», *European Planning Studies* 12(1), pp. 123-141.
- HODSON, D. y MAHER, I. (2001): «The open method as a new mode of Governance: The case of soft economic policy co-ordination», *Journal of Common Market Studies* 39(4), pp. 719-746.
- HOOGHE, L. y MARKS, G. (2001): *Multi-level governance and European integration*, Nueva York y Oxford, Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- HUSSON, C. (2002): *L'Europe sans territoire: Essai sur le concept de cohésion territoriale*, París, DATAR/Éditions de l'aube.
- JANIN RIVOLIN, U. (2005): «The future of the ESDP in the framework of territorial cohesion», *disp.* 161 - 2/2005, pp. 19-27.
- JOUEN, M. (2005): *Adaptation of Cohesion Policy to the Enlarged Europe and the Lisbon and Gothenburg Objectives*, Study for the Directorate-General for Internal Policies, Structural and Cohesion Policy Unit - Regional Development, European Parliament, IP/B/REGI/T/2004-008, Bruselas.
- MOSHER, J.S. y TRUBEK, D.M. (2003): «Alternative approaches to governance in the EU: EU social policy and the European Employment Strategy», *Journal of Common Market Studies* 41, pp. 63-88.
- PELKMANS, J. y CASEY, J.P. (2004): *Can Europe deliver growth? - The Sapir Report and beyond*, Policy Briefing 45. Centre for European Policy Studies, Bruselas (http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1092).
- PEUZIAT, J.P. (2004): *La politique régionale de l'Union européenne. Entre expertise et réforme*, París, L'Harmattan (Inter-National).
- PORTE, C. DE LA y POCHE, P. (2002): «Supple co-ordination at EU level and the key actors' involvement», en DE LA PORTE, C. y POCHE, P. (eds.): *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Bruselas-Berna-Berlín-Frankfurt/M.-Nueva York-Oxford-Viena, P.I.E.-Peter Lande, pp. 27-68.
- PRESIDENCIA LUXEMBURGUESA (2005a): *Conclusions of the Informal EU-Ministerial Meeting on Territorial Cohesion - 20 y 21 de mayo de 2005 en Luxemburgo* (http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/05/20regio/Min_DOC_2_MinConcl_fin.pdf).
- PRESIDENCIA LUXEMBURGUESA (2005b): *Scoping Document and Summary of Political Messages for an Assessment of the Territorial State and Perspectives of the European Union: Towards a stronger European territorial cohesion in the light of the Lisbon and Gothenburg ambitions* (http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/05/20regio/Min_DOC_1_fin.pdf).
- SAPIR, A., AGHION, P., BERTOLA, G., HELLWIG, M., PISANI-FERRY, J., ROSATI, D., VIÑALS, J., y WALLACE, H. con BUTTI, M., NAVA, M., SMITH, P.M. (2004): *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*, Oxford, Oxford University Press.

- VERHOFSTADT, G. (2005): *A European Pentathlon: A Community Growth Strategy or the European Economy*, 17 de febrero (http://premier.fgov.be/fr/communautaire_groestrategie_voor_europa_en.pdf).
- WORKING GROUP 4c (2001): *Multi-level Governance: Linking and Networking the Various Regional and Local Levels* (http://europa.eu.int/governance/areas/group10/index_en.htm).
- WILLIAMS, R.H. (1996): *European Union Spatial Policy and Planning*, Londres, Chapman Publishing.
- ZONNEVELD, W. (2005): «Multiple visioning: New ways of constructing transnational spatial visions», *Environment and Planning C: Government and Policy* 23(1), pp. 41-62.
- ZONNEVELD, W. y WATERHOUT, B. (2005): «Visions on territorial cohesion», en FALUDI, A. (ed.): «Territorial Cohesion: An Unidentified Political Objective» (Special Issue), *Town Planning Review* 76(1), pp. 15-27.

5 Requisitos de la planificación territorial hoy. Evaluación de los procesos territoriales

Domingo Gómez Orea

El desarrollo sostenible pasa por la consecución de un modelo territorial sostenible. La consecución de tal modelo es indisociable de la ordenación territorial o, más concretamente, de una de sus facetas: la planificación territorial. Los requisitos básicos de tal planificación son los que definen el estilo del plan, los derivados de los principios de gobernanza y los que permiten la consecución de un modelo territorial sostenible. Otros requisitos complementarios son la Evaluación Ambiental Estratégica, la Evaluación de Impacto Territorial y la Evaluación de los procesos territoriales. Teniendo en cuenta todos estos elementos, el presente texto acaba presentando una propuesta de metodología general para la realización de un plan de ordenación territorial.

1. El desarrollo sostenible pasa por la consecución de un modelo territorial sostenible

La expresión «ordenación del territorio» se puede conceptualizar en los siguientes términos:

- Una función de la Administración Pública orientada a conseguir el desarrollo sostenible y equilibrado de la sociedad mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria.
- Se hace operativa a través de un sistema coherente de planes, previstos en legislación específica y no específica, que se ejecutan en tres fases: diagnóstico, planificación y gestión, con la participación pública y la concertación de los agentes socioeconómicos.
- En síntesis la OT consiste en elaborar los planes previstos en la legislación y en ejecutarlos después, según un proceso continuo e iterativo de planificación y gestión.

El enfoque de ordenación territorial para planificar el desarrollo sostenible, implica:

- Prevención y corrección de desequilibrios territoriales.
 - Identificación y distribución de las actividades en el espacio según ciertos criterios y prioridades.
 - Concepción y gestión sostenible de las actividades: calidad ambiental.
- La ordenación del territorio, se justifica porque la conflictividad inherente a cualquier sistema territorial, dejado a su evolución espontánea, el denominado *laissez faire*, se resuelve en beneficio del interés privado, del más fuerte y con objetivos a corto plazo, lo que conduce a un sistema territorial insatisfactorio (figuras 5.1 y 5.2). Tal evidencia justifica la intervención planificada sobre el sistema.

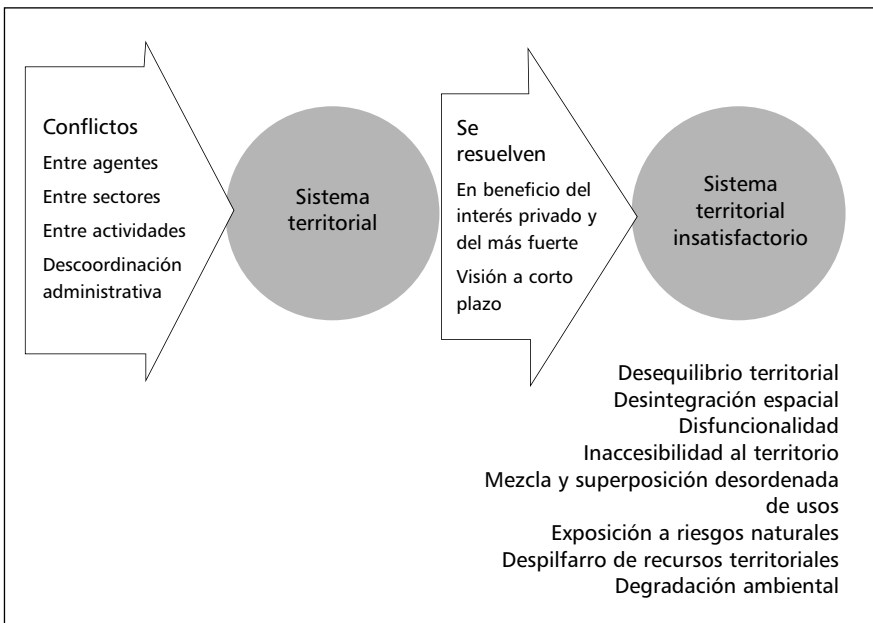


Figura 5.1. La evolución espontánea del sistema conduce a una situación insatisfactoria

La ordenación del territorio se aplica a todos los niveles territoriales: supranacional, nacional, regional, provincial, comarcal, municipal/local e inferior, mediante un conjunto de planes (instrumentos legales) que la legislación prevé para cada nivel, cuyas determinaciones se corresponden con las estructuras territoriales que corresponden a cada nivel y se desarrollan en cascada, según un proceso de arriba abajo, en el que los de nivel superior y ámbito más extenso, se adoptan como referencia para los de nivel inferior.

Pero tal desarrollo en cascada no significa imposición de los niveles sobre los inferiores, sino una correlación entre las estructuras territoriales asociadas

a cada nivel y el tipo de plan que le corresponde; de acuerdo con ello, toda la población participa en la elaboración de todos los planes.

En términos operativos, ordenar un territorio significa: *identificar, distribuir, organizar y regular* las actividades humanas (los asentamientos poblacionales y los canales de conexión) que han de conducir el desarrollo en ese territorio de acuerdo con ciertos *criterios y prioridades*.

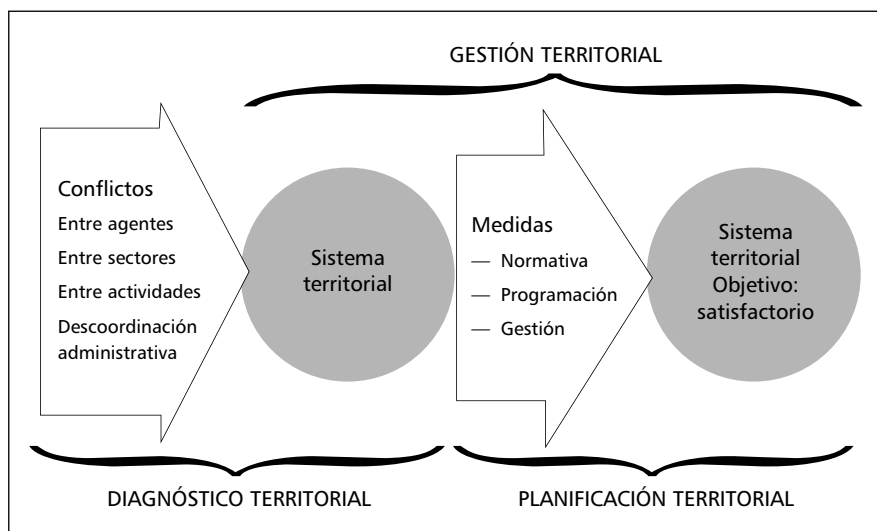


Figura 5.2. Las tres facetas de la ordenación territorial: diagnóstico, planificación y gestión del sistema territorial

2. Requisitos básicos de la planificación territorial

Los trabajos en los que vengo colaborando señalan como requisitos indispensables para que la planificación territorial sea eficaz la participación y la concertación, pero subsiste la dificultad de que los agentes superen su ancestral egoísmo y visión a corto plazo, en suma, los defectos señalados para la evolución espontánea del sistema territorial.

La consecución de un modelo territorial sostenible o, lo que es lo mismo, de un modelo de desarrollo sostenible, pasa por una planificación que prevé el avance en la dirección marcada por él con las condiciones que se describen a continuación:

— Endógeno

Parte de los recursos propios: naturales, construidos, humanos y territoriales, de cada comunidad. Promueve las actividades acordes con los problemas,

aspiraciones, actitudes y aptitudes de la población e implica a ésta en la gestión de dichas actividades, incluyendo la autogestión.

— *De abajo hacia arriba*

Se inicia desde las comunidades locales, movilizándolo los agentes de que dispone; se localiza de forma difusa en el territorio admitiendo una más fácil integración ambiental y contribuye al equilibrio territorial.

— *Integral*

Atiende a los tres aspectos que conforman la calidad de vida: económico, social y ambiental.

— *Integrado*

Cada comunidad local se integra horizontalmente con las de su mismo nivel buscando la complementariedad (o contraste, en su caso), y verticalmente en las de nivel superior.

— *Sistémico*

Considera el ámbito al que se aplica como un sistema cuyo funcionamiento está marcado por la complejidad, el cambio, la incertidumbre y el conflicto de intereses; afecta a todos los sectores y facetas que integran el sistema sociofísico de cada comunidad buscando sinergias positivas.

— *Participado*

Se plantea desde la opinión y sensibilidad de la población afectada y cuenta con su aceptación.

— *Concertado*

Negociado entre los diversos agentes socioeconómicos de tal manera que se repartan correctamente las responsabilidades entre ellos.

— *Prospectivo*

Decide sus objetivos y estrategias en función de diversos escenarios futuros definidos no tanto de las tendencias evolutivas que pueden proyectarse, cuanto de suposiciones que la imaginación muestra como posibles en un futuro más o menos remoto.

— *Sostenible*

Solidario, temporal y espacialmente, con toda la humanidad, y respetuoso con los criterios que definen la racionalidad en el uso de los recursos del entorno.

— *Flexible*

Susceptible de ser reconducido, una vez puesto en marcha, sin graves que-

brantos económicos, sociales o territoriales. Admite, por tanto, variaciones tácticas para alcanzar la imagen objetivo a largo plazo.

— *Presidido por el principio de subsidiariedad*

Este principio señala que los problemas deben resolverse al nivel de responsabilidad más bajo posible.

— *Regido por las ideas de sensibilización, formación y motivación*

Estas ideas tratan de que los ciudadanos comprendan que, lejos de ser una responsabilidad exclusiva de los poderes públicos, el desarrollo es responsabilidad de todos.

— *Y de comunicación*

Para que las ideas anteriores se cumplan, es preciso transmitir la información de manera fluida y fidedigna, horizontal y vertical, para que todos los afectados se sientan implicados y tomen sus iniciativas mirando hacia el objetivo común de mejora continua.

— *Adopta la idea de calidad*

Se orienta a la calidad de vida, y prioriza la calidad del espacio, del ambiente, de los procesos, de los servicios, de los productos y de la gestión para conseguir tal calidad.

— *No finalista*

En relación con lo anterior parece recomendable evitar la consecución de un objeto o imagen final concreta, sino ir adoptando decisiones que pueden modificar o reorientar la idea primitiva.

— *Estratégico*

Se orienta a los aspectos críticos que estrangulan el sistema y hacia los campos de mayor repercusión en el desarrollo, por sí mismos o por su capacidad de generar sinergias y efectos inducidos.

— *Incremental*

Este enfoque define objetivos y adopta medidas suficientemente satisfactorias aunque no sean las óptimas, según una cadena secuencial de decisiones incrementales que tienden a resolver los problemas poco a poco.

— *Espiral de mejora*

La denominada espiral de mejora «o mejora continua y cíclica», es una variante del enfoque incremental que opera por ciclos: plantea, en un primer ciclo, metas alcanzables a corto plazo y mediante pequeñas acciones, que utiliza como plataforma desde la que acceder a nuevos y progresivamente más

ambiciosos objetivos, en ciclos sucesivos, hasta llegar a la imagen objetivo a largo plazo, según una espiral de mejora continua.

— *Planificado*

Conducido de forma inteligente hacia el futuro de acuerdo con un plan.

En suma se trata de planificar el desarrollo sostenible...

- A partir de los recursos endógenos.
- De forma participada y concertada, transversal y equilibrada entre lo económico, lo social y lo ambiental.
- Buscando el equilibrio territorial.

Así el plan se convierte en:

- Una plataforma para la participación y la concertación de los agentes socioeconómicos.
- Un elemento de coordinación entre todos los agentes, particularmente entre los numerosos organismos de la compartimentada Administración Pública.
- Un elemento que sugiere la cultura de la previsión frente a la improvisación.
- Una forma de hacer operativo el principio relativo a la Función Social de la Propiedad.
- Un Objetivo que permite orientar los esfuerzos de todos en la misma dirección;
- pero cuyos resultados sólo se manifiestan, y perciben, a medio o largo plazo.

3. Requisitos derivados de los principios de gobernanza

La contradicción de los plazos políticos, asociados a los periodos interelectivos, y el plazo en que los planes proporcionan resultados tangibles, visibles y apreciables por los ciudadanos, determina un cierto desinterés del mundo político por una planificación con objetivos a largo plazo, con determinaciones técnicas, científicas, objetivas, independientes de las preferencias personales, de las conveniencias electorales y aún de otros intereses menos confesables.

Una planificación basada en el interés público, independiente de la capacidad de intervención del más fuerte y con objetivos a largo plazo, resta discrecionalidad a los poderes públicos, y por ello resulta incómoda y cuando se realiza, está llena de cautelas y de posibilidades de modificación según aconsejen las circunstancias.

Por ello resulta insuficiente la democracia representativa para una sociedad de la información y del conocimiento, y demanda ser prolongada a una democracia participativa, de tal manera que el estilo de desarrollo y los avances en

la dirección del que denominamos sostenible, trascienda las decisiones de la clase política para inscribirse en los agentes sociales y, más allá, en el conjunto de la sociedad.

Esta idea implica un buen gobierno o gobernanza, concepto que incluye la relación entre la sociedad y el gobierno, uno cuyos puntos clave se refieren a la reforma institucional necesaria para democratizar la sociedad civil y para devolverle algunas funciones que le son propias en una sociedad basada en la información y en el conocimiento.

El concepto se refiere a las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes públicos, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia.

Los cinco últimos términos citados identifican los principios básicos y esenciales para lograr una buena gobernanza en todos los niveles de gobierno, los cuales son aplicables a la gobernanza para el desarrollo sostenible y al desarrollo territorial, en la medida en que éste se puede entender como un enfoque y una metodología para conseguir tal estilo de desarrollo:

- Apertura y transparencia de las instituciones públicas
- Participación de la sociedad a través de sus agentes sociales
- Responsabilidad
- Eficacia
- Coherencia

4. Otros requisitos son los que permiten la consecución de un modelo territorial sostenible

La ordenación del territorio se puede conceptualizar mediante un modelo que incluye los elementos que la conforman, los cuales se sintetizan así:

- En cuanto desarrollo: identifica y selecciona las actividades a ordenar según criterios de integración y coherencia con las características del espacio.
- En cuanto organización espacial: distribuye de forma coherente, entre sí y con el medio, las actividades en el espacio, de acuerdo con criterios de adaptación al medio físico y de funcionalidad del sistema territorial.
- En cuanto control: controla el uso del suelo —aludido en el punto anterior— y el comportamiento de las actividades desde el punto de vista de la sostenibilidad.

Los puntos anteriores garantizan el uso racional de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente en la elaboración del plan.

5. Requisitos complementarios: la Evaluación Ambiental Estratégica

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) se refiere a la evaluación de impacto ambiental aplicada a Políticas, Planes y Programas (PPP). Conceptualmente trasciende el objetivo de su antecedente la EIA en el sentido de:

- integrar el hecho ambiental» en la concepción y en la elaboración de políticas, planes y programas;
- identificar, valorar, prevenir y seguir los impactos ambientales de una política, plan o programa, y de sus alternativas,

con el fin de contribuir a que la decisión pública al respecto sea lo más acertada posible (véanse figuras 5.3 y 5.4).

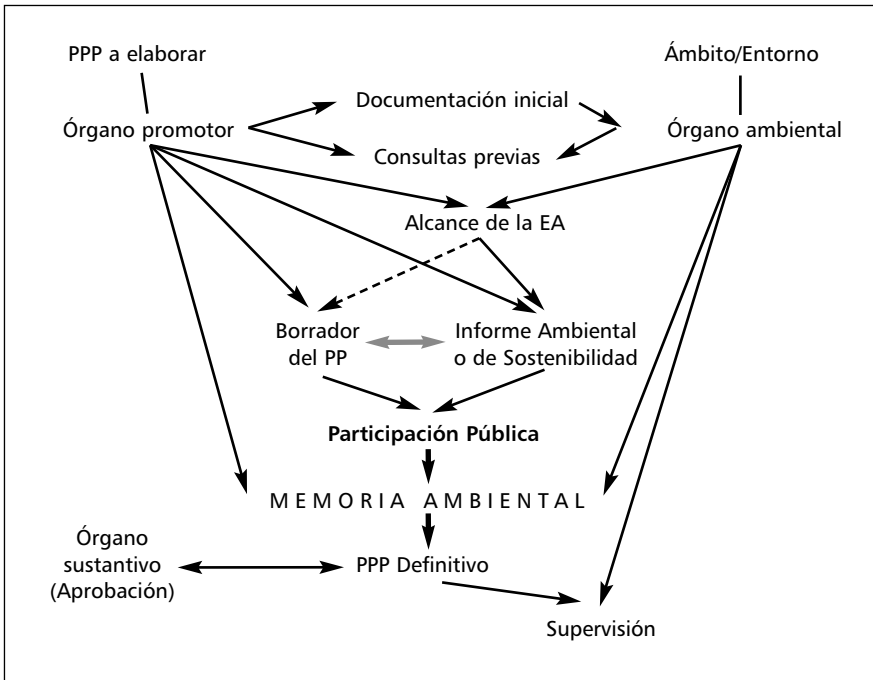


Figura 5.3. La Evaluación Ambiental Estratégica

Se trata de un procedimiento administrativo que (véase figura 5.4):

- va incorporando sensibilidad, conocimiento, criterio y compromiso ambiental al proceso de elaboración de un PPP;

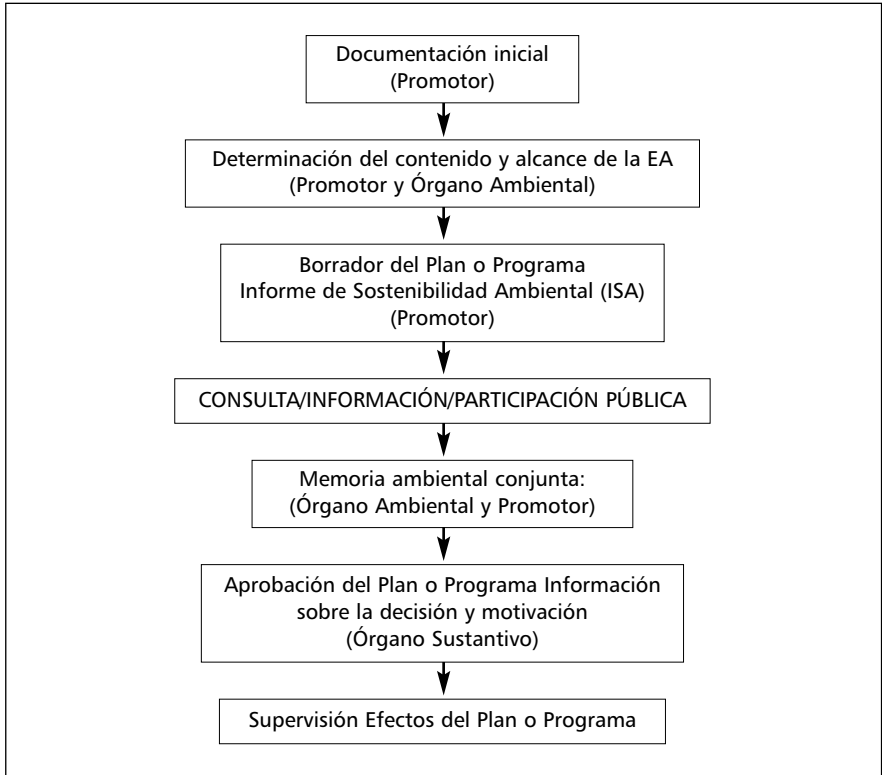


Figura 5.4. Procedimiento administrativo según Proyecto de transposición de Directiva 2001/42/CE

- se basa en un documento técnico al que se denomina Informe Ambiental (o de Sostenibilidad);
- y en un proceso de participación en el que intervienen las autoridades (Órgano sustantivo o autorizante del Plan, el Órgano ambiental, el Promotor del Plan, los agentes socioeconómicos y la población, directa o indirectamente, implicada.

Se trata, por tanto, de un eficaz instrumento de ayuda a la decisión sobre iniciativas de desarrollo de amplio alcance y como un proceso para integrar el concepto de sostenibilidad desde los más altos niveles en que se adoptan las decisiones sobre los modelos de desarrollo. Un instrumento, pues, para garantizar la sostenibilidad a todos los niveles.

De la misma manera que el proyecto se puede entender como un instrumento a través del cual se desarrolla y ejecuta el plan, la EIA también se puede entender como un instrumento para extender la EAE al nivel de proyecto.

La EAE está regulada a nivel de la UE en la Directiva 2001/42/CE del Par-

lamento Europeo y del Consejo sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DOL197, 21 julio 2001).

Esta Directiva responde a la necesidad de elevar la consideración del medio ambiente a un nivel anterior (en el proceso temporal de toma de decisiones) y superior (en el rango y en el ámbito espacial) al de proyecto, de acuerdo con el espíritu que implica la denominada Evaluación Ambiental Estratégica.

En España existe un proyecto de transposición a la directiva que todavía no se ha aprobado; no obstante la mayor parte de las Comunidades Autónomas han incorporado desde hace tiempo este instrumento a sus correspondientes normativas en materia de prevención ambiental.

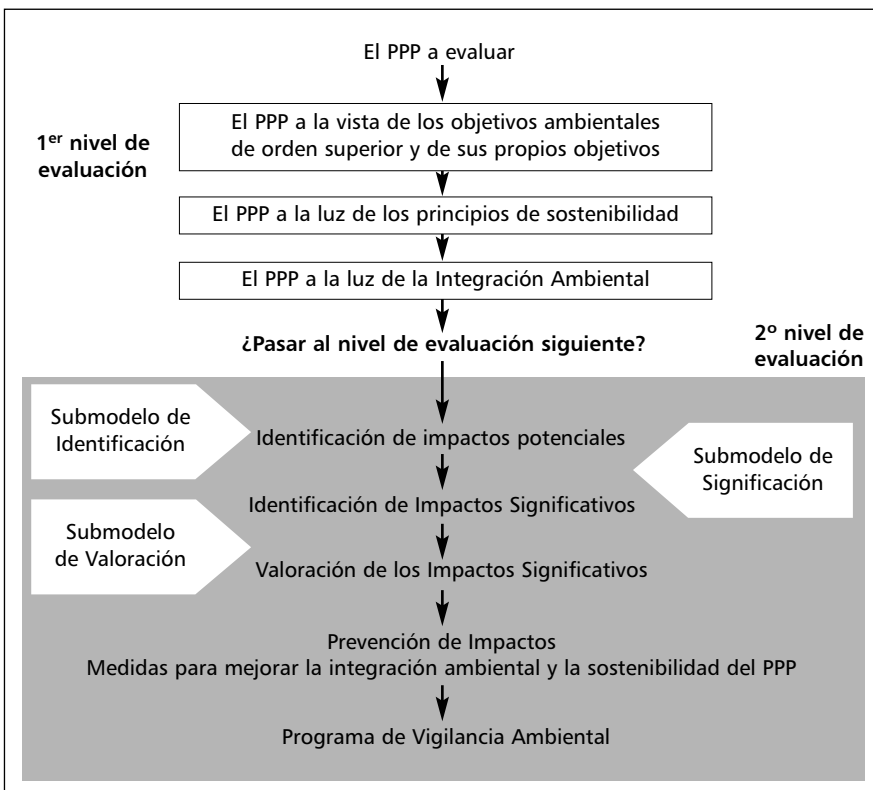


Figura 5.5. Esquema metodológico para la Evaluación Ambiental Estratégica

Los planes que gozan con más tradición en la materia son los de ordenación territorial y específicamente los de urbanismo.

El hecho de que el procedimiento tenga carácter adaptativo y que incorpore la participación pública a lo largo de todo el proceso, le otorgan categoría de requisito aplicable a la planificación hoy.

6. Requisitos complementarios: la Evaluación de Impacto Territorial

La Evaluación de Impacto Territorial, EIT, es un instrumento potencial cuyo desarrollo y aplicación vienen recomendados por la Estrategia Territorial Europea (ETE), aprobada en 1999 por los ministros responsables de ordenación del territorio de la UE. Dicho desarrollo se justifica por las escasas experiencias existentes, su carácter informal o su aplicación en acciones piloto, por lo que no existen ni procedimientos ni metodológicas contrastados.

El grupo de trabajo formado por la Unidad de Desarrollo Territorial del Ministerio de Medio Ambiente para desarrollar este instrumento, lo define así:

«Conjunto de estudios, análisis y propuestas encaminados a predecir y valorar la posible incidencia, espacialmente concretada y diferenciada, de una actuación o serie de actuaciones sobre un ámbito espacial determinado y a optimizar su contribución a unos objetivos de desarrollo predefinidos.»

Se trata, por tanto, de un proceso técnico, dirigido a predecir los efectos de las actuaciones consideradas sobre el sistema territorial, a contrastar dichos efectos con los objetivos y criterios de desarrollo establecidos y a valorar el grado de adecuación de la actuación a los objetivos, así como a proponer medidas para maximizar dicha adecuación.

Según este enfoque, la EIT puede considerarse como una herramienta capaz de mejorar los procesos de toma de decisiones, de optimizar la planificación de actuaciones y proyectos de desarrollo con incidencia territorial y, en suma, útil para alcanzar objetivos de sostenibilidad.

En el nivel de la UE no hay más referencias a las EIT que las ya indicadas en el contenido propositivo de la Estrategia Territorial Europea, así como la también citada propuesta de la Comisión Europea para una evaluación socioeconómica global de las actuaciones candidatas a ser financiadas por los Fondos Estructurales Europeos.

En el ámbito estatal, sólo dos estados de la UE tienen regulada legalmente la EIT: Alemania y Austria, donde se aplica a nivel de proyectos, asumiendo que en los planes los objetivos políticos de desarrollo se integran dentro del propio proceso planificador. La legislación establece los tipos y tamaños de las actuaciones que deben ser sometidas a EIT, y atribuye la competencia a las autoridades de ordenación del territorio cuyas propuestas, por otro lado, no tienen carácter vinculante.

En España la mayoría de las Comunidades Autónomas establecen, en su legislación sobre ordenación del territorio, disposiciones sobre la EIT, con esta denominación u otras: por ejemplo, Evaluación de Impacto Estructural en el caso de Asturias. Los planteamientos de las distintas Comunidades son muy

diferentes en sus criterios, prioridades, y modalidades de actuación, pero se orientan a uno de los dos enfoques citados:

- El de la planificación, adoptado en Andalucía y el País Vasco, que centran su interés en la planificación territorial o con incidencia territorial. El sistema andaluz también contempla la evaluación caso a caso para proyectos singulares.
- El de proyectos, con grandes diferencias entre CC.AA. en la cantidad y tipo de actuaciones que vinculan a EIT.

Este panorama demuestra interés político por el instrumento, pero la dificultad de su puesta en marcha ha supuesto un desarrollo normativo insuficiente y que las experiencias de aplicación práctica sean todavía muy escasas.

Por último, la Administración Central estableció, en 1991 y 1993, disposiciones sobre la competencia de las unidades responsables de la planificación territorial para la evaluación de las implicaciones territoriales de las políticas sectoriales nacionales, disposiciones que no se han desarrollado posteriormente, pero tampoco revocado.

De forma paralela a la EIA, la EIT se puede formalizar de acuerdo con el siguiente contenido:

- Identificación de los efectos directos e indirectos de una actuación sobre el sistema territorial.
- Valoración de esos efectos o cambios mediante su contraste con unos objetivos de desarrollo o situación deseada del sistema en el futuro.
- Adecuación, en su caso, de la localización, concepción y desarrollo de la actuación para mejorar su contribución a los objetivos perseguidos.

Aunque la EIT puede tener semejanzas con la EIA y compartir algunos principios y objetivos con otros tipos de evaluaciones, como la evaluación económica o social, constituye un proceso diferente a ellas, con unas características propias entre las que destacan:

- la dimensión territorial, en cuanto se refiere al sistema territorial;
- la transversalidad intersectorial, en cuanto que debe considerar los tres aspectos del desarrollo: social, económico y ambiental, y el equilibrio entre ellos;
- el carácter positivo de su planteamiento, en cuanto se concibe más que de control, como un instrumento de impulso al desarrollo;
- la integración en el proceso de concepción y desarrollo de los proyectos, evitando la evaluación «a posteriori».

De acuerdo con el contenido señalado, esquemáticamente, un estudio de impacto territorial podría tener el siguiente contenido:

- Caracterización de la situación y tendencias de evolución.
- Efectos previsibles de la actuación propuesta.
- Análisis de alternativas a la actuación, y previsión de los correspondientes efectos.
- Valoración comparativa de las alternativas, en función de la respectiva adecuación de sus efectos a los criterios y objetivos de desarrollo prefijados.
- Selección y propuesta de la actuación preferida, y diseño de las pertinentes estrategias de prevención y acompañamiento.
- Propuesta y programa de implantación de los mecanismos oportunos de seguimiento.

Como síntesis se puede afirmar que existe consenso entre los profesionales con respecto a los siguientes puntos:

- La pertinencia de las EIT, como instrumento que contribuye a mejorar la calidad de los procesos de toma de decisiones en materia de planificación y realización de las actuaciones susceptibles de generar efectos relevantes en el sistema territorial.
- La necesidad de que las evaluaciones sean orientadas y dirigidas por criterios y objetivos políticos de desarrollo sostenible. Una referencia obligada al respecto son los objetivos definidos por la Estrategia Territorial Europea (ETE) adaptados a cada realidad territorial.
- La Evaluación de Impacto Territorial se ha de realizar de forma abierta al debate y a la participación pública, de todos los sectores políticos y de gestión implicados, así como de toda la sociedad en su conjunto.
- Dado el carácter dinámico de los procesos de transformación territorial, los sistemas y métodos de análisis y evaluación de impacto territorial han de considerar tal dinámica y establecer instrumentos de seguimiento adecuados.
- En función de todo ello parece conveniente aceptar este instrumento potencial como un requisito que ayuda a conseguir un sistema territorial sostenible.

7. Evaluación de los procesos territoriales

Entre los numerosos procesos territoriales nos ocuparemos de los que parecen más interesantes en el momento actual y hacia el futuro:

- *La concentración de la población y de las actividades económicas en ciertas zonas*, particularmente en el litoral, según un indeseable modelo centro periferia. En el litoral reside de un modo estable más del 40% de la población y soporta una presión mucho mayor en verano debido a la estacionalidad del turismo. La conurbación madrileña acoge al 12% de la población española.
- *La desertización rural*, demográfica y de actividad, afecta, paralelamente, a áreas de montaña y amplias zonas de Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura.
- *La evolución del transporte hacia el predominio de los modos menos sostenibles como son el aéreo y rodado por carretera*, en detrimento de los más sostenibles (transporte marítimo y ferroviario) constituyéndose así en una de las principales causas de la contaminación atmosférica.
- *Incremento de la superficie urbana*, en sólo un decenio —entre 1990 y 2000— la extensión de la superficie urbana aumentó un 40%, ejerciendo una intensa presión sobre los ecosistemas.
- *La fragmentación del territorio*, debida sobre todo a las infraestructuras que se precisan para el transporte terrestre y la concentración de la población en núcleos urbanos, también ha aumentado la presión sobre los ecosistemas y la biodiversidad, aunque todavía el tamaño medio del territorio no fragmentado en España es muy superior al de la UE (225 km² frente a 121 km²).
- *La urbanización dispersa en el suelo rústico*.

Y una carencia notable:

La incapacidad de los centros y ejes de actividad para difundir el desarrollo hacia las zonas de la periferia. El caso de Madrid es paradigmático. De forma constante se emprenden obras a favor del automóvil, se excavan túneles para facilitar los desplazamientos que exige la congestión, se hacen sucesivos anillos periféricos, etc., en suma, se densifica hasta lo imposible el área metropolitana en una especie de emulación de los puntos negros de la galaxia, ignorando el entorno desertizado de las cinco provincias que la bordean. En este sentido resulta de gran interés el concepto de Huella Ecológica, que se refiere al espacio que necesita una población para seguir existiendo.

8. Metodología general para la realización de un plan de ordenación territorial

El proceso lo configuran tres fases típicas: diagnóstico, planificación y gestión (véase la figura 5.6).

El *diagnóstico* es una interpretación del sistema territorial a la luz de su evolución histórica y de las tendencias observables hacia el futuro si no se

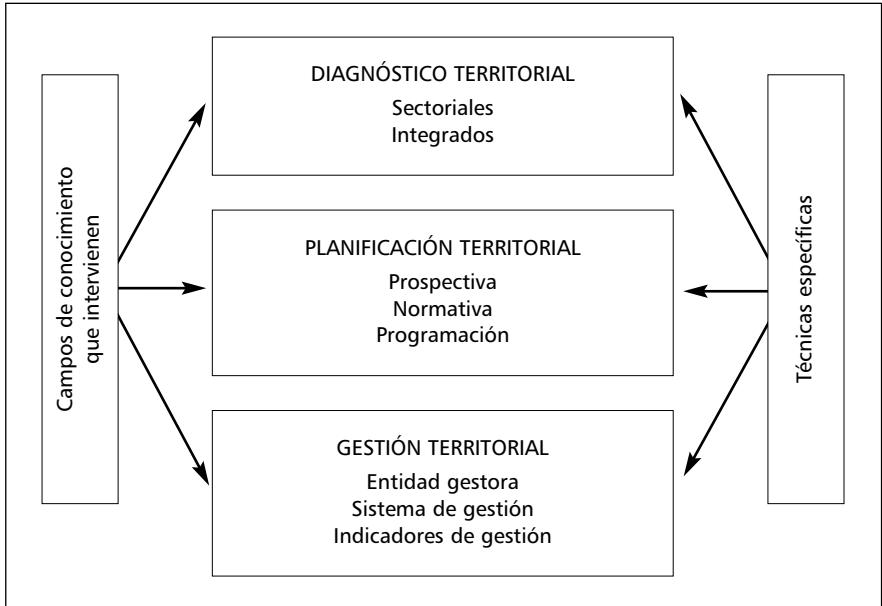


Figura 5.6. Contenido de un Plan de Ordenación Territorial

actúa que pretende plasmar en un esquema de conjunto cómo es, cómo funciona, qué problemas le afectan, que recursos y potenciales tiene y qué limitaciones o condicionantes operan sobre el sistema territorial objeto de planificación. Dicho esquema de conjunto se puede sintetizar en los siguientes elementos:

- Un modelo territorial: expresión simplificada del sistema territorial en la situación actual, conformado por los siguientes elementos:
 - Las Unidades de Integración representativas del carácter, uso y aprovechamiento del medio físico incluyendo, en la medida de lo posible, las relaciones entre ellas.
 - La distribución de los núcleos de población en el espacio.
 - Las jerarquías o importancia relativa de tales núcleos, expresada generalmente por el tamaño, aunque puede medirse con otros indicadores.
 - Los canales de relación internos (redes de comunicación) que definen la accesibilidad y las posibilidades de interacción, así como una representación de los flujos de relación entre los núcleos.
 - Las conexiones de la zona con el exterior.
 - Otros elementos significativos del territorio.
- Problemática o diagnóstico integrado de problemas organizado en:
 - Uno o más *grafos o redes de relaciones* causa-efecto (o de otro tipo), mostrando los problemas y sus relaciones.

- Una o más *matrices o tablas de relación* causa-efecto, que pueden complementar o sustituir a los grafos citados en el punto anterior.
- Una relación de los problemas organizada en forma de árbol.
- Un plano representando aquellos problemas, de entre los identificados, que admitan una expresión espacial.
- Una serie de fichas de problemas (o una tabla sintética de problemas en la que cada fila equivale a una ficha) en las que se describan por sus atributos más importantes.
- Diagnóstico de potencialidades, dispuesto en los siguientes términos:
 - Una relación de recursos aprovechables del sistema.
 - Un plano de potencialidades, representando aquellas vinculadas a puntos o zonas concretas del territorio. Se interpreta como potencialidad la capacidad de acogida del medio físico, representada mediante un plano de unidades de integración acompañado, como leyenda, de la tabla de capacidad de acogida.
 - Una serie de fichas de recursos (o en tabla sintética que las englobe) en las que se describan por sus atributos más importantes.
 - Una relación de instrumentos de gestión territorial (incluyendo los de gestión ambiental) disponibles.
 - Una memoria explicativa de todo lo anterior.

La *planificación* diseña un modelo territorial objetivo y las medidas para alcanzarlo; el primero se refiere a la imagen del sistema territorial que se desea alcanzar a largo plazo (generalmente más de 10 años). Para avanzar en la dirección de tal imagen, el plan ha de utilizar dos tipos de medidas:

- Una normativa que regula los usos del suelo, los aprovechamientos, los comportamientos y los actos administrativos en el sistema territorial.
- Una serie de medidas de intervención positiva que implican inversión y que se organizan en programas, subprogramas y proyectos.

La *gestión*, por fin, se refiere a la ejecución del plan; para lo que hay que prever la puesta en marcha, el seguimiento y el control de las determinaciones que establece el plan mediante las siguientes medidas:

- Diseño de un Ente Gestor específico para el plan o asignación de la responsabilidad gestora a una entidad ya existente. En ambos casos, se trata de definir una organización capaz de conducir la materialización del plan de forma ágil y eficaz.
- Sistema de gestión: se refiere al funcionamiento del ente gestor, expresado en términos de flujos de decisiones, flujos de información y normas de funcionamiento.
- Programa de puesta en marcha: diagrama de flujos y cronograma (dia-

grama de barras) que define la forma en que se suceden las intervenciones, así como instrucciones para iniciar y materializar las propuestas.

- Programa de seguimiento y control: indicadores, controles e instrucciones para seguir la ejecución de las medidas y comprobar en qué grado las realizaciones se aproximan o alejan de lo previsto; definición de señales de alerta que denuncien las separaciones inaceptables de lo previsto y las medidas a adoptar en tal caso, según un proceso de adaptación continua; criterios sobre las causas y supuestos que hagan necesaria la revisión del plan y procedimiento a seguir para ello.
- Evaluación «ex post».
- Presupuesto para la gestión.

9. Indicadores

En cuanto a indicadores ambientales, el Modelo PER (acrónimo de Presión-Estado-Respuesta) se basa en el *concepto de causalidad*: las actividades humanas ejercen *presión* sobre el medio ambiente y los recursos naturales y modifican la cualidad y calidad, *estado*, de los mismos; la población y los agentes socioeconómicos responden a tales cambios a través de políticas ambientales y sectoriales: *respuesta*. Estas últimas producen una retroalimentación dirigida a modificar las presiones a través de las actividades humanas. Dichas fases forman un ciclo de política ambiental que incluye la percepción de los problemas y la formulación de acciones, así como el seguimiento y la evaluación de las mismas.

6 Nuevas formas de derecho blando para la ordenación del territorio. Enseñanzas de la Estrategia Territorial Europea

Teresa Parejo Navajas

La Estrategia Territorial Europea es un importante documento comunitario que ha supuesto un enorme avance en el planteamiento del futuro desarrollo territorial de las regiones de Europa no sólo por su contenido, sino, y especialmente, por su eficacia a pesar de su carácter voluntario y abierto. A pesar de la falta de competencia comunitaria en materia de ordenación del territorio, los Estados miembros, con la firma y cumplimiento de este documento, han evidenciado una clara y verdadera voluntad para lograr un acuerdo en torno al futuro del territorio comunitario así como, por su evidente eficacia práctica, una creciente importancia de los instrumentos jurídicos de carácter blando o *soft* que, a pesar de su falta de imperatividad formal, permiten incorporar los objetivos comunitarios, en este caso referidos a la política territorial, en los actos jurídicos adoptados por la Comunidad en desarrollo de las políticas para las que el Tratado sí le reconoce competencia.

1. La ETE: qué es, objetivos, planteamiento del problema

El documento denominado Estrategia Territorial Europea (ETE) es, a fecha de hoy, la culminación de un proceso que ha dado lugar a la formalización de la perspectiva europea del territorio. Supone, así, una etapa en un proceso de progresiva maduración a partir del impacto territorial que provocan las decisiones comunitarias sobre política sectorial y del condicionamiento que ese mismo impacto territorial tiene para la satisfacción de los objetivos comunitarios de desarrollo equilibrado.

Con la aparición de la visión horizontal de los problemas en la Comunidad Europea que tuvo su primera evidencia en el desarrollo de la política regional comunitaria —luego de cohesión social y económica, y con la futura aprobación (en su caso) del Tratado por el que se constituye una Constitución para Europa,

de cohesión territorial— y con el consecuente aumento de la cooperación transfronteriza, se inició un nuevo espacio de reflexión entre las instituciones comunitarias, así como en el seno de algunas organizaciones internacionales —como el Consejo de Europa— que fructificaron en la elaboración de una serie de documentos e informes —entre los que cabe destacar Europa 2000 y Europa 2000 +— que evidenciaron ese interés por organizar el territorio conforme a unos criterios comunes a todos los Estados miembros para lograr la corrección de los principales desequilibrios de sus regiones.

La versión última del documento sobre la ETE fue acordada en la reunión de ministros de Postdam, en mayo de 1999 y se estructura en dos partes (A y B): la parte A, titulada «Para un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea: la contribución de la política de desarrollo territorial», establece los aspectos de carácter político del documento, las orientaciones, recomendaciones y sus posibles formas de aplicación; y la parte B, titulada «El territorio de la Unión Europea: tendencias, perspectivas y retos», en la que se hace una prospectiva de las líneas de desarrollo territorial de la Unión Europea mediante la relación de datos y características analíticas del territorio europeo.

No obstante la estructura del documento, su contenido puede resumirse en *tres áreas temáticas fundamentales*: 1) *la determinación de la política territorial europea*, en la que se desarrolla un diagnóstico de los problemas territoriales y de intervención territorial en Europa: la definición de los objetivos y opciones políticas de la Unión Europea, básicamente equivalente al diagnóstico existente en los instrumentos de ordenación territorial; 2) *el establecimiento de los «cauces» a través de los que debe materializarse la política territorial europea*; y 3) *las perspectivas y tendencias* que debe considerar la ETE, a la hora de determinar los objetivos que ésta debe conseguir.

En todo caso, *el fin último de la ETE se refiere a la consecución del desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Comunidad Europea a través de la armonización de los tres objetivos fundamentales* señalados en el propio Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCCE): 1) *el desarrollo competitivo y equilibrado de los territorios que la integran*; 2) *la conservación tanto de su medio natural como de su patrimonio cultural*; y 3) *la cohesión económica y social de todas sus regiones*.

Estos objetivos se coordinan en la ETE a través de la propuesta de tres directrices de desarrollo territorial que deberán ser aplicadas en cada región de la Comunidad en función de su situación específica. Tales directrices son: 1) desarrollo de un sistema urbano policéntrico y más equilibrado junto con el refuerzo de la colaboración entre los espacios urbanos y rurales; 2) fomento de las estrategias integradas de transporte y comunicación que sirvan de ayuda para el desarrollo policéntrico del territorio comunitario; y 3) desarrollo y protección de la naturaleza y del patrimonio cultural mediante una gestión inteligente que promueva la conservación y perfeccionamiento de la identidad regio-

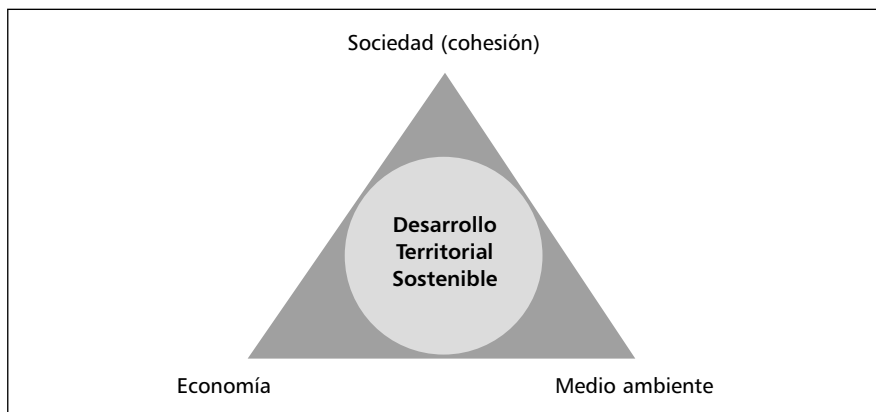


Figura 6.1.

nal, así como el mantenimiento de la diversidad natural y cultural de las regiones y ciudades de la Unión Europea.

Las *políticas sectoriales* territoriales —o que causan un evidente impacto sobre el territorio— son unos de los mecanismos, de especial relevancia, señalados en el art. 2 del TCCE para lograr el «(...) desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad (...), un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medioambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros». Esta «misión» de la Comunidad se completa con una serie de fines, objetivos y materias señalados por el TCCE a lo largo de su articulado que, por su claro carácter dinámico, como corresponde al proceso en el que se enmarcan, y cuyo alcance definitivo queda condicionado por su subsunción en uno de los títulos del tratado relativo a las políticas comunitarias que le den respaldo competencial (principio de atribución de competencias).

El desarrollo de esos fines, inicialmente sectoriales o funcionales, de la Comunidad Europea formalizados a través de las diferentes políticas comunitarias y la necesidad de optimizar los efectos que sobre el territorio causan éstas —y por tanto, de su propia eficacia—, han evidenciado la necesidad de su coordinación en torno a un único instrumento, el proporcionado por la ETE. Es por ello que la gran aportación de la ETE es la relativa a la consideración espacial de la promoción del objetivo comunitario de cohesión económica y social a través de un marco adecuado de orientación para el desarrollo de las políticas sectoriales comunitarias y en coordinación con las de los propios Estados miembros.

No obstante lo anterior, la puesta en marcha de los objetivos de la ETE encuentran un obstáculo principal en la falta de competencia comunitaria (o europea) en materia de ordenación territorial. *Es más, el instrumento mediante el cual se formaliza la ETE es un acto de los denominados «atípicos», tal y como se verá más adelante. Por ello, y a pesar del valor jurídico de esta ini-*

ciativa, parece evidente la limitación respecto de las medidas disponibles para la realización de los objetivos que en la misma se proponen.

Por tanto, y en resumen, el desarrollo territorial sostenible del territorio de la Comunidad Europea sólo es posible, al menos hasta ahora, mediante la *articulación de un sistema de actuación abierta y coordinada a escala europea* de las políticas sectoriales territoriales de la Comunidad, y ésta sólo es posible debido a esa falta de competencia comunitaria en materia de ordenación del territorio, a través de instrumentos jurídicos de naturaleza flexible o *soft*.

2. Concepto de «Soft Law»

El término *soft law* fue acuñado por Lord McNair para el ámbito del derecho internacional (RIEDEL, 1991)¹ y es en este ámbito en el que mayor desarrollo ha experimentado. No obstante su relevancia, no existe una clara y única definición del término. Por ello, resulta necesario señalar en este punto que la que aquí va a manejarse es la utilizada en el derecho comunitario, pues es la relevancia jurídica del documento de la Estrategia Territorial Europea lo que va a analizarse en el presente trabajo. En este sentido, tal y como señala Linda Senden, el *soft law* se refiere a las «reglas de conducta establecidas en una serie de instrumentos a los que no se le han atribuido fuerza vinculante pero que tienen un cierto efecto jurídico (indirecto) y que producen, en todo caso, efectos prácticos». Es por ello por lo que se define, asimismo, como aquel derecho que no puede enmarcarse dentro del denominado *hard law* (SENDEN, p. 112).²

A partir de este concepto se pueden distinguir, siguiendo al profesor Alonso García, entre *soft law ad intra* y *ad extra* (ALONSO GARCÍA, pp. 71-80). El primero de ellos es el que se refiere a aquellos mecanismos establecidos por el derecho comunitario para concretar las relaciones entre las instituciones en el seno de la Comunidad. El segundo de ellos, es el que se refiere al principio de confianza mutua o cooperación leal de los Estados miembros con la Comunidad y que se encuentra expresamente recogido en el art. 10 TCCE. Es a este último al que pertenecen los instrumentos jurídicos de carácter *soft* que a continuación se van a analizar.

1. Véase prefacio de Lord McNair de la obra de D.P. O'CONNELL, *International Law*, vol. I (1970), 3 ss. citado por E. RIEDEL, *Standards and sources. Farewell to exclusivity of the Sources triad in International Law*. EJIL (1991) 58. <http://www.ejil.org/journal/Vol2/No2/art3.pdf>.

2. En lo que a la relación del *soft law* con el *hard law* se refiere, véase el artículo del profesor ALONSO GARCÍA (2001; pp. 71-80), especialmente el punto que se refiere al *soft law* como alternativa al *hard law*, esto es, cuando no se dan las circunstancias necesarias para ulteriores intervenciones de naturaleza imperativa, bien por motivos coyunturales, bien por no existir competencia en la materia, como es el caso que nos ocupa.

3. Instrumentos jurídicos comunitarios de carácter *soft*

Según se establece en el art. 249.1, para el cumplimiento de su misión, las instituciones de la Comunidad Europea cuentan con instrumentos de intervención *vinculantes* y *no vinculantes*, lo que no impide, sin embargo, su calificación como instrumentos jurídicos integrantes del ordenamiento comunitario. Por tanto, y tal y como señaló el Tribunal de Justicia en su sentencia de 13 de diciembre de 1989, asunto n.º 322/88,³ la ausencia de efectos vinculantes no implica *per se* ausencia de efectos jurídicos (ALONSO GARCÍA, p. 64).

3.1. Actos unilaterales vinculantes

Los actos unilaterales de las instituciones de la Comunidad Europea constituyen *fuerza derivada* del derecho comunitario (ISAAC, pp. 141 y ss.),⁴ con fuerza vinculante semejante a la de las normas emanadas del poder legislativo,⁵ para el cumplimiento de la misión que el propio tratado les encomienda a cada una de ellas, o de modo conjunto.

3. «Las recomendaciones, que, a tenor del párrafo 5 del artículo 189 del Tratado, no serán vinculantes, son generalmente adoptadas por las instituciones comunitarias cuando éstas no ostentan, con arreglo al Tratado, la potestad de dictar actos obligatorios, o cuando consideran que no procede dictar normas de mayor fuerza vinculante. Dado que constituyen actos que no pretenden producir efectos obligatorios, ni siquiera para sus destinatarios, no pueden, por sí mismos, crear derechos para los justiciables que éstos puedan ejercitar ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Sin embargo, dado que las recomendaciones no pueden considerarse como actos carentes de todo efecto jurídico, los órganos jurisdiccionales nacionales deben tenerlas en cuenta a la hora de resolver los litigios de que conocen, sobre todo cuando aclaran la interpretación de aquellas disposiciones nacionales que fueron adoptadas con la finalidad de garantizar su aplicación, o también cuando tienen como finalidad completar las disposiciones comunitarias que tienen carácter obligatorio.» Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda), de 13 de diciembre de 1989, asunto n.º 322/88, *Salvatore Grimaldi contra Fonds des Maladies Professionnelles*, p. 1. <http://curia.eu.int/en/recdoc/indexaz/index.htm>.

4. Las fuentes del derecho comunitario incluyen: 1) según su *sentido estricto*, los tratados constitutivos (*fuerza primaria*) y las normas de los actos adoptados por las instituciones en aplicación de esos tratados (*fuentes derivadas*); y 2) según su *sentido amplio*, las normas de derecho aplicables en el ordenamiento jurídico comunitario, incluso no escritas, o cuyo origen es exterior al propio ordenamiento jurídico comunitario, como el derecho complementario surgido de los actos convencionales celebrados entre los Estados miembros para la aplicación de los tratados.

5. Así lo reconoce el propio Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en sentencias como la de 17 de diciembre de 1970, caso *Köster*, as. 25/70, rec. 1161; o de 9 de marzo de 1978, caso *Simmenthal*, as. 106/77, rec. 629, entre otras.

Esos actos vinculantes, según el tratado, son los *reglamentos* (ISAAC, p. 151),⁶ las *directivas* (ISAAC, p. 152),⁷ y las *decisiones* (ISAAC, p. 154).⁸ Aunque las materias sobre las que versan estas normas no se refieren de manera directa a la ordenación del territorio, por carecer la Comunidad de competencia en dicha materia, sí que pueden incidir indirectamente sobre la misma a través de la adopción de medidas que adopten la forma de estos instrumentos, dentro de las competencias en materias de política sectorial.

3.2. Actos unilaterales no vinculantes

Asimismo, el art. 129.1 TCCE establece que las instituciones comunitarias, para el cumplimiento de su misión, formularán *recomendaciones* y emitirán *dictámenes* (ISAAC, p. 155),⁹ en las condiciones previstas en el Tratado. Sin

6. El *reglamento* tiene alcance general, esto es, contiene prescripciones generales e impersonales, es obligatorio en todos sus elementos en tanto que prohíbe a los Estados cualquier aplicación incompleta del mismo e imponiendo no sólo un resultado, sino también las normas de desarrollo y de ejecución oportunas, y además, es directamente aplicable en cada Estado miembro. Aunque no se han dictado reglamentos sobre materia de ordenación del territorio, lógicamente por no tener atribuida tal competencia la Comunidad, como ya se ha visto en innumerables ocasiones, sí que las instituciones europeas competentes han desarrollado reglamentos en materia de medio ambiente que inciden directamente en la configuración del territorio de la Comunidad, y que establecen idénticas medidas para todos los Estados miembros que deberán ser aplicadas por éstos en sus respectivos territorios.

7. Las *directivas*, por el contrario, en principio, no son de alcance general, es decir, que sólo obliga a sus destinatarios, los Estados miembros, aunque adquiere un efecto normativo cuando su aplicación nacional (por no ser ésta directamente aplicable) pasa por medidas legales o reglamentarias. Además, la directiva obliga sólo en su resultado, dejando a las autoridades nacionales la competencia en cuanto a la forma y los medios.

8. Las *decisiones* están caracterizadas por el artículo 249 TCCE como actos obligatorios en todos sus elementos para los destinatarios que éstas designen, no tienen, por tanto, alcance general y sí efecto directo cuando el destinatario es un particular o una empresa. Si el destinatario es un Estado miembro, la situación jurídica de los particulares sólo podrá modificarse por medidas establecidas por ellos mismos.

9. Las *Recomendaciones* y los *dictámenes* se distinguen de cualquiera de los anteriores instrumentos en que no tienen efectos vinculantes, esto es, que no tienen fuerza obligatoria. Constituyen, sin embargo, instrumentos muy útiles de orientación de los comportamientos y de las legislaciones. Si los dictámenes dirigidos por la Comisión a las empresas o a los Estados no expresan, en efecto, más que una opinión (por ejemplo, Dictamen del 25/9/1978, dirigido por la Comisión al gobierno irlandés, relativo a la armonización de ciertas disposiciones en materia social en el campo del transporte por carretera, DOCE n.º L 281/23, del 6/10/1978), las recomendaciones de la Comisión y del Consejo son invitaciones a adoptar tal o cual regla de conducta, se emparentan con una especie de directivas no obligatorias, y juegan concretamente un papel no desdeñable de «fuente indirecta de aproximación de las legislaciones nacionales». El Tribunal de Justicia estima además, que no están desprovistos

embargo, y a diferencia de los anteriores actos, a éstos el Tratado no les atribuye carácter vinculante, lo que no significa, tal y como indica la Sentencia del Tribunal de Justicia en el *asunto Grimaldi* antes referenciada, que carezcan de todo efecto jurídico.

Por lo tanto, y al igual que a través de los actos unilaterales vinculantes, a pesar de carecer de competencia en materia de ordenación del territorio, *la Comunidad Europea puede incidir indirectamente sobre el mismo mediante actos no vinculantes adoptados dentro de sus competencias sobre política sectorial*.

3.3. Actos atípicos

No obstante la clasificación anterior, el artículo 249 TCCE no contempla todos los actos que pueden ser adoptados por las instituciones comunitarias. Así, existen otros, que por no encontrarse entre los «enumerados», son calificados por la doctrina como *actos atípicos*, y como tales, no tienen ni la naturaleza ni los efectos de los actos del art. 249 TCCE, ni están sometidos al mismo régimen de adopción (CONV 449/02, p. 2).¹⁰

Los *actos atípicos* o *innominados*, son aquellos actos de las instituciones u órganos comunitarios, de naturaleza diversa, que no están sistematizados en los Tratados en cuanto a su denominación, alcance o estructura. Dentro de éstos están los actos atípicos *internos*, que son los actos que afectan al funcionamiento de esas instituciones u órganos comunitarios como manifestación de su poder de autoorganización, así como los actos preparatorios o las recomendaciones del Consejo a la Comisión, los programas generales que deberán adoptarse por las instituciones en virtud de lo establecido en los tratados, etc., y también los actos atípicos *sui generis*. Estos actos de las instituciones *no previstos por los tratados* (ISAAC, p. 155),¹¹ siguiendo a ISAAC, o *sin denominación*

de todo efecto jurídico y que los jueces nacionales están obligados a tenerlos en cuenta cuando aclaren la interpretación de las disposiciones nacionales, con la finalidad de asegurar su plena puesta en práctica o también cuando tienen por objeto completar las disposiciones de derecho comunitario que tienen un carácter obligatorio (13/12/1989, *Grimaldi*, as. 322/88, rec. 4407). Así, a pesar de no ser fuente del derecho *stricto sensu*, proporcionan mucha información sobre la orientación de las políticas comunitarias y por tanto, de las medidas que en dicho ámbito se tomen y que repercutan sobre el territorio de la Comunidad.

10. Según ha señalado la Convención Europea en relación con la simplificación de los procedimientos e instrumentos «Se mantienen los actos denominados atípicos (conclusiones, resoluciones, comunicaciones...) para responder a una necesidad de flexibilidad, pero el recurso a los mismos debería limitarse a los casos en que no esté previsto recurrir a un acto formal».

11. Algunos autores incluyen también entre los actos atípicos *sui generis* las decisiones, que sí están previstas en diversos artículos de los tratados, pero que son calificados de esa manera por sus especiales características que son distintas a las que determina el artículo 249 TCCE, y que las diferencia de las decisiones típicas. Las decisiones están caracterizadas

propia y sui generis, según Louis (LOUIS, pp. 188 y ss.),¹² emanan del Consejo, de la Comisión o de varias instituciones comunitarias al mismo tiempo, y según el Tribunal de Justicia, tienen legitimidad y carácter obligatorio,¹³ en algunos casos.

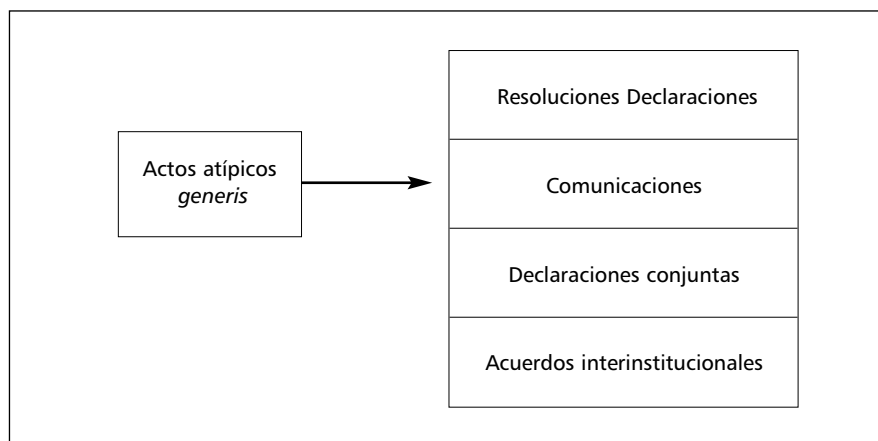


Figura 6.2.

En el primero de los casos, estamos ante declaraciones de intención, bajo las formas del tipo *resolución* o *declaración* (ISAAC, p. 176),¹⁴ que expresan la voluntad política del Consejo, salvo que, como ha expresado el Tribunal de Justicia, aquél haya manifestado, a través del propio acto, una intención de producir efectos jurídicos. En tal caso, éste presentará un carácter obligatorio

por el artículo 249 TCCE como actos obligatorios en todos sus elementos para los destinatarios que éstas designen, y por tanto, no tienen alcance general, pero sí efecto directo, cuando el destinatario es un particular o una empresa. Si el destinatario es un Estado miembro, la situación jurídica de los particulares sólo podrá modificarse por medidas establecidas por ellos mismos.

12. La clasificación del profesor G. Isaac entiende que en los denominados *actos atípicos* sólo están incluidos los que el profesor Louis denomina *actos internos*. La categoría general que los engloba a todos la define Isaac como *actos comunitarios «no enumerados»* y Louis *actos «sin denominación propia»*.

13. STJCE de 3-2-1976, *Manghera*, as. 59/75, rec. 91 y 8-4-1976, *Defrenne*, as. 43/75, rec. 455. <http://curia.eu.int/en/recdoc/indexaz/index.htm>.

14. Las resoluciones y declaraciones tienden a establecer, en la mayoría de los casos, los principios fundamentales sobre los cuales la acción comunitaria deberá basarse en el futuro y a fijar plazos para su realización. Se trata de meras *declaraciones de intención* que expresan esencialmente la voluntad política del Consejo, es decir, simples documentos preparatorios de futuros actos obligatorios que en razón de su contenido no podrían producir efectos jurídicos que los sometidos a los mismos pudieran hacer valer ante la justicia.

para todos los Estados miembros.¹⁵ En el segundo caso, el de los actos emanados de la Comisión, tienen especial valor las *comunicaciones*, de alcance general para la concreción de su poder discrecional sobre determinados aspectos en los que el tratado sólo le ha concedido un poder de decisión caso por caso. A través de estos actos, la Comisión precisa los criterios que seguirá en la actuación en una materia determinada. Finalmente, las *declaraciones comunes* o *conjuntas* a varias instituciones, de naturaleza informal, así como los *acuerdos interinstitucionales*, de naturaleza solemne, son actos que, a diferencia de los anteriores, de carácter unilateral, son convencionales y contienen compromisos para las que las toman, constituyendo una manifestación de la cooperación institucional del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre materias concretas, algunas de ellas, incluso, expresamente previstas en los tratados (artículo 193 *in fine* TCCE), aunque no por ello necesariamente tengan carácter vinculante: su naturaleza jurídica y obligatoriedad no es unánime entre la doctrina, pero tampoco el Tribunal de Justicia parece aclarar la cuestión, pues considera que las manifestaciones de coordinación voluntaria entre instituciones no implica que estén destinados en sí mismos a producir efectos jurídicos.¹⁶ En todo caso, estos últimos, en tanto que dirigidos únicamente a las propias instituciones, no resultan de interés para este estudio.

No obstante lo anterior, las instituciones comunitarias y, en particular, la Comisión Europea, han desarrollado otros mecanismos de comunicación y diálogo constante con los Estados miembros sobre materias diversas —entre ellas, la de ordenación del territorio— de naturaleza informal y no obligatorios, pero de eficacia, semejante a la de las normas jurídicas. Estos textos oficiales, tal y como los denomina la propia Unión Europea, son: *decisiones*, *orientaciones*, *informes*, *comunicaciones temáticas*, y *documentos de trabajo*, como los textos sobre la ordenación territorial en Europa. Estos también son actos atípicos.

En relación con el primero de estos tipos de documentos, las *decisiones sui generis*, que no corresponden a las del artículo 249 TCCE, y que se manifiestan de diversas maneras, pero en todo caso tienen alcance normativo, salvo aquellas que se utilicen para crear organismos subsidiarios.

Además, la Comisión determina sus prioridades, aquellas materias de política territorial que desea impulsar a través de los programas de desarrollo regional, indicando una serie de *orientaciones* que se traducen en la emisión de *informes*, entre los que también se encuentran los conocidos textos sobre la ordenación territorial en Europa, entre ellos, la propia ETE, y de *comunica-*

15. CJCE, 4-10-1979, *Francia c/Reino Unido*, as. 141/78, rec. 2923; 10-7-1980, *Com. c/Reino Unido*, as. 811/79, rec. 2403.

16. SSTJCE de 19 de marzo de 1996, *Comisión c. Consejo*, as. C-25/94; y de 30 de abril de 1996, *Países Bajos c. Consejo*, as. C-58/94.

ciones dirigidas a otras instituciones europeas, como el Parlamento o el Consejo, o directamente a los propios Estados miembros.

Finalmente, los *documentos de trabajo* son preparados por los departamentos de la Comisión Europea a partir de todos los anteriores, con el fin de asesorar a aquellos que participan en la aplicación de los programas estructurales europeos, esto es, fundamentalmente los Estados miembros.

3.4. Actos de trascendencia comunitaria celebrados por los gobiernos de los Estados miembros

El derecho surgido de los compromisos celebrados entre los Estados miembros en ámbitos de su competencia nacional para *complementar* los objetivos de los tratados, se denomina *derecho complementario*. Se trata de un conjunto normativo de naturaleza convencional en estrecha conexión con el derecho comunitario y que, como tal, puede incluirse dentro de las fuentes del ordenamiento jurídico comunitario (ISAAC, p. 174).¹⁷ Dentro de este conjunto de normas convencionales están los *acuerdos celebrados entre los Estados miembros para realizar un objetivo comunitario en casos no previstos en los tratados* (SÁEZ DE SANTAMARÍA *et al.*, pp. 447 y ss.), por los cuales los Estados, en el ámbito de sus competencias propias, pueden concluir acuerdos de carácter comunitario en materias que, aunque no estén expresamente enunciadas en el tratado (artículo 293 TCCE), complementan los objetivos comunitarios del artículo 2 TCCE.

Además de estos actos, los Estados miembros, a través de sus representantes reunidos en el seno del Consejo Europeo, pueden tomar decisiones y acuerdos sobre determinados asuntos que afectan a la Comunidad Europea, aunque ésta no tenga reconocida competencia sobre dicha materia en el tratado ni tampoco la situación pueda o deba, a juicio de dichos Estados, subsumirse en el artículo 308 TCCE. Estos acuerdos, que no siempre tienen la intención de vincular jurídicamente a las partes adoptando, a veces, la forma de simples declaraciones, son de naturaleza convencional, se aprueban por unanimidad (artículo 205. 3 TCCE), aunque con el asentimiento expreso de los representantes de cada Estado, se publican en el DOCE y normalmente serán las propias instituciones comunitarias las que asuman el cometido de su aplicación.

17. Algunos autores como Louis, no obstante, consideran que estos convenios celebrados entre los Estados miembros no forman parte verdaderamente del Derecho comunitario, (LOUIS, *op. cit.*, pp. 125). Según Isaac, en la medida en que su objeto se sitúa en el campo o prolongación de los objetivos definidos por los Tratados, merecen el nombre de «derecho complementario» y pueden ser consideradas como derecho comunitario en sentido amplio, pero por su régimen interestatal, mantienen relaciones específicas con el ordenamiento jurídico comunitario.

Las relaciones de este derecho complementario, tanto las realizadas a través del artículo 293 TCCE como al margen del mismo, con el ordenamiento jurídico comunitario, en tanto que actos internacionales que no forman parte del derecho constitutivo ni se constituyen entre instituciones de la Comunidad, siguen unas reglas precisas que Isaac resume de la siguiente manera (ISAAC, p. 177): 1) absoluta falta de subordinación, no obstante su necesaria compatibilidad, del derecho complementario respecto del derecho originario de la Comunidad Europea; 2) subordinación relativa del derecho complementario respecto del derecho derivado, y viceversa, según la materia: si la competencia es exclusiva de la Comunidad o concurrente entre ésta y los Estados miembros, prevalecerá, en caso de conflicto, el derecho derivado; y si es, por el contrario, competencia exclusiva de los Estados miembros, prevalece el derecho complementario.

4. Naturaleza jurídica del documento comunitario sobre la Estrategia Territorial Europea

Del análisis del documento de la ETE se puede claramente concluir que pertenece al heterogéneo tipo de los *actos atípicos* de las Comunidades Europeas en tanto que no pertenece a ninguno de los enumerados como típicos por el TCCE. Tal y como señala el propio documento europeo, se trata de un documento jurídicamente no vinculante que se constituye como 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. Propone, por tanto, «un marco adecuado de orientación para las políticas sectoriales con repercusiones territoriales de la Comunidad y de los Estados miembros, así como para las autoridades regionales y locales, a fin de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo».

Ahora bien, como ya se ha indicado, en realidad este dato tan sólo aclara que tanto su régimen como sus efectos no se regulan por ninguno de los regímenes formalizados de los actos típicos. Por lo tanto, de lo dicho hasta ahora puede deducirse que *si bien la imperatividad de la ETE, al menos en el sentido tradicional que puede darse a este concepto, está muy debilitada, esto no parece comprometer su eficacia, sobre todo en la medida en que los objetivos de política territorial queden incorporados en las demás políticas atribuidas a la Comunidad en los tratados.*

Simplificando los principios a los que queda sometido el régimen de la ETE en tanto que acto atípico, tres podrían ser las líneas de aproximación al mismo: 1) la naturaleza del órgano del que emana la ETE; 2) su significado jurídico a la vista de las declaraciones contenidas en la propia ETE; y 3) su contenido material.

4.1. El impacto que para la naturaleza de la ETE tiene su elaboración en las reuniones informales del Comité de Ministros responsables en materia de ordenación del territorio

La versión definitiva de la ETE, tal y como se señaló antes, fue aprobada en la reunión informal del Consejo de Ministros de la Unión Europea, responsables en materia de ordenación del territorio, celebrada en Postdam, en 1999. Este órgano informal tiene un claro encuadre en la arquitectura institucional de la Comunidad: *es una de las formas «especializadas» en la constitución del Consejo de Ministros, y como tal lo integran, de acuerdo con el artículo 203 TCCE, un representante de cada Estado miembro, con rango ministerial y facultad para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro.* Es el órgano de representación de los intereses de los Estados y desarrolla las importantes competencias que el Derecho originario les atribuye. Se trata de un órgano claramente comunitario, y no una conferencia intergubernamental,¹⁸ por lo que, en las deliberaciones del Consejo no debe buscarse el mínimo común denominador entre los Estados miembros, sino un equilibrio óptimo entre los intereses de la Comunidad y los de los distintos Estados miembros.

Lo anterior significa que pese al carácter informal de la reunión del Consejo, los representantes de los Estados han llegado a un acuerdo sobre la ETE en una instancia comunitaria, y por tanto, no puede afirmarse que en este caso estemos ante un ámbito típico de cooperación intergubernamental, que implica un régimen de unanimidad en las decisiones, así como un cierto carácter internacional de su actividad, sino ante una forma «ligera» o «soft» de acción, como ya se ha dicho, pero eso sí, comunitaria.

Sin embargo, el compromiso recíproco derivado del acuerdo de la reunión de ministros responsables en materia de ordenación del territorio se encuentra condicionado por su carácter «informal». Como es conocido, es ésta una forma ordinaria de constitución del Consejo con una doble finalidad: a) permitir que los miembros compartan y accedan a la información; y b) la adopción de orientaciones sin valor prescriptivo directo. En el presente caso —adopción de la ETE—, la utilización de este cauce puede tener dos justificaciones adicionales:

1. La aludida falta de atribución de competencia directa por parte de los tratados en favor de la Comunidad, en materia de ordenación del territorio.

18. La «intergubernamentalidad» es uno de los modelos sobre los que se pretende articular la organización de la Unión Europea, y que puede fácilmente identificarse con unas determinadas materias, fundamentalmente, los pilares de la Unión Europea no correspondientes a la Comunidad, y por una forma de adoptar resoluciones, fundamentalmente vinculadas a la unanimidad o a la posibilidad de rechazo o de veto de la medida por parte de los Estados miembros.

2. El deseo de los Estados de no hacer crecer las competencias comunitarias ni comprometerse en el desarrollo de una materia que, en principio, les pertenece (COMISIÓN EUROPEA, 1999, preámbulo).¹⁹

Ambas explicaciones, plausibles y utilizadas efectivamente, tienen un muy distinto significado (aunque ciertamente puedan ser complementarios): *la primera*, hace alusión a un problema «constitucional», como es la falta de fundamento competencial alguno, lo que no significaría necesariamente una renuncia a formular una política territorial en un futuro, sino simplemente la imposibilidad de hacerlo sin la previa alteración de los tratados. *La segunda* supondría la renuncia a la configuración de una política propia a escala comunitaria, abandonando esta actuación frente a la cooperación que, en tal sentido, libremente quisieran establecer los Estados.

4.2. El sentido de la ETE de conformidad con las declaraciones en ella contenidas

El análisis textual del documento nos ofrece argumentos para sostener una y otra de las posiciones más arriba señaladas, ya que:

1. El documento advierte continuamente sobre la falta de competencia de la Comunidad, articulando, en consecuencia y especialmente en lo que se refiere a los Estados miembros, una construcción y desarrollo de esta Estrategia sobre la base de la *cooperación y colaboración voluntarias* de las instancias nacionales (COMISIÓN EUROPEA, 1999, pp. 7 y 8).²⁰

19. El preámbulo de la ETE señala que «todos los participantes se mostraron de acuerdo en que la ETE no establece nuevas competencias a nivel de la Comunidad, sino que sirve como marco de orientación a los Estados miembros, a sus autoridades regionales y locales y a la Comisión Europea en sus respectivos ámbitos de competencia».

20. Tal y como señala la ETE, «Los problemas de desarrollo territorial de la UE sólo podrán resolverse en el futuro mediante la colaboración de los diferentes niveles de gobierno y administración. Como consecuencia de la integración europea se establecen relaciones más estrechas a todos los niveles: de unas regiones con otras y de las regiones con las instituciones nacionales y europeas. Va aumentando la dependencia de las regiones y ciudades con respecto a las tendencias mundiales y a las decisiones comunitarias. Por otra parte, los efectos positivos de la integración europea pueden aprovecharse mejor a través de una participación activa de las ciudades y regiones en el desarrollo territorial. La ETE ofrece la posibilidad de superar la perspectiva de las políticas sectoriales para observar la situación global del territorio europeo y tener en cuenta también las oportunidades de desarrollo que se presentan. Las nuevas formas de colaboración propuestas por la ETE contribuirán a que en el futuro, las distintas políticas sectoriales que afectan a un mismo territorio, que hasta ahora actuaban de forma independiente, se establezcan de forma cooperativa. Por otra parte, la Comunidad no sólo necesita la cooperación activa de las políticas secto-

De esta forma, al menos aparentemente, la ETE constituye una zona de acción propicia para la actividad basada en el acuerdo voluntario de los Estados.

2. Sin embargo, tanto las declaraciones como las previsiones que se establecen en relación con la Comunidad (sobre el diseño y formalización de las políticas comunitarias propias), así como las referidas a la asunción de criterios, contenidos y acuerdos, permiten vislumbrar una política más ambiciosa. En efecto, en el apartado 2 de las conclusiones del Consejo —transcritas en el preámbulo de la ETE— se dice textualmente:

«Con la adopción de la ETE, los Estados miembros y la Comisión han acordado unos modelos y objetivos territoriales comunes para el desarrollo futuro del territorio de la Unión Europea (COMISIÓN EUROPEA, 1999, preámbulo)»

Este acuerdo sobre los criterios y sobre los objetivos no puede liquidarse sobre la base de una eventual voluntariedad de la política territorial. Por el contrario, se trata de una formulación de conceptos, fines y proyectos comunes, llamados a hacerse realidad y a condicionar, aunque sólo sea a título de *referibilidad*, el desarrollo de las políticas territoriales nacionales.

4.3. La ETE a la luz de sus previsiones sustantivas

En cualquiera caso, y a pesar de la voluntad mitigadora de la fuerza normativa de este acto y documento, ésta se ve a la postre limitada por las mismas previsiones contenidas en el mismo. En efecto, como venimos indicando, el efecto de integración en las distintas políticas territoriales confiere a sus previsiones una relevancia excepcional, como ya reconoció el Informe sobre las Políticas Comunitarias y la Ordenación del Territorio (Commission Services Report). Tales impactos se plasman:

- a) En la propia distribución del presupuesto comunitario, y especialmente en aquellos gastos que aparecen regionalizados o forman parte de políticas sectoriales de la Comunidad.²¹

riales nacionales, sino también la de las ciudades y regiones, para poner los objetivos de la UE al alcance de los ciudadanos (...)).

21. Considera la Comunidad que el impacto de estas medidas es variable, aunque siempre está presente. Así, las ayudas a los ingresos en políticas como la relativa a los precios garantizados o de política agraria común, sirven para elevar el nivel de vida de los habitantes de estos territorios. Mucho más clara influencia tienen las medidas estructurales de carácter

- b) En la regulación de aspectos constitutivos del orden público económico y ambiental, cuya influencia en el territorio no ofrece ninguna duda.
- c) El desarrollo de las grandes líneas relacionadas con las actividades estructurantes del territorio, que han de jugar un papel fundamental en el diseño de la política territorial.

Pero no es menor la importancia territorial de algunos de los objetivos previstos en la ETE, a los que ya se ha aludido antes, como pueden ser: 1) delimitación de áreas susceptibles de recibir ayudas y subvenciones, controlando que éstas se adecuan a los fines perseguidos por la propia delimitación de las zonas; 2) incremento en la inversión en infraestructuras básicas; 3) diversificación de las distintas políticas en función de las peculiaridades territoriales; 4) desarrollo de las sinergias funcionales entre territorios; pero sobre todo, 5) colaborar en el planteamiento de enfoques integrados de gestión del territorio (planificación estratégica del territorio) (Commission Services Report).

4.4. Conclusiones de esta caracterización

Es posible, en este momento, extraer alguna consecuencia del análisis desarrollado hasta ahora: resulta evidente que al referirnos a la ETE no estamos hablando de una política comunitaria articulada sobre técnicas tradicionales de intervención; lo impide, como se viene afirmando, la falta de competencia atribuida sobre esta materia en favor de la Comunidad por el tratado. *Ahora bien, en modo alguno puede reducirse este documento a un papel puramente teórico. Tiene una clara vocación práctica y, de hecho, se encuentra en la actualidad en pleno desarrollo* (FALUDI, 2003). Esta tendencia a la eficacia sobre la base de criterios menos formales permite su consideración como *soft*, tal y como se señaló anteriormente.

Este carácter «ligero» se deriva de la naturaleza no explícitamente normativa del documento. Aunque sí puede alcanzar una dimensión jurídica, como se viene advirtiendo, con la incorporación de los objetivos de política territorial a las políticas atribuidas a la Comunidad.

Una vez incorporados esos objetivos, la eficacia jurídica de la ETE es incontestable; debe su imperatividad al sistema jurídico diseñado por el tratado:

1. El propio tratado impone un conjunto de objetivos y valores cuya realización no puede ser cuestionada, y mucho menos su eficacia. Entre esos

económico al servicio de la cohesión económica y social, las medidas relacionadas con infraestructuras, incluso las políticas sectoriales, pues tienden a constituir un necesario marco de referencia para las políticas nacionales de uso del territorio.

objetivos, algunos tienen una clara vocación territorial, que se incorporan en las actuaciones sectoriales comunitarias. Y esta interdependencia permite insertar los objetivos formulados en la ETE en la formalización de las políticas como criterio de orientación de las mismas. Ello es posible siempre, hubiera o no formulada expresamente una estrategia. Sin embargo, *el hecho de su formalización como acuerdo la erige en un necesario punto de referencia en el discurso comunitario de decisión, cuya formalización extrínseca está garantizada por el deber jurídico general de motivación de los acuerdos comunitarios (art. 253 TCCE).*²² En efecto, el acuerdo significa un compromiso general sobre los objetivos formalizados, por lo que las medidas que se adopten y que pudieran afectar a dichos objetivos y conceptos deberían justificar su conformidad o las razones para no considerar aquéllos como orientadores de la medida de que se trate.

Existe, por tanto, una primera incidencia de la ETE que opera en el plano justificativo y que obliga a tomar postura respecto de estos objetivos en cada resolución comunitaria con impacto en los señalados en la propia ETE. Y a través de esta eficacia es claro que constituyen un factor de racionalidad en el escrutinio de la propia fundamentación de la medida. *De esta manera, la formulación de objetivos y conceptos por la ETE pone a disposición de los órganos de control de los actos comunitarios una poderosa herramienta de contraste para analizar la «razonabilidad» de la propia medida comunitaria.*

2. Además, estos objetivos del tratado *son de obligatorio cumplimiento para la Comunidad en virtud del principio de legalidad de la Administración comunitaria* que establece la vinculación al Derecho de toda la actividad de la Administración pública que ejecute o aplique aquél (Parejo Alfonso, p. 68).²³

No obstante lo anterior, en relación con los objetivos de la ETE, esta parte tendrá una *eficacia relativa*, pues según el *principio de atribución de competencias*, la Comunidad sólo podrá actuar cuando el tra-

22. Según el art. 253 TCCE, «Los reglamentos, las directivas, y las decisiones adoptadas conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, así como los reglamentos, las directivas y las decisiones adoptados por el Consejo o la Comisión, deberán ser motivados y se referirán a las propuestas o dictámenes preceptivamente recabados en aplicación del presente Tratado».

23. El principio de legalidad, como uno de los principios estructurales del ordenamiento comunitario, exige, caso de la adopción de un acto ilegal o disconforme a Derecho, el restablecimiento de la integridad y efectividad de éste mediante la declaración de nulidad o la anulación del acto en cuestión. Es consecuente, por tanto, que el artículo 230 TCCE atribuya al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el control de la legalidad de los actos vinculantes de las instituciones comunitarias.

tado le haya atribuido facultad para ello. Por tanto, como éste no le ha otorgado competencia en materia de ordenación del territorio, serán los Estados miembros los que lleven a cabo su propia planificación, conforme a los criterios que ellos mismos establezcan y al principio de subsidiariedad.

Ahora bien, *la cuestión es si, efectivamente, las instancias comunitarias están obligadas a considerar los objetivos de la política territorial dentro de las distintas políticas con impacto en el territorio.* Y la respuesta debe ser afirmativa:

1. Porque la ETE no sólo constituye el acuerdo de los representantes de los Estados miembros sino de la propia Comunidad, a través del representante que, de cada Estado, participó y acordó su aprobación.
2. Porque una vez acordados y formalizados los objetivos, éstos se convierten en *expresión del interés general comunitario*, al que necesariamente hay que referirse en la motivación de los acuerdos, incluso en el caso de apartamiento de estos criterios por aparición de un interés que se considere digno de mejor protección.

En definitiva, parece que la proyección comunitaria está garantizada en virtud de la «vinculatoriedad» que su contenido tiene respecto de la actividad comunitaria.

Más débil parece la eficacia de la ETE en relación con los Estados: a pesar de que los artículos del tratado son de obligado cumplimiento para los Estados miembros por el principio de aplicabilidad inmediata del Derecho comunitario en sus respectivos ordenamientos jurídicos que impone a aquellos su respeto (ISAAC, pp. 234 y 235), en lo que a los compromisos de la ETE se refiere, tal y como establece el propio documento, su cumplimiento es voluntario, pues en éste no se pueden contener obligaciones que ni el mismo tratado impone. Así, el TJCE señaló en su sentencia de 23 de noviembre de 1999, que «(...) el Tratado CE no erige la cohesión económica y social en principio fundamental del ordenamiento jurídico comunitario cuya observancia se imponga con carácter absoluto a las Instituciones hasta el punto de dar lugar a que se anule de oficio toda medida que pueda tener impacto negativo en determinadas regiones desfavorecidas de la Comunidad (...).» No obstante, «(...) de los artículos 2 y 3 del Tratado, así como de los artículos 130 A a 130 E del mismo Tratado (actuales arts. 158 y 162 TCCE, pertenecientes al título sobre Cohesión), se desprende que reforzar la cohesión económica y social es uno de los objetivos de la Comunidad y, por consiguiente, constituye un elemento importante para interpretar el Derecho comunitario en el ámbito económico y social (...), y por consiguiente, «(...) la realización del objetivo de cohesión económica y social debe ser el

resultado de las políticas y de las acciones de la Comunidad y de los Estados miembros».²⁴

Pero ya hemos mencionado, no obstante, que *la actividad de los Estados no está liberada completamente*, como parecería deducirse de las anteriores consideraciones:

1. *En primer lugar, ya se ha hecho referencia a la potencia que tiene la actividad territorial de la Comunidad y de la Unión.* Así, los criterios y objetivos de la ETE tienen garantizada su eficacia a través de las políticas comunitarias a las que se incorporan. Y los Estados nacionales deben considerarla en el desarrollo de sus políticas.
2. *Por otro lado, la llamada del documento a la colaboración y a la concertación no es sino consecuencia de la propia complejidad de la materia* que, como ya señalara la Carta Europea de Ordenación del Territorio en 1983, exige la participación y la coordinación de las distintas autoridades con competencia en el territorio.

Pero además de la posibilidad de incidencia o de inducción que puedan desarrollar las distintas políticas comunitarias en atención a un determinado modelo de ordenación, la ETE está llamada a jugar, también en el nivel estatal, esa *función de referibilidad*, en la medida en que *constituyen líneas-fuerza y criterios de ordenación sobre los que se presenta un amplio consenso y en cuya determinación han participado, también, representantes de cada uno de los Estados.*

La enfática proclamación del acuerdo de los Estados, contenido en el apartado 2 de las conclusiones elaboradas por la presidencia alemana —transcritas en el preámbulo de la ETE—, proyecta la voluntad común de todos los Estados participantes en su elaboración. *De esta forma, como la ETE se va convirtiendo progresivamente en un punto de referencia para la justificación de la ordenación del territorio, la separación respecto de los criterios en ella señalados parece precisar de una justificación o motivación.* Además, por su disponibilidad como elemento justificativo de la resolución, se erige, asimismo, en *elemento de control político* (mediante el escrutinio y valoración de las posiciones de los Gobiernos por relación a tales criterios), *e incluso jurídico*, en tanto que elemento de concreción de los principios y criterios de la Unión sobre su recurso máspreciado: el territorio.

De hecho, *desde su aprobación en Potsdam en 1999, la ETE está teniendo una eficacia práctica indudable.* Así se ha observado tanto en la literatura científica como en la práctica administrativa:

24. Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de noviembre de 1999. República Portuguesa contra Consejo de la Unión Europea. Política comercial — Acceso al mercado de los productos textiles — Productos originarios de la India y de Pakistán. Asunto C-149/96. Puntos 85 y 86. <http://curia.eu.int/en/recdoc/indexaz/index.htm>

- *En el aspecto doctrinal*, la preocupación se plasma en el incremento de la atención científica y en la incorporación de nuevos aspectos a la ya compleja configuración de la ETE. En este sentido: François TAUTELLE (2001, 66), de la Universidad de Toulouse, señala la imposibilidad de mantener la política territorial desde una perspectiva meramente nacional en el contexto de la nueva ampliación; Derek MARTÍN (2001, 7), responsable de la División de Asuntos Internacionales de la Agencia Holandesa de Ordenación del Territorio en La Haya, se refiere a la imposibilidad de tratar las políticas relacionadas con la ordenación del territorio sin tener en cuenta los territorios de los demás Estados, tras la aparición de la ETE; Janin RIVOLIN (2002, 4), de la Universidad Politécnica de Turín, indica que el documento europeo puede constituir un mecanismo de encauzamiento de las políticas de planificación hacia la cohesión económica y social de las regiones de Europa; y D.P. SHAW, de la Universidad de Liverpool, que destaca el creciente impacto de la ETE en el desarrollo de los diversos documentos de planificación territorial en Europa y cómo su influencia determina el pensamiento regional en el contexto inglés.
- *En el plano institucional*, la *Oficina Federal alemana de Ordenación del Territorio (BBR)* (VISION PLANET, 2000) ha considerado las recomendaciones de la ETE para realizar un estudio general sobre las perspectivas del desarrollo del territorio en Alemania que sirva, además, de base para la cooperación con otros países europeos; asimismo, una *circular de la ministra francesa de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente* (2003, 3) señala que las orientaciones de la ETE deben inspirar las estrategias territoriales nacionales; de la misma manera, el *Gobierno británico*, tal y como señala D.P. Shawn, ha indicado que para que puedan aprobarse las Regional Planning Guidance éstas habrán de referirse a las consideraciones establecidas en la ETE; y lo mismo ocurre con el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*, que se refiere al documento de Potsdam para lograr una ordenación más sostenible y equilibrada del territorio de la Comunidad. Tal es la eficacia práctica de la ETE que *el Gobierno alemán* se sintió obligado, al hilo de los trabajos de la Convención preparatoria del «Tratado por el que se constituye una Constitución para Europa» a tomar una *clara postura de rechazo a la extensión de la acción de la Comunidad Europea en la materia*, señalando que el juicio positivo sobre el objetivo de coherencia del conjunto de políticas europeas no autoriza el desarrollo de una política europea de ordenación del territorio, ni siquiera el establecimiento de indicadores (JOERGES, LADEUR y ZILLER; pp. 22 y ss.).
- *Finalmente, la eficacia de la ETE se refleja incluso en la práctica de los Estados miembros*. En el caso español, algunas Comunidades Autónomas han tomado como marco de referencia para elaborar su norma-

tiva sobre Ordenación del Territorio los principios y objetivos establecidos en la Carta Europea y que inspiran, a su vez, los de la ETE, como las Leyes de Ordenación del Territorio de las Islas Baleares, Cantabria o Murcia,²⁵ o también la Estrategia Territorial Navarra (Gobierno Navarra, 2003),²⁶ instrumento de planificación territorial constituido a partir del documento comunitario, que se incorpora a la nueva Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo *con la finalidad de dotar de soporte conceptual y normativo a un instrumento de planificación territorial*, como referencia esencial tanto para las administraciones responsables en materia de Ordenación del Territorio, como para todos los agentes y ciudadanos de la Comunidad de Navarra, cuya utilización futura en el tiempo se concibe como un proceso continuo y abierto a la participación de toda la sociedad.

5. Consecuencias de la articulación de la ETE como instrumento «soft» para la Ordenación del Territorio en la Comunidad Europea

A pesar de la falta de competencia en materia de ordenación del territorio, el suelo de la Comunidad se transforma mediante el desarrollo de las políticas sectoriales para las que el tratado sí reconoce competencia a la Comunidad. Ante esta situación, comienzan a aparecer productos de naturaleza atípica que generan un nuevo problema, pues a la actividad formal de la Comunidad Europea se le añade otra de carácter informal que desafía, con su eficacia, las categorías clásicas hasta ahora predominantes, en tanto que van decantando un sistema de ordenación del territorio que incluso es capaz de enmarcar las planificaciones propias de las instancias estatales.

Y precisamente la manifestación principal hoy por hoy de esto es el documento de la Estrategia Territorial Europea, cuyos objetivos van influyendo en las políticas sectoriales de los Estados miembros y de la propia Comunidad, así como en la política territorial estatal, demostrando, de esta manera, que *su falta de imperatividad no le dota necesariamente de un carácter inoperante*. De hecho, como ya se ha advertido, desde su aprobación en Postdam en 1999, la ETE está teniendo un enorme éxito.

25. Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del suelo de Cantabria; Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, y Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia.

26. Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra. «Estrategia Territorial Navarra. Poniendo en valor el territorio. Diseñamos la Navarra de 2025». Folleto editado para la exposición itinerante del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra. 2003.

El carácter «blando» o «informal» de la ETE derivado de la naturaleza no normativa del documento no ha impedido que éste alcance una dimensión jurídica, no ya mediante su inserción en la panoplia de instrumentos alternativos, convencionales y cooperativos, cuyo desarrollo pretende la «Gobernanza» en que está empeñada la Comisión Europea (COM(2001) 428 final, 2001), sino especialmente a través de la incorporación de los objetivos de política territorial en los actos jurídicos adoptados por dicha Comunidad en desarrollo de las políticas para las que el tratado sí le reconoce competencia.

Pero no se pretende que la ETE llegue a transformarse en un instrumento de carácter imperativo, es decir, en planificación, pues *su éxito seguramente radica precisamente en su carácter de marco de coordinación abierta (voluntaria) y en su naturaleza jurídico-informal.*

Pero no sólo en eso. También ha de tenerse en cuenta: *por un lado*, que el propio documento de la ETE prevé que los objetivos en él señalados se plasmen a través del desarrollo de las políticas sectoriales comunitarias y de cada Estado miembro; *y por otro*, que aunque se trate de un documento de cumplimiento voluntario por parte de los Estados miembros, desde el momento en el que los proyectos que éstos desarrollan sean financiados por la Comunidad, ésta determinará en realidad los objetivos que aquellos deban seguir, y que seguramente, así al menos parece lógico, estarán basados en los establecidos en la ETE, considerada ésta como formalización del interés comunitario.

En consecuencia, *la eficacia de la ETE se debe tanto a su carácter informal de coordinación no imperativa, como a su valor referencial, esto es, a su capacidad de servir de guía para todas las actuaciones territoriales o con impacto sobre el territorio realizadas en el ámbito de la Comunidad, sea por los Estados miembros, sea por la propia Comunidad, contribuyendo así a la «Gobernanza del entramado de poder europeo» en todos sus escalones (supranacional, nacional y subnacional) mediante la introducción de un marco basado en un nuevo valor u objetivo «transversal», al servicio del desarrollo sostenible y para la superación de las consecuencias negativas de la sectorialización de las políticas.*

Pero la debilidad jurídica de la ETE no permite ocultar su eficacia material, en ocasiones radical por transformadora del medio. Y dicha eficacia exige un conjunto de medidas que establezcan el marco de seguridad jurídica adecuado para esta intervención: no se trata de formalizar las técnicas de la manera clásica, pues la Comunidad y los propios Estados miembros han huido intencionada y conscientemente de ello, siendo su atipicidad el coste principal del Acuerdo. Sin embargo, sí es posible incorporar medidas que sean capaces de reconstruir el nivel de garantía necesario para no crear nuevos supuestos de arbitrariedad.

En este sentido, *el acceso a la información de todos los entes competentes en materia de Ordenación del Territorio constituye un elemento imprescindible e ineludible para el desarrollo del modelo, porque aunque por su propia*

naturaleza la información carezca de imperatividad, *es elemento básico de la programación inducida que persigue la ETE*, en tanto que proyecto ordenado de actividades dirigidas hacia unos objetivos comunes previamente establecidos, para que los Estados miembros encaminen sus acciones hacia las propuestas de la propia Estrategia.

Y para el cumplimiento de este modelo «blando», son necesarios *dos elementos más* íntimamente relacionados con el anterior. Estos son: 1) *la garantía de la calidad de la información, esto es, su fiabilidad*; y 2) *la garantía de su coordinación*.

Para garantizar la fiabilidad de la información y su coordinación, la Comunidad ha creado, tal y como propone la ETE, la *Red Europea de Observatorios de Ordenación del Territorio* (ESPON —*European Spatial Planning Observation Network*— en la versión inglesa; u ORATE —*Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen*— en la versión francesa) (COMISIÓN EUROPEA, 2002).

El programa ESPON parte del hecho de la fragmentación de la información sobre ordenación del territorio y de la imposibilidad de que cubra todo el espacio de la Comunidad Europea. La dimensión europea de esta red de observatorios contribuye a la mejora de la base científica, en especial del conocimiento sobre procesos y tendencias territoriales; al desarrollo de principios, métodos y herramientas de análisis del territorio; y a la elaboración de información de apoyo para la toma de decisiones sobre el mismo.

Este programa constituye la primera realización de un instrumento de observación y análisis territorial de ámbito europeo, cuyo futuro depende de su capacidad, tanto para superar las limitaciones que le impone su propio sistema de financiación, a través de los fondos estructurales, como para lograr un equilibrio entre los objetivos establecidos desde un plano más científico, y las demandas de resultados desde otro más práctico, que, a veces, pueden entrar en contradicción.

A través del desarrollo anterior se ha pretendido:

1. *Contribuir a la difusión de la existencia de una «política» de ordenación del territorio comunitaria que produce un impacto en la elaboración de las políticas sectoriales de la Comunidad y de los Estados miembros.*
2. *Analizar su consistencia jurídica: se trata de un acto jurídico complejo, privado de imperatividad, pero dotado de una indiscutible eficacia.*
3. *Llamar la atención sobre este novedoso «modus operandi» de la Comunidad Europea y de la paradoja, usual, de otro lado, en la Comunidad, que con ello se produce al no prever el tratado competencia para tal acción.*

Será inevitable, por la propia lógica del proceso, que el avance de la integración suponga la consolidación de esta «política», si no en términos de planificación territorial (lo que no es deseable ni predecible si tenemos en cuenta

el proceso «constituyente» europeo actual y su énfasis en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad), *sí en los de una ordenación del territorio europea como marco de coordinación voluntaria y abierta que podrá llegar tan lejos como lo demande, en cada momento, el método comunitario.*

Referencias bibliográficas

- AGUDO GONZÁLEZ, J. (1999): «Las competencias de la Comunidad Europea en materia medio ambiental. Bases jurídicas», *Gaceta Jurídica de las Comunidades Europeas*, febrero 1999. Serie D-30.
- AGUILAR FERNÁNDEZ, S. (1997): *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea*, Madrid, Alianza Universidad.
- ALONSO GARCÍA, E. (1993): «El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea», vol. I. *El marco Constitucional de la Política Comunitaria de Medio Ambiente. Aplicación de la legislación ambiental comunitaria*, Madrid, Cuadernos de Estudios Europeos, Civitas.
- ALONSO GARCÍA, R. (2000): *Tratado de Ámsterdam y versiones consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea*, Madrid, Civitas.
- ALONSO GARCÍA, R. (2001): «El soft law comunitario», *Revista de Administración Pública* 154, enero-abril.
- ANDRÉS SÁENZ de SANTAMARÍA, P. et al. (1999): *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Madrid, EuroLex, Colección Estudios Internacionales, 2ª edición.
- BARÓN CRESPO, E. (1993): «Expectativas y dificultades del proceso de la Unión Europea», *Europa en el horizonte del siglo XXI*. Jornadas culturales, febrero de 1993, Universitat Jaume I, Fundació Caixa Castelló.
- BAUELLE, G. (2001): «L'Europe de demain sera-t-elle polycentrique?», *Territoires 2020. Territoires d'Europe, territoires du monde* 3. DATAR.
- BLANQUET, M. (1994): *L'article 5 du Traité CEE. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, Paris, Bibliothèque de Droit International et Communautaire. Tome 108.
- BROHM, W. (2002): *Öffentliches Baurecht*, Munich, Ed. C.H. Beck, 3.ª ed.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A. (2002): *Políticas Comunitarias*, Valladolid, Lex Nova.
- CAMPINS ERITJA, M. (1992): «La realización de la política medioambiental comunitaria a través del artículo 130 S del Tratado de la Comunidad Económica Europea, modificado por el Tratado de la Unión Europea», *Revista de Instituciones Europeas* 3.
- CARRETERO GARCÍA, A. (1998): *Los principios de atribución de competencias, subsidiariedad y proporcionalidad en el Tratado de la Unión Europea*, Toledo, Diputación Provincial.
- CHITI, M.P. (2002): *Derecho Administrativo Europeo*, Madrid, Civitas.

- COMISIÓN EUROPEA (1999): *ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, Luxemburgo, Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*, Bruselas, 25/7/2001. COM (2001) 428 final.
- CONVENCIÓN EUROPEA (Secretaría) (2002): *Informe resumido relativo a la sesión plenaria*, Bruselas, 13 de diciembre de 2002 (10.01), CONV 449/02.
- COMMISSION SERVICES: «Report on Community Policies and Spatial Planning». Working document. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/coorfdon/report_en.pdf.
- DAMETE, F. (2001): «Le SDEC: un travail à poursuivre», *Territoires 2020. Territoires d'Europe, territoires du monde* 1, junio. DATAR.
- DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE, Gobierno de Navarra (2003): *Estrategia Territorial Navarra. Poniendo en valor el territorio. Diseñamos la Navarra de 2025*. Folleto editado para la exposición itinerante del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra.
- DEVRET, J.F. (2001): «Les perspectives de l'élargissement et l'aménagement du territoire dans l'espace euro-méditerranéen», *Territoires 2020. Territoires d'Europe, territoires du monde* 1, junio, DATAR.
- ESTELLA DE NORIEGA, A. (2000): *El dilema de Luxemburgo. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ante el principio de subsidiariedad*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces.
- ESPON (European Spatial Planning Observation Network) (2002): *The ESPON 2006 Programme. Programme on the spatial development of an enlarging European Union*, 3 de junio.
- FALUDI, A. (2001): *The German Role in the ESDP*, New Orleans 2001. American Planning Association (APA), 2001. National Planning Conferences, 11 de marzo.
- FALUDI, A. (2003): «Unfinished business: European spatial planning in the 2000s», FALUDI, A. (ed.), «The Application of the European Spatial Development Perspective», *Town Planning Review* 74(1), pp. 121-140.
- FALUDI, A. & WATERHOUT, B. (2002): *The making of the European Spatial Development Perspective. No Master Plan*, Londres, Routledge, Taylor & Francis Group.
- GIMENO VERDEJO, C. (1999): «El principio de subsidiariedad: Aportaciones del Tratado de Ámsterdam», *Cuadernos Europeos de Deusto* 21, Instituto de Estudios Europeos. Universidad de Deusto.
- GRASSE, A. (2001): «The future of the regional dimension in the EU: Nice and beyond», *Journal of European integration. Revue d'intégration Européenne* 4, vol. 23.
- GRUPO ADUAR (2000): *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*, Barcelona, Ariel Referencia.

- HILDENBRAND SCHEID, A. (1995): «Política de ordenación del territorio en Alemania. Las experiencias de los Länder y su interés para las Comunidades Autónomas», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, vol. III, 104.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (1996): *Política de Ordenación del Territorio en Europa*, Sevilla, Universidad de Sevilla / Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (1996): «Nuevas iniciativas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio», *Revista de Instituciones Europeas* 23, 1.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (1999): «Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: Una visión comparada en vísperas del siglo XXI. Desarrollo local y desarrollo regional frente al siglo XXI», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XXXI, Tercera Época 122.
- INSTITUTE EUROPÉEN D'ADMINISTRATION PUBLIQUE (1994): «Subsidiarité: défi du changement. Actes du colloque», DELCAMP, A., «Principio de Subsidiariedad y descentralización», *Revista Aragonesa de Administración Pública* 4.
- ISAAC, G. (2000): *Manual de Derecho Comunitario General*, Barcelona, Ariel Derecho, 5.ª edición.
- JANIN RIVOLIN, U. (2002): «Whatever happened to planning? Italy after EU intervention», *Urban and spatial European policies: levels of territorial government*, EURA Conference, Turín, 18-20 de abril.
- JARASS, H.D. (1999): «Wirkungen des EG-Rechts indem Bereichen der Raumordnung und des Städtebaus», *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)* 52, Jahrgang.
- JOERGES, C., LADEUR, K-H. & ZILLER, J. (2002): «Governance in the European Union and the Commission White Paper», European University Institute, Florencia, Department of Law, *EUI Working Paper*, LAW 2002/8.
- KNUDSEN, J.P. (2003): *Future challenges and institutional preconditions for regional development policy. Summary from the first phase of a Nordic research programme*, Estocolmo, Nordregio Working Paper.
- KOVAR, R. (1990): *Compétences des Communautés Européennes*, Juriclasserur de Droit International.
- KRÄMER, L. (1990): *EEC Treaty and Environmental Protection*, Londres, Sweet & Maxwell.
- KRÄMER, L. (1996): «Integración de los requisitos medioambientales en las demás políticas de la Comunidad Europea», *Derecho medioambiental en la Unión Europea*, Madrid, McGraw Hill.
- KRÄMER, L. (2000): *EC Environmental Law*, Londres, Sweet&Maxwell, 4.ª edición.
- LANG, T. (1990): *Community Constitutional Law: Article 5 EEC Treaty*, CML Rev.
- LÉGER, P. (2000): *Commentaire article par article des traités UE et CE*, París, Bruselas, Brylant, Bâle, Helbing &Lichtenhahn, Dalloz.

- LLOPIS CARRASCO, R. (2000): *Constitución Europea: un concepto prematuro. Análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el concepto de carta constitucional básica*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- LÓPEZ ESCUDERO, M., MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J., *et al.* (2000): *Derecho Comunitario material*, Madrid, McGraw Hill.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (1997): «Caracteres del Derecho comunitario europeo ambiental», *Revista de Administración Pública* 142.
- LOUIS, J.V. (1993): *El ordenamiento jurídico comunitario*, Comisión Europea. 5.^a edición, pp. 118 y ss.
- MANGAS MARTÍN, A. (1998): *El Tratado de Ámsterdam: aspectos generales del pilar comunitario*, Gaceta Jurídica de las Comunidades Europeas, Septiembre, Serie D-29.
- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (2002): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos.
- MARCOU, G. y SIEDENTOPF, H. (1994): «Condiciones institucionales de una Política Europea de Ordenación del Territorio», *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza.
- MARINERO PERAL, A.M. (2000): «La Ordenación del territorio en la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea* 190.
- MARTÍN, D. (2001): *The ESDP from a Durch point of view*, New Orleans 2001 APA. American Planning Association. 2001 National Planning Conferenc-ces, Marzo, 2001.
- MARTÍN, D. (2001): «Le Pays-Bas dans le territoire européen: un petit pays central face à l'internationalisation de l'aménagement du territoire», *Territoires 2020. Territoires d'Europe, territoires du monde* 1. DATAR.
- MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (1997): *El sistema de competencias de la Comunidad Europea: germen iusinternacionalista vs. vocación federal*, Madrid, McGraw Hill.
- MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2000): «Las competencias comunitarias», LÓPEZ ESCUDERO, M., MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. *et al.*, *Derecho comunitario material*, Madrid, McGraw Hill.
- MELLADO PRADO, P. (200): «La Conferencia de Niza. Avances y retrocesos en la construcción europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea* 1.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (1992): «Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico», *Documentación Administrativa* 230-231, abril-septiembre.
- MORATILLA, F. (2001): *La Estrategia Territorial Europea. Una dimensión prospectiva del desarrollo regional*, III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Gijón, 3 a 6 de julio de 2001.
- OLESTI RAYO, A. (1998): *Los principios del Tratado de la Unión Europea. Del Tratado de Maastricht al Tratado de Ámsterdam*, Barcelona, Ariel Derecho.

- PAREJO ALFONSO, L. (2000): «Los Principios Generales del Derecho Administrativo Comunitario», PAREJO ALFONSO, L. *et al.*, *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces.
- PAREJO ALFONSO, L. (2001): «Algunas notas sobre el proceso de integración europea. ¿Federalismo o fórmula original?», *Revista de Derecho de la Unión Europea* 1. *¿Quo vadis Europa?*, 2.º semestre de 2001.
- PAREJO ALFONSO, L y KRÄMER, L. (1996): *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, Madrid, McGraw Hill.
- PEYRET, H. (1948): *Le Plan Marshall peut-il sauver l'Europe?*, Collection de l'économie, París, Société d'Éditions Françaises et Internationales.
- SHAWN, D. (2001): *Delivering the European Spatial Development Perspective*, Liverpool, The University of Liverpool.
- TAUTELLE, F. (2001): *Le SDEC, instrument de l'aménagement du territoire européen?*, Territoires 2020. Territoires d'Europe, territoires du monde 1. DATAR.
- VICIANO PASTOR, R. (2000): *La reforma institucional de la Unión Europea y el Tratado de Amsterdam*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- VILLARÍAS LORCA, M. (2000): «La puesta en práctica del principio de integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible», *Revista de Estudios Europeos* 24.
- WEILER, J.H.H. (1999): *The European Community System: Objectives and Governance, the political institutions and the decisions-making process*. Teaching Materials for 2000. Copyright J.H.H. Weiler.
- ZETER, J. (2001): *The British Perspective on the ESDP Process*, Nueva Orleans 2001 APA. American Planning Association. 2001 National Planning Conferences, Marzo.

7 Tres propuestas para una relación efectiva entre las escalas regional y local en materia de ordenación del territorio

Andreas Hildenbrand Scheid

1. Introducción

En España, no existe actualmente en el ámbito de la ordenación del territorio una relación efectiva entre las escalas local y regional.

Las disfunciones de esta relación, cuyo análisis (en el apartado segundo) constituye el punto de partida del presente trabajo, son, por un lado, el resultado de la debilidad de la política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas, que hasta la fecha no han tenido la suficiente voluntad y/o capacidad de aprobar los planes de ordenación regionales y subregionales. Por otro lado, se deben a las deficiencias del actual planeamiento urbanístico de los municipios. Por regla general, ellos rechazan este tipo de planes como frenos para el desarrollo urbanístico y económico y prefieren, en coherencia con el actual modelo de desarrollo imperante, la «economía de ladrillos», impulsar una política urbanística con ambiciosos proyectos de expansión urbanística, inmobiliaria y turística, que desde todas las perspectivas, la ambiental, la social y la económica, chocan con los requerimientos del desarrollo sostenible.

Esta expansión, en el litoral, en el entorno de las grandes ciudades (la ciudad dispersa) y cada vez más también en las zonas rurales del interior, tiene en cuanto al consumo del suelo una dimensión y dinámica extraordinarias que supera con creces los valores de otros países europeos, colocándose España actualmente en un preocupante camino hacia la insostenibilidad.

Partiendo del anterior análisis crítico, se formulan tres propuestas, que el autor del presente texto considera imprescindibles para llegar en el futuro a una relación más efectiva entre las escalas regional y local en materia de ordenación del territorio.

La primera propuesta, que se desarrolla en el apartado tercero, se dirige a mejorar el funcionamiento del interfaz regional-local en su vertiente superior. Consiste en que las Comunidades Autónomas adopten en la política de ordenación del territorio un papel mucho más activo que hasta ahora, impulsando

y agilizando la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de ordenación del territorio.

Pero la puesta en práctica de planes territoriales formales con fuerza normativa y directora hacia el planeamiento urbanístico no es suficiente. Deben utilizarse también otros instrumentos de actuación, que se basan en la gobernanza como paradigma de una nueva cultura de gobierno del territorio. Estos instrumentos utilizan como recursos de acción la participación, la coordinación, la cooperación y la concertación para conseguir un consenso o pacto lo más amplio posible entre las administraciones y actores (públicos y privados) sobre el modelo territorial que colectivamente se considera deseable a alcanzar a largo plazo.

Por ello, en los apartados cuarto y quinto, se presentan otras dos propuestas, encaminadas a la mejora del funcionamiento del interfaz regional-local en lo que respecta a su vertiente inferior y, por tanto, con el foco de atención puesto en los municipios.

Estas dos propuestas, para las que se aportan ejemplos concretos de buenas prácticas dentro de la experiencia europea comparada, consisten en:

- 1) La utilización de instrumentos financieros en el gobierno del territorio, estableciendo mecanismos de compensación financiera intermunicipal e incentivar el planeamiento urbanístico sostenible.
- 2) El aprovechamiento de las ventajas de la cooperación intermunicipal, apostando por:
 - La puesta en marcha de redes de cooperación entre ciudades.
 - Hacer compatible el planeamiento urbanístico entre municipios próximos sobre la base de acuerdos.
 - La creación de nuevas estructuras institucionales para el gobierno y la planificación territorial de las áreas metropolitanas.
 - La utilización de mancomunidades de planificación territorial como una nueva vía para el proceso de planificación subregional, que supondrá un mayor protagonismo de los entes locales en dicho proceso y, por tanto, podría coadyuvar a un grado de aceptación, responsabilización y compromiso mayor de ellos en esta planificación.

2. La inoperancia del interfaz regional-local, un problema clave de la ordenación del territorio en España

En Europa, la ordenación del territorio es una política pública cuyos protagonistas suelen ser las instancias regionales, especialmente en los Estados federales (Alemania, Suiza, Austria y Bélgica) y los Estados políticamente descentralizados como España e Italia, insertos actualmente en un proceso de federalización, las instancias regionales constituyen el nivel decisivo de la

política de ordenación del territorio.¹

En ejercicio de sus competencias legislativas y administrativas en dicha materia las regiones, *Länder*, cantones o comunidades autónomas aprueban planes de ordenación del territorio de ámbito regional (para el conjunto de su territorio) o, con la participación de los entes locales, planes subregionales. En ellos se establecen normas y directrices para alcanzar, para un ámbito espacial determinado (región, comarca, área metropolitana, etc.) y con una perspectiva a largo plazo, un modelo territorial, fruto de un consenso colectivo, orientado hacia la sostenibilidad, la cohesión (económica, social y territorial) y la competitividad, los tres grandes objetivos habituales de los planes territoriales actuales.²

Los destinatarios principales de los planes de ordenación del territorio son, además de las planificaciones sectoriales de incidencia territorial, los municipios. Éstos deben, de acuerdo con las reglas del juego de la legislación para el sistema jerárquico de planificación urbanística-territorial, respetar y desarrollar en su planeamiento urbanístico las normas y directrices de aquellos planes, de modo que el contenido material de la política de la ordenación del territorio promovida por las administraciones regionales, por regla general, sólo puede convertirse en realidad a través de su aplicación y concreción por los planes urbanísticos. No obstante, el planeamiento urbanístico es una de las competencias más relevantes de otra administración pública, de los municipios. Por tanto, el buen funcionamiento del interfaz regional-local, depende de la calidad de la interacción entre dos diferentes administraciones. En consecuencia la normalidad y profesionalidad de las relaciones político-administrativas entre las ins-

1. Especialmente la reforma del Senado propuesta por el Consejo de Estado en su Informe Preliminar sobre la reforma de la Constitución (véase *El País*, del 27 de enero de 2006) supondrá un paso decisivo hacia la transformación definitiva en un Estado federal del Estado de las autonomías, que formalmente no, pero sí desde el punto de vista funcional, tiene ya prácticamente todas las características típicas de un sistema federal. Sobre la evolución y las tendencias actuales de la organización territorial de España véase NOHLEN y HILDENBRAND SCHEID (2005: 271-300 y 333-337).

Un hito importante en el proceso de federalización de la República italiana, iniciada en la década de los noventa, es la aprobación, el día 16 de noviembre de 2005, por el Senado italiano de la reforma constitucional que dotará a las regiones con un sistema de competencias de corte federal y con un sistema de financiación inspirado en el federalismo fiscal. (Tras la victoria de Romano Prodi en las últimas elecciones de principios de 2006 la tendencia hacia la progresiva federalización parece haberse detenido —N. de los Eds.)

2. El modelo territorial se refiere, principalmente, a los tres grandes sistemas estructurantes del territorio (sistema de ciudades, sistema de comunicaciones, sistema de espacios libres), pero también considera los aspectos territoriales ligados al conjunto del sistema socio-productivo. En coherencia con el modelo propuesto, los planes o programas territoriales definen criterios territoriales (zonificaciones, trazados, localizaciones) destinados a las políticas públicas sectoriales con incidencia territorial y al planeamiento urbanístico de los municipios, teniendo estos criterios un distinto grado de vinculación jurídica (por ejemplo, normas, directrices o recomendaciones).

tancias regionales y locales, y la fluidez y coherencia del proceso planificador en sus diferentes escalas (regional-subregional-local), se convierten en los elementos clave de la ejecución efectiva de los planes regionales y subregionales y, en definitiva, de la eficacia real de la política de ordenación del territorio.

El interfaz regional-local en materia de planificación urbanística-territorial suele ser un lugar de permanentes tensiones y conflictos entre las instancias regionales y los municipios, que se suelen solapar con discrepancias políticas cuando a escala regional y en el respectivo municipio gobiernan partidos políticos diferentes. Los municipios, frecuentemente, consideran los planes de ordenación del territorio como «injerencias desde arriba» en su autonomía y esfera competencial. Los perciben como algo ajeno e impuesto por otra instancia administrativa y, sobre todo, como un freno, que no hace más que establecer restricciones a los municipios para sus aspiraciones de crecimiento urbanístico y sus programas y proyectos encaminados a aprovechar al máximo las oportunidades de desarrollo económico.

Por ello, muchos municipios se oponen al nacimiento de estos planes o, si están ya aprobados, intentan ignorar o eludir el cumplimiento de las normas o directrices establecidas en ellos. Esto ocurre, en mayor o menor medida, en prácticamente todos los países; también en Alemania, Suiza, Holanda, Francia o el Reino Unido, países con sistemas de planificación territorial maduros y relativamente eficaces, y con una cultura político-administrativa que propicia la cooperación y concertación entre los diferentes actores.

Pero, mientras en estos países, la frecuencia e intensidad de las tensiones y conflictos suelen mantenerse dentro de un nivel más o menos tolerable, en España el interfaz regional-local en el ámbito del urbanismo y de la ordenación del territorio ya desde hace muchos años está sobrecargado de conflictos y muestra graves deficiencias, con la consecuencia de que nuestro país, dentro de un *benchmarking* con otros países de la Unión Europea en cuanto a la eficacia de la política de ordenación del territorio, se sitúa en los últimos puestos.

2.1. El interfaz regional-local falla «desde arriba»

En este sentido, cabe destacar, en primer lugar, que el interfaz regional-local falla ya «desde arriba», por la simple razón de que apenas existen planes de ordenación del territorio.

Si bien hasta 2002 todas las Comunidades Autónomas han aprobado ya su ley de ordenación del territorio, hasta la fecha de hoy (febrero de 2006) sólo han aprobado un número reducido de planes regionales o subregionales.³ En

3. Un análisis reciente del *output* de planes territoriales por Comunidades Autónomas aportan FERIA TORIBIO, RUBI TENOR y SANTIAGO RAMOS (2005).

diez de las 17 Comunidades Autónomas no está aprobado el plan de ordenación del territorio de ámbito regional previsto en su respectiva legislación de ordenación del territorio. Únicamente en Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, el País Vasco y Navarra están en vigor planes o estrategias (Navarra) de ordenación del territorio de ámbito regional. A nivel subregional se aplican actualmente tan sólo 21 planes aprobados. De este modo, sólo una superficie muy reducida de España cuenta con un planteamiento supramunicipal y plurisectorial para un desarrollo territorial ordenado y sostenible.

En este aspecto, el *output* de la producción de planes, España «desentona» negativamente con los países de su entorno, que tienen una cobertura de su territorio por planes de este tipo mucho mayor, o incluso completa como demuestran los casos de Alemania y Suiza.⁴ Especialmente problemático es el hecho de que no existe actualmente ningún plan de ordenación del territorio en vigor para ninguna de las grandes áreas metropolitanas con más de 500.000 habitantes (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga) que, junto con las zonas del litoral, son los espacios que presencian las mayores transformaciones y presiones sobre su suelo. Sólo dos aglomeraciones urbanas de un tamaño poblacional inferior, Granada y Valladolid, cuentan con un instrumento de ordenación del territorio aprobado.

Pero no sólo no se aprueban apenas planes de ordenación del territorio, lo preocupante es que a este problema se suman otros. Por un lado, los planes aprobados fracasan en gran parte en la fase de su ejecución, porque los responsables autonómicos no velan de forma suficiente por su cumplimiento. Por otro, muchos planes inician su elaboración pero este proceso dura un tiempo excesivamente largo o parece no terminar nunca o, incluso, concluye en una paralización «a última hora» de la tramitación de un plan cuya redacción desde el punto de vista técnico ya se puede considerar terminada.⁵

4. En Italia (Planes Territoriales de Coordinación de las Provincias), Holanda (Planes de las Provincias) y el Reino Unido (*Structure Plans* de los condados, *Spatial Development Strategy* de Londres de 2004) la mayor parte del territorio está cubierto por un instrumento de planificación territorial. En cuanto a Francia, los Esquemas de Coherencia Territorial (SCOT: *Schémas de Cohérence Territoriale*), desde 1999 sucesores de los Esquemas Directores —SD— de nivel supramunicipal (véase MARCOU, 2005), cubren junto con estos Esquemas Directores un 62% de la población nacional y el 36,8% de los municipios (113 SD aprobados, 41 SD en revisión, 177 SCOT en elaboración —datos para enero de 2005 de la D.G. de Urbanismo, Habitat y la Construcción del Ministerio francés competente). Por su parte, en Alemania y Suiza, donde la cobertura del territorio nacional por planes de ordenación del territorio es completa, la madurez y la «productividad» de sus sistemas de planificación se demuestra también en el hecho de que los *Länder* y cantones ya están ejecutando la tercera generación de planes de ordenación del territorio, en algunos *Länder* (p. ej., Plan de Desarrollo Territorial de Baviera de 2003) incluso la cuarta generación.

5. JULI ESTEBAN (2003: 83-84) critica estos problemas como «las tentaciones escapistas» de las administraciones territoriales en el ámbito del planeamiento territorial. Como botones

Todo ello, pone de manifiesto, que la ordenación del territorio, sigue recibiendo una escasa atención en la agenda política de los gobiernos autonómicos, ocupando más bien un papel de «cenicienta» entre las políticas públicas promovidas por las Comunidades Autónomas.

Tras el ejercicio de su competencia legislativa plena en dicha materia mediante la aprobación de la respectiva ley, poco más se ha hecho por las Comunidades Autónomas a lo largo de ya más de dos décadas de gobierno autonómico. Apenas existen planes territoriales aprobados, y la evaluación de los resultados e impactos generados por este tipo de planes hoy por hoy es una tarea prácticamente imposible. Así, la ordenación del territorio en el Estado de las autonomías es una política pública que, en el fondo, sólo ha culminado su fase inicial, es decir, la implantación en el organigrama administrativo y la aprobación de leyes reguladoras de los instrumentos de la ordenación del territorio. Pero las Comunidades Autónomas aún no han entrado con el esfuerzo y el rendimiento exigible (tras ya dos décadas y media de ejercicio de su competencia en la materia) en la decisiva fase de generar «productos» visibles para los ciudadanos, es decir, sobre todo planes de ordenación del territorio. Por tanto, la conclusión de que la ordenación del territorio es «una función pública aún por consolidar» sigue siendo válida.⁶

de muestra para esta problemática podrían señalarse: 1) el Plan Territorial General de Cataluña necesitó más de una década hasta conseguir su aprobación en 1995; 2) el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, tras más de diez años de redacción, culminó su elaboración técnica ya en 1998, pero hasta la fecha no ha llegado a aprobarse; 3) la documentación del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla ya está redactado desde 2000-2001, pero su tramitación se encuentra paralizada; 4) las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio del Principado de Asturias aprobadas en 1991, el primer plan de ordenación del territorio de escala regional aprobado por una Comunidad Autónoma, no han tenido apenas efecto en la práctica, porque no se han puesto en marcha los otros instrumentos de planificación territorial previstos para su desarrollo (ALONSO IBÁÑEZ, 2005: 82); y 5) el Plan de la Aglomeración Urbana de Granada, aprobado en 1999 y como primer plan de ordenación del territorio aprobado por la Junta de Andalucía, un referente de peso para apreciar la eficacia real de la política andaluza de ordenación del territorio, en gran parte no se cumple y no se consiguen sus objetivos (los terrenos agrarios más valiosos de la Vega de Granada siguen desapareciendo por la edificación intensa y desordenada, la actual Comisión de Seguimiento del Plan no parece ser una fórmula institucional suficientemente potente para impulsar la ejecución efectiva del plan).

Asimismo, otro de los instrumentos formales de la ordenación del territorio, el procedimiento de evaluación de impacto territorial que, inspirándose en la respectiva práctica en los *Länder* alemanes (HILDENBRAND, 1992), habían previsto en sus leyes de ordenación del territorio varias Comunidades Autónomas (Asturias, Andalucía, Aragón y Murcia), en la práctica tiene una aplicación deficiente o ni siquiera llega a aplicarse, como lo demuestra la no utilización de la Evaluación de Impacto Estructural en el Principado de Asturias (ALONSO IBÁÑEZ, 2005: 80-81).

6. Véase BENABENT (1999 y 2002).

2.2. El interfaz regional-local falla «desde abajo»

Pero no sólo desde arriba sino también desde abajo falla el interfaz regional-local en España.

Por un lado, los pocos planes de ordenación del territorio aprobados con frecuencia no se respetan por el planeamiento urbanístico. Si un Gobierno autonómico realmente se decide a tomar cartas en este asunto (pocas veces ocurre) e intenta, en ejercicio de su deber y poder de control, velar activamente por el cumplimiento de los planes de ordenación del territorio por parte del planeamiento urbanístico, las cosas terminan, en no pocos casos, ante los tribunales de justicia. Es un hecho indeseable que en España se haya producido en los últimos años una judicialización cada vez mayor de los asuntos urbanísticos. Sin entrar aquí a fondo en esta problemática, una de las graves consecuencias es que las sentencias dictadas por los tribunales suelen llegar tarde y, aunque den la razón al planteamiento defendido por el respectivo plan de ordenación del territorio, ya se han producido hechos consumados con daños irreversibles para el territorio y el medio ambiente. En cuanto a los planes de ordenación del territorio en fase de elaboración, la tónica general es que éstos encuentran desde el primer momento una fuerte resistencia por parte de los municipios que se ven afectados por las determinaciones recogidas en estos planes. En el marco de las presiones y negociaciones políticas que acompañan el proceso de elaboración de dichos planes los municipios suelen conseguir eliminar o «descafeinar» muchas de las determinaciones, necesarias desde la óptica del desarrollo sostenible, pero amenazadores para sus ambiciosos proyectos de desarrollo urbanístico y económico.

Por otro lado, en muchos municipios los planes urbanísticos aprobados por sus propios ayuntamientos no se cumplen, ni por los particulares, poniendo el municipio un escaso interés en el control del cumplimiento de las normas urbanísticas, ni por los propios ayuntamientos, como demuestran las continuas modificaciones posteriores de estos planes o el recurso abusivo al instrumento de los convenios urbanísticos. Pero lo más preocupante es que desde las previsiones del propio planeamiento urbanístico se impulsan proyectos de desarrollo urbanístico y económico (urbanizaciones, hoteles, campos de golf, puertos deportivos, parques de ocio, grandes superficies comerciales etc.) que tienen importantes repercusiones (*spill over*, efectos externos) para los municipios colindantes o un ámbito supramunicipal más amplio. Además, por su localización, dimensión u otras características, no están a largo plazo en consonancia con los criterios de la sostenibilidad, ni desde la perspectiva ambiental, ni desde las ópticas social y económica.

El discurso de la sostenibilidad está presente en casi todos los municipios. Pero sólo pocos de ellos, como por ejemplo hizo Calviá en Mallorca con su Agenda Local 21 (1995-2002), van más allá de su «catequismo» de sostenibilidad plasmado en documentos, folletos, declaraciones públicas o pertencencia

a clubs de ciudades sostenibles, y pasan a la realización de acciones concretas, que reflejan una auténtica reorientación de su planeamiento urbanístico hacia la sostenibilidad. Frente a ello dominan numerosas operaciones urbanísticas ya realizadas, puestas en marcha o previstas para los próximos años, que han dado lugar o supondrán un consumo desmesurado de suelo, una exorbitante demanda de agua y una alteración o destrucción de los valores paisajísticos y naturalísticos. A su vez, estos impactos ya no se limitan a las grandes aglomeraciones urbanas (ciudad dispersa) y las zonas turísticas del litoral, sino que también afectan cada vez más a las zonas rurales del interior.

Es cada vez más evidente que España ha emprendido en los últimos años el camino de la insostenibilidad como consecuencia de un modelo de desarrollo económico insostenible y, a su vez, bastante vulnerable, que desde hace años descansa en la llamada «economía de ladrillos», caracterizada por un peso excesivo de la construcción en el conjunto de las actividades económicas y una fuerte especulación inmobiliaria. Esta última es un *monopoly* en el que participan amplios colectivos de la sociedad (bancos, promotores, constructores, familias de las clases media y alta) en búsqueda de la mejor inversión (actualmente, viviendas y parcelas) y de plusvalías rápidas. Pero también los ayuntamientos, que tienen en los ingresos procedentes del urbanismo (licencias, ganancias por reclasificaciones del suelo, etc.) una importante fuente de financiación. Para ellos, habida cuenta de las insuficiencias del sistema actual de financiación de las corporaciones locales, la tentación de aprovechar al máximo esta fuente es relativamente alta debido a las ingentes y rápidas revalorizaciones del suelo durante los últimos años. Evidentemente la reforma del sistema de financiación de las haciendas locales, los «parientes pobres» de la administración pública española, es un factor importante e imprescindible para la transición del modelo insostenible actual hacia otro modelo de desarrollo urbanístico.

El indicador que demuestra de la forma más clara que España se encuentra en la senda de la insostenibilidad son los datos sobre el desmesurado consumo de suelo aportados por las fotografías de satélite del proyecto europeo *Corine Land Cover*. Según esta fuente, y con valores que superan con creces los de otros países europeos, entre 1990 y 2000 las zonas urbanizadas aumentaron un 25% a nivel nacional, con crecimientos urbanísticos muy altos en el litoral (Murcia: 52,5%, Valencia: 48,9%, Baleares: 43%) y en Madrid (49,2%). Tomando como criterio el uso del suelo en la costa en el primer kilómetro medido hacia el interior, el litoral mediterráneo está urbanizado en un 34,2%, con los valores más altos en Málaga (50,8%), Barcelona (50,6%) y Alicante (49,3%).

En definitiva, el interfaz regional-local en España actualmente no funciona, ni desde «arriba», desde la política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas, ni desde «abajo», desde la política urbanística de los municipios. Lo ponen de manifiesto no sólo las anteriores consideraciones sintéticas, sino también los numerosos ejemplos concretos que se denuncian en relación

con el desarrollo urbanístico-territorial como hechos negativos (si uno se toma en serio la sostenibilidad) casi todos los días en los medios de comunicación.⁷

2.3. Cuatro propuestas para mejorar el funcionamiento del interfaz regional-local en materia de ordenación del territorio

2.3.1. Consideración previa

Partiendo de las anteriores consideraciones, el presente texto formula tres propuestas que, a juicio del autor de estas líneas, podrían contribuir a una relación más efectiva entre las escalas regional y local en materia de ordenación del territorio.

La primera propuesta, que se desarrolla en el apartado tercero, se dirige a mejorar el funcionamiento de interfaz regional-local en su vertiente superior. Consiste en que las Comunidades Autónomas adopten un papel mucho más activo en la política de ordenación del territorio que hasta ahora, impulsando y agilizando la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de ordenación del territorio.

Ahora bien, para realizar de forma adecuada todas las misiones de la ordenación del territorio (la de desarrollo, la de coordinación y la de ordenación, véase sobre estas misiones el siguiente apartado número tres) los planes territoriales formales, que usan como recurso principal de acción las normas jurí-

7. Por ejemplo: 1) «Málaga concentra la mitad de los municipios que, según la Junta, incumplen la legalidad urbanística», 2) «El Defensor del Pueblo detecta “pasividad” ante los delitos urbanísticos» (*Diario de Sevilla*, de 7 de junio de 2004), 3) «La Junta asumirá los planes urbanísticos de los municipios que fomenten ilegalidades irreversibles» (*El País*, de 11 de abril de 2005), 4) «El 60% de las causas abiertas por delitos ambientales se debe a construcciones ilegales» (*El País*, de 26 de mayo), 5) «Las irregularidades han sido norma en Marbella, nunca pensé que había tantas» (entrevista con Manuel González Fustegueras, redactor del nuevo PGOU de Marbella (*El País*, de 30 de mayo de 2005), 6) «Obras Públicas advierte de que parte del hotel de Cabo de Gata es ilegal» (*El País*, de 1 de septiembre de 2005), 7) «Murcia y Almería planean 500.000 casas en el principal litoral virgen mediterráneo» (*El País*, 3 de diciembre de 2005), 8) «La especulación vuelve a rugir» (*El País*, 4 de diciembre de 2005), 9) «La Eurocámara reclama una moratoria urbanística en la Comunidad Valenciana» (*El País*, de 14 de diciembre de 2005), 10) «Municipios valencianos aprueban más planes urbanísticos pese a la advertencia de la UE» (*El País*, 17 de diciembre de 2005), 11) «El Gobierno advierte de que no hay agua para 450.000 viviendas previstas en el Mediterráneo» (*El País*, de 29 de diciembre de 2005), 12) «Urbanismo desenfrenado: una bomba de neutrones» (*El País*, 24 de enero de 2006), 13) «Desgobierno en el litoral» (*El País*, 5 de febrero de 2006) y 14) «Tierra prometida, tierra quemada» (*El País*, 5 de febrero de 2006).

dicas, no son suficientes. Deben utilizarse también otros instrumentos de actuación que emplean como recursos de acción la participación, la coordinación, la cooperación y la concertación para conseguir un consenso o pacto lo más amplio posible entre las administraciones y actores (públicos y privados) sobre el modelo territorial que a largo plazo debe orientar el desarrollo de una región o unidad subregional/supramunicipal.

2.3.2. La gobernanza como nuevo paradigma para el desarrollo sostenible del territorio

Estos otros instrumentos de actuación, entre ellos los instrumentos no formales (o voluntarios) como redes de cooperación entre ciudades o estrategias territoriales, se fundamentan en una nueva cultura de gobierno del territorio que tiene en la gobernanza su paradigma.

De acuerdo con el estudio «La gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña», elaborado por el Instituto Internacional de la Gobernabilidad de Cataluña y publicado en 2002 por el Consejo Asesor de Desarrollo Sostenible de la Generalitat de Cataluña y, a la vista de otras fuentes,⁸ la gobernanza puede definirse como un sistema de reglas formales e informales (normas, procedimientos, costumbres, etc.) que configuran un marco institucional para la interacción entre diferentes actores, tanto públicos como privados (el amplio espectro de agentes económicos y sociales), en el proceso de toma de decisión. Así, la gobernanza, en claro contraste con posiciones que sostienen que las decisiones sobre los asuntos públicos pueden adoptarse de forma unilateral y jerárquica, significa sobre todo otro estilo de gobierno, que se centra en la acción colectiva, en el que la participación y la cooperación (incluida la pública-privada) juegan un papel importante.

Asimismo este estudio identifica ocho requisitos institucionales de la gobernanza para el desarrollo sostenible, entre ellos los cuatro siguientes, que desde la perspectiva de las tres misiones que tiene que cumplir la ordenación del territorio se consideran de especial interés:

- 1) la cultura política participativa (estímulo de la participación a través de la capacitación, partenariados y cooperación pública-privada),
- 2) la fortaleza del capital social (relaciones de confianza mutua y de reciprocidad, sentimiento de pertenencia a una comunidad o territorio determinado),⁹

8. Sobre las diferentes definiciones del concepto de gobernanza véase FARINÓS DASÍ (2004) y ESPON (2004).

9. Según el politólogo americano Robert Putnam, uno de los expertos más reconocidos en esta materia, el capital social constituye un bien intangible que engloba las redes de interacción o cooperación entre actores públicos y privados sobre la base de una relación de con-

- 3) la aplicación de instrumentos políticos innovadores (sustitución de la regulación directa del tipo de arriba-abajo y de cariz controlador por la aplicación de instrumentos motivadores de información, de educación, económicos, etc.) y
- 4) la coordinación, cooperación y concertación intergubernamental, tanto en sentido vertical como horizontal.

Este último requisito institucional es, probablemente, el requisito institucional más relevante de una gobernanza para el desarrollo sostenible del territorio.

En primer lugar, porque conecta directamente con la naturaleza de la ordenación del territorio como una política de carácter horizontal-plurisectorial que, mucho más que las políticas públicas sectoriales, requiere un considerable esfuerzo de coordinación, cooperación y concertación (diálogo para generar consensos y pactos).

En segundo lugar, porque la coordinación, cooperación y concertación intergubernamental es una *conditio sine qua non* para garantizar la eficacia de las políticas públicas en el contexto de un Estado que como España se caracteriza por un alto grado de descentralización política y, a su vez, está integrado en la Unión Europea. La existencia de un contexto de gobierno multinivel (*multilevel governance*), compuesto por cuatro diferentes niveles de decisión política (Unión Europea, Estado, Comunidades Autónomas y corporaciones locales) requiere para la formulación e implementación de las políticas públicas eficientes mecanismos de coordinación y cooperación vertical (interadministrativa) y horizontal (interdepartamental). El reparto competencial establecido por el marco jurídico supone que en la mayoría de las materias ni el Estado, ni la Comunidad Autónoma ni las corporaciones locales pueden abordar con sus políticas propias de forma exclusiva o íntegra los problemas que se plantean en cada materia. Así, ya la propia naturaleza del reparto competencial vigente (la mayoría son competencias compartidas) convierte la coordinación, cooperación y concertación entre los diferentes niveles político-administrativos en un requisito imprescindible.

Por otra parte, el Centro de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (UBHCS) define la buena gobernanza (*good governance*) como «la respuesta eficiente y efectiva a los problemas urbanos por gobiernos locales que

fianza mutua. Además, cada vez más expertos en desarrollo regional y también instituciones como la Comisión Europea y el Banco Mundial señalan que el capital social es, junto a la calidad del capital físico y capital humano, uno de los factores decisivos para la competitividad y la iniciación y consolidación de procesos exitosos de desarrollo económico y social, tanto a nivel nacional como a nivel regional o local. Por ejemplo, la Comisión Europea, en su «Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómicas de las regiones de la Unión Europea», publicado en 1999, destaca que los factores institucionales, y entre ellos la dotación de capital social, son elementos clave de la competitividad.

rinden cuentas y trabajan en cooperación (*partnership*) con la sociedad civil. Como principios clave de la buena gobernanza urbana destaca: 1) la sostenibilidad, 2) la subsidiariedad, 3) la equidad, 4) la eficiencia, 5) la transparencia y la evaluación (rendir cuentas, *accountability*), 6) el compromiso cívico y la ciudadanía y 7) la seguridad.¹⁰ Estos principios son similares a los que propone la Unión Europea en su Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea de 2001 para su aplicación en todos los niveles de gobierno: 1) apertura, 2) participación, 3) responsabilidad, 4) eficacia y 5) coherencia.¹¹

Asimismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) recomienda doce principios para la gobernanza metropolitana, entre los cuales figuran: 1) coherencia, 2) competitividad, 3) coordinación, 4) equidad, 5) flexibilidad, 6) participación, 7) probidad fiscal, 8) sostenibilidad y 9) subsidiariedad.¹²

De los referentes y consideraciones anteriores sobre la gobernanza se derivan la segunda y tercera propuesta del presente trabajo.

Estas propuestas, a diferencia de la primera, van encaminadas a la mejora del funcionamiento del interfaz regional-local en materia de ordenación del territorio en lo que respecta a su vertiente inferior. Por tanto, en el foco de atención de estas propuestas se encuentran los municipios.

Estas dos propuestas son:

- Establecer mecanismos de compensación financiera intermunicipal e incentivar el planeamiento urbanístico sostenible.
- Aprovechar las ventajas de la cooperación intermunicipal.

En este sentido, en el apartado cuarto, se aboga por el uso de instrumentos financieros para gobernar el territorio, un tipo de instrumentos cuya aplicación figura de forma expresa entre los requerimientos institucionales de la gobernanza para el desarrollo sostenible señalados. Al igual que en otras políticas públicas, también en el urbanismo y la ordenación del territorio el dinero puede ser un recurso potente para estimular la conducta deseada, que sólo por la vía de las normas con frecuencia no se consigue.

Por ello, se considera conveniente instrumentar mecanismos que efectúen a nivel intermunicipal una compensación financiera justa de las cargas y beneficios que se derivan para los municipios de las determinaciones de los planes de ordenación del territorio. Igualmente, se recomienda ofrecer incentivos financieros a aquellos municipios que adopten en su planeamiento urbanístico criterios de la sostenibilidad ambiental.

10. Véase ESPON (2004: 13-14).

11. COM 2001 428, de 25 de julio de 2001.

12. OCDE (2000).

A continuación, en el cuarto apartado, se insiste en la necesidad de aprovechar las ventajas que aporta otro elemento clave de la gobernanza: la cooperación como recurso de acción a fin de conseguir un consenso o pacto amplio sobre el desarrollo territorial.

Dentro de las diferentes modalidades de cooperación territorial,¹³ el foco de atención se centra en la cooperación intermunicipal. Por tanto, la propuesta tercera se concreta en la propuesta de aprovechar las ventajas de la cooperación intermunicipal, configurada por las siguientes propuestas específicas:

- 1) Impulsar la creación de redes de cooperación entre ciudades.
- 2) Compatibilizar el planeamiento urbanístico entre municipios próximos sobre la base de Acuerdos.
- 3) Crear nuevas estructuras institucionales para el gobierno y la planificación territorial de las áreas metropolitanas.
- 4) Ensayar mancomunidades de planificación territorial como nueva vía para la formulación y ejecución de los planes subregionales de ordenación del territorio.

Para cada una de estas cuatro propuestas específicas se presentan ejemplos concretos de la experiencia europea de ordenación del territorio que pueden considerarse buenas prácticas. Los casos comentados ofrecen posibles referentes y fuentes de inspiración para el esfuerzo que tienen que hacer en España los responsables en materia de ordenación del territorio y urbanismo para llegar a una relación mas efectiva entre las escalas local y regional.

3. Primera propuesta: dar un impulso decidido a la aprobación y ejecución de los planes de ordenación del territorio

Antes de perfilar esta primera propuesta se considera necesario, para comprender mejor ésta y las demás propuestas, señalar que la ordenación del territorio cumple tres grandes misiones: la ordenación, la coordinación y el desarrollo.¹⁴

La misión de ordenación opera, sobre todo (pero no únicamente), en áreas que manifiestan niveles e intensidades altas de desarrollo urbanístico y socio-económico, con mucha presión sobre el suelo y los demás recursos naturales y con múltiples impactos negativos (costes externos) de carácter económico,

13. Una síntesis de las diferentes experiencias de coordinación y cooperación territorial en España ofrece ROMERO GONZÁLEZ (2005).

14. Es especialmente la práctica alemana que diferencia estas tres misiones de la ordenación del territorio. Véase GOPPEL (1999).

social y ambiental que ponen en entredicho el desarrollo sostenible de estas áreas. En ellas la misión de coordinación consiste en tareas destinadas al control, la protección, la conservación, la contención, la modulación o la restauración, estableciendo objetivos, criterios y zonificaciones a tal efecto.

La misión de desarrollo se dirige a organizar, impulsar y promover el desarrollo de los territorios en función de su respectivo potencial (oportunidades) y sus factores limitantes que se derivan de su dotación de capital territorial (en el sentido de la OECD: activos tangibles e intangibles). Esta misión opera, sobre todo, en áreas que tienen un menor nivel de desarrollo (zonas rurales, áreas de montaña, etc.) y en áreas en crisis y necesitadas de una reestructuración (por ejemplo, áreas de declive industrial). Pero también se aplica en áreas de mayor nivel de desarrollo, por ejemplo, cuando se trata de fortalecer las ciudades en su función de motores de desarrollo para su *hinterland* o para hacerlas más competitivas en el contexto del mundo globalizado.

La misión de coordinación se refiere al proceso o *modus operandi* de la ordenación del territorio. Consiste en entenderla como una política pública dirigida a la planificación integral y suprasectorial del territorio, coordinando y compatibilizando a tal efecto las políticas sectoriales con incidencia territorial.

Es en el cumplimiento de la misión de ordenación, donde resultan imprescindibles como instrumentos de acción los planes de ordenación del territorio de escala regional y subregional dotados con fuerza normativa y directora respecto al planeamiento urbanístico de los municipios.

Considerar este tipo de planes innecesarios o instrumentos obsoletos de un enfoque anticuado de ordenación del territorio sería un gran error. No se puede alcanzar una ordenación del territorio en consonancia con los objetivos de la sostenibilidad ambiental y cohesión, apostando sólo por planes estratégicos (muchos de ellos sin dimensión territorial verdadera) o la ejecución de un conjunto de proyectos emblemáticos, que no se encuadran de forma coherente en un modelo territorial de referencia y, por tanto, corren el peligro de realizarse desde una lógica meramente sectorial.¹⁵

Consciente de ello, en Francia, Italia Alemania, Suiza, Holanda y el Reino Unido no se ha abandonado nunca la práctica de los planes territoriales formales.¹⁶ En estos países, los planes territoriales como instrumento formal (vinculación jurídica) de la ordenación del territorio siguen utilizándose, pero ya no en

15. En este sentido se comparte plenamente la opinión expuesta por Juli ESTEBAN (2003: 79) sobre los planes estratégicos. Según este autor, los planes estratégicos «hacen muy poco uso de los planos como expresión a escala del territorio, y esto evita el compromiso de dimensionar y concretar espacialmente algunas propuestas, cosa que facilita consensos de orden conceptual... En todo caso, llega un momento en que las propuestas estratégicas y sus derivadas deben ser localizadas y dimensionadas, y si no se hace en el marco de coherencias que constituye un plan territorial lo harán, a su aire, los proyectos sectoriales».

16. Véase la nota 3 del presente trabajo.

forma de la rígida planificación en cascada del pasado sino modificados por importantes reformas, realizadas bajo la influencia de los requerimientos del paradigma de la gobernanza.

Estas reformas afectaron sus contenidos, es decir, los planes adquieren una mayor flexibilidad y una mayor visión estratégica e incorporan la evaluación ambiental estratégica y el principio de sostenibilidad. También tuvieron repercusión sobre sus aspectos procedimentales, es decir, ahora se pone un mayor énfasis en la participación y la concertación en la elaboración de los planes, y se presta una mayor atención al seguimiento y a la evaluación de los mismos. Asimismo, esta nueva generación de planes formales suele combinarse con la aplicación de otros nuevos instrumentos de tipo no formales (voluntarios), por ejemplo, redes de cooperación entre ciudades o estrategias territoriales, que tienen un carácter complementario respecto a los planes formales y contribuyen, como nos enseña especialmente la práctica alemana, a mejorar su implementación.¹⁷

Ejemplos destacados de esta nueva generación de planes territoriales formales reformados que están en consonancia con el paradigma de la gobernanza son, a escala subregional:

- Las futuras Estrategias Regionales Territoriales (Regional Spatial Strategies) previstas para Inglaterra, que tendrán un mayor peso que los actuales documentos de orientaciones (Regional Planning Guidance - RPG), ya que su carácter será formal (*statutory*) y las planificaciones a nivel local (Local Development Documents) deben estar conformes con las previsiones de estas estrategias. Esta reforma establecerá en Inglaterra una figura de planificación bastante parecida a los planes territoriales subregionales en Alemania.¹⁸
- El Plan Territorial de Coordinación Provincial, aprobado en 2004 por la Provincia de Bologna (PTCP) en Italia, que contiene normas (*indirizzi, direttive, prescrizioni* —éstas últimas son las más vinculantes), pero también la previsión de un instrumento no formal, los acuerdos volunta-

17. En Alemania el artículo 13 de la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 1998 prevé para la puesta en práctica de los planes de ordenación del territorio la utilización de instrumentos no formales como las estrategias territoriales de escala subregional (Regionale Entwicklungskonzepte) y las redes de cooperación entre ciudades (Städtenetze). La simbiosis y complementariedad de los planes territoriales y los instrumentos informales se demuestra en el caso de la Estrategia de Desarrollo para el espacio metropolitano de Hamburgo (REK, 2000). Muchas de las medidas consensuadas y establecidas en el marco de dicha estrategia se incorporaron en las posteriores revisiones de los planes territoriales subregionales existentes en este espacio complejo (ocupa el territorio de tres *Länder*). Una comparación de las características y diferencias de los instrumentos formales y no formales aplicados en la práctica alemana de ordenación del territorio la realiza Sauerbrey (1999).

18. Véase OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (2004).

rios entre municipios que desean elaborar de forma conjunta un Esquema Director Supramunicipal como marco de referencia de sus respectivos planes urbanísticos (véase el apartado 5.3). Además, en la elaboración del plan desde el primer momento hubo una participación muy amplia y muy activa de los agentes públicos y de los agentes económicos y sociales, fruto de la voluntad de esta provincia de superar la clásica planificación en cascada y apostar por el principio de la coplanificación (*copianificazione*).

De acuerdo con este principio, y con la finalidad de obtener una visión compartida sobre el diagnóstico, los objetivos y las opciones estratégicas del documento preliminar del PTCP y la Evaluación de Sostenibilidad Ambiental y Territorial (VALSAT) de este plan, se celebró durante siete meses una Conferencia de Planificación. En ella participaron, entre otros, las asociaciones de municipios y colectivos relevantes de la sociedad (asociaciones empresariales, sindicatos, consumidores, grupos ecologistas, asociaciones culturales, etc.) y se pudieron obtener importantes consensos sobre: 1) la movilidad (trazado de la nueva autovía tangencial de la ciudad de Bologna (*Passante Nord*), 2) el modelo de desarrollo de los asentamientos (concentración descentralizada/policentrismo funcional) y 3) la localización y las directrices referidas a los ámbitos supramunicipales para actividades productivas y polos funcionales.¹⁹

- Los Esquemas de Coherencia Territorial (Schémas de Cohérence Territorial/SCOT), que desde 1999 se están elaborando en Francia como documento sucesor de los anteriores Esquemas Directores (SD). Estos Esquemas, formulados por las diferentes organizaciones de cooperación intermunicipal (véase la nota 25), comprometen a los planes urbanísticos de los municipios que de forma conjunta han elaborado un SCOT. De todas formas, el contenido de los SCOT define más bien grandes orientaciones que suelen dejar un amplio margen de maniobra al planeamiento urbanístico y, a diferencia de los anteriores SD, ya no contienen una representación cartográfica general de los usos del suelo, aunque, en su caso, identifican los elementos y las áreas que requieren una protección.²⁰

En este sentido, la experiencia europea comparada enseña que los planes territoriales formales siguen siendo instrumentos imprescindibles si se quiere cumplir la función ordenadora de la política de ordenación del territorio. Por

19. En estos polos se concentran funciones y servicios de alta calidad: p. ej., feria, aeropuerto, centro logístico (*interporto*), universidad, hospital, y el CAAB (Centro Agroalimentario de Bologna), uno de los mayores mercados hortofrutícolas de Italia. Véase PROVINCIA DI BOLOGNA (2004).

20. Véase MARCOU (2005).

ello, y tomando en consideración las profundas, extensas y cada vez más rápidas transformaciones que afectan actualmente al suelo, las Comunidades Autónomas deben tener una mayor voluntad política para promover con más decisión que hasta ahora la aprobación y ejecución de los planes de ordenación del territorio.

Esto significa sobre todo incrementar considerablemente el número de planes de ordenación del territorio aprobados. Ha de extenderse a la totalidad del territorio de cada Comunidad la elaboración de planes subregionales. También debe agilizarse la terminación de la elaboración y la tramitación de aquellos planes que se encuentran ya demasiados años en fase de elaboración o «listos para el despegue».²¹

Para ello será necesario que las Comunidades Autónomas mejoren sus capacidades administrativas. En este contexto, elaborar y ejecutar más planes territoriales, requiere, especialmente, una mayor dotación de recursos humanos dedicados a estas tareas. Actualmente, y en comparación, por ejemplo, con la administración de los *Länder* alemanes, los respectivos recursos humanos de las Comunidades Autónomas, tanto en los servicios centrales como periféricos, son muy escasos e insuficientes.

Asimismo, es necesario aplicar instrumentos que permitan no sólo un seguimiento sino también una evaluación de los resultados de los planes territoriales.

Rendir cuentas mediante el establecimiento de mecanismos eficaces de seguimiento y evaluación de las políticas públicas es hoy una *conditio sine qua non* de la buena gobernanza y, por tanto, la política de ordenación del territorio debe prestar atención a la evaluación. Ha de tenerse presente que la legitimidad de las administraciones públicas en los Estados modernos se fundamenta cada vez más en la «legitimidad por rendimientos, que se obtiene produciendo

21. Al menos las Comunidades Autónomas del País Vasco, Andalucía y Canarias empiezan a dar una mayor importancia a la ordenación del territorio. En cada una de ellas, han llegado a aprobarse, especialmente en los últimos años, cinco planes subregionales (situación en febrero de 2006), encontrándose aprobados el respectivo plan regional en el País Vasco (Directrices de Ordenación Territorial de 1997) y Canarias (Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de 2003). En este último caso cabe destacar la voluntad de llegar a un cambio del modelo de crecimiento urbanístico-turístico acontecido hasta ahora en las Islas Canarias, reorientándolo hacia la sostenibilidad, tal y como lo demuestra, por ejemplo, el requisito de analizar y evaluar la capacidad de carga de las zonas turísticas, establecido para los Planes Insulares de Ordenación del Territorio y los planes urbanísticos. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía ha culminado en enero de 2006 su fase de información pública y su aprobación se prevé para el mismo año.

Pero es necesario que esta dinámica se extienda a todas las Comunidades Autónomas y que se cumplan algunas promesas, por ejemplo, el compromiso de redactar los seis (de un total de siete) planes subregionales (planes territoriales parciales) pendientes, que figura en el acuerdo de gobierno firmado en diciembre de 2003 por los tres partidos que integran el actual gobierno de coalición en Cataluña.

políticas, bienes y servicios públicos que respondan a criterios de evaluación de lo público socialmente aceptados».²² Hasta la fecha poco se ha hecho en cuanto a la evaluación de este tipo de planes, y no sólo por el simple hecho de que el objeto a evaluar, el plan territorial respectivo, aún no estaba aprobado sino también por «desentenderse» en gran parte de la ejecución y del seguimiento de los planes aprobados. Por tanto, y tomando como un referente las prácticas de seguimiento y evaluación existentes en Alemania y el Reino Unido, se recomienda realizar, tanto para los planes territoriales regionales como para los subregionales, informes periódicos de seguimiento y evaluación. Estos informes reflejarán en cada momento el estado de ejecución y, sobre la base de un sistema de indicadores, el grado de cumplimiento de los objetivos perseguidos por los planes.

Por último, es necesario que las Comunidades Autónomas adopten un papel más activo en el ejercicio de sus competencias de control en materia de urbanismo. Ha de garantizarse que la actividad urbanística de los municipios esté conforme con la legalidad en todos los sentidos, especialmente, en lo que se refiere al deber de respetar las previsiones recogidas en los planes de ordenación del territorio que les afecten. Para ello, también serán necesarios más medios personales y, en casos de graves y reiteradas irregularidades urbanísticas, también el valor de aplicar como instrumento excepcional la retirada de las competencias urbanísticas a los municipios, si otras vías para recuperar la normalidad urbanística no han dado resultados.²³

4. Segunda propuesta: aplicar mecanismos de compensación financiera intermunicipal e incentivar el planeamiento urbanístico sostenible

4.1. La necesidad de emplear instrumentos financieros en la ordenación del territorio

Las Comunidades Autónomas en el marco de una gobernanza para el desarrollo sostenible de su territorio deberían empezar a aplicar instrumentos financieros en

22. Véase BAÑÓN y CARRILLO (1997: 60).

23. En este contexto, parece que al menos la Junta de Andalucía, bajo el impacto de las irregularidades extremas ocurridas en Marbella, ha comenzado a reforzar el control de la actividad urbanística de los municipios. En virtud de las disposiciones de la Ley de Medidas sobre la Vivienda Protegido y Suelo, aprobada en noviembre de 2005 se creará un nuevo cuerpo de inspectores de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, y se ha procedido a retirar las competencias urbanísticas a Marbella, sin descartar la posibilidad de aplicar este instrumento excepcional también a otros municipios en situación de irregularidad urbanística extrema.

sus políticas de ordenación del territorio. Al igual que en otras políticas públicas, también en el urbanismo y la ordenación del territorio, el apoyo financiero puede ser un recurso potente para estimular la conducta deseada, que sólo por la vía de las normas con frecuencia no se consigue. Una de las dificultades para la aplicación de este tipo de instrumentos consiste en que las buenas prácticas, que podrían ser un referente para las Comunidades Autónomas a la hora de diseñar sus propios instrumentos, son escasas. Por regla general en Europa existen pocas experiencias con los instrumentos financieros, con apenas casos de aplicación concreta, si bien con un creciente debate sobre la conveniencia de la implantación de este tipo de instrumentos. Este panorama es muy diferente en los Estados Unidos donde existen desde hace más de tres décadas experiencias consolidadas, especialmente con uno de estos instrumentos: los derechos negociables de usos del suelo (*transferable development rights/TDR*).²⁴

Uno de los campos en que las Comunidades Autónomas deberían fijar normas para estos instrumentos e impulsar su aplicación por los entes locales es la incentivación de la sostenibilidad del planeamiento urbanístico.

Se trata de ofrecer incentivos a aquellos municipios que desarrollen un planeamiento urbanístico en coherencia con los requerimientos de la sostenibilidad, establecidas por la legislación y/o los respectivos planes en materia de ordenación del territorio. En sentido contrario, deben implantarse desincentivos para municipios que promuevan un crecimiento urbanístico y desarrollo económico no acorde con los criterios de la sostenibilidad. Concretamente, podrían ponerse en funcionamiento mecanismos de compensación (o perecuación) financiera intermunicipal con la finalidad de efectuar una distribución justa de las cargas y beneficios entre los diferentes municipios que se derivan para cada uno de ellos de las determinaciones de los planes territoriales y de la opción elegida por cada municipio para su desarrollo urbanístico y económico.

La justificación de estos mecanismos de compensación reside en la existencia de costes externos positivos o negativos.²⁵ Por ejemplo un municipio que modera su crecimiento urbanístico y económico para cumplir con la sostenibilidad y las respectivas determinaciones de un plan de ordenación del territorio (p. ej., crea y gestiona un parque periurbano en cumplimiento de las determinaciones sobre espacios libres previstas en dicho plan), genera también un *spillover* o efecto externo positivo que beneficia también a los municipios vecinos. Sin embargo, éstos (ni la administración regional, ni los usuarios del parque) no pagan nada a cambio. A la inversa, municipios con un crecimiento

24. Sobre las experiencias con este instrumento en USA y Nueva Zelanda, y su posible aplicación en Suiza véase SÜESS y GMÜNDER (2005). En cuanto al debate sobre la implantación de instrumentos económicos para la protección del suelo véase BUNDESAMT FÜR BAUWESEN y RAUMORDNUNG (2000).

25. Sobre los fundamentos teóricos de los mecanismos de perecuación financiera intermunicipal véase CAMAGNI (1999) y BRUZZO (1999).

urbanístico residencial desmesurado y/o decisiones de localización (de industrias contaminantes, de grandes superficies comerciales, etc.) con una incidencia territorial supramunicipal pueden generar efectos para los municipios colindantes, como contaminación, congestión de las redes de transporte, impactos sobre el comercio minorista, etc., que constituyen costes o efectos externos negativos para dichos municipios.

Otras razones por las que las Comunidades Autónomas deberían fijar normas sobre instrumentos económicos e impulsar su aplicación por los entes locales son el problema de las cargas para la ciudad central y el problema de la deslocalización fiscal. Ambos requieren el establecimiento de mecanismos de compensación financiera para una distribución equitativa de las cargas y beneficios entre los municipios que forman parte de una aglomeración urbana.

Por cargas de la ciudad central se entiende en la economía regional los servicios públicos que ésta presta dentro de una aglomeración urbana en el ejercicio de sus funciones como lugar central (por ejemplo, servicios en el ámbito del transporte, del medio ambiente y de los asuntos sociales). Los beneficiarios directos o indirectos de estos servicios son también la población y las empresas ubicados en otros municipios de la aglomeración, que, sin embargo no contribuyen en la forma debida a la financiación de los costes de su prestación. En un sentido más amplio, el concepto de cargas de la ciudad central incluye también los costes o efectos externos ambientales originados en las entradas y el interior de la ciudad central por las personas que se desplazan en coche particular desde sus domicilios en los municipios de la periferia (primera y segunda corona metropolitana) hacia su centro de trabajo ubicado en la ciudad central.²⁶ En este sentido, han de buscarse fórmulas adecuadas para una distribución más justa de las cargas financieras entre la ciudad principal y los restantes municipios de la aglomeración.

Por otra parte, la compensación financiera intermunicipal a través del establecimiento de una equidad fiscal, dentro de un área metropolitana u otro ámbito supramunicipal, también procede para afrontar la cuestión de la competencia fiscal entre municipios en cuanto a los tipos impositivos. Si determinados municipios intentan atraer a su territorio, con impuestos y tasas inferiores que los municipios vecinos, a empresas, profesionales y residentes, pueden desencadenarse procesos de deslocalización en otros municipios que aplican una carga impositiva superior. Una homogeneización de la carga fiscal para el conjunto de los municipios que forman parte de un área metropolitana u otro ámbito supramunicipal previene el conocido problema del *free-rider*; es decir, de los problemas generados por los individuos o empresas que escapan de la superior presión fiscal de la ciudad central y se localizan en municipios vecinos

26. Véase BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (2005: 2).

con una presión fiscal inferior. No obstante, estos individuos o empresas siguen beneficiándose de las infraestructuras, equipamientos y servicios de la ciudad central a cuya financiación, sin embargo, no contribuyen.

4.2. Iniciativas recientes de la aplicación de instrumentos financieros en la ordenación del territorio

En cuanto a las Comunidades Autónomas, existe hasta la fecha sólo una iniciativa para el uso de un instrumento económico encaminado a la incentiva-ción de la sostenibilidad del planeamiento urbanístico. Es la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comuni-dad Valenciana. La idea básica recogida en el Título IV («Gestión Territorial») de esta ley es la fijación de umbrales de sostenibilidad (sobre la base de un siste-ma de indicadores) que constituyen límites para el planeamiento urbanístico de los municipios en cuanto al consumo de recursos y emisión de contami-nantes. Estos umbrales se fijarán por decreto de la Generalitat valenciana o por los planes subregionales (planes de acción territorial integrados). Si un deter-minado municipio en el marco de su gestión urbanística supera, por causa jus-tificada, los umbrales establecidos, estará obligado a pagar cuotas de sosteni-bilidad que se destinarán a la financiación de programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida, conforme al siguiente reparto:

- a) la mitad a programas o proyectos de esta naturaleza ubicados en el pro-pio municipio, o a otros que le estén vinculados territorialmente y pre-senten índices menores a los umbrales de consumo de recursos y emi-sión de contaminantes, o los reduzcan;
- b) la mitad al Fondo de Equidad Territorial, un fondo finalista para la financiación de proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida que se nutre también de otros recursos.

La previsión expresa de la ley de beneficiar a los municipios colindantes o de vinculación territorial con un modelo de desarrollo acorde con la sostenibi-lidad supone un auténtico elemento de compensación intermunicipal en cuanto a los efectos externos, ya que el municipio que vuelca efectos externos ambientales negativos sobre los municipios de su entorno paga y, a la inversa, se prima a aquellos municipios del entorno que han puesto de manifiesto una «buena conducta» desde el criterio de la sostenibilidad.

Sin embargo, hasta la fecha no se han puesto en práctica las cuotas de sos-tenibilidad. No están aprobados ni el decreto ni los planes de acción territorial. El tiempo dirá si este interesante instrumento, cuya aplicación no es fácil desde el punto de vista político y técnico, llegará a aplicarse en Valencia y encontrará seguidores en otras Comunidades Autónomas.

Otro referente de interés en cuanto a la compensación intermunicipal corresponde a la Provincia de Bolonia en Italia, donde sí hubo la suficiente voluntad política de pasar ya de las previsiones legales y planificadoras a la aplicación mediante acciones concretas.

Partiendo del Plan Territorial de Coordinación Provincial (PTCP) aprobado por la Provincia de Bolonia en 2004 y sobre la base de las respectivas determinaciones de la ley de la Región de Emilia-Romagna en materia de urbanismo y planificación territorial (Ley n. 20/2000), recientemente se ha puesto en práctica la *perecuazione territoriale*. Este instrumento efectúa una compensación intermunicipal de los recursos procedentes de las nuevas localizaciones de actividades productivas secundarias y terciarias previstas en los objetivos y estrategias del PTCP (los 27 polos funcionales y los 14 ámbitos supramunicipales para la implantación de actividades productivas). Cualquier nuevo proyecto de desarrollo de actividades industriales, comerciales y terciarias llevado a cabo de acuerdo con las previsiones del PTCP, conduce automáticamente a un reparto de los ingresos y gastos a nivel intermunicipal. De este modo llega a ser indiferente para las finanzas de un determinado municipio si las respectivas actividades se localizan en su propio término o en el de otros municipios.

La compensación intermunicipal se instrumenta a través de la constitución de un *Fondo de Compensación* sobre la base de *acuerdos territoriales* firmados por los municipios respectivos. A través de este Fondo se distribuyen de forma equitativa los recursos procedentes de la gestión urbanística (licencias, etc.) y de ingresos fiscales (el ICI, homólogo del IBI) derivados de las nuevas implantaciones productivas, secundarias y terciarias. Hasta la fecha se han firmado dos Acuerdos Territoriales para ámbitos productivos supramunicipales, para la Asociación de Municipios Quattro Castelli (4 municipios) y la Asociación de Municipios Valle dell'Idice (3 municipios). Asimismo, desde enero de 2005 funcionan dos Fondos de Compensación Intercomunal.

Otro de los pocos casos en Europa de la aplicación real de un instrumento de compensación financiera intermunicipal, que podrían ser un referente para la práctica en España, lo representa la homogeneización de la tasa profesional (hasta cierto punto comparable con el impuesto de actividades económicas), introducida en Francia por la Ley de 12 de julio de 1999 relativa a la simplificación y el impulso de la cooperación intermunicipal (Loi Chevènement).

Uno de los grandes objetivos de esta ley es la potenciación de la solidaridad territorial. Para ello la ley establece que la tasa profesional, que representa una parte importante de la fiscalidad local (más de un 60 % de los ingresos tributarios), sea homogénea en la totalidad del ámbito territorial configurado por los diferentes tipos de organizaciones intermunicipales (comunidades urbanas, comunidades de aglomeración y comunidades de municipios),²⁷ convirtiéndose

27. Las *comunidades urbanas* agrupan varios municipios que en su conjunto alcanzan más de 500.000 habitantes. Las *comunidades de aglomeración* son ámbitos urbanos de más de

de esta forma en la tasa profesional única (Taxe Professionnelle Unique-TPU). El componente de solidaridad de la TPU consiste en que se implanta en la totalidad del territorio de la respectiva comunidad un instrumento de equidad fiscal que permite atenuar la competencia fiscal entre municipios. Una parte de la recaudación obtenida por la TPU se utiliza para financiar la llamada Dotación de Solidaridad Comunitaria (Dotation de Solidarité Communautaire), cuyos recursos se reparten entre los municipios integrantes de la respectiva comunidad según criterios fijados con mayoría de dos tercios por el Consejo de la comunidad, teniendo en cuenta, especialmente, el peso poblacional, el potencial fiscal por habitante y la importancia de las cargas de cada municipio.

5. Tercera propuesta: aprovechar las ventajas de la cooperación intermunicipal

5.1. Por qué es necesaria la cooperación intermunicipal

La cooperación intermunicipal es necesaria por las profundas repercusiones que se derivan para los territorios de diferentes escalas de dos procesos: la globalización y la suburbanización.

Las consecuencias de ambos procesos, que con especial fuerza desde la década de los noventa han cambiado el escenario y creado un nuevo entorno en el que tienen que moverse los entes locales, explican en gran parte las razones que aconsejan buscar cada vez más la vía de la cooperación intermunicipal para resolver cuestiones que, por su escala territorial y por los recursos y capacidades de acción requeridos, los municipios por sí solos ya no son capaces de afrontar.

La globalización de los mercados y de la internacionalización de la producción y de los servicios ha aumentado notablemente la competencia entre los territorios (Estados, regiones o entre ciudades). La competencia entre los lugares de producción para atraer empleos, capitales e inversiones es cada vez más fuerte. Esta competencia no afecta tanto a ciudades individualmente sino, en la mayoría de los casos, a regiones enteras, de modo que, a escala europea e internacional más que ciudades son regiones urbanas enteras que compiten entre sí. La influencia de las grandes empresas multinacionales en la vida económica obliga a las ciudades a un *benchmarking* continuo para identificar y resaltar sus puntos fuertes.

50.000 habitantes, reagrupados alrededor de la capital departamental o de un municipio con más de 15.000 habitantes. Las *comunidades de municipios*, a diferencia de las comunidades urbanas y de aglomeración, no están definidas por valores demográficos y pueden tener una duración limitada en el tiempo. Sobre todas estas fórmulas institucionales de la cooperación intermunicipal en Francia véase FONT (2002).

A su vez, frente a factores clásicos de localización (calidad de las infraestructuras de transporte, disponibilidad de suelo industrial, formación de la mano de obra, la oferta de incentivos económicos o fiscales, etc.) son cada vez más importantes los llamados factores «blandos» de localización. Entre ellos figuran la existencia en un determinado territorio de centros de investigación, de un *milieu* creativo e innovador y de un entorno administrativo eficaz o la calidad de un lugar en cuanto a las condiciones ambientales y la calidad de la oferta de viviendas, escuelas y oportunidades de ocio y cultura. Y precisamente estos factores, que se refieren tanto a las necesidades específicas de las empresas como a las exigencias y preferencias en cuanto a calidad de vida de sus directivos y cuadros altamente cualificados, y que son especialmente relevantes para la localización de empresas de sectores punta, no suelen estar disponibles en el territorio de una única ciudad, sino que se ubican en un contexto espacial más amplio, la región urbana (o un ámbito regional más amplio) que incluye a un conjunto de municipios.

Por ello, las empresas, a la hora de decidir una nueva localización, la permanencia o, en su caso, la deslocalización en un determinado lugar de sus plantas de producción o unidades directivas (*headquarter functions*), no tienen en cuenta los factores de localización sólo de un único término municipal sino de los que existen en un ámbito geográfico más amplio. Además, la atracción de grandes empresas con sedes en las distintas zonas suburbanas se consigue más fácilmente cuando existe una integración institucional a nivel del área metropolitana o región urbana, porque esta integración contribuye a reducir los costes de implantación.²⁸

Por todo lo anterior, la globalización configura un entorno que impone a los municipios un ritmo vertiginoso y exigencias cada vez más intensas para sus iniciativas destinadas a mantener o mejorar su capacidad de ser competitivos. En muchos casos el esfuerzo en solitario de cada uno no aporta los recursos o la masa crítica necesarios. Por ello, municipios, que no se conforman con una estrategia meramente reactiva de adaptación a los cambios sino que adoptan un enfoque proactivo, apuestan por la vía de la cooperación territorial bajo el lema «cooperar para competir juntos mejor». Así, intercambian información y experiencias, comparten recursos (financieros, técnicos y humanos), emprenden proyectos comunes, realizan de forma conjunta la elaboración y puesta en práctica de estrategias y planificaciones, y prestan colectivamente determinados servicios públicos a los ciudadanos. Pero sobre todo, la cooperación intermunicipal suele dotarse de fórmulas organizativas no formales (por ejemplo, redes de cooperación entre ciudades) o con un mayor grado de institucionalización (mancomunidades, áreas metropolitanas, comarcas). Su finalidad es generar espacios geoeconómicos más amplios que posibiliten la generación y el apro-

28. Véase PARRADO (2004: 2).

vechamiento de economías de escala, de complementariedades y de efectos sinérgicos (*sinergetic surplus*) entre los municipios cooperantes, contribuyendo así a racionalizar y optimizar, en términos de eficiencia y eficacia, los diferentes recursos utilizados.

La segunda razón de la necesidad de la cooperación intermunicipal se deriva del proceso de suburbanización (o periurbanización), es decir la aparición de la ciudad difusa, que ocupa espacios cada vez más extensos y que se caracteriza por el predominio de bajas densidades y un crecimiento discontinuo o a saltos. Pero, sobre todo, posee una estructura policéntrica, de modo que la ciudad difusa está compuesta por varios conglomerados urbanos que pertenecen, por regla general, a diferentes términos municipales.

En esta ciudad difusa, como nueva forma física de las grandes aglomeraciones urbanas o áreas metropolitanas en la sociedad postmoderna, se plantean interdependencias entre la ciudad central y los municipios de su entorno, con un conjunto de problemas complejos, entre ellos las cargas cada vez mayores para la ciudad central (véase el apartado 4.1) y las crecientes externalidades socioeconómicas y medioambientales (por ejemplo, excesivo consumo, fragmentación y sellado de suelos, congestión del transporte público y privado). Todos estos problemas superan los límites físicos (términos municipales) y competenciales de los municipios y requieren un tratamiento unitario mediante la coordinación, cooperación y planificación conjunta a una escala territorial local intermedia. Pero este tratamiento unitario necesario es imposible mientras subsiste la situación generalizada del divorcio entre el espacio funcional, de clara escala supramunicipal, y el espacio de la acción política-administrativa a nivel local, centrado habitualmente en el propio término municipal. Sólo con una perspectiva metropolitana o de región urbana, que apuesta por la recomposición de la coherencia entre el espacio funcional y el ámbito político-administrativo, por ejemplo, mediante la creación de una única autoridad metropolitana, las planificaciones públicas (planeamiento urbanístico, creación de infraestructuras) y la prestación de servicios (transporte público, ciclo del agua y residuos sólidos) pueden operar con el máximo grado de eficiencia y equidad.²⁹

En los países europeos de nuestro entorno, los entes locales suelen ser más conscientes de la creciente necesidad y de las ventajas de la cooperación intermunicipal. Contando con impulsos y apoyos desde las instancias regionales y estatales, cada vez más están poniendo en marcha diferentes fórmulas de cooperación intermunicipal.

Estas fórmulas de cooperación intermunicipal, que se comentarán en los apartados siguientes, son principalmente:

- Redes de cooperación entre ciudades.

29. Véase PARRADO (2004: 2) y SORRIBES MONRABAL (1999).

- Acuerdos para compatibilizar el planeamiento urbanístico entre municipios próximos.
- Nuevas estructuras institucionales para el gobierno y la planificación territorial de las áreas metropolitanas.
- Mancomunidades de planificación territorial para la formulación y ejecución de los planes subregionales de ordenación del territorio.

Sin embargo en España el panorama es bastante diferente. Las redes de cooperación entre ciudades son todavía un instrumento prácticamente inédito. Aunque existen algunas redes temáticas,³⁰ apenas se encuentran en España redes de cooperación entre municipios geográficamente cercanos entre sí y que configuran un espacio supramunicipal de acción común para promover estrategias y proyectos conjuntos para el desarrollo económico y territorial apenas se encuentran en España.³¹

En cuanto a la compatibilización del planeamiento urbanístico entre municipios vecinos, en España hasta la fecha no se registra un gran interés por iniciativas de cooperación intermunicipal a tal efecto. La descoordinación, la generación de externalidades negativas y un clima de competencia mutua son frecuentemente las características de la actuación urbanística a nivel local. Como ejemplo del escaso interés por la compatibilización mutua del planeamiento urbanístico entre municipios colindantes puede servir el hecho de que aún no ha sido utilizado por ningún municipio de Andalucía la figura del Plan de Ordenación Intermunicipal. Este plan está previsto en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía de 2002. Su objeto es establecer, con las determinaciones propias de un Plan General de Ordenación Urbanística, la ordenación de áreas concretas,

30. Por ejemplo, la Red de Ciudades Sostenibles de Andalucía o la Red Andaluza de Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial (RADEUT). Asimismo existe la red C-6, a la que pertenecen las ciudades de Barcelona, Montpellier, Palma de Mallorca, Toulouse, Valencia y Zaragoza. Constituye una cooperación transfronteriza en la macrorregión pirenaica mediterránea, que afecta a más de 16 millones de habitantes y que centra sus actividades en el turismo, la revitalización de los centros históricos, el medio ambiente, el Europolo universitario, la informática y gestión municipal, las redes de comunicación y el deporte.

31. Un ejemplo para una red de este tipo aporta, con reservas (por su larga extensión en forma lineal que hace que también ciudades muy alejadas entre sí se conviertan en socios de la cooperación), la Red de Cooperación de Ciudades en la Ruta de la Plata. Se trata de una asociación voluntaria constituida por ciudades ubicadas en la denominada Ruta de la Plata, identificada a este fin con la carretera nacional N-630 Gijón-Sevilla, para la actuación conjunta en la defensa y promoción de sus recursos turísticos, culturales y económicos. Otro ejemplo sería la Xarxa Barcelona Municipis de Qualitat instaurada por la Diputación de Barcelona. Esta red está impulsando un nuevo estilo de relaciones con los municipios de su ámbito territorial. El sistema de trabajo en red, la concertación de las actuaciones y el uso de técnicas avanzadas de evaluación son, entre otros, elementos centrales en esta red de cooperación.

integradas por terrenos situados en dos o más términos municipales colindantes, que deban ser objeto de una actuación urbanística unitaria.

Asimismo, frente a la tendencia de un renacimiento de las instituciones de nivel metropolitano en varios países europeos, en España se constata una situación de desmantelamiento total de los entes metropolitanos plurifuncionales.

Este hecho constituye probablemente el defecto más grave de la cooperación territorial en España. Una de las razones de mayor peso, no la única, de la desaparición de estos entes en España fue de naturaleza política. Los nuevos gobiernos autonómicos quisieron deshacerse por razones políticas de posibles competidores, porque percibieron los entes metropolitanos, por su peso económico, demográfico y electoral, como un hecho incómodo o, incluso, amenazador para el propio protagonismo y la consolidación de su proceso de creación de una nueva institucionalidad (*institution building*).

Por ejemplo, en Barcelona se planteaba un caso similar al de la disolución de la Greater London Authority (GLA, en poder del Labour Party) en 1986 por el Gobierno conservador de Margaret Thatcher. El fondo de la cuestión fue el antagonismo entre un partido socialdemócrata (PSC), que dominaba el ente metropolitano, y un partido de corte centrista-conservador (CiU), que gobernaba en la Comunidad Autónoma de Cataluña. Así, la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, que existía desde 1974, fue disuelta en 1987. La misma suerte corrieron los entes metropolitanos en Madrid (Coplaco, disuelto en 1983), Bilbao (Corporación Administrativa Gran Bilbao, disuelta en 1980) y Valencia (Corporación Metropolitana Gran Valencia, disuelta en 1986). Si bien en el caso de Valencia en 1986 se creó por la Ley 12/86 el Consell Metropolità de l'Horta, este organismo, tras el cambio del signo del poder en la Comunidad Valenciana, también fue suprimido mediante la aprobación de la Ley 8/1999.³²

En lo que se refiere a las comarcas y las mancomunidades junto a las áreas metropolitanas previstas como modalidades de cooperación intermunicipal por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, cabe señalar, en primer lugar, que las comarcas hasta la fecha se han creado sólo en cinco comunidades autónomas.³³ En segundo lugar, que las 937 mancomunidades³⁴ en

32. Además existen sólo unos pocos entes metropolitanos sectoriales en España. Actualmente sólo funcionan cuatro entes metropolitanos de este tipo: la Entitat Metropolitana del Transport y la Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus, ambos en Barcelona, así como la Entitat Metropolitana para el Tratamiento de Residuos y la Entitat Metropolitana de Servicios Hidráulicos, ambas en Valencia y creadas en virtud de la Ley 2/2001 de Creación y Gestión de Áreas Metropolitanas de la Comunidad Valenciana.

33. Según RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, MENÉNDEZ FERNÁNDEZ y CADENAS NEVADO (2005), existen actualmente en España 135 comarcas: 41 en Cataluña (Ley de 1987), 33 en Aragón (Ley de 1993), 53 en Galicia (Ley de 1996), una en Castilla-León (El Bierzo) y otras siete en el País Vasco (*cuadrillas*).

34. Véase RIERA FIGUERAS, HAAS y AMER CAPDEVILA (2005).

su mayoría se han creado en ámbitos rurales y su finalidad principal suele ser la prestación conjunta de servicios (agua, residuos sólidos, limpieza, sanidad, educación, etc.) y la ejecución en común de obras. El número de mancomunidades creadas para la promoción económica y turística es creciente pero mucho menor, y en el ámbito de la planificación urbanística intermunicipal, apenas existen ejemplos.³⁵

Todo lo anterior corrobora que en España la cooperación intermunicipal, en general y especialmente en relación con la ordenación del desarrollo urbanístico-territorial, todavía se practica poco. La raíz de ello parece ser la debilidad de la cultura de cooperación entre los tomadores de decisiones del sistema político-administrativo local. Lo que domina a escala municipal son planteamientos más acordes con visiones estrictamente centradas en el propio municipio (un tipo de «*campanilismo*» para decirlo con un término italiano), la competencia de todos contra todos, la rivalidad mutua y la percepción continua de (verdaderos o presuntos) agravios comparativos. Parece que en España, los municipios aún no se han dado cuenta de manera suficiente de que, en determinadas cuestiones conviene seguir la filosofía o estrategia «cooperar para competir todos mejor», un requisito imprescindible para afrontar con éxito los múltiples retos que se derivan de la globalización para los entes locales. Hasta hoy sólo unos pocos dirigentes locales con la suficiente visión de futuro apuestan de forma decidida por esta estrategia.

En definitiva, por el todavía escaso desarrollo de la cooperación intermunicipal en España, especialmente en el ámbito de la planificación urbanística-territorial, así como por los resultados positivos o, al menos aceptables, que con las diferentes formulas de cooperación intermunicipal se están consiguiendo en los países europeos de nuestro entorno, se considera necesario avanzar en España en la aplicación de estas fórmulas, si el objetivo es conseguir una relación más efectiva entre la escala regional-local en el ámbito de la ordenación del territorio.

5.2. Impulsar la creación de redes de cooperación entre ciudades

Redes de cooperación entre ciudades próximas, que operan como un espacio de acción conjunta a escala supramunicipal para promover estrategias y proyectos comunes para el desarrollo económico y territorial, se han creado en varios países europeos.³⁶ Destacan claramente Alemania y Francia, donde ope-

35. Entre los pocos ejemplos pueden señalarse la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona así como la Mancomunidad de Servicios de Arquitectura y Urbanismo de la Sierra Norte (Comunidad de Madrid).

36. Sobre el concepto de las redes de cooperación entre ciudades, los objetivos, fórmulas organizativas y ámbitos de acción de estas redes, así como una valoración de las experiencias obtenidas por estas redes en Alemania y Francia, véase HILDENBRAND SCHEID (2005 y 1999).

ra el mayor número de redes (más de 40 en Alemania y más de 30 en Francia). Asimismo cabe resaltar que en ambos países las redes creadas por iniciativa de los propios municipios recibieron importantes impulsos y un apoyo técnico y financiero por la política de ordenación del territorio de las regiones y del Estado.

Este tipo de redes no son una fórmula de cooperación regulada por el derecho público sino que se trata de un instrumento informal pactado y de carácter voluntario, que descansa sobre relaciones de confianza mutua. Frente a las demás formas de cooperación intermunicipal, el carácter informal de este tipo de redes les da las ventajas que se derivan de una mayor flexibilidad (p. ej., en cuanto a número de socios, la permanencia en o la salida de la red, la coexistencia de la cooperación con la competencia mutua entre los socios en otros asuntos). No obstante, las redes de cooperación entre ciudades poseen también elementos formales en cuanto a su organización y su forma de trabajar.³⁷ En una fase madura, algunas redes optan por una forma jurídica de organización.³⁸

Las redes de cooperación entre ciudades son, fundamentalmente, una estrategia para afrontar mejor la creciente competitividad que existe entre los diferentes territorios en el contexto de la globalización. Por ello, su *leitmotiv* puede sintetizarse en la frase «cooperar para competir todos juntos mejor» y por este motivo sus campos de acción dominantes suelen ser la promoción económica y el marketing urbano y regional, con el objetivo de atraer inversiones de empresas, turistas, residentes y todo tipo de eventos culturales, deportivos, etc. Otros ámbitos de actuación frecuentes de las redes son: 1) la elaboración de una estrategia de desarrollo económico y territorial para el espacio geográfico en el que se desarrolla la red, 2) la gestión intermunicipal de suelos (p. ej., información y coordinación respecto a la implantación de grandes superficies comerciales), 3) la planificación y gestión conjunta de incubadoras de empresas, parques de empresas o centros tecnológicos, 4) el desarrollo de las infraestructuras y servicios en el ámbito del transporte, 5) la promoción turística y 6) la cultura.

Más que hasta ahora, los responsables político-administrativos a nivel local deberían considerar la necesidad y las ventajas de una acción conjunta a escala intermunicipal en forma de redes de cooperación entre ciudades. Además, las experiencias en Alemania y Francia enseñan que desde las instancias regionales el apoyo a esta vía de cooperación es posible, útil y ha dado buenos resultados.

37. El establecimiento de dos niveles operativos de la red, un nivel político (reuniones de alcaldes, Junta Directora, etc.) y un nivel técnico (comisiones, grupos de trabajo, etc.).

38. En la fase madura de la red, en algunos casos, se produce la transición hacia una organización formal (asociaciones registradas de derecho civil, agencias de desarrollo en forma de S.L., etc.) o la conversión de la red en una figura de cooperación intermunicipal con arreglo al derecho público (p. ej., mancomunidad).

En este sentido, en España, desde las Comunidades Autónomas o, en su caso, las diputaciones provinciales podrían instrumentarse diferentes tipos de ayudas para propiciar la iniciativa de los municipios de crear estas redes y coadyuvar a su consolidación:³⁹

- La prestación de información y asesoramiento sobre las mejores prácticas que existen, a nivel internacional y en cada momento, en el ámbito de las redes de cooperación entre ciudades. Por ejemplo, podría crearse un tipo de observatorio de redes de ciudades.
- La implantación de una «red de redes», que podría trabajar en dos campos:
 - la creación y gestión continua de una página web conjunta en Internet de las diferentes redes de cooperación entre ciudades radicadas en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma, y
 - la celebración de eventos (jornadas, talleres, seminarios, etc.) para aportar foros de encuentro directo para el debate e intercambio de experiencias, tanto entre las redes de cooperación entre ciudades dentro de la respectiva Comunidad Autónoma, como entre éstas y las redes existentes fuera de su territorio.
- El posible acceso de las redes de cooperación entre ciudades a los cauces de participación relacionadas con la elaboración e implementación de determinadas políticas de la Comunidad Autónoma.
- La asunción por parte de la Comunidad Autónoma del papel de moderador en temas de especial complejidad y/o dificultad para las redes de cooperación, cuando así lo solicitan los municipios miembros de la respectiva red.
- Acciones encaminadas a propiciar que las redes de cooperación entre ciudades practiquen en la mayor medida posible la cooperación pública-privada, ya que las evidencias empíricas indican que este tipo de redes generan innovaciones con mayor facilidad.
- La cofinanciación por parte de la Comunidad Autónoma del acompañamiento científico de las redes de cooperación entre ciudades. Este acompañamiento se realiza, como ha sido el caso en varias redes alemanas, por un agente externo (universidad, centro de investigación, consultora) y comprende, entre otras, las tareas de seguimiento (*monitoring*) y evaluación de las acciones de la red así como la oferta de formación en métodos de cooperación.
- El apoyo financiero a las redes de ciudades para proyectos piloto seleccionados que se consideren de especial interés desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma.

39. Véase HILDENBRAND SCHEID (2005).

5.3. Compatibilizar el planeamiento urbanístico entre municipios próximos sobre la base de acuerdos

En las ciudades de tamaño mayor y con una dinámica elevada de crecimiento muchas de las cuestiones ligadas a su desarrollo urbanístico trascienden claramente los límites de su respectivo término municipal. Ningún municipio por sí solo puede afrontar de forma adecuada estas cuestiones. Cada vez más se hace necesaria una visión a escala supramunicipal del propio desarrollo urbanístico, que engloba los municipios colindantes o del entorno más amplio y conduce a realizar un planteamiento unitario en cuanto al diagnóstico, las estrategias y las acciones a emprender.

En este sentido, en España, los propios municipios deberían tomar la iniciativa para ensayar otras vías de cooperación intermunicipal encaminadas a coordinar y compatibilizar su planeamiento urbanístico con el respectivo planeamiento de los municipios de su entorno inmediato o, en su caso, más amplio. Estas vías son también necesarias por razones de escala, porque en determinados casos los ámbitos territoriales de los planes de ordenación del territorio subregionales resultan demasiado grandes para tratar con el suficiente grado de detalle los problemas de ordenación que se plantean en espacios de menor dimensión.

Dentro de la experiencia europea comparada, una buena práctica de cooperación intermunicipal urbanística, que acaba de arrancar y puede servir como un referente para futuras iniciativas de este tipo en España, la ofrece la Provincia de Bolonia. Sobre la base del artículo 15 de la ley de la Región de Emilia-Romagna en materia de urbanismo y planificación territorial (Ley n.º 20/2000), y partiendo de las determinaciones respectivas del Plan Territorial de Coordinación Provincial (PTCP) aprobado por la Provincia de Bolonia en 2004, se están poniendo en práctica acuerdos territoriales firmados por las asociaciones de municipios para elaborar de forma asociada los planes estructurales (PSC, plan general de ordenación urbanística) y constituir una oficina de planificación común para la redacción y gestión de los mismos.⁴⁰

Estas asociaciones de municipios elaboran, simultánea y conjuntamente, un esquema estructural unitario para asumir y concretar para su propio territorio las opciones estratégicas del PTCP (en cuanto a las infraestructuras de la movilidad, los polos funcionales, y los ámbitos productivos y comerciales supramunicipales) y, sobre todo, para alcanzar, desde una perspectiva de un desarrollo urbano y territorial sostenible, una visión compartida y un consenso sobre el diagnóstico

40. Los 60 municipios de la provincia, para superar la competencia mutua y practicar la cooperación, se han agrupado en nueve asociaciones y uniones de municipios, por iniciativa propia y con el apoyo de incentivos financieros y de la asistencia técnica y jurídica de la Región de Emilia-Romagna, de acuerdo con las respectivas previsiones de la Ley n.º 11 de 2001 de esta región.

de las oportunidades y retos, los objetivos y las estrategias principales que deben orientar el futuro desarrollo de su territorio. Partiendo de este esquema estructural común, cada municipio, posteriormente, redacta su propio PSC.

El grado de implementación de esta novedosa práctica es bueno y, en gran parte, un resultado de la cultura de cooperación que a lo largo de las últimas décadas ha llegado a desarrollarse y consolidarse en la Provincia de Bologna. Ya seis asociaciones de municipios han firmado sus acuerdos territoriales y están elaborando su respectivo esquema estructural.⁴¹ El caso más avanzado es la asociación formada por los municipios Castel di Casio, Gaggio Montano y Porretta Terme, que ya tiene terminado su esquema estructural. Sobre la base de este esquema cada uno de estos municipios ha redactado su propio PSC, habiendo sido aprobados conjuntamente los materiales preliminares de los tres PSC en el ámbito de una única Conferencia de Planificación, de acuerdo con lo previsto por el art. 14 de la Ley n.º 20/2000.

5.4. Crear nuevas estructuras institucionales para el gobierno y la planificación territorial de las áreas metropolitanas

Siempre ha sido una tarea difícil, por su complejidad técnica y los intereses políticos afectados, crear estructuras institucionales metropolitanas para dar un tratamiento unitario a cuestiones que por su trascendencia supramunicipal requieren un gobierno y una planificación a esta escala territorial. Algunas experiencias europeas lo demuestran claramente.

En Holanda por ejemplo los intentos de implantar las ciudades-provincia, cuya creación, sobre la base de negociaciones entre los municipios involucrados, habían promovido las ciudades de Amsterdam y Rotterdam, fracasaron. Entre otras razones porque los municipios en el entorno de estas dos grandes ciudades no estaban dispuestos a perder poderes en materias estratégicas (como la promoción económica y el desarrollo urbanístico) y, sobre todo, porque los ciudadanos en los respectivos referéndum rechazaron la prevista desaparición de antiguos municipios de varios siglos.⁴² Asimismo, en Italia, las ciudades metropolitanas (*Città Metropolitana*) previstas por la Ley estatal n.º 142 aprobada en 1990 tampoco consiguieron arrancar. Por una parte esta ley tenía un carácter rígido, por establecer un modelo único de áreas metropolitanas; por otra parte hubo resistencias políticas, por ejemplo en Milán y Roma, donde la

41. Estas seis asociaciones son: 1) Comuni di Terre di Pianura, 2) Comuni Reno Galliera, 3) Comuni di Valle dell'Idice, 4) Comuni del nuovo Circondario Imolese, 5) Comuni Terre d'Acqua, 6) Castel di Casio, Gaggio Montano, Porretta Terme. Véase <http://cst.provincia.bologna.it/ptcp/accordi.htm>

42. Sobre los detalles del fracaso de crear un Gran Amsterdam o un Gran Rotterdam véase LEFÈVRE (2001: 6) y SALET (2003).

reforma institucional prevista para la escala metropolitana dio lugar a confrontaciones entre la región, la provincia y la respectiva ciudad principal.⁴³

No obstante, en el Reino Unido, Alemania y Francia se han creado nuevas estructuras metropolitanas desde mediados de los años noventa, que constituyen fórmulas institucionales menos ambiciosas, más flexibles y acordes con las características socioeconómicas, territoriales y del entorno político-administrativo existentes en cada ámbito metropolitano. Estas nuevas instituciones metropolitanas, por regla general, funcionan y generan resultados. Por ello podrían servir de referente a las Comunidades Autónomas, para desarrollar nuevas iniciativas a fin de afrontar la asignatura pendiente de establecer un diseño institucional adecuado para el gobierno y la planificación de sus áreas metropolitanas.

En este contexto, han de destacarse especialmente dos hechos. En primer lugar, en todos los casos estas instituciones metropolitanas están ejerciendo activamente su competencia para la planificación territorial del espacio metropolitano y han llegado a aprobar el respectivo plan o estrategia. En segundo lugar, en el caso de Alemania, los *Länder* no han percibido a los nuevos entes metropolitanos como competidores potenciales, sino que han tenido la voluntad política de aprobar las leyes respectivas para la creación de dichas instituciones.

El caso más conocido del renacimiento de instituciones metropolitanas lo ofrece el Reino Unido. Londres, que entre 1965 y 1986 contaba con un gobierno metropolitano, el Greater London Council (GLC), disuelto por motivos políticos por el gobierno conservador de Margaret Thatcher, posee de nuevo una institución metropolitana. En el marco de la descentralización regional (*devolution*)⁴⁴ y reforma del gobierno local promovidas por el gobierno socialdemócrata de Tony Blair se creó en 1999 por ley, y tras un referéndum celebrado el 7 de mayo de 1998, la Autoridad del Gran Londres (Greater London Authority, GLA). Esta institución se compone de un alcalde elegido directamente y de una pequeña asamblea de 25 miembros, elegidos separadamente ambos por un periodo de cuatro años. La capacidad fiscal de la GLA es muy limitada, ya que no puede establecer impuestos propios y, grosso modo, su personal es diez veces menor que el del anterior GLC.⁴⁵ Las competencias, también bastante menores que las del GLC, las ejerce la GLA en las siguientes materias: planificación territorial y urbanística, desarrollo económico y rehabilitación urbana, transporte, medio ambiente, promoción del turismo, servicios contra incendios, inversiones directas, policía, deportes, cultura y salud pública. El alcalde es el responsable de desarrollar las estrategias

43. Sobre los detalles de esta confrontación véase LEFÈVRE (2001:17-18).

44. La *devolution* que afecta a Escocia, Gales e Irlanda del Norte arrojó como resultado más significativo la constitución de gobiernos propios en Escocia y Gales tras las elecciones en mayo de 1999 a los respectivos parlamentos regionales.

45. Véase LEFÈVRE (2001: 17) y THORNLEY (2003).

de la GLA en materia de planificación, desarrollo económico, transportes, medio ambiente y cultura. Así, cabe destacar que en 2004 se aprobó la Estrategia de Desarrollo Territorial del espacio metropolitano de Londres (Spatial Development Strategy-SDS. The London Plan).

También en las grandes aglomeraciones urbanas de Alemania se han dado nuevos pasos a la creación de estructuras político-administrativas de escala metropolitana. Los casos de Stuttgart, Hannover y Frankfurt demuestran la voluntad de los *Länder* de aprobar leyes para crear nuevas fórmulas institucionales de cooperación para afrontar los problemas de las áreas metropolitanas.

En este sentido, mediante la Ley de 7 de febrero de 1994, aprobada por el Parlamento del Land de Baden-Württemberg, se creó la Región de Stuttgart (Verband Region Stuttgart). Posteriormente, este nuevo ente metropolitano se ha visto potenciado en sus funciones por la aprobación de la Ley de octubre de 1999. La Región de Stuttgart es un ente de derecho público y cuenta con un parlamento propio (Regionalversammlung) elegido directamente por los ciudadanos cada cinco años. A su vez este órgano elige, entre sus miembros y para un período de cinco años, el presidente de la región (Verbandsvorsitzender).

La región ejerce competencias obligatorias y competencias voluntarias. Las competencias obligatorias son la elaboración y aprobación del Plan de Ordenación del Territorio (Regionalplan), del Plan Marco Paisajístico (Landschaftsrahmenplan) y del Plan Regional de Transporte, la promoción económica regional, el transporte público de interés regional, partes de las tareas relacionadas con la gestión de residuos urbanos y el marketing turístico regional. Las competencias voluntarias (asumibles por decisión de la asamblea regional con mayoría de dos tercios) son la organización y coordinación de eventos culturales y deportivos, de congresos y de ferias de interés regional, así como tareas relacionadas con temas de carácter horizontal (Europa, sostenibilidad e igualdad). Cabe resaltar que el plan de ordenación del territorio se aprobó ya en 1998 y, posteriormente, ha sido objeto de varias modificaciones relacionadas con temas como la localización de instalaciones de energía eólica o de grandes superficies comerciales.

Otro ejemplo de un ente metropolitano de reciente creación en Alemania es Hannover. El 5 de junio de 2001 el Parlamento del *Land* de Baja Sajonia aprobó la Ley para la creación de la Región de Hannover (*Region Hannover*). La Región de Hannover es un ente local territorial y jurídicamente es sucesor de la Provincia (*Landkreis*)⁴⁶ de Hannover y de la Mancomunidad de Gran Hannover, que fueron disueltas. Sus órganos son un consejo, una asamblea y un presidente. La Asamblea se elige directamente por los ciudadanos por un período de cinco años. Las competencias más relevantes las ejerce la región en

46. Los *Landkreise* (distritos rurales) representan el nivel superior de entes locales en Alemania.

las materias de planificación territorial y urbanística, transporte público, sanidad, educación, asistencia social, gestión de residuos y saneamiento de aguas. Actualmente se está elaborando para la ordenación del territorio de la región el plan previsto, aplicándose hasta su aprobación el plan de ordenación del territorio subregional, aprobado en 1996 por el ente supramunicipal antecesor de la Región de Hannover.

También en Frankfurt se consiguió implantar una nueva fórmula institucional para abordar las cuestiones metropolitanas. Así, el 19 de diciembre de 2000, el Parlamento del *Land* de Hesse aprobó la Ley sobre el fortalecimiento de la cooperación municipal y planificación en la Región Ballungsraum Frankfurt/RheinMain, espacio metropolitano configurado por la ciudad de Frankfurt y los 74 municipios de su entorno. Esta nueva institución para la región urbana de Frankfurt no cuenta como sus homólogos de Hannover y Stuttgart con una legitimidad política directa. Los miembros de su asamblea (Rat der Region) no son elegidos por los ciudadanos sino que está integrada por los alcaldes de los municipios y los dirigentes de los distritos rurales (Landkreise) o representantes elegidos por las asambleas de los municipios y de los distritos rurales. Sus competencias más relevantes son la promoción económica y el marketing regional, la planificación y gestión del transporte, los equipamientos deportivos y recreativos, el abastecimiento y saneamiento de agua, la gestión de los residuos sólidos urbanos, las instituciones culturales y el impulso de la estrategia Parque Regional (Regionalpark Rhein-Main). Como vía para el ejercicio de estas competencias la ley establece la cooperación intermunicipal voluntaria a través de asociaciones de derecho público o sociedades de derecho privado. Para el caso de que estas fórmulas voluntarias no lleguen a entrar en funcionamiento el gobierno del *Land* se reserva el derecho de crear asociaciones intermunicipales obligatorias.

Entre las acciones ya puestas en marcha ha de resaltarse, por su interés para el desarrollo territorial sostenible, la estrategia Parque Regional, aplicada en los últimos años también en otras áreas metropolitanas alemanas (p. ej., Berlín).⁴⁷ Representa un instrumento informal, centrada en la cooperación pública-privada y dirigida a la preservación y el uso recreativo de los espacios libres de las regiones urbanas. En el caso de la región urbana de Frankfurt durante los últimos años se ha implantado una amplia red de itinerarios y se han realizado numerosos proyectos de cualificación del paisaje.

Para la planificación territorial del ámbito de esta región urbana la misma ley ha creado una mancomunidad de planificación (Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/RheinMain), sucesor jurídico de una anterior institución similar (Umlandverband Frankfurt), que estaba dotada con competencias más amplias.⁴⁸

47. Sobre estos casos de aplicación de la estrategia Parque Regional véase LEHMANN (2000).

48. Véase FREUND (2003).

Esta mancomunidad, actualmente está elaborando un Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (Regionaler Flächennutzungsplan-RFNP), que abarca el territorio de la nueva Region RheinMain. El interés de este plan reside en el hecho de que representa la primera aplicación de una importante innovación en el sistema alemán de planificación territorial, introducida por la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 1998. El RFNP como nueva figura de planificación significa la simplificación y agilización del proceso de planificación territorial, porque fusiona en un único documento de planificación (escala 1: 50.000) el anterior plan de ordenación del territorio subregional (escala 1: 100.000) de la Región de Hesse-Sur (en la que se encuentra el área metropolitana de Frankfurt) y los Planes de Usos del Suelo (escala 1: 10.000) de los 75 municipios que forman parte de la Mancomunidad de Planificación Territorial.⁴⁹

En Francia, los nuevos incentivos a la cooperación intermunicipal implantados desde 1999 sobre la base de la Ley Chevènement (ver el apartado 4.2) también han dejado huella en el mapa de los entes metropolitanos para las grandes aglomeraciones urbanas. Así en 2001 el número de estos entes, las Comunidades urbanas, se ha incrementado de doce a, hasta la fecha, catorce.⁵⁰ A diferencia de los entes metropolitanos de Londres, Hannover y Stuttgart, las Comunidades Urbanas y las otras fórmulas francesas de cooperación intermunicipal (comunidades de municipios, comunidades de aglomeración) no cuentan con una legitimidad política directa y, por ello, la Asociación de los Alcaldes de las Grandes Ciudades de Francia (AMGVF) reivindica constantemente la elección mediante sufragio universal directo de las Comunidades Urbanas.⁵¹ Ha de destacarse que varias de las Comunidades Urbanas actualmente están elaborando su documento de ordenación del territorio (SCOT); es decir, ejercen una de sus competencias clave previstas por la ley de 1999 relativa a la simplificación y el impulso de la cooperación intermunicipal. La Comunidad Urbana de Estrasburgo es la más avanzada a tal respecto, su SCOT culminó en 2005 la fase de información pública y su aprobación está prevista para el primer semestre de 2006.

Por otra parte, también en Italia, donde la creación de entes metropolitanos sobre la base de la Ley 142/1990 no llegó a prosperar, se observan ciertos avances en el intento de diseñar nuevas estructuras metropolitanas con un carácter más flexible que la vía prevista por dicha ley. En 2001 se aprobó la Ley n.º 267 que permite el empleo de fórmulas de cooperación menos rígidas y más respetuosas con la diversidad territorial existente en los diferentes espacios metropolitanos. Asimismo, en el mismo año se reformó la Constitución

49. Véase AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG —ARL— (2000).

50. Las Comunidades Urbanas (Communauté Urbaine) existieron antes de 2001 ya para Brest, Burdeos, Cherbourg, Nancy, Lille, Dunkerque, Grand Alençon, Arras, Estrasburgo, Lyon, Creusot, Montceau-Les-Mines y Mans, y en 2001 se añadieron Nantes y Marsella.

51. Véase LEFÈVRE (2001: 7).

italiana que, entre otras cosas de relevancia para el proceso de federalización de este país, supuso también la incorporación de la ciudad metropolitana (*città metropolitana*) en el texto constitucional.⁵² Es en Bolonia, donde se han dado y se están dando más avances hacia la futura creación de la ciudad metropolitana. En 1994 la Provincia de Bolonia, la ciudad de Bologna y los municipios colindantes firmaron un Acuerdo a tal respecto (Accordo per la Città Metropolitana di Bologna). En 1995 la Región de Emiglia Romagna aprobó una ley (Ley n.º 33, de 12 de abril) sobre la delimitación del ámbito territorial de este ente metropolitano previsto y para atribuirle sus funciones. Entre 1994 y 1999 se crearon oficinas metropolitanas, fusionando los servicios de la provincia y del municipio de Bolonia, incorporándose en determinados casos también otros municipios del entorno de Bolonia.⁵³ Tras el paréntesis entre 1994 y 1999 de un gobierno de centro-derecha de Bolonia, municipio tradicionalmente gobernado por la izquierda, que supuso una interrupción del proceso de reforma institucional metropolitana, de nuevo una coalición de fuerzas de la izquierda ocupa, desde las elecciones de junio de 2004, el gobierno de la ciudad, que pretende dar nuevos impulsos a la instauración de un ente de gobierno metropolitano.

5.5. Crear mancomunidades de planificación territorial como una nueva vía de la planificación subregional

En España, las leyes de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas establecen la participación de los entes locales. En cumplimiento de las respectivas previsiones legales, los entes locales han llegado a participar efectivamente en los planes de ordenación del territorio. Por ejemplo, en Andalucía, en las comisiones de redacción de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional suelen participar todos los alcaldes de aquellos municipios cuyo término municipal se ve afectado por el ámbito territorial del respectivo plan.

No obstante, los protagonistas en todo el proceso de la planificación subregional son los órganos de la respectiva Comunidad Autónoma, quedando relegados los entes locales a un papel secundario. Esto no sólo es una consecuencia del escaso interés que actualmente tienen los municipios en la planificación subregional, tal y como se ha señalado al principio del presente texto. También tiene que ver con las restricciones del marco jurídico, en el que no se quiso dar a los entes locales un papel más potente en una materia que, como

52. La reforma afectó al Título V de la Constitución y efectuó una nueva redacción del art. 114, que define las ciudades metropolitanas, junto a los municipios, las provincias, las regiones y el Estado como los sujetos que constituyen la República.

53. Véase LEFÈVRE (2001: 5).

la ordenación del territorio, las Comunidades Autónomas tienen atribuida como una competencia plena (para evitar la desafortunada denominación «exclusiva») y, por tanto, considerada por ellas como un elemento «intocable» de su autonomía política.

Así, en las propias leyes de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas se establece como vía habitual que los planes subregionales inicien su formulación por decisión del Consejo de Gobierno autonómico, correspondiendo su elaboración material a la consejería competente en materia de ordenación del territorio. Frente a ello, la posibilidad de iniciar la formulación de un plan subregional, «desde abajo», por iniciativa de los municipios interesados, se contempla como una vía más bien excepcional, tal y como revelan los términos «...o, en su caso, por los municipios», «a instancia de las corporaciones locales» y «los municipios pueden instar el ejercicio de dicha iniciativa» recogidos, por ejemplo, en las leyes de Andalucía (Ley 1/1994: art. 13 y 15), Valencia (Ley 4/2004: art. 55) y del País Vasco (Ley 4/1990: art. 13).

Estas características del marco legal propician que los entes locales no se identifiquen con los planes subregionales, sino que los perciban como algo ajeno, que les «viene encima desde arriba», lo cual incrementa sus recelos y resistencias respecto a ellos.

¿Existe acaso una alternativa? Claramente no, mientras España esté inmersa en el modelo de desarrollo de la «economía de ladrillos» que ha convertido el ánimo de lucro en el enfoque principal para la toma de decisión sobre los usos y destinos de los suelos, que en consonancia con este modelo deben clasificarse, con la mayor rapidez y la mayor extensión posibles, como suelo urbanizable. Si numerosos municipios en su política urbanística siguen moviéndose por un camino acorde con este modelo, no cabe esperar que tengan un elevado interés en planes de ordenación del territorio subregionales que no convienen a sus intereses. Por tanto sería ingenuo pensar en posibles planes de este tipo impulsados «desde abajo» por la propia iniciativa de los municipios.

No obstante, otro mundo es posible. Hay indicios y opiniones de expertos que apuntan que por varias razones, entre ellas no solamente ambientales y sociales sino también de naturaleza económica (la competitividad a largo plazo), la economía de ladrillos en los años venideros no podrá seguir siendo el modelo dominante de desarrollo y va a perder fuerza. La sostenibilidad ambiental, social y económica de España exige otro tipo de modelo de desarrollo. También es imaginable que los gobiernos autonómicos colocarán la ordenación del territorio como una prioridad en su agenda política y que a nivel local surgirán más que hasta ahora dirigentes y cuadros político-administrativos con la voluntad y capacidad de utilizar la cooperación intermunicipal como una de sus estrategias de acción.

Cuando se hayan convertido en realidad las premisas anteriores, un nuevo modelo de desarrollo económico y urbanístico, una mayor voluntad política de las Comunidades Autónomas y una cultura suficientemente fuerte de coopera-

ción a nivel local, entonces habrá llegado el momento en el que podría plantearse otra vía para la planificación territorial subregional en la que los entes locales tendrían un mayor peso.

Que esta vía es posible y que, por regla general, ha dado resultados positivos lo demuestran los *Länder* en Alemania. Por ello, y tomando en cuenta que entre las instancias regionales europeas los *Länder* alemanes son sus homólogos más similares, las Comunidades Autónomas, cuando haya llegado el momento señalado, podrían estrenar una nueva vía para la planificación subregional, inspirándose especialmente en estas experiencias.

En este sentido puede destacarse que los 16 *Länder*, sobre la base de las respectivas disposiciones de sus leyes de ordenación del territorio y de la Ley Federal de 1998 en esta materia, en su mayoría han convertido los entes locales en los verdaderos protagonistas de la elaboración y gestión de los planes subregionales de ordenación del territorio. En el marco de las respectivas previsiones de la legislación citada, la planificación subregional está configurada como un deber y un derecho de los entes locales. Esto significa que, por un lado, la planificación territorial subregional está definida como una tarea obligatoria (*Pflichtaufgabe*) de las mancomunidades de planificación territorial, regulándose ya en la ley de ordenación del territorio de cada *Land* su creación, su ámbito territorial, sus órganos y las reglas básicas de su funcionamiento.⁵⁴ Por otro lado significa que estas mancomunidades de planificación territorial, que son entes de derecho público dotados de autonomía administrativa y, en su caso, con funcionarios propios (por ejemplo en Baden-Württemberg), ejercen la planificación subregional como una de las tareas que pertenecen a la esfera de la autonomía administrativa local (*kommunale Selbstverwaltung*). En consecuencia son los órganos (director, asamblea, comisiones de planificación, comisiones administrativas y financieras) y los técnicos de las propias mancomunidades de planificación territorial quienes se responsabilizan de la elaboración y gestión de los planes subregionales. Además, corresponde a estas mancomunidades aprobar inicialmente el respectivo plan subregional.

El protagonismo de estas mancomunidades en el proceso de la planificación subregional va pareja con un papel más discreto del gobierno del *Land*. El Ministerio del *Land* competente recibe continuamente información sobre el desarrollo de los trabajos de elaboración de los planes subregionales y puede trasladar a las mancomunidades instrucciones y directrices referidas a los contenidos del plan de ordenación del territorio del *Land*, que deben ser respetados por estos planes. Asimismo, una vez aprobados los planes subregionales por las mancomunidades de planificación territorial, y tras haber efectuado un control de lega-

54. Este modelo de planificación subregional se aplica actualmente en los siguientes *Länder*: 1) Baden-Wurtemberg, 2) Baviera, 3) Brandemburgo, 4) Sajonia, 5) Sajonia-Anhalt, 6) Meclemburgo-Pomerania Occidental, 7) Renania-Palatinado y 8) Turingia.

lidad y un control material (conformidad con el modelo territorial del plan del *Land*), aprueba definitivamente los planes regionales. No lo hace mediante un decreto del Consejo de Gobierno, sino simplemente mediante un acto de autorización (*Genehmigung*) del Ministerio competente, que confiere un carácter vinculante a los objetivos y principios establecidos por el plan subregional.

Referencias bibliográficas

- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (2000): «Der Regionale Flächennutzungsplan als Chance zur Modernisierung des deutschen Planungssystems» (*El Plan de Usos del Suelo de ámbito subregional como oportunidad para la modernización del sistema de planificación alemán*), *ARL-Nachrichten* 2, pp. 2-4.
- ALONSO IBÁÑEZ, M. (2005): «Política territorial, ordenación del espacio y actividad urbanística», *Revista de Derecho Urbanístico* 216, pp. 59-103.
- BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (1997): *La nueva Administración Pública*, Madrid.
- BENABENT, M. (1999): «La ordenación del territorio en España. Una función aún por consolidar», *Cuadernos Económicos de Granada* 10, pp. 58-71.
- BENABENT, M. (2002): «La ordenación del territorio; una nueva función pública y viejos problemas», *Urban* 7, pp. 52-70.
- BRUGUÉ, Q., GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (2002): «Gobierno y territorio: del Estado a las redes», en SUBIRATS, J. (coord.), *Redes, territorios y gobierno*, Barcelona, Diputación de Barcelona, pp. 405-415.
- BRUZZO, A. (1999): «Un 'ipotesi di compensazione finanziaria a livello intercomunale finalizzata alla gestione sostenibile dello sviluppo economico ed urbanistico in ambito metropolitano», CAMAGNI, R. (ed.): *La pianificazione sostenibile delle aree periurbane*, Bolonia, pp. 305-329.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (2000): *Ökonomische Instrumente zum Schutz des Bodens (Instrumentos económicos para la protección del suelo)*, Bonn, Arbeitspapiere, Heft 1/2000.
- BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (2005): *Monitoring urbaner Räume, Themenkreis A 9: Zentrumslasten (Monitoring del espacio urbano. Ámbito temático A 9: cargas de las ciudades centrales)*, Berna. Versión digital disponible en Internet: http://www.are.admin.ch/are/de/raum/politiquedesagglo_merations_7/index.html
- CAMAGNI, R. (1999): «Sostenibilità ambientale e strategie di piano: Le questioni rilevanti», CAMAGNI, R. (ed.): *La pianificazione sostenibile delle aree periurbane*, Bolonia, pp. 11-36.
- ESPON (European Spatial Planning Observation Network) (2004): *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level, First Interim Report*. ESPON Project 2.3.2, submitted by University of Valencia, Lead Partner for ESPON 2.3.2, 30 de diciembre de 2004. Versión digital

- disponible en Internet: http://www.espon.lu/online/documentation/projects/policy_impact/policy_impact_146.html
- ESTEBAN, J. (2003): «Perspectivas para la ordenación territorial», FONT, A. (coord.): *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*, Barcelona, Diputació de Barcelona Xarxa de Municipis, pp. 67-88.
- FARINÓS DASÍ, J. (2004): «Challenges of multi-level governance for spatial planning between local and regional levels», *Quaderns de Política Econòmica*-revista electrònica 6, enero-abril, pp. 81-95.
- FERIA TORIBIO, J.M., RUBIO TENOR, M. y SANTIAGO RAMOS, J. (2005): «Los planes reordenación del territorio como instrumentos de cooperación», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 39, pp. 87-116. Versión digital disponible en Internet: <http://www.ieg.csic.es/Age/boletin/39/04-LOS%20PLANES.pdf>
- FERMÍN RODRÍGUEZ, F., MENÉNDEZ FERNÁNDEZ, R. y CADENAS NEVADO, A. (2005): «Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 39, pp. 177-199. Versión digital disponible en Internet: <http://www.ieg.csic.es/Age/boletin/39/07-COMARCAS.pdf>
- FONT, A. (2003): «Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación», FONT, A. (coord.): *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*, Barcelona, Diputació de Barcelona Xarxa de Municipis, pp. 207-219.
- FONT, T. (dir.) (2002): «Les tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma», *Elements de debat territorial* 16, Barcelona, Diputació Barcelona Xarxa de Municipis, pp. 6-8 y 31-56.
- FREUND, B. (2003): «The Frankfurt Rhine-Main region», SALET, W.; THORNLEY, A. y KREUKELS, A. (eds.): *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*, Londres y Nueva York, Spon Press, pp. 125-144.
- GOPPEL, K. (1999): «Funktionen und Grenzen der Raumordnung und Landesplanung» (*Funciones y límites de la planificación territorial*), AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (ed.): *Grundriss der Landes- und Regionalplanung (Fundamentos de la planificación territorial regional y subregional)*, Hannover, pp. 94-113.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (1992): «El procedimiento de evaluación de impacto territorial. Práctica en los Länder alemanes y sugerencias para el caso de Andalucía», *Administración Andaluza/Revista Andaluza de Administración Pública* 10, pp. 27-53.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*, Sevilla, Universidad de Sevilla/Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (1999): «Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: Una visión comparada en vísperas del siglo XX», *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales* 122, pp. 785-807.

- HILDENBRAND SCHEID, A. (2003): «La política territorial de la Junta de Andalucía (1982-2002). Análisis de su implementación, balance y propuestas para el futuro», PORRAS NADALES, A. (coord.): *El sistema competencial de la Junta de Andalucía y su desarrollo efectivo*, Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía. XX Aniversario del Estatuto. Granada, Secretaría General del Parlamento de Andalucía/Editorial Comares, pp. 373-407.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (2005): «Les xarxes de ciutats. Un instrument emergent de cooperació intermunicipal a Europa», número monográfico de la revista *Síntesi* 10, Barcelona, Centre per a la Innovació Local, Diputació Barcelona Xarxa de Municipis. Versión digital disponible en Internet: <http://www.diba.es/iep/publicacionsCIL.asp?Servei=CIL>.
- INSTITUT INTERNACIONAL DE LA GOVERNABILITAT DE CATALUNYA (IIG) (2002): *La gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña. Conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis*, Generalitat de Catalunya (Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible), Documents de Recerca 5, Barcelona. Disponible en Internet: <http://www.iigov.org>
- LEHMANN, M. (2000): «Strategie Regionalpark - ein praktisches Handlungsfeld für das Regionalmanagement» (*La estrategia parque regional - un campo de acción práctica del regional management*), *DISP* (revista de la Universidad Técnica de Zürich) 143/2000, pp. 32-38. Versión digital disponible en Internet: <http://www.nsl.ethz.ch/index.php/en/content/view/full/343/>.
- LEFÈVRE, C. (2001): «Actores económicos y políticos en las reformas institucionales de las metrópolis europeas», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 20, pp. 3-21.
- MARCOU, G. (2005): «Instrumentos jurídicos para el control del crecimiento urbano en el Derecho francés», *Revista de Derecho Urbanístico* 215, pp. 115-135.
- NOHLEN, D. y HILDENBRAND SCHEID, A. (2005): *Spanien. Wirtschaft-Gesellschaft-Politik (España. Economía-Sociedad-Sistema Político)*, Wiesbaden.
- OCDE (2000): *The reform of metropolitan governance*, Policy Brief, October 2000.
- OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (2004): *Planning Policy Statement 11: Regional Spatial Strategies*, London. Versión digital disponible en Internet: <http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1143839>
- PARRADO DÍEZ, S. (2004): «La desterritorialización de las ciudades y las consecuencias para la gobernanza en las metrópolis», Panel 014 «Los retos de la supramunicipalidad en España y en Europa», *IX Congreso Internacional del CLAD*, Madrid, 2-5 de noviembre de 2004. Versión digital disponible en Internet: <http://www.uned.es/113016/archivos/clad-parrado-metropol-v3.pdf>
- PROVINCIA DI BOLOGNA (2004): *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale* (aprobado en 2004). Resumen en inglés de este plan «Coordination Plan for the Province of Bologna. Disponible en Internet en la web de la revista *Planum*: <http://www.planum.net/ptcpbologna/indexEng.html>

- RIERA FIGUERAS, P., HAAS, C. y AMER CAPDEVILA, C. (2005): «Las Mancomunidades en España», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 39, pp. 151-176. Versión digital disponible en Internet: <http://www.ieg.csic.es/Age/boletin/39/06LAS%20MANCOMUNIDADES.pdf>
- ROMERO GONZÁLEZ, J. (2005): «El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 39, pp. 59-86. Versión digital disponible en Internet: <http://www.ieg.csic.es/Age/boletin/39/03-EL%20GOBIERNO.pdf>
- SALET, W. (2003): «Amsterdam and the north wing of the Randstad», SALET, W., THORNLEY, A. y KREUKELS, A. (eds.): *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*, Londres y Nueva York, Spon Press, pp. 175-188.
- SAUERBREY, H.R. (1999): «Informelle Planwerke der Landes- und Regionalplanung» (*Instrumentos informales de planificación de la planificación regional y subregional*), AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG/ARL (ed.): *Grundriss der Landes - und Regionalplanung* (Fundamentos de la planificación regional y subregional), Hannover, pp. 314-321.
- SORRIBES MONRABAL, J. (dir.) (1999): *Las áreas metropolitanas - análisis teórico y experiencia comparada*, Valencia, Consell Metropolità de l'Horta.
- SÜESS, A. y GMÜNDER, M. (2005): «Weniger Zersiedlung durch handelbare Flächennutzungszertifikate» («¿Menos consumo de suelo por la urbanización mediante la aplicación de derechos negociables de usos del suelo?»), *DISP* (revista de la Universidad Técnica de Zürich) 160, pp. 58-66. Versión digital disponible en Internet: <http://www.nsl.ethz.ch/index.php/de/content/view/full/985/>
- THORNLEY, A. (2003): «London - Institutional turbulence but enduring nation-state control», SALET, W., THORNLEY, A. y KREUKELS, A. (eds.): *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*, Londres y Nueva York, Spon Press, pp. 41-56.

8 La nueva política territorial de Cataluña (2003-2006)¹

Oriol Nel·lo

1. Cataluña, un territorio en rápida transformación

El territorio de Cataluña goza de grandes potencialidades. Potencialidades que se derivan, en primer lugar, de su posición geográfica que le permite ejercer un papel de puerta y bisagra entre la Península Ibérica y el resto de Europa. En el territorio catalán convergen, asimismo, dos de los principales corredores de actividad del espacio ibérico (el valle del Ebro y el Arco Mediterráneo) y aquí radican dos de los primeros puertos del Mediterráneo (Barcelona y Tarragona). Ciertamente es que el país carece de grandes recursos naturales, pero los factores físicos —el clima benigno, la orografía variada— se han unido a la persistente humanización del entorno para ofrecer un territorio de una gran riqueza y diversidad paisajística, base de una potente industria turística.²

A las ventajas de la posición se unen las derivadas de una potente estructura urbana (véase mapa 8.1). La región metropolitana de Barcelona, con sus cuatro millones y medio de habitantes, es, por población, la sexta región metropolitana de Europa y se encuentra, junto con Madrid, en la cabecera del sistema urbano español.³ Se trata, además, de una realidad metropolitana en la que coexisten un espacio central en el que, sobre apenas 500 km², residen tres millones de personas, con un rosario de ciudades medias (Mataró, Granollers,

1. Una primera versión, más reducida, de este trabajo ha sido publicada en *Archivio di Studi Urbani e Regionali* XXXVI, 83 2005, pp. 39-70.

2. Dos interpretaciones clásicas de la estructura del territorio catalán y de cómo sus potencialidades se han entrelazado con la evolución histórica son: P. VILA (1937), *La fesomia geogràfica de Catalunya*, Barcelona, Generalitat de Catalunya; y P. VILAR (1964), «El medi natural», *Catalunya dins l'Espanya moderna. Recerques sobre els fonaments econòmics de les estructures nacionals*, Barcelona, Edicions 62, vol. I, pp. 215-426.

3. Véase J. SERRA *et al.* (2002), «Grandes aglomeraciones metropolitanas europeas», *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona* 37, pp. 7-161 y O. NEL·LO (2004), «¿Cambio de siglo, cambio de ciclo? Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI», *Ciudad y territorio. Estudios territoriales* XXXVI, 141-142, otoño-invierno, pp. 523-542.



Mapa 8.1. Estructura urbana de Cataluña

Sabadell, Terrassa, Vilanova, Vilafranca) buena parte de las cuales superan los 100.000 habitantes. La consolidación metropolitana ha impulsado la creciente integración funcional y económica del territorio catalán, pero no ha aniquilado el resto del sistema urbano. Antes al contrario, éste cuenta con un buen número de ciudades medias y pequeñas —entre las que destacan Figueres, Girona, Vic, Manresa, Igualada, Tarragona, Reus, Tortosa y Lleida— que articulan el conjunto del territorio catalán, como centros de actividad y de servicios.

Finalmente, desde el retorno de la democracia, a finales de los años setenta, la actuación de los ayuntamientos y la recuperación del autogobierno (la Generalitat) han contribuido de forma destacada a la mejora de las dotaciones en materia de infraestructuras y servicios urbanos, hasta el punto que algunas de las intervenciones urbanísticas realizadas —especialmente en Barcelona, pero no sólo en esta ciudad— han atraído incluso la atención internacional. Así, en términos generales, puede afirmarse que las ciudades catalanas son hoy loca-

lidades mucho más ordenadas y equipadas que las que legó la Dictadura hace ahora cerca de tres décadas.⁴

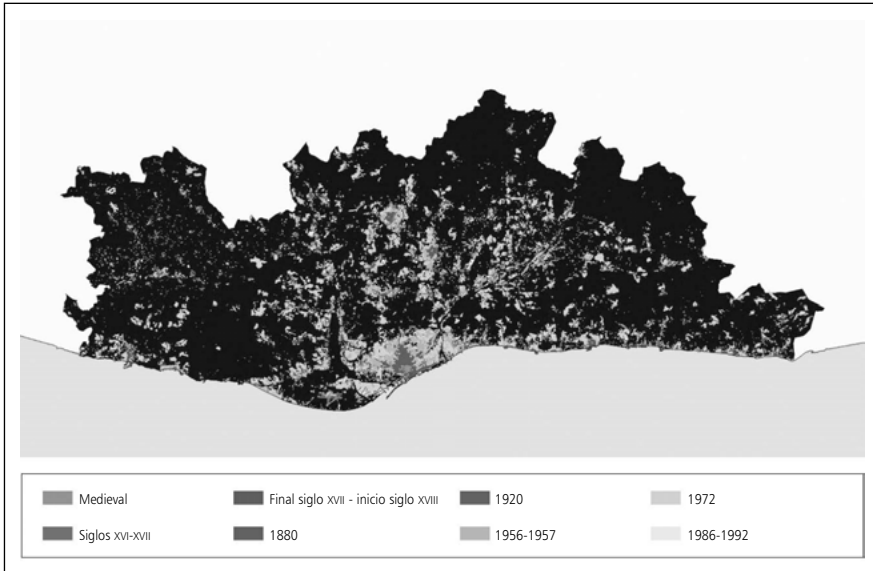
En este mismo período, la economía catalana ha conocido, asimismo, una transformación estructural notabilísima a través de la cual el peso del empleo industrial sobre el conjunto, que superaba el 40,3% sobre el total en 1977, se vio reducido hasta un 24,3% el año 2004, mientras los servicios pasaban, en el mismo periodo del 41,6% al 62,1% del empleo total. Este proceso de modernización y terciarización de la base económica ha resultado en un acentuado crecimiento de la renta. Así, desde la adhesión de España a la Unión Europea en 1986, Cataluña ha pasado de disponer de unos ingresos medios por habitante equivalentes al 86% de la media comunitaria a superarla ampliamente y situarse cinco puntos por encima de la media (UE-15). Hoy, sus 6.995.206 habitantes representan un 15,9% de la población española, pero el peso del PIB catalán y de las exportaciones alcanza, respectivamente, el 20,02% y el 27,41% del total español.⁵ Las potencialidades y la evolución del territorio catalán han sido, a un tiempo, motor y consecuencia de esta notabilísima transformación social.

Ahora bien, en las últimas décadas se han afirmado, asimismo algunas dinámicas territoriales que, de perdurar en el tiempo, podrían venir a comprometer este balance y poner en riesgo las potencialidades a las que nos referíamos.⁶ La primera de estas tendencias preocupantes es, sin duda, la de la dispersión de la urbanización sobre el territorio. La estructura actual del territorio catalán es el resultado de un largo proceso de concentración de la población y las actividades en los principales núcleos urbanos. Un proceso cuyo origen se remonta, por lo menos, a la modernización agraria y comercial del setecientos y se prolongó hasta finales del tercer cuarto del siglo veinte. Sin embargo, a partir de este momento se inició, como en tantas otras grandes áreas urbanas europeas, un rápido proceso de descentralización de la población sobre el territorio que pronto se transformó en dispersión. Así, durante un cuarto de siglo los núcleos más densos y poblados de las principales áreas urbanas han visto frenado su crecimiento e incluso en algunos casos como el de Barcelona y su entorno inmediato, han sufrido severísimas pérdidas netas en favor de las localidades más pequeñas y de población más dispersa de su entorno (véase mapa 8.2).

4. Para un balance de las dos primeras décadas de la actuación de los ayuntamientos democráticos en Cataluña puede verse la obra colectiva *Vint anys d'ajuntaments democràtics. Elements per a un balanç i una reflexió de futur*, Barcelona, Federació de Municipis de Catalunya, 1999, 378 pp. Sobre las intervenciones urbanísticas en Barcelona, respecto a las cuales existe una vastísima bibliografía, pueden consultarse F. INDOVINA (ed.) (1999), *Barcelona: un nuovo ordine territoriale*, Milán, Franco Angeli, 251 pp. y T. MARSHALL (ed.) (2004), *Transforming Barcelona*, Londres-Nueva York, Routledge, 263 pp.

5. Véase para estos datos Institut d'estadística de Catalunya, www.idescat.net.

6. Hemos analizado estas dinámicas en *Cataluña, ciudad de ciudades*, Lleida, Milenio, 2002, 60 pp.



Mapa 8.2. Evolución urbana de la región metropolitana de Barcelona

Dado que estos desarrollos, impulsados por la mejora de las infraestructuras, el incremento de las tasas de motorización y la evolución del mercado de la vivienda, se han concretado en muchos casos en una urbanización (residencial, industrial y terciaria) de muy baja densidad, el resultado ha sido una ocupación galopante de suelo, con el consiguiente menoscabo de los valores paisajísticos, la fragmentación de los espacios naturales, el incremento del coste de los servicios y el crecimiento de los consumos energéticos.⁷

La integración territorial y la dispersión de la urbanización se han visto acompañadas además por una creciente especialización funcional de cada lugar en relación al conjunto. De esta forma, a partir de su capacidad de competir en el mercado del suelo, los usos residenciales, comerciales, productivos y de ocio han tendido a separarse sobre el territorio. Es esta una consecuencia hasta cierto punto lógica de la creciente integración del espacio catalán, pero exacerbada por las tensiones del mercado y, en ocasiones, por aplicaciones ultrancistas de trasnochados principios de zonning urbanístico. Ello ha comportado una pérdida acusadísima de la capacidad de los municipios de retener en su interior la movilidad que generan, un incremento de las necesidades de desplazamiento de la población, la sobrecarga de las redes de comunicación y, en no

7. Para un análisis del proceso de dispersión urbana y sus efectos durante el último cuarto de siglo en el entorno metropolitano de Barcelona véase F. MUÑOZ (2005), *La producció residencial de baixa densitat*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 152 pp.

pocos casos, el empobrecimiento de la vida urbana y la banalización —por pérdida de diversidad— del paisaje.⁸

Por último, hay que hacer notar que la especialización funcional corre el riesgo de entremezclarse con una creciente especialización social, fruto de la segregación de los grupos sociales sobre el espacio. En efecto, en un mercado inmobiliario caracterizado por el predominio arrollador de la propiedad, la debilidad de las políticas de vivienda protegida y los altos precios, sectores muy importantes de la población tienen notables dificultades para acceder a la vivienda. Entre estos destaca la población recientemente inmigrada, que ha aumentado extraordinariamente en menos de una década, pasando, según datos oficiales, de poco más de 140.000 personas el año 1997 a casi 800.000 en el 2005. En esta coyuntura el territorio conoce, desde el punto de vista social, un proceso de especialización similar al de la localización de las actividades. Así, los diversos grupos sociales tienden a verse separados sobre el espacio en función de su capacidad de licitar en el mercado inmobiliario, hasta el punto de que algunos barrios, de continuar esta tendencia, correrían el peligro de convertirse en verdaderos *ghettos*.⁹

2. Principios y objetivos de la política territorial del Gobierno de la Generalitat

Según este diagnóstico, expuesto aquí sólo en sus rasgos principales, nos encontramos pues con un territorio que cuenta con grandes potencialidades derivadas de su posición, su diversidad, su estructura urbana y su capacidad de gobierno, pero que, al mismo tiempo, debe hacer frente a importantes retos. Retos asociados a dinámicas de dispersión de la urbanización, especialización funcional y segregación social que, de perdurar en el tiempo, harían del espacio catalán una realidad crecientemente insostenible desde el punto de vista ambiental, ineficiente desde el punto de vista funcional e insolidaria desde el punto de vista social.

Ante esta coyuntura, en los últimos tres años, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña ha querido renovar de manera decidida las bases y los instrumentos de su política territorial.¹⁰ Se ha partido del principio de que para aprove-

8. Véase O. NEL-LO, J. LÓPEZ y J.M. PIQUÉ (2002), «Las redes emergentes de articulación del territorio en la región metropolitana de Barcelona», J. SUBIRATS (coord.), *Redes, territorios y gobierno*, Barcelona, Diputació de Barcelona, pp. 201-222; J. LÓPEZ (2003), «La movilidad de las personas a la región metropolitana de Barcelona», *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona* 38, pp. 11-27.

9. Véase C. TRILLA (2002), *Preu de l'habitatge i segregació social de l'espai a l'àmbit metropolità de Barcelona*, 30 pp.

10. El Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en la legislatura 2003-2006, ha sido presidido por Pasqual Maragall, quien fue, precisamente, alcalde de Barcelona durante el período

char las oportunidades y hacer frente a los retos que se derivan de las dinámicas territoriales actuales, se requiere una decidida actuación pública. Una actuación pública que encauce y, cuando sea necesario, contradiga algunas de las tendencias en curso. Así, ante las afirmaciones, tan en boga en los últimos años, según las cuales es precisa una mayor desregulación en los ámbitos de la ordenación del territorio, el suelo y la vivienda, el Gobierno de Cataluña ha venido afirmando la necesidad de un mayor compromiso colectivo y una mejor intervención pública para asegurar que el mercado garantice una mayor eficiencia económica, una más perdurable sostenibilidad ambiental y una más elevada equidad social.

La defensa de estos valores requiere, necesariamente, domeñar algunas de las dinámicas territoriales a las que nos referíamos más arriba y apostar por un modelo de urbanización que, tal como reza el programa adoptado por el Gobierno como guía de su actuación, se caracterice por «la compacidad, la complejidad y el carácter integrado de los asentamientos, principal garantía de la preservación del suelo no urbanizable y del paisaje».¹¹ Así, frente a la dispersión de la urbanización sobre el territorio, la Generalitat ha propugnado la virtud de los crecimientos en contigüidad, de la densidad razonablemente elevada, de la distinción clara entre el espacio construido y el espacio abierto, de la preservación del paisaje. Es decir, ante la dispersión: compacidad. Y frente a las dinámicas de especialización funcional de los lugares que comportan la banalización del paisaje, la exacerbación de la movilidad y la degradación del espacio público se ha reivindicado el valor de la mezcla de usos, de la riqueza de la vida urbana, de la mixicidad, del espacio público como derecho y como ágora. Ante la especialización: complejidad. Y, finalmente, frente a los riesgos de la segregación social, frente a la separación de los ciudadanos sobre el territorio en función de su capacidad de acceder al mercado de la vivienda, frente a los peligros de la formación de *ghettos*, se afirma que los pueblos y ciudades de Cataluña deben ser espacios de convivencia y redistribución social. Ante la segregación: cohesión.¹²

más decisivo de transformación urbanística de la ciudad (1982-1997). El Gobierno, que tomó posesión en diciembre del año 2003, estuvo integrado por una coalición liderada por el Partit dels Socialistes de Catalunya, con Iniciativa per Catalunya-Verds (ecosocialistas), Esquerra Republicana de Catalunya (nacionalistas de izquierda) e independientes hasta junio de 2006. A partir de esta fecha Esquerra Republicana salió del Gobierno. Conviene recordar que la coalición progresista llegó al gobierno después de veintitres años ininterrumpidos de administración de centro-derecha en Cataluña y de forma prácticamente simultánea al triunfo del Partido Socialista Obrero Español de José Luis Rodríguez Zapatero ante el Partido Popular en España.

11. *Acord per a un Govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, diciembre 2003, 79 pp., multicopiado.

12. Véase Secretaria de Planificació Territorial, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, *Planejament territorial. Criteris*, Barcelona, Secretaria de Planificació Territorial

Compacidad, complejidad y cohesión son los tres pilares, los tres *mots d'ordre*, del modelo de urbanización que se propugna. Ahora bien, este planteamiento no ha implicado, en modo alguno, ni una renuncia a los beneficios del proceso de metropolitanización ni una negativa a asumir la herencia de la dispersión ya acaecida. Veámoslo.

En las últimas décadas, el proceso de metropolitanización en el entorno de las áreas urbanas de Barcelona, Tarragona, Girona y, en menor medida, Lleida, ha comportado, como se ha dicho, una mayor integración territorial, con la consiguiente mejora en el acceso a los servicios y expansión de los ámbitos del mercado de trabajo. Ahora bien, estos avances en la eficiencia económica y la equidad territorial se han visto acompañados por los fenómenos de dispersión, especialización y segregación a los que nos hemos referido. Pues bien, a nuestro entender, la lucha contra estos efectos perversos no debe implicar, en modo alguno, la renuncia a aquellos beneficios. Así, frente a quienes de forma reaccionaria y quimérica quisieran negar o revertir el proceso de metropolitanización (recentralizando usos y población en la ciudad central o tratando de construir «comunidades urbanas» presuntamente autónomas y autosuficientes) hay que subrayar que estos intentos no podrían acabar más que en nuevos episodios de segregación y exclusión. Al contrario, el modelo de urbanización que se propugna asume y exalta la integración del territorio. Lejos de negar pues el proceso de metropolitanización se propone impulsarlo, pero no a partir de la irradiación de un solo foco o de la dispersión desvertebrada, sino articulándolo sobre la red de ciudades. Se ha tratado pues de impulsar una ordenación del territorio catalán basada en una red articulada de ciudades y pueblos razonablemente densos, ricos de funciones diversas y de convivencia cívica. Con ello se aspira a organizar Cataluña sobre la base de una red de espacios urbanos de alta calidad: como una ciudad hecha por ciudades, como una ciudad de ciudades, como un archipiélago metropolitano.¹³

del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, enero 2006, 28 pp. Véanse, asimismo, las transcripciones de las comparecencias ante el Parlamento de Cataluña de Joaquim Nadal, consejero de Política Territorial y Obras Públicas, de los días 26 de enero y 9 de diciembre del 2004. Hay que hacer notar que Nadal, historiador de profesión, ha sido, asimismo, alcalde de la ciudad de Girona entre los años 1979 y 2002. La conexión entre las políticas territoriales aplicadas a escala catalana durante los últimos tres años y el laboratorio de ideas y prácticas que ha sido el urbanismo municipal es, en muchos aspectos, relevante (véase al respecto, A. FERRER y J. SABATÉ (1999), «L'urbanisme municipal a Catalunya», *Papers. Regió metropolitana de Barcelona* 32, marzo, 143 pp.; y A. FERRER (2005), «El urbanismo municipal en España», *Papers. Regió metropolitana de Barcelona* 43, junio, 124 pp.

13. El modelo es hasta cierto punto coincidente con el que, con efectos prácticos desgraciadamente escasos, ha propugnado la Unión Europea en algunos de sus documentos de planificación territorial estratégica. Sobre la noción de archipiélago metropolitano véase F. INDOVINA (2005), «Trasformazioni della città e del territorio all'inizio del XXI secolo: l'arcipelago metropolitano», M. MARCELLONI (ed.), *Questioni della città contemporanea*, Milán, Franco Angeli, pp. 49-75.

Para que la implementación de estas políticas resultara exitosa, la reivindicación del hecho metropolitano ha debido ir acompañada, además, por la asunción plena de la realidad territorial existente. La dispersión territorial de la urbanización es un fenómeno que se inició en Cataluña hace, por lo menos, tres décadas. Como en tantas otras regiones europeas este proceso ha transformado de manera radical la estructura de los asentamientos, la superficie de suelo ocupada y la distribución espacial de los usos. Hubiera resultado pues absurdo diseñar ahora políticas territoriales concebidas sólo para la ciudad formal y actuar como si el resto de la realidad —las urbanizaciones de segunda residencia, los polígonos industriales aislados, los grandes centros comerciales sobre la red arterial metropolitana, el *sprawl* residencial— no existiera. Al contrario, como trataremos de exponer, las políticas que se han desarrollado han partido de un reconocimiento explícito de la realidad territorial en su conjunto, pero, lejos de asumirla de forma acrítica o fatalista, han tratado de modificar algunos de sus rasgos negativos y condicionar su evolución futura para asegurar un mayor bienestar colectivo.

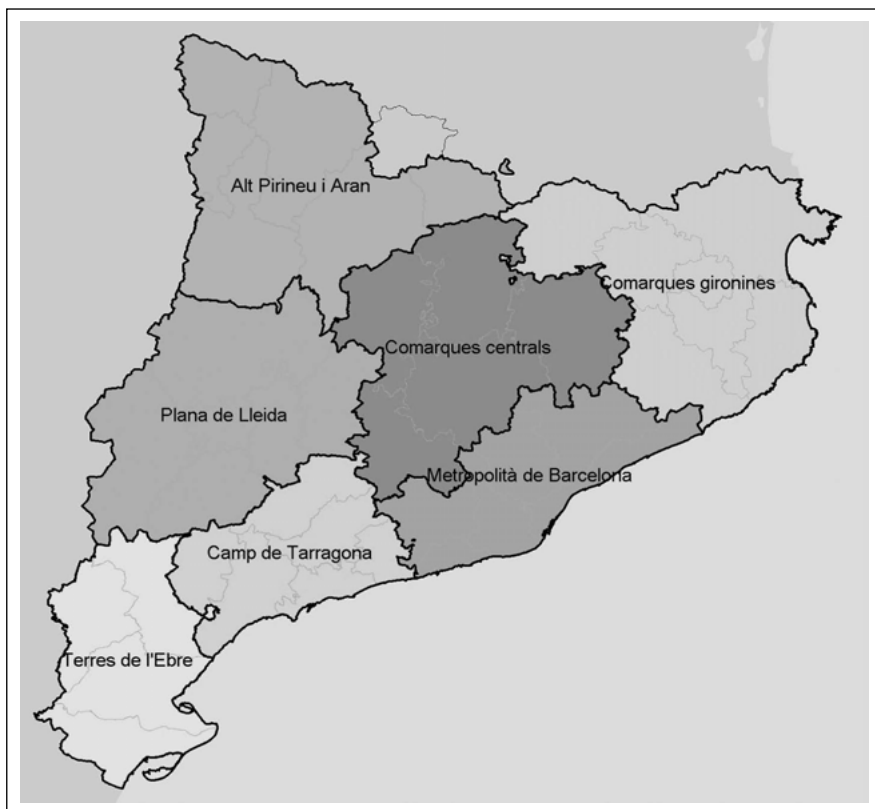
El avance hacia este uso más ordenado, equitativo y culto del territorio requiere dotar a la Administración de los instrumentos adecuados tanto por lo que se refiere al planeamiento como a la normativa y a la actuación administrativa. En los apartados siguientes se expondrán cuáles son las iniciativas que el Gobierno de Cataluña ha emprendido desde el mes de diciembre del año 2003 hasta finales del 2006 en el campo del planeamiento territorial y urbanístico, así como las políticas en materia de suelo, paisaje, infraestructuras, rehabilitación urbana e información geográfica.

3. El planeamiento territorial y urbanístico

Como se decía, Cataluña ha conocido en las últimas décadas un destacado florecimiento del urbanismo municipal. En cambio, los avances en el campo del planeamiento territorial han sido muy limitados y modestos. Ante esta situación el Gobierno decidió crear en enero del 2004, apenas un mes después de tomar posesión, el Programa de Planeamiento Territorial a través del cual se ha venido a poner fin a la larga estación de sequía en materia de planeamiento supramunicipal, tanto en su vertiente territorial como urbanística.¹⁴

14. El director del Programa es el arquitecto Juli Esteban que fue durante largo tiempo responsable del gabinete de estudios urbanísticos del área metropolitana de Barcelona y del Ayuntamiento de Barcelona. La creación del Programa, adscrito a la Secretaría de Planificación Territorial, se inscribe en la reorganización administrativa del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas realizada por el Consejero Nadal. En ella los servicios del Departamento se han estructurado en la Secretaría General, ocupada sucesivamente por los juristas Josep Mir i Carmina Llumà y dos Secretarías Sectoriales: por una parte, la Secretaría de Planificación

En efecto, a pesar de que la legislación catalana¹⁵ preveía desde inicios de los años ochenta que se debía elaborar un Plan Territorial General para el conjunto de Cataluña, se tuvo que esperar hasta el año 1995 para que éste fuera aprobado, además con un contenido normativo muy escaso.¹⁶ La aprobación del Plan Territorial debía ser seguida por la elaboración de una serie de planes territoriales parciales, siete en total (véase mapa 8.3). Pero de éstos sólo fue aprobado uno, el de las Terres de l'Ebre, en el año 2001, en buena medida bajo la presión y como respuesta al movimiento social que conmocionó aquella área



Mapa 8.3. Ámbitos del planeamiento territorial en Cataluña

Territorial, a la cual se han adscrito la Dirección General de Urbanismo, la Dirección General de Arquitectura y Paisaje y, como se decía, el Programa de Planeamiento Territorial; por la otra, la Secretaría de Infraestructuras y Movilidad, a la cual se han adscrito la Dirección General de Carreteras, la Dirección General de Puertos y Transportes y el Programa de Movilidad.

15. Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 385, 30 de noviembre 1983).

16. Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 2032, 31 de marzo 1995).

en oposición al proyecto del transvase del agua del río hacia otras regiones.¹⁷ Por otra parte por lo que se refiere al planeamiento supramunicipal de carácter no ya territorial sino urbanístico, a inicios de la legislatura 2003-2006, después de más de un cuarto de siglo de autogobierno, se disponía sólo de dos planes antiguos y beneméritos: el Plan General Metropolitano de Barcelona (de 1976) y las Normas Subsidiarias de la Cerdanya gerundense (1982); así como de dos normativas más recientes y específicas: el Plan Director de Coordinación del Delta del Ebre (1999) y el Pla Director de las Actividades Industriales y Turísticas del Camp de Tarragona (2003).

Podría argüirse, quizás, que si la modernización social y económica ha tenido lugar pese a la inexistencia de esta planificación territorial, quizás estos instrumentos no eran tan necesarios. El problema, claro está, reside en los costes que este avance ha tenido, en su distribución social y territorial, así como en la posibilidad de poderlos asumir en el futuro. Falto de guía, el proceso de metropolización ha generado, junto a sus innegables beneficios, un incremento extraordinario del consumo de suelo, una exacerbación de la movilidad y un riesgo creciente de segregación social. Los costes de estas dinámicas, tal como se ha expuesto más arriba, son muy elevados y su persistencia podría acabar hipotecando las posibilidades de desarrollo del territorio y la sociedad catalana desde el punto de vista ambiental, económico y social. Pues bien, resulta evidente que las dinámicas de dispersión, especialización y segregación responden a procesos de base claramente supralocal a los que el planeamiento de escala municipal tiene muchas dificultades para responder de manera adecuada. Es por ello que una política territorial que quiera encauzarlas con objetivos de sostenibilidad, eficiencia y solidaridad requiere de instrumentos de planeamiento a otra escala, a escala territorial.

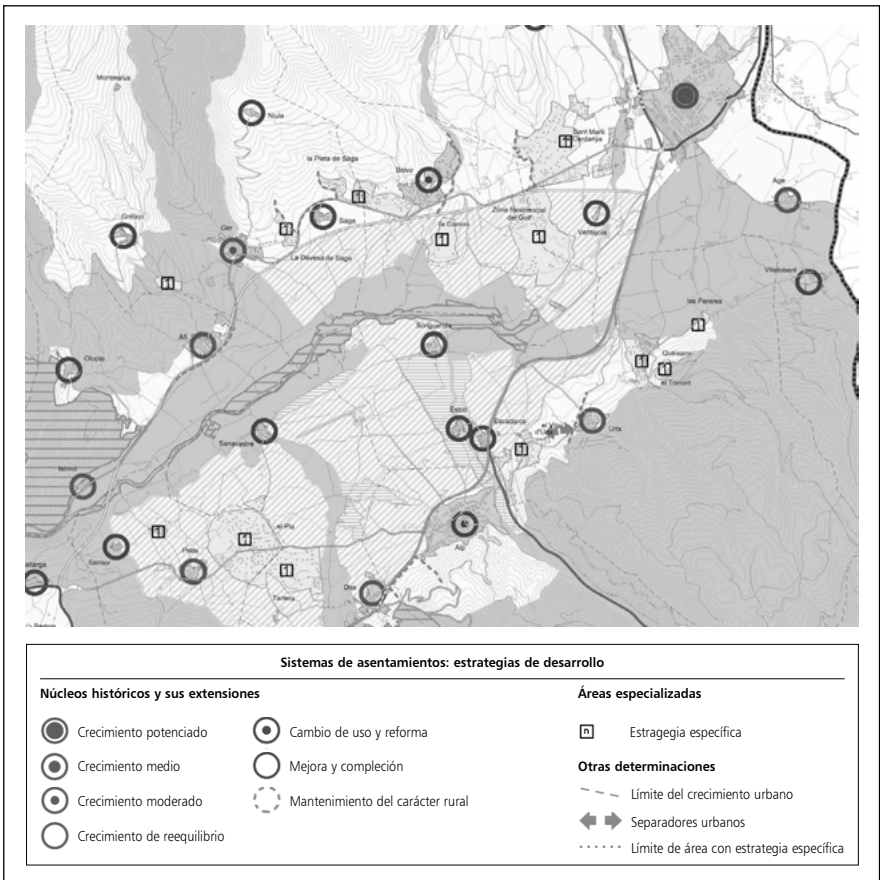
3.1. El planeamiento territorial

Partiendo de estas premisas el Gobierno se comprometió a elaborar, en el curso de la legislatura 2003-2007, planes territoriales para el conjunto del territorio catalán. Esto implicaba la redacción de seis planes territoriales de nuevo cuño (Alt Pirineu y Aran, Catalunya Central, Comarques Gironines, Regió Metropolitana de Barcelona, Terres de Ponent y Camp de Tarragona), así como la revisión del Plan Territorial de les Terres de l'Ebre y del Plan Territorial General de Catalunya, la operatividad de los cuales ha sido, en ambos casos, muy escasa. El fin prematuro de la legislatura ha impedido cumplir la totalidad del proyecto, pero en los tres años de ejecutoria se ha dado un impulso decisivo al planea-

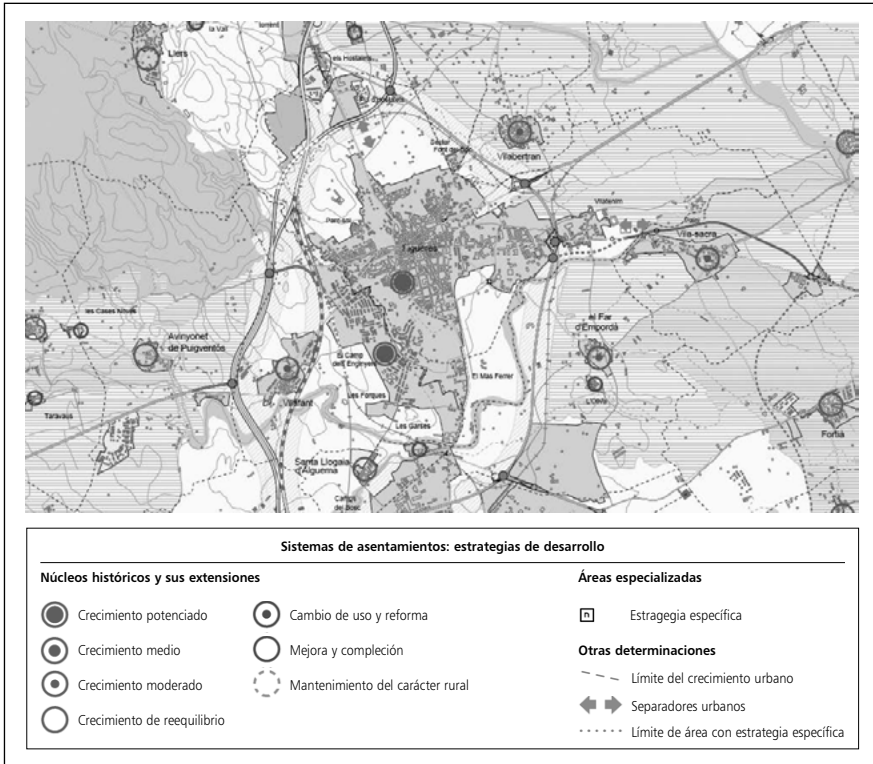
17. Resolución de 11 de julio de 2001, por la que se hace público el Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 15 de mayo de 2001, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial parcial de les Terres de l'Ebre (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 3440, 27 de julio 2001).

miento territorial. Así, se ha aprobado definitivamente el Pla Territorial de l'Alt Pirineu i l'Aran (véase mapa 8.4) y están en trámite los planes de la Catalunya Central y el de Terres de Ponent. Se dispone, asimismo, del anteproyecto del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona y están en fase avanzada de elaboración los planes de las Comarques Gironines y del Camp de Tarragona. Además, se han emprendido cuatro planes directores territoriales de alcance comarcal, que de hecho tienen para sus respectivos ámbitos el mismo contenido que los planes territoriales parciales. Se trata de los planes directores territoriales del Empordà (véase mapa 8.5), Alt Penedès, Garrotxa y Ripollès. Los tres primeros han superado ya diversas fases de tramitación, el último se encuentra en elaboración.

El contenido de estos planes territoriales se circunscribe a tres ámbitos temáticos, a través de los cuales se quiere ofrecer indicaciones estratégicas y normativas sobre la estructura territorial básica:



Mapa 8.4. Comarca de la Cerdanya. Plano normativo del proyecto de Plan Territorial parcial del Alt Pirineu y Aran



Mapa 8.5. Área urbana de Figueres. Plano normativo del anteproyecto de Plan director territorial del Empordà

- a) El sistema de espacios abiertos (suelo para actividades agrícolas, ganaderas y forestales, espacios de interés natural, conectores biológicos, otros espacios protegidos).
- b) El sistema de asentamientos (red urbana, suelo para usos residenciales, industriales y terciarios, rehabilitación y remodelación urbana).
- c) El sistema de infraestructuras (traza y prestaciones de las infraestructuras de la movilidad, red viaria, ferroviaria, puertos, aeropuertos y espacios logísticos).

Como resulta evidente, esta delimitación temática deja fuera de los planes ámbitos de gran trascendencia territorial (ciclo del agua, energía, residuos, equipamientos comerciales, equipamientos sanitarios, etc.). Esta limitación voluntaria responde a un criterio de prudencia disciplinar y administrativa. Prudencia disciplinar puesto que parece quimérico tratar de ordenar en un solo ejercicio de planeamiento —respecto al cual, como se ha visto, se dispone además en Cataluña de una experiencia previa muy escasa— todos los aspectos que inciden en la transformación territorial. Prudencia administrativa ya que

las competencias respecto a los temas enunciados corresponden a departamentos y organismos diversos que disponen asimismo de capacidad de planificación. Así, se ha optado por definir una urdimbre territorial básica que deberá ser completada posteriormente a través de la planificación sectorial.

Por lo que al método de planificación se refiere hay que subrayar que los planes no han sido concebidos como documentos rígidos en los cuales el conjunto del contenido está en función de una imagen objetivo final, a la vieja usanza. Antes al contrario, los planes territoriales que se han elaborado constituyen una serie de orientaciones estratégicas, de vínculos territoriales, de actuaciones administrativas y de compromisos económicos para alcanzar, a través de un proceso concertado, los objetivos colectivos establecidos. De esta forma, como muestran los anteproyectos que se han dado ya a conocer, los planes quieren ser documentos concretos, rigurosos y útiles que a través de un conjunto de elementos (memoria, planos, normativa y estudio económico-financiero) establecen los compromisos de la administración y los deberes y derechos de los privados en un marco de seguridad jurídica.¹⁸

Fijado el ámbito temático y el método del planeamiento se ha procedido a dotarlo de un marco de referencia que asegure la coherencia del conjunto. En efecto, una aproximación jerárquica al planeamiento hubiera requerido iniciar el esfuerzo de planificación territorial revisando ante todo el Plan Territorial General de Cataluña y sólo después, a través de la «cascada del plan» tan alabada por la vieja escuela, proceder a la elaboración de los planes territoriales parciales. Esta aproximación se descartó, por cuanto se estimó que se corría el riesgo de perder la legislatura en una discusión de estrategias generales, cuando en realidad se precisaba de normativas y propuestas concretas e inmediatas. Por ello se escogió avanzar directamente con los planes territoriales parciales y, como se verá a continuación, con los planes directores urbanísticos. Ahora bien, esta opción dejaba abierta la necesidad de dotarse de unos parámetros comunes para el conjunto de los planes que garantizase su cohesión por lo que a criterios generales, escenarios socioeconómicos, condicionantes ambientales y proceso normativo se refiere.

Así, se elaboraron, en primer lugar, unos criterios de planeamiento territorial. Criterios, que constan de quince apartados referentes a los sistemas de espacios abiertos, los asentamientos y las infraestructuras de la movilidad, que vienen a concretar los principios de compacidad, complejidad y cohesión del modelo territorial que se han enunciado más arriba. Sus enunciados son los siguientes:¹⁹

18. Sobre el método y el contenido de los planes territoriales, véanse los trabajos de J. ESTEBAN (2006), «La pianificazione territoriale in Catalogna, oggi» *Area Vasta*, 12 y (2006), «Els continguts i el mètode de treball del Programa de Planejament Territorial» *Espais* 52.

19. Véase Planejament Territorial, Criteris, presentados a la Comisión de Coordinación de Política Territorial en su sesión constituyente el día 20 de mayo de 2005.

- a) Sobre el sistema de espacios abiertos
 - 1. Favorecer la diversidad territorial, manteniendo como referencia su matriz biofísica.
 - 2. Proteger los espacios naturales, agrarios y no urbanizables como un componente esencial de la ordenación del territorio.
 - 3. Preservar el paisaje como valor social y patrimonial, así como activo económico del territorio.
 - 4. Moderar el consumo de suelo.
- b) Sobre el sistema de asentamientos
 - 5. Favorecer la cohesión social y evitar la segregación espacial en las áreas urbanas.
 - 6. Proteger y potenciar el patrimonio urbanístico que vertebra el territorio.
 - 7. Facilitar una política de vivienda eficaz y urbanísticamente integrada.
 - 8. Propiciar la convivencia de actividades y vivienda en las áreas urbanas, racionalizar la implantación de polígonos industriales y terciarios.
 - 9. Introducir medidas de regulación y orientación espacial de la segunda residencia.
 - 10. Propiciar el carácter compacto y en continuidad de los nuevos crecimientos.
 - 11. Reforzar la estructura nodal del territorio a través del crecimiento urbano.
- c) Sobre el sistema de infraestructuras de movilidad
 - 12. Organizar la movilidad como un derecho más que como una obligación.
 - 13. Facilitar la implantación del transporte público mediante la polarización y la compacidad del sistema de asentamientos.
 - 14. Atender especialmente la vialidad que estructura territorialmente los desarrollos urbanos.
 - 15. Integrar Cataluña en el sistema de redes urbanas y de transporte europeas.

El segundo elemento de referencia del que el programa de planificación se ha dotado son los escenarios socio-económicos comunes para el conjunto del territorio catalán. Escenarios destinados a establecer unas previsiones de crecimiento demográfico y de evolución del empleo con un horizonte de veinte años (2026), de forma tal que de ellas pueda derivarse una cuantificación de necesidades de suelo y vivienda para cada uno de los ámbitos de planificación. No es éste el lugar para entrar en el detalle de la metodología adoptada para establecer estas proyecciones, ni para describir de forma pormenorizada sus resultados.²⁰

20. Véase *Estimacions socio-econòmiques per al planejament territorial*, Barcelona, Secretaria de Planificació Territorial del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2005 (multicopiado, 2 vols.). El método de proyección utilizado ha sido el establecido por el arquitecto Josep M. Carrera y la economista Maria Antònia Monés —coordinador del Plan Territorial Metropolitano y directora general de Programación Económica, respectivamente.

Bastará indicar que las estimaciones vienen a confirmar la presencia de una importante inflexión de la dinámica demográfica, a través de la cual la población catalana, que se ha mantenido sensiblemente estable en el último cuarto del siglo veinte alrededor de los seis millones de habitantes, ha entrado en una nueva fase de crecimiento que la llevará a alcanzar los ocho millones en un horizonte 2020-2026. Este aumento tendrá lugar debido esencialmente a las aportaciones de población inmigrante que alcanzaría unos efectivos de 1,5 millones en el horizonte final de la estimación. Por su parte, los lugares de trabajo pasarían de 2,7 millones en la actualidad a 3,6 a final del periodo. Las implicaciones sociales y territoriales de este proceso de crecimiento, comparable sólo, por su magnitud, al que experimentó la sociedad catalana en el período 1960-1975, son extraordinarias y su tratamiento, desde el punto de vista espacial, constituye el principal objetivo del programa de planeamiento territorial.

La coherencia de las previsiones de evolución de la población y la actividad económica en cada ámbito de planeamiento con los condicionamientos ambientales y energéticos constituye el tercer elemento de referencia del programa de planeamiento. Para ello se ha establecido, de común acuerdo con el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, que los planes sean sometidos al proceso de evaluación estratégica ambiental de acuerdo con aquello que establece la normativa europea, anticipándose incluso a la transposición de la misma en la legislación española y catalana.²¹ La evaluación se realizó así a partir de las fases iniciales de elaboración de cada plan, de forma que sus prescripciones constituirán parte integrante del proceso y no una, siempre conflictiva y muy a menudo estéril, sanción final. El principal objetivo de la evaluación es establecer de qué forma las propuestas de estrategia del planeamiento en materia de asentamientos, infraestructuras y espacios abiertos se compatibilizan con las previsiones de disponibilidades energéticas, de ciclo hidráulico y de tratamiento de residuos.

El modelo parte de considerar la demanda de lugares de trabajo que puede derivarse de una determinada evolución del PIB como variable independiente. La demanda agregada resultante es después cruzada con la evolución previsible de la pirámide demográfica y las tasas de ocupación. De aquí se sigue una cuantificación de la población ocupada residente, la cual, se estima, si no es satisfecha con efectivos autóctonos será cubierta por contingentes migratorios. Ello resulta en una cuantificación de los lugares de trabajo localizados y de la población ocupada residente a lo largo de todo el período para cada uno de los ámbitos de planeamiento, con las consiguientes estimaciones en materia de residencia principal y de suelo para actividades económicas.

21. Véase la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DOCE, 197/30, de 21 de julio 2001) y su transposición en la legislación española (Ley 9/2006, de 28 de abril, Boletín Oficial del Estado, 29 de abril de 1996). Directiva conocida también como «de evaluación ambiental estratégica» se encuentra todavía en proceso de transposición, tanto en la legislación española como en la catalana, por lo cual, el programa viene a adelantarse, en su cumplimiento, a lo establecido en la normativa.

El cuarto y decisivo aspecto del marco de coherencia del planeamiento territorial es el sistema normativo para su elaboración, tramitación y aprobación. Los planes territoriales, para ser efectivos, deben ser, ante todo, fruto de un conjunto de acuerdos. Acuerdos entre los distintos departamentos del Gobierno, entre el Gobierno y los ayuntamientos de cada uno de los territorios y, finalmente, entre la administración pública, en su conjunto, y los representantes de la sociedad civil. Para ello los planes no pueden ser elaborados por un departamento, como en una caja negra, para hacerlos aparecer después, como en un juego de manos, sobre la mesa del resto de actores. Ésta habría sido, sin duda, la receta para avanzar rápidamente desde un punto de vista técnico, pero es también la receta para el conflicto y el fracaso, para acabar disponiendo de unos planes inviables e inútiles. Al contrario, se ha partido de la premisa de que es necesario que el mismo proceso de formulación del plan constituya un ejercicio de concertación. Para ello, se ha ideado una normativa para la elaboración y aprobación del planeamiento territorial muy prolongado y garantista, en el cual, a lo largo de la tramitación, a través de distintos momentos de consulta e información pública, cada departamento de la Generalitat y cada ayuntamiento son consultados directamente diversas veces sobre el contenido del proyecto y se crean diversas instancias de participación para las entidades y el conjunto de la ciudadanía.²² El objetivo es que, al acabar el proceso, los ayuntamientos, las instituciones y las entidades de cada territorio sientan la reflexión estratégica, los objetivos y las propuestas del plan tan propios, que vengan a considerar que la Generalitat ha acabado aceptando el plan por ellos deseado.

3.2. El planeamiento urbanístico

El esfuerzo de ordenación a escala territorial debe ir acompañado de manera inseparable por la actuación urbanística. Una actuación que cuenta en Cataluña con una tradición técnica y profesional encomiable pero que falta de directrices políticas, de marco normativo y de encaje territorial, sin embargo se ha visto demasiado a menudo incapaz de reconducir los aspectos nocivos del proceso de urbanización a los que nos referíamos más arriba.

Para hacer frente a esta situación desde el punto de vista administrativo se ha procedido a fortalecer los medios con los que cuenta la Dirección General de Urbanismo²³ y los ayuntamientos para la redacción, tramitación, aprobación y ejecución del planeamiento urbanístico. Para ello se ha modificado el

22. Véase el Decreto 142/2005, de 12 de julio, de aprobación del Reglamento por el cual se regula el procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de los planes territoriales parciales (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 4432, 22 de julio 2005).

23. El responsable de la Dirección General de Urbanismo en el periodo 2003-2006 ha sido el arquitecto Joan Llorc, que desempeña este cargo desde el año 2000.

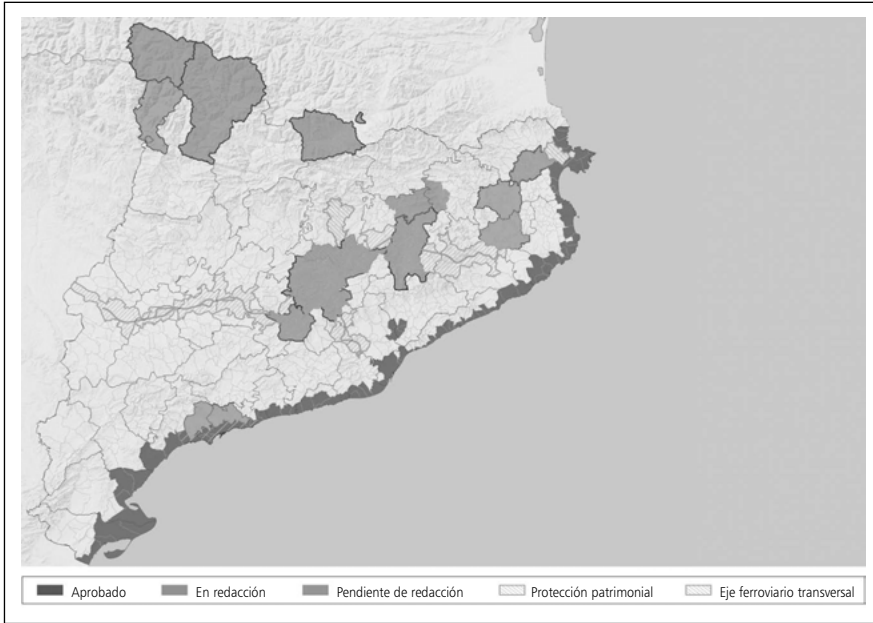
funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Urbanismo, órganos colegiados (integrados por representantes de la Generalitat, la administración local y representantes sociales) que tienen la responsabilidad de sancionar la tramitación de la mayoría de los trámites urbanísticos. De este modo, se han introducido diversas mejoras de carácter técnico en su funcionamiento y el Consejero de Política Territorial ha procedido a nombrar entre sus miembros, junto a los representantes de la Administración y del sector inmobiliario, a personas mayoritariamente procedentes de sectores profesionales y académicos que puedan transmitir sensibilidades ambientales y territoriales diversas. Con estas medidas se ha tratado que el debate sobre los eventuales temas controvertidos pudiera producirse en el seno de las comisiones y que las decisiones de las mismas contaran con una mayor legitimidad de origen.

Por otra parte, para fortalecer la capacidad de los ayuntamientos en la elaboración y ejecución del planeamiento, la Dirección General de Urbanismo ha establecido tres programas de ayuda para la redacción de planeamiento municipal: para los municipios que tienen la intención de revisar o completar su planeamiento, para los municipios que desean elaborar catálogos de edificaciones en suelo no urbanizable y para los municipios que no disponen, todavía, de ningún instrumento de planeamiento. Para el ejercicio 2005 se han acogido a estos programas cerca de una tercera parte de los municipios de Cataluña.

Ahora bien, la coordinación y orientación del planeamiento municipal requería una coordinación y orientación a escala supralocal. A medio plazo ésta será provista en buena parte, como se ha dicho, por los planes territoriales, cuando éstos se hallen ya aprobados y vigentes. Sin embargo, el esfuerzo ordenador exigía en algunas áreas mayor celeridad y concreción. Entre éstas destacan las áreas urbanas más complejas, los territorios con mayor dinamismo urbanístico y los espacios que disponen de valores ambientales o patrimoniales especiales. En estos ámbitos era necesario dotarse de instrumentos intermedios entre el planeamiento territorial y el local, adaptados a la especificidad y a las exigencias inmediatas de cada ámbito. A esta necesidad responden los planes directores urbanísticos que, en un número muy significativo se han iniciado en el periodo 2003-2006.

En efecto, en esta legislatura, el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas ha impulsado la redacción de un total de veinte planes directores urbanísticos que afectan, en su conjunto, a cerca de 400 municipios y alrededor de un tercio de la superficie del país (véase mapa 8.6). La unidad de los municipios que los inspiran, la coordinación entre los equipos que los elaboran y la coincidencia temporal de su elaboración hace que este conjunto de planes presente una serie de rasgos comunes que nos permite considerarlos como una generación de planes supramunicipales.²⁴

24. Véase muestra trabajo «Els plans directors urbanístics de Catalunya - Una nova generació de plans», *Espais* 52. Barcelona, septiembre 2006 (número monográfico dedicado a

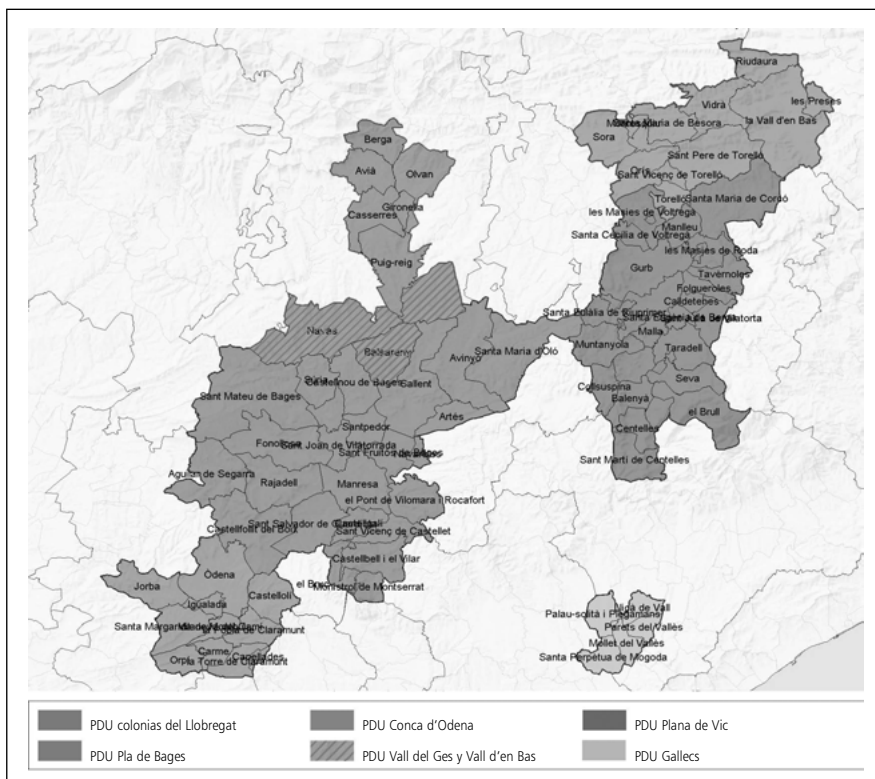


Mapa 8.6. Planes directores urbanísticos elaborados o en curso en Cataluña (2004-2006)

Un primer grupo de estos planes tiene por objetivo ordenar el desarrollo de diversas áreas urbanas catalanas de tamaño medio, que son ya polaridades emergentes y que, de acuerdo con las previsiones del Programa de Planeamiento Territorial, acogerán en un futuro próximo importantes crecimientos. Para que estos crecimientos tengan lugar de forma ordenada y sirvan para reforzar el papel de las ciudades medias en la articulación del territorio y como centros irradiadores de servicios, el Gobierno ha creído conveniente dotar a estos sistemas urbanos de instrumentos de planificación supramunicipal. Así, se han redactado los planes directores urbanísticos del entorno de las tres principales ciudades de la Cataluña Central (véase mapa 8.7): la Conca d'Òdena (área urbana de Igualada), el Pla de Bages (área urbana de Manresa) y la Plana de Vic (área urbana de Vic).²⁵ Los dos primeros documentos han

los planes directores en Cataluña). Dos de los veinte planes directores urbanísticos —los referidos a los ámbitos del Ferrocarril Transversal y del Ferrocarril Orbital Metropolitano— tienen un cariz eminentemente infraestructural, por ello se tratará de su contenido en el apartado sobre políticas de movilidad.

25. Los equipos redactores de estos planes son dirigidos, respectivamente, por los arquitectos Antonio Font (Igualada), Joaquim Sabaté (Manresa) y Xabier Eizaguirre (Vic), profesores todos ellos de la Escuela Superior de Arquitectura de la Universitat Politècnica de Catalunya. El ámbito del Plan Director de la Conca d'Òdena comprende un total de 11 municipios, el del Pla de Bages 22, y el de la Plana de Vic 18.

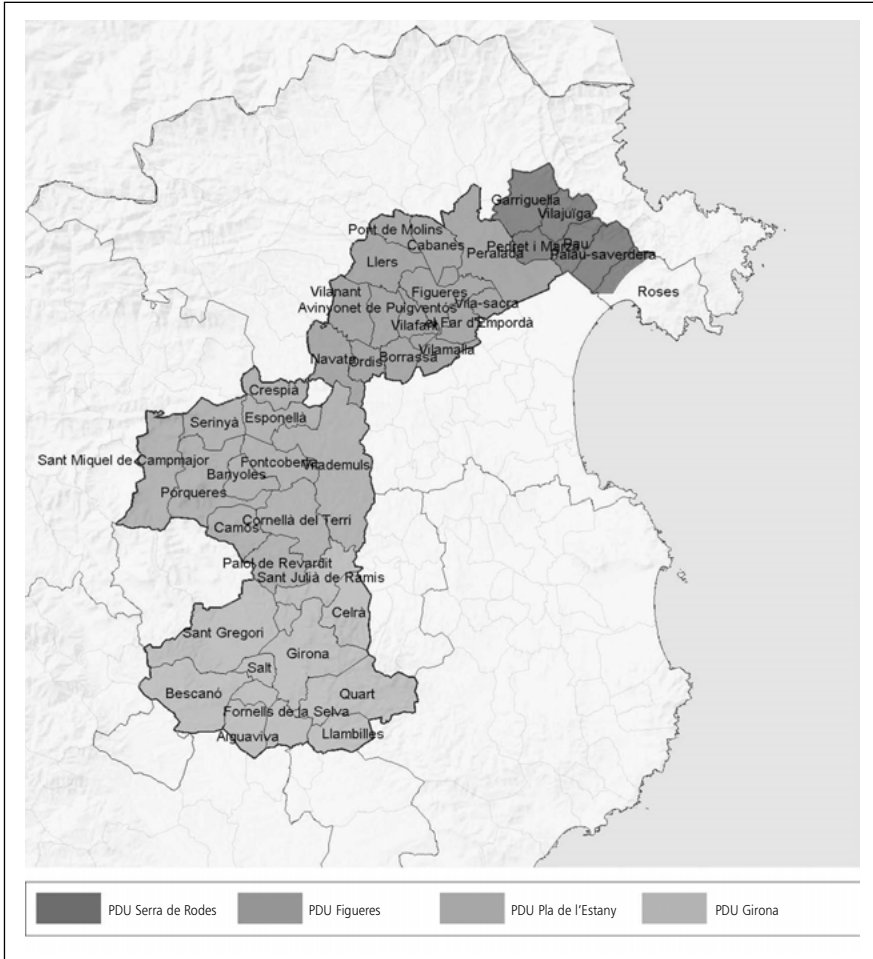


Mapa 8.7. Ámbito de los planes directores urbanísticos de las comarcas centrales

sido ya aprobados inicialmente por las respectivas Comisiones Territoriales de Urbanismo y el tercero ha efectuado el periodo de consulta pública. Se han iniciado también los trabajos para la elaboración de los planes directores urbanísticos de las áreas urbanas de Figueres, Girona y el Pla de l'Estany (véase mapa 8.8).²⁶ Asimismo, ya a finales de la legislatura se ha producido el encargo para la redacción del plan del área central del Camp de Tarragona. (Tarragona-Reus) (véase mapa 8.9).²⁷ En todos los casos se trata de polaridades urbanas básicas para la deseada estructuración nodal del país, que pre-

26. El Plan Director Urbanístico del área urbana de Figueres, que comprende 16 municipios, está dirigido por los arquitectos Lluís Cantallops y Ferran Sagarra, profesores, asimismo, de la Universidad Politécnica de Cataluña. El Plan Director del área urbana de Girona, con 12 municipios está elaborado por un extenso equipo interdisciplinar dirigido por el arquitecto Xavier Canosa. El Plan director urbanístico del Pla de l'Estany, redactado a demanda de los 11 municipios de la comarca, está dirigido por el ecólogo Ramón Folch.

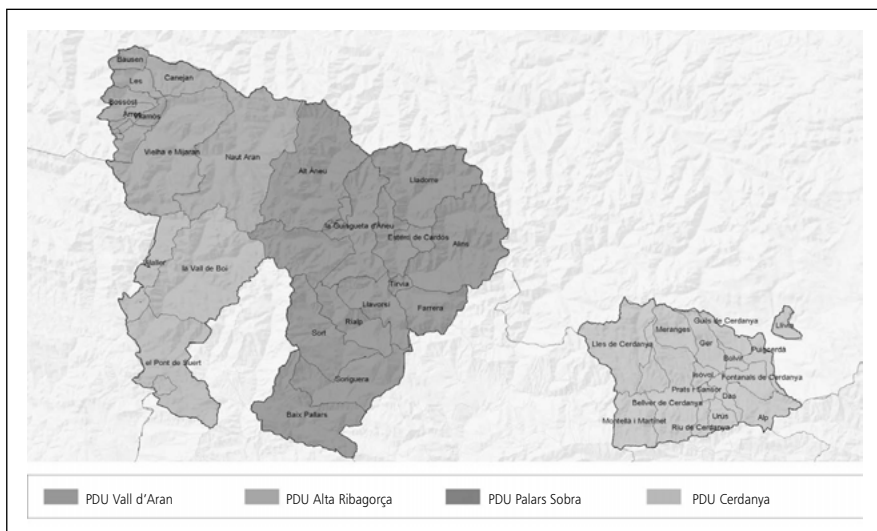
27. El Plan director del área central del Camp de Tarragona cubre los términos municipales de 21 municipios y está dirigido por el arquitecto Antonio Font.



Mapa 8.8. Ámbito de los planes directores urbanísticos de las comarcas de Girona

sentan una elevada complejidad urbanística, en las que es preciso optimizar la inversión en infraestructuras y sobre las cuales recaerá, como se ha dicho, la responsabilidad de acoger una parte relevante de los futuros crecimientos residenciales y de actividad económica.

El segundo grupo de planes directores urbanísticos se propone preservar y valorizar el patrimonio ambiental, paisajístico, arquitectónico y urbano de una serie de áreas especialmente sensibles. Entre estos destaca el Plan Director Urbanístico de Gallecs que tiene como principal objetivo proteger y ordenar de manera definitiva un espacio de 774 ha de alto valor paisajístico en el llano del Vallès, en el mismo corazón de la región metropolitana que a lo largo de los últimos 35 años han sido objeto de diversos proyectos y polémicas urbanísticas



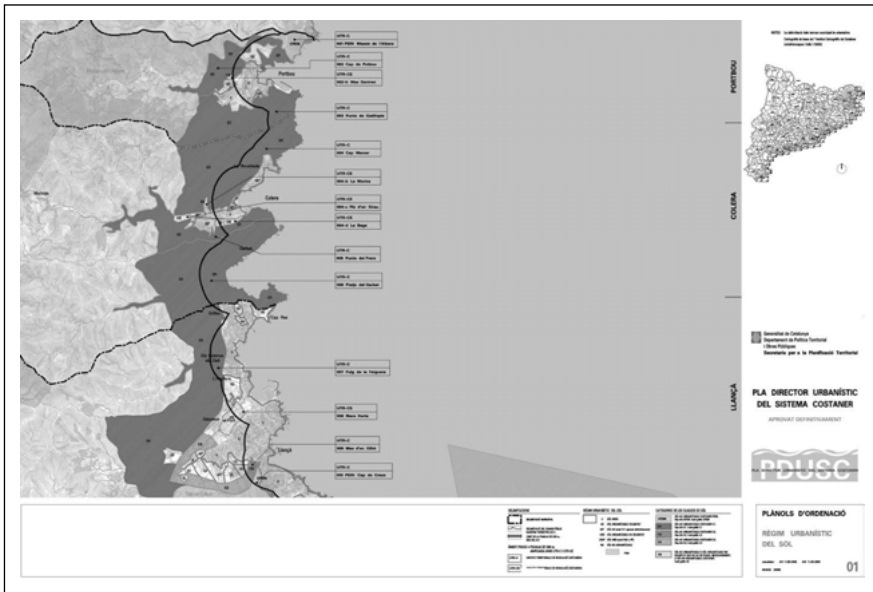
Mapa 8.11. Ámbito de los planes directores urbanísticos del Alt Pirineu y Aran

bación definitiva, mientras que los de Bracons y las Colonies del Llobregat habían superado el trámite de consulta pública y el de la Serra de Rodes había sido aprobado inicialmente.

El tercer conjunto de planes directores urbanísticos tiene como ámbito de aplicación algunas áreas del Pirineo o el litoral catalán que conocen una fuerte presión urbanística asociada, sobre todo, a la actividad turística y, en particular, a la segunda residencia. Así, de acuerdo con las previsiones del Plan Territorial del Alt Pirineu y Aran, se ha iniciado la redacción y tramitación de los planes de las cuatro comarcas pirenaicas con un dinamismo urbanístico más acusado: la Vall d'Aran, el Pallars Sobirà, la Cerdanya y la Alta Ribagorça (véase mapa 8.11). Los cuatro planes tienen por objeto esencial ordenar y acompañar el crecimiento urbanístico que en ellas se está produciendo para que éste no venga a poner en riesgo los valores ambientales, patrimoniales y paisajísticos que constituyen la base del atractivo turístico del área y, por ende, de su desarrollo económico.³² Los planes de la Vall d'Aran, el Pallars Sobirà y la Cerdanya han completado la consulta pública, mientras que el de Alta Ribagorça se encuentra en una fase más inicial de su elaboración.

32. Los Planes Directores de la Vall d'Aran y el Pallars Sobirà son redactados por un equipo dirigido por los arquitectos Carles Llop y Sebastià Jornet. El de la Cerdanya es elaborado bajo la dirección de los también arquitectos Miquel Domingo y Alfredo Fernández de la Reguera. Los documentos de Criterios y Objetivos de los dos primeros planes han sido ya sometidos a consulta institucional y el tercero lo será en breve. En los tres casos el Plan abarca el conjunto de municipios de cada comarca.

A este mismo grupo de instrumentos pertenecen los planes directores urbanísticos del sistema costero catalán que, por su ambición e importancia requieren mención aparte. En efecto, en la evolución de la distribución de la población catalana sobre el territorio a la que aludíamos al inicio el poblamiento ha conocido una acusada litoralización. Esto ha provocado una acusada transformación y urbanización de los espacios litorales que, en las últimas décadas, el fenómeno turístico y el incremento de la segunda residencia han contribuido a impulsar de manera decisiva. De este modo, en la actualidad, cerca de la mitad del frente costero catalán se encuentra ya urbanizada. Ante esta realidad la Generalitat, a través del Plan Director Urbanístico del Sistema Costero (PDUSC), ha establecido medidas para proteger y poner en valor los espacios costeros que se encuentran todavía libres de ocupación evitando, siempre que fuera posible, su urbanización. Se ha perseguido con ello cuatro tipos de objetivos:



Mapa 8.12. Plan Director Urbanístico del Sistema Costero-1. Tramo Portbou-Llançà

- a) Urbanísticos: evitar la consolidación de un continuo edificado que podría llegar a cubrir una parte substancial de la línea de costa.
- b) Patrimoniales: preservar los espacios costeros por sus valores paisajísticos, culturales y simbólicos.
- c) Ambientales: posibilitar la preservación de un medio particularmente frágil como el costero, asegurando la continuidad entre los ecosistemas terrestres y marítimos.

- d) Económicos: gestionar el espacio costero como recurso esencial para el desarrollo económico y, en particular, para la actividad turística.

Para conseguir estos objetivos, el PDUSC ha identificado, en una franja litoral que oscila entre los 500 metros y los 2 km de la línea costera, la practica totalidad de los suelos no urbanizables y buena parte de los suelos urbanizables no delimitados y ha establecido que estos quedan definitivamente excluidos del proceso urbanizador. Con ello el plan ha venido a preservar de manera plena un total de 23.553 ha situadas en primera línea de costa, lo cual representa una superficie equivalente a unas dos veces y media el término municipal de la ciudad de Barcelona. Los criterios y objetivos del plan, que afecta a un total de 75 municipios litorales, fueron comunicados a los ayuntamientos el día 5 de febrero de 2004, apenas cuarenta días después de la toma de posesión del Gobierno, y el PDUSC fue aprobado de manera definitiva por el consejero de Política Territorial y Obras Públicas el día 25 de mayo del 2005. Hay que hacer notar que su tramitación ha contado con un elevado nivel de consenso, de forma tal que en el periodo de exposición pública recogieron apenas 670 alegaciones (es decir, 9 alegaciones escasas por cada uno de los municipios concernidos). Por la superficie afectada y el número de municipios afectados, el PDUSC es el ejercicio de planeamiento supramunicipal más ambicioso acometido en Cataluña desde el Plan General Metropolitano de 1976.

Por otra parte, durante el proceso de elaboración del Plan se hizo evidente la importancia estratégica de tratar de preservar, por su proximidad a la línea de costa y por sus valores intrínsecos, diversos sectores de suelo urbanizable delimitado que no cuentan todavía con planeamiento derivado definitivamente aprobado. A estos efectos, se ha emprendido la redacción de un nuevo plan —que ha sido denominado Plan Director Urbanístico para ámbitos del sistema costero integrados por sectores de suelo urbanizable sin plan parcial definitivamente aprobado— que, por razones técnicas y jurídicas se prefirió tramitar separadamente del primer PDUSC. El Plan, que fue aprobado definitivamente el 20 de diciembre de 2005, prevé, después del estudio pormenorizado de más de 200 sectores, la preservación total o parcial de 44 espacios, sobre una superficie de 650 ha, para 30 de los cuales se dispone la calificación de suelo no urbanizable costero y para el resto unas directrices que aseguren que el desarrollo urbanístico que en ellos se produzca sea compatible con la calidad paisajística y ambiental.³³

Finalmente, ha sido una preocupación constante en la tramitación del Plan que éste proveyera no sólo vínculos urbanísticos sobre el régimen del suelo

33. Ambos planes han sido publicados en un solo volumen: *Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner*, Barcelona, Departament de Política Territorial y Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, 2006.



Mapa 8.13. Ayudas del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas para la gestión del suelo no urbanizable del sistema costero

sino instrumentos para la gestión del espacio que se quiere mantener libre de urbanización. Para ello, el Departamento de Política Territorial creó, antes incluso de la aprobación definitiva del Plan, un Fondo para la gestión del suelo no urbanizable del sistema costero, al cual los ayuntamientos afectados y las asociaciones de preservación y custodia del territorio pueden recurrir para financiar actuaciones de gestión en este espacio. El objeto de estas ayudas (véase mapa 8.13) es la financiación de adquisiciones de suelo para incorporarlo al patrimonio público, la construcción y mantenimiento de caminos de ronda, mejora de accesos peatonales, reconstrucción de terrazas y demolición de edificaciones obsoletas o ilegales. Se han realizado ya dos convocatorias de ayudas, correspondientes a los ejercicios 2004 y 2005, y a ellas se han acogido un total de 24 ayuntamientos costeros.

En conjunto, los nuevos planes directores urbanísticos, que cubren ya más de un tercio del total de los municipios catalanes, constituyen, a nuestro enten-

der, una nueva generación de planes urbanísticos en Cataluña. Una nueva etapa en la cual el legítimo ejercicio de la autonomía local en la elaboración del planeamiento municipal encontrará un marco de referencia adecuado en el ámbito supramunicipal y territorial.

4. Las políticas de suelo, movilidad, paisaje, información y rehabilitación urbana

Definido el diagnóstico sobre las dinámicas territoriales del que se ha partido y enunciada la respuesta que a ellas se ha tratado de dar desde el planeamiento territorial y urbanístico, a continuación se detallan los rasgos principales de las políticas territoriales activas que se han adoptado. Nos referiremos, concretamente, a cinco ámbitos, para cada uno de los cuales el Gobierno ha impulsado la aprobación de una ley específica³⁴ y diversos programas de actuación:

- a) El suelo y la vivienda
- b) Las infraestructuras de la movilidad
- c) La arquitectura y el paisaje
- d) Las políticas de rehabilitación urbana
- e) Las políticas de conocimiento e información geográfica

4.1. Las políticas de suelo y vivienda

Los mercados inmobiliarios han conocido en los últimos años una situación hasta cierto punto paradójica. En Cataluña, como en toda España, el ritmo de producción de vivienda alcanza, año tras año, records históricos y, sin embargo, amplios sectores de la población tienen graves dificultades para acceder a ella. Esta situación, como han explicado reiteradamente los expertos, tiene su explicación, en primer lugar, en la rigidez del mercado, dominado de forma tan completa por la propiedad (el 86% de las familias es propietaria de la vivienda donde mora) que la presencia del alquiler es muy reducida y el acceso al mercado ha de pasar de manera obligatoria en la mayoría de los casos

34. Se trata, por orden cronológico de aprobación, de las leyes siguientes: Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren de una atención especial; Ley 10/2004, de modificación de la Ley 2/2002, de Urbanismo, para la vivienda asequible, la sostenibilidad territorial y la autonomía local; Ley 7/2005, de modificación de la Ley 7/1993, de carreteras y la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje. Ley 16/2005 de información geográfica y del Instituto Cartográfico de Cataluña; Ley 19/2005 del Instituto Geológico de Cataluña.

por la compra.³⁵ Otra característica que contribuye a la peculiar situación del mercado es el peso de la segunda residencia sobre el total del parque construido. Con 1 de cada 3 viviendas destinada a otros usos que el de vivienda principal, Cataluña y España en su conjunto representan una singularidad extraordinaria a escala europea.³⁶ Estos factores se han combinado con la creciente demanda (inducida por razones demográficas, el bajo precio del dinero y la situación de los mercados financieros) para dar lugar a un ciclo alcista de los precios extraordinariamente acusado y prolongado.

En este contexto uno de los debates más intensos que, en materia urbanística, ha tenido lugar en los últimos años ha sido el de la disponibilidad de suelo y la forma como ésta condiciona la evolución de los precios. En Cataluña, como en el conjunto de España, en este debate se han confrontado dos posiciones. Por una parte la de quienes afirman que los precios extraordinariamente elevados del suelo y de la vivienda tienen relación directa con la regulación urbanística del suelo y que, por lo tanto, desregulando sus usos, se conseguiría una drástica disminución de los precios. Por otra parte la de aquéllos que mantienen que la evolución de los precios del suelo es, sobre todo, el resultado de la existencia de un mercado inmobiliario muy dominado por la demanda (inducida, en buena parte, por la entrada en este sector de activos financieros provenientes de los mercados bursátiles) y que, en todo caso, aquello que ha condicionado los precios del suelo ha sido el elevado precio de la vivienda y no al contrario.

El hecho de que existan en Cataluña, en este momento, 63.362 ha de suelo calificado como urbanizable (una superficie equivalente a seis veces la ciudad de Barcelona), el hecho de que —como se ha dicho— la ocupación de suelo avance a un ritmo acelerado (que los cálculos más solventes cifran en 1.000 ha al año sólo en el ámbito de la región metropolitana de Barcelona),³⁷ y el hecho de que el último año hayamos podido construir más de 100.000 unidades de vivienda, de modo tal que el total acumulado de la última década se acerca a las 600.000 unidades (cerca de 17 veces la ciudad de Girona), llevan a pensar que, efectivamente, la razón asiste a quienes afirman que el problema no reside tanto en la falta de suelo calificado como en la situación del mercado inmobiliario en su conjunto. Por lo tanto, más que desregular el mercado del suelo, como pretendió el Partido Popular desde el Gobierno central,³⁸ de lo que se

35. Sobre la evolución del mercado inmobiliario y las políticas de vivienda en España puede verse nuestro «Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI», *Papers. Regió metropolitana de Barcelona* 42, septiembre 2004, 68 pp.

36. C. TRILLA (2001), *La política d'habitatge en una perspectiva europea comparada*, Barcelona, Fundació la Caixa, 202 pp.

37. CENTRE DE RECERCA ECOLÒGICA I APLICACIONS FORESTALS (2005), *Mapa de cobertes de sòl de Catalunya*, segunda edición consultable en www.creaf.uab.es/msc.

38. Real Decreto-Ley 4/2002, de 23 de junio del 2000, sobre medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes (Boletín Oficial del Estado 151, 24 de junio 2000).

trata es de ordenarlo con decisión para alcanzar tres objetivos: obtener suelo urbanizado para vivienda protegida, recuperar para la colectividad una parte substancial de las plusvalías generadas por la actividad inmobiliaria y en particular aquéllas derivadas de las políticas públicas en materia de infraestructuras y equipamientos, y, por último, romper la capacidad de algunos agentes de actuar desde posiciones de dominio y asegurar la disponibilidad de suelo urbanizado en el mercado.

Es primordialmente con estos fines con los que el Gobierno de la Generalitat decidió impulsar la modificación de la legislación urbanística, de la cual dependen temas tan esenciales en este campo como la regulación del régimen del suelo, el planeamiento y la gestión urbanística, los instrumentos en política de suelo y vivienda, así como la distribución de competencias entre administraciones. Si bien la legislación vigente hasta inicios de la legislatura (Ley 2/2002 de Urbanismo aprobada en febrero del 2002) había supuesto en diversos campos un avance significativo, en otros no había acabado de dotar a las Administraciones públicas de los instrumentos necesarios para afrontar los retos derivados de la situación del mercado inmobiliario y las dinámicas territoriales a las que nos hemos referido más arriba.

Así, el Gobierno ha impulsado y el Parlamento de Cataluña ha aprobado una modificación de la legislación urbanística con tres objetivos básicos: generar suelo para vivienda asequible, concretar criterios de sostenibilidad ambiental en el campo urbanístico y establecer un reparto equilibrado de competencias, aumentando la autonomía local en la gestión. Tres objetivos que se han querido fijar en el mismo frontispicio, en el título de la Ley: Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2002, de urbanismo, para el fomento de la vivienda asequible, la sostenibilidad territorial y la autonomía local.³⁹ La Ley modifica un buen número de los 240 preceptos de la anterior legislación, de manera que se ha considerado necesario proceder a la configuración de un texto refundido que, cumplidos todos los trámites preceptivos, fue publicado en julio del 2005.⁴⁰ Asimismo el Gobierno, de acuerdo con el mandato legislativo, ha aprobado el reglamento completo de la Ley en un plazo de 18 meses después de su promulgación.⁴¹

La generación de suelo para vivienda asequible y el incremento de la participación de la colectividad en los beneficios de la actividad urbanística es, como se ha dicho, el primer y más importante de los objetivos de la Ley. Para

39. Véase Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2002, de urbanismo, para el fomento de la vivienda asequible, la sostenibilidad territorial y la autonomía local (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 4291, 30 de diciembre 2004).

40. Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 4436, 28 de julio 2005).

41. Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 4862, 24 de julio 2006).

darle cumplimiento se establece que los planes de ordenación urbanística municipal deberán reservar, con carácter general, un mínimo del 20% del techo residencial de nueva implantación para vivienda protegida, tanto en suelo urbano como en suelo urbanizable. Este porcentaje se incrementará un 10% complementario para vivienda concertada (de precio intermedio entre la protegida y la libre) en los municipios mayores de 10.000 habitantes y en las capitales de comarca. En estos municipios las previsiones relativas a las reservas mínimas de suelo para vivienda protegida deberá tener aplicación de manera inmediata a través del planeamiento derivado (planes parciales o planes de mejora urbana) sin necesidad de esperar a la revisión del planeamiento general. Hay que hacer notar que el 30% de techo representará, normalmente, la producción de un porcentaje mucho más alto de unidades de vivienda con algún tipo de protección (que puede acercarse al 45% del total) puesto que la superficie media de la vivienda protegida es notablemente inferior a la vivienda libre. Asimismo, para evitar la eventualidad de que algún agente privado dejara sin construir la vivienda protegida que con esta regulación le corresponde edificar, la Ley incorpora la posibilidad de la Administración pública de invocar, entre las razones de expropiación, el incumplimiento de los plazos establecidos para el cumplimiento de la construcción de este tipo de vivienda.⁴²

El segundo objetivo de la Ley es introducir y clarificar la aplicación de criterios ambientales en el planeamiento urbanístico. Para ello se establecen medidas para una gestión más eficaz del suelo no urbanizable, suelo que muy a menudo ha sido considerado como una simple categoría residual y que, en cambio, hay que gestionar de manera activa en coherencia con los objetivos de sostenibilidad territorial propuestos. Así, la Ley establece que deben ser clasificados obligatoriamente como suelo no urbanizable en el planeamiento todos aquéllos que tienen un particular interés natural, agrario, paisajístico, forestal o de conector natural. Asimismo la Ley, adelantándose de nuevo a la transposición de la Directiva de la Unión Europea, ha establecido que deben ser objeto de evaluación ambiental todas las figuras de planeamiento general y todas las revisiones o modificaciones de planes que recalifiquen suelo no urbanizable. De la misma forma se establece que deberán ser sujetas a declaración de impacto ambiental todas las figuras que recalifiquen más de 100 ha continuas de suelo no urbanizable o bien 10 ha de suelo no urbanizable protegido.

42. Esta determinación mejora de manera radical la situación derivada de la legislación anterior en la cual, si bien la previsión de reserva existía ya, sólo era de aplicación en aquellos municipios que elaboraran instrumentos de planeamiento general con posterioridad a la aprobación de la Ley. Esto comportó que sus resultados prácticos hubieran sido hasta la fecha casi nulos. En la actual coyuntura de necesidad de suelo para vivienda protegida la dilación temporal de esta restricción suponía una grave contradicción con los objetivos de proporcionar vivienda asequible a aquellos sectores de la población que no pueden acceder a ella.

El tercer objetivo principal de la modificación de la legislación urbanística es dar respuesta a una vieja aspiración municipalista: la posibilidad de que los ayuntamientos puedan aprobar los planes que desarrollan su planeamiento general. Si bien éste, por sus obvias implicaciones supralocales y de interés general, requiere para su aprobación de la sanción de la Administración de la Generalitat, no hay ninguna razón para que, una vez acordado este marco, los propios ayuntamientos no puedan aprobar los planes que del planeamiento general se derivan. La modificación prevé que, en adelante, todo ayuntamiento que disponga de planeamiento adaptado a la nueva Ley, o bien que tenga un planeamiento general con menos de seis años de antigüedad, podrá aprobar de manera inmediata su planeamiento derivado.

En conjunto la modificación de la normativa urbanística ofrece las bases legislativas, desde perspectiva de la provisión de suelo y de política territorial, para el cumplimiento de las previsiones del Gobierno en materia de vivienda.⁴³ Ahora bien, convencida de que las prescripciones normativas son una condición necesaria pero no suficiente para conseguir una inflexión en materia de política de suelo, la Administración catalana ha decidido emprender una serie de operaciones estratégicas para asegurar la disponibilidad de suelo para vivienda protegida y para actividades económicas. En efecto, de acuerdo con las previsiones del planeamiento territorial y para asegurar que los crecimientos urbanos previstos puedan tener lugar con las características de continuidad física, diversidad de usos e integración social que se propugna, es necesario disponer de suelo público en proporciones significativas en el ámbito de diversas áreas urbanas.

Con este fin, el Institut Català del Sòl ha elaborado, por mandato del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, el Programa de Suelo Residencial e Industrial 2005-2008.⁴⁴ El programa prevé que, junto a su actividad cotidiana, el Instituto acometerá un total de 40 grandes actuaciones de suelo residencial de carácter estratégico. El objetivo de estas operaciones será pro-

43. Véase el Decreto 454/2004, de 14 de diciembre, de despliegue del Plan para el derecho a la vivienda 2004-2007 (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 4281, 16 de diciembre 2004). El Gobierno ha iniciado asimismo la tramitación de la Ley del Derecho a la Vivienda que ha sido remitida al Parlamento pero no ha podido ser aprobada por el fin de la legislatura (Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya 338, 22 Mayo 2006).

44. Véase el Programa de Sòl Residencial i Industrial 2005-2008, aprobado por el Consejo de Administración del Institut Català del Sòl el día 21 de febrero de 2005. El Institut Català del Sòl és un empresa pública de la Generalitat de Catalunya que tiene por principal cometido promover suelo para vivienda y actividades económicas, así como la construcción de vivienda protegida. El director del Instituto ha sido, desde su fundación (en 1980) y el mes de junio de 2005, el economista Antoni Paradell. A partir de esta fecha asumió la dirección el también economista Emili Mas, procedente del Consell Comarcal del Barcelonès del que ha sido gerente en 1995 y 2005.

veer un total de 1.809 ha de suelo residencial, distribuidas entre los sistemas urbanos con mayor capacidad de crecimiento, con un potencial de albergar 101.519 viviendas, 48.782 de las cuales serán de protección oficial. Sobre estos suelos se prevé impulsar la construcción de un conjunto de ensanches urbanos de media y alta densidad en continuidad con las tramas urbanas pre-existentes. Para decirlo de modo sucinto: las *new towns* de la Cataluña de inicios del siglo XXI rehuyen configurarse como tramas aisladas y artificiales; persiguen, en cambio, convertirse en barrios y ensanches de las ciudades ya existentes, reforzando con ello su posición en el sistema urbano.

Así, las características de los nuevos barrios surgidos de estas operaciones serán las siguientes:

- a) Densidad media de 50 viviendas por ha.
- b) Diversificación de los regímenes de acceso y uso para conseguir tramas urbanas complejas y cohesionadas:
 - 60% de vivienda protegida
 - 40% de vivienda libre
 - 10% de techo destinado a usos comerciales y de servicios
- c) Alta accesibilidad a las redes de transporte público existentes o en proyecto.
- d) Especial atención a la evolución ambiental del territorio donde se emplazan los nuevos sectores y a los criterios de sostenibilidad de la obra de urbanización y de edificación.
- e) Protección y refuerzo de los elementos naturales existentes: cursos fluviales, masas forestales, altozanos...
- f) Emplazamiento de los equipamientos y espacios públicos en situaciones estratégicas que mejoren y refuercen los vínculos entre el núcleo existente y el nuevo ensanche.

Asimismo, por lo que se refiere al suelo industrial, el primer objetivo del Gobierno ha sido promover una cantidad suficiente de suelo urbanizado, para evitar que las condiciones de los mercados inmobiliarios pudieran venir a yugular, a través de los precios, el desarrollo de la actividad económica. Por otra parte se ha buscado también racionalizar la localización del suelo industrial, rompiendo la dinámica a través de la cual, por razones económicas, cada municipio trata de promover su pequeño polígono industrial, con el lógico resultado de una multitud de promociones que son, muy a menudo, de escasa entidad y de baja eficiencia económica, funcional y territorial.

Para avanzar hacia este doble objetivo de aumento y racionalización de la oferta de suelo industrial, el Programa prevé que el Instituto Catalán del Suelo acometió 19 nuevas actuaciones, localizadas en los ámbitos territoriales con una mayor demanda de actividad económica, con una superficie total de 1.503 ha. De ellas resultarán un total de 900 ha de suelo industrial neto de promoción directa, lo que representa un potencial de localización de 120.000 nuevos luga-

res de trabajo. Además se prevé que buena parte de estas operaciones podrán ser gestionadas por consorcios o mancomunidades locales integradas por diversos municipios, de forma tal que los beneficios y las cargas de cada uno de ellos abarque un ámbito territorial significativo y contribuya, así, a evitar iniciativas de promoción dispersas, racionalizando con ello la localización de la actividad económica en el territorio.

La suma de las operaciones estratégicas de suelo residencial e industrial con la actividad cotidiana del Instituto Catalán del Suelo llevará a esta empresa pública a promover cerca de 6.000 ha de suelo en el periodo 2005-2008.

4.2. Las políticas de infraestructuras de la movilidad

Al describir las dinámicas territoriales hoy en curso en el territorio de Cataluña decíamos que éstas tienen como resultado un incremento muy notable de las necesidades de movilidad de los ciudadanos. En efecto, en un contexto en el que las áreas urbanas tienden a integrar ámbitos cada vez más extensos, en los cuales la urbanización se produce en muchos casos de forma dispersa y los lugares tienden a especializarse funcionalmente, los ciudadanos se ven forzados a satisfacer sus necesidades básicas (trabajar, comprar, estudiar) sobre un territorio cada vez más amplio. Este uso extensivo del territorio ha comportado que hoy, en la mitad de los municipios de Cataluña, la mitad de quienes trabajan lo hagan ya fuera del propio municipio, y en la región metropolitana esta situación corresponde a cuatro de cada cinco municipios.

El incremento de las necesidades de movilidad conlleva un incremento del número y la distancia de los desplazamientos cotidianos, con lo cual sus costes individuales y colectivos (económicos, temporales y ambientales) tienden también a incrementarse. Como ha demostrado la Encuesta Metropolitana de Barcelona⁴⁵ los costes de esta movilidad no se distribuyen de forma idéntica sobre toda la población sino que recaen con particular intensidad en aquellos sectores que menor acceso tienen al vehículo privado. Son los ciudadanos con un nivel de renta inferior a la media, las mujeres, los jóvenes y los ancianos quienes soportan una parte más que proporcional de estos costes.

Ante esta realidad, las políticas que el Gobierno de Cataluña ha desarrollado tienen como objetivo principal que la movilidad sobre el territorio constituya un derecho de los ciudadanos y que no se convierta en una obligación creciente. Como es obvio, un objetivo tal no puede alcanzarse con políticas destinadas sólo a servir la demanda de movilidad, sino que son necesarias actuaciones para

45. Véanse los informes del INSTITUT D'ESTUDIS METROPOLITANS DE BARCELONA (2003), *La transformació de la societat metropolitana*, Barcelona, IEMB, 1998 y *Enquesta de la Regió de Barcelona, 2000. Condicions de vida i hàbits de la població*, Barcelona, IEMB.

orientarla y, en la medida de lo posible, reducir su crecimiento. Por otra parte, para disminuir sus costes sociales y ambientales es evidente que una proporción mayor de la movilidad debería ser servida por medios colectivos. Éstas son, precisamente, algunas de las principales justificaciones del modelo de urbanización compacta y compleja que, como se ha explicado, se persigue a través del programa de planeamiento territorial. Un modelo de urbanización que permite vincular los nuevos desarrollos urbanos a la accesibilidad real del territorio y a la posibilidad de servir la movilidad generada con transporte colectivo.

Junto a estas políticas espaciales estructurales, en el ámbito específico de las políticas de movilidad el Gobierno está impulsando asimismo acciones en dos direcciones complementarias: por una parte la mejora de las infraestructuras viarias y ferroviarias, y, por otra, la gestión del transporte público. En lo referente a las infraestructuras, la política que se está desarrollando tiene como objetivos básicos reducir las diferencias de accesibilidad y conectividad existentes en el territorio catalán e incrementar el peso de los transportes colectivos sobre la movilidad total. Así se ha elaborado un Plan de Infraestructuras del Transporte de Cataluña que, por primera vez en nuestro país, integra la planificación de todas las infraestructuras de transporte terrestre, tanto la red viaria como la ferroviaria.⁴⁶

Entre las propuestas del Plan de Infraestructuras relativas a la red viaria destaca la apuesta por conseguir una mayor ortogonalidad del sistema, potenciando la capilaridad de la red local y rompiendo el carácter excesivamente radial de la red de vías segregadas. De este modo, a lo largo de la legislatura se ha programado ya la ejecución de cuatro nuevos ejes de alta capacidad, con longitud total de 133 km y una inversión de 518,7 M€, en áreas relativamente periféricas y con una configuración no radiocéntrica con respecto a la capital. Se trata de los ejes Maçanet-Platja d'Aro (en la costa Brava), Reus-Alcover (en el Camp de Tarragona), Vic-Ripoll (en la Cataluña Central) y Manresa-Vilanova (tangencial al ámbito metropolitano).⁴⁷ En una segunda fase se pre-

46. Véase el *Pla d'Infraestructures del Transport de Catalunya*, Infraestructures terrestres; xarxa viària, ferroviària i logística, Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, 2006, 226 pp. El proyecto de plan ha sido elaborado por un equipo dirigido del secretario de Infraestructuras y Movilidad del Departamento, el biólogo Manel Nadal, e integrado Jordi Follia, Esteve Tomàs y Jordi Julià, directores generales, respectivamente, de Carreteras, de Transportes y de la empresa Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña, con el apoyo del grupo de consultores Mcrit.

47. Para la financiación de estas infraestructuras viarias se recurrirá a un sistema de «peaje en la sombra», es decir la financiación de los trabajos por parte de las empresas constructoras que se verán compensadas por la Administración una vez la vía entre en funcionamiento. La compensación se prolongará durante un determinado periodo de tiempo y su cuantía variará en función del número de vehículos que utilicen la vía. La introducción de este sistema es una de las principales aportaciones de la Ley 7/2005, de modificación de la Ley 7/1993, de carreteras, aprobada en mayo de 2005 por el Parlamento de Cataluña.

vén asimismo intervenciones sobre el eje del Llobregat (Berga-Bagà), del Ebro (Amposta-Lleida) y Barcelonès-Vallès (a través del túnel de la Conreria).

Esta voluntad de afirmar la ortogonalidad de la red se encuentra también en la planificación del sistema ferroviario tanto a escala urbana como sobre el conjunto del territorio. En el ámbito metropolitano el Gobierno está realizando la construcción de la que deberá ser una de las líneas de metro más largas de Europa, la llamada Línea 9. Con una longitud total de 46,6 km unirá el aeropuerto de Barcelona con Badalona y Santa Coloma, al otro extremo del área urbana central, tejiendo, como en un gigantesco arco, el conjunto de líneas radiales de metro que se dirigen desde la periferia hacia el centro de la ciudad. Similar ambición, pero en el ámbito metropolitano amplio, tendrá la denominada orbital ferroviaria que, con una inversión total prevista de 1.226 M€ a acometer por la Administración del Estado, unirá las ciudades de Vilanova i la Geltrú, Vilafranca del Penedès, Martorell, Terrassa, Sabadell, Granollers y Mataró. La órbita así trazada contendrá en su interior el centro de la conurbación barcelonesa y comunicará directamente sin necesidad de pasar por Barcelona, las principales ciudades de la corona metropolitana externa.

La traslación de esta estrategia ferroviaria a escala del conjunto de Cataluña ha dado lugar al que es, sin duda, el más ambicioso de los proyectos infraestructurales del Gobierno. La construcción de un ferrocarril transversal que venga a comunicar Lleida con Girona, uniendo a su paso, como en un rosario, la ciudades de Mollerusa, Tàrrrega, Cervera, Igualada, Manresa y Vic. Un ramal enlazará el nuevo eje ferroviario con la región metropolitana de Barcelona a través del valle del Llobregat. La longitud total de la nueva línea será de 360 km, de los cuales 233 corresponden al trazado básico y el resto a ramales y accesos a las ciudades. El complejo trazado (el 32% de la línea, 114 km discurrirá por túneles o viaductos) y la alta velocidad proyectada (entre 160 y 250 km/h para viajeros y entre 100 y 120 km/h para mercancías) imponen un presupuesto muy considerable de 6.500 M€ y un periodo de ejecución mínimo de tres lustros.⁴⁸

Con la aplicación de estas medidas infraestructurales y el desarrollo del planeamiento territorial y urbanístico, se espera reducir la tasa de crecimiento de la movilidad obligada intermunicipal entre el año 2001 y el 2026 de forma que aumente a razón de un 2,3% anual acumulativo, frente al 4,2% anual que sería la evolución tendencial. Asimismo se prevé que la movilidad en transporte público aumente por encima del 120% mientras la que se sirve por transporte privado no alcance un crecimiento del 60%. Para alcanzar estos objetivos se requieren, obviamente, junto a las políticas de infraestructuras, planes de mejora de la gestión del transporte colectivo.

48. Véase *L'Eix transversal ferroviari en el marc del Pla estratègic d'Infraestructures del Transport de Catalunya*, Barcelona, Direcció General de Ports i Transports de la Generalitat de Catalunya, junio 2005 (multicopiado).

Así, en el campo de la gestión de la movilidad el Gobierno ha impulsado la constitución de consorcios del transporte en las áreas urbanas de Tarragona, Lleida y Girona, a imagen de la Autoridad del Transporte Metropolitano ya existente desde el año 1995 en la región metropolitana de Barcelona. El objetivo central de estos consorcios será gestionar la oferta de transporte público, promoviendo la intermodalidad y la integración tarifaria entre todos los medios de transporte colectivo. Asimismo, en la región metropolitana de Barcelona, donde la integración tarifaria ya es un hecho desde hace años, se está elaborando un Plan Director de la Movilidad para potenciar la eficiencia y el uso del transporte público.

4.3. Las políticas de arquitectura y paisaje

Decíamos al principio que algunas de las mayores potencialidades del territorio catalán se derivan de su riqueza y diversidad paisajística. En efecto, el paisaje constituye en Cataluña un patrimonio ambiental, cultural y social de primer orden, que influye de manera directa en la calidad de vida de los ciudadanos y se convierte, a menudo, en recurso para el desarrollo económico. Además, como han explicado los expertos, la diversidad del mosaico paisajístico contribuye a la preservación de la biodiversidad y a la prevención de los riesgos naturales, en particular los incendios. Sin embargo, en las últimas décadas, el abandono de las actividades agrícolas, la dispersión de la urbanización, el impacto de algunas infraestructuras diseñadas sin el cuidado suficiente y la especialización funcional han hecho que los paisajes catalanes hayan conocido demasiado a menudo procesos de degradación y banalización. Procesos que, de continuar, podrían venir a hipotecar de manera definitiva los valores que los paisajes contienen.

Ante esta situación, el Gobierno de la Generalitat además de corregir, a través del planeamiento y la legislación, las dinámicas territoriales que se encuentran en el origen de la degradación del paisaje, ha querido dotar a la Administración y a la sociedad catalana de medios para gestionarlo. En efecto, el paisaje es una realidad en perpetua transformación, como en transformación está la sociedad que lo genera, y aquello que debe preocuparnos no es tanto su inmutabilidad sino evitar que, en el proceso de cambio, se vea despojado de sus valores.⁴⁹ Por ello, los esfuerzos en materia de paisaje no han de estar orientados simplemente a conservar su apariencia, manteniéndolo congelado como si de una pieza de museo se tratara, sino de conseguir, a través de la gestión del territorio, la preservación de aquellos valores.

49. Véase nuestro «Paisatge, pla i política», *Espais* 50, primavera 2005, pp. 8-14, número monográfico dedicado a la problemática del paisaje.

Para dotarse de instrumentos en la intervención en este campo, el Gobierno ha tomado una serie de medidas administrativas y legislativas. Desde el punto de vista administrativo, el consejero de Política Territorial y Obras Públicas decidió crear, en el seno del Departamento, la Dirección General de Arquitectura y Paisaje.⁵⁰ El contenido de las tareas de esta Dirección General muestra, claramente, el tipo de orientación que se ha querido dar a las políticas de paisaje, vinculándolas a temas de patrimonio, medio ambiente y calidad de vida. Así, lejos de ser tratada como un tema sectorial o parcial, la gestión de las políticas de paisaje se ha incluido en el mismo servicio que se ocupa del patrimonio arquitectónico, de la intervención en áreas particularmente sensibles (litoral y montaña), así como de las actuaciones de rehabilitación de barrios de las que se hablará en el epígrafe siguiente.

Desde el punto de vista legislativo el Gobierno ha impulsado la Ley de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje.⁵¹ Una ley que tiene por objeto adoptar los principios de la Carta Europea del Paisaje, el convenio impulsado por el Consejo de Europa el año 2000 que hoy, después de la adhesión formal del número preceptivo de países miembros del Consejo es ya un tratado internacional. De hecho Cataluña fue, hasta cierto punto, pionera en el proceso de ratificación de la Carta, ya que el Parlamento de Cataluña fue la primera asamblea legislativa de Europa en adherirse al tratado.⁵² La Ley 8/2005 ha venido a dar contenido positivo a aquella adhesión de principios.

La norma tiene por objeto «el reconocimiento, la protección, la gestión y la ordenación del paisaje» y se propone hacerlo a través de «la plena integración del paisaje en el planeamiento y las políticas de ordenación territorial y urbanística». Se trata pues, claramente, de una ley de gestión que, a partir de una concepción integradora de paisaje, se propone intervenir no sólo en los espacios pintorescos o privilegiados sino en «el conjunto del territorio de Cataluña, tanto en las áreas naturales, rurales, forestales, urbanas y periurbanas, en los paisajes singulares como en los cotidianos, sean del interior o del litoral». Para avanzar hacia estos objetivos generales la Ley se dota de tres tipos de instrumentos:

50. La Dirección General de Arquitectura y Paisaje ha sido desempeñada por el arquitecto Joan Ganyet, que fue diputado en el Parlamento de Catalunya y senador en las Cortes Españolas y, durante más de veinte años (1982-2003), alcalde de la Seu d'Urgell.

51. Véase Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 4407, 16 de junio 2005).

52. La Carta Europea del Paisaje fue aprobada en Florencia el día 20 de octubre del 2000 y el Parlamento de Cataluña se adhirió a ella por acuerdo unánime de todos los grupos por medio de la Resolución 364/VI, de 14 de diciembre de aquel año. Se ha debido, sin embargo, esperar al cambio de condiciones políticas para conseguir la concreción de los principios de la Carta en la legislación positiva. Así, en la anterior legislatura, una proposición de ley en este sentido, presentada en el Parlamento desde la oposición, no pudo prosperar. Hemos glosado estos avatares en nuestras *Lletres de batalla. Política i territori a Catalunya*, Lleida, Pagès, 2003, 142 pp.

- a) Los *Catálogos del paisaje*, los cuales, de acuerdo con la concepción de la Convención Europea, son «aquellos documentos de carácter descriptivo y prospectivo que determinan la tipología de los paisajes de Cataluña, identifican sus valores y su estado de conservación y proponen los objetivos de calidad que deben cumplir». Los Catálogos, pues, vienen a establecer un diagnóstico del estado del paisaje en el territorio que estudian, poniendo particular atención en la descripción de sus valores actuales y sus valores potenciales. En principio, el ámbito de cada uno de estos catálogos se corresponde con el de los planes territoriales parciales, siete para el conjunto de Cataluña.
- b) Las *Directrices del paisaje* parten del diagnóstico contenido en los catálogos y establecen recomendaciones, normas y actuaciones para conseguir los objetivos de calidad previstos. Las directrices forman parte de los Planes Territoriales Parciales y permiten introducir de esta forma las consideraciones paisajísticas en el planeamiento territorial.
- c) Finalmente, junto a catálogos y directrices, la Ley propugna impulsar las *Cartas del paisaje*, es decir, los acuerdos entre administraciones locales, entidades cívicas y agentes económicos para proteger y gestionar el paisaje de una determinada área.

Para implantar estos instrumentos e impulsar las actuaciones que de ellos se deriven, la Ley se dota de diversos medios. Se prevé la creación del Observatorio del Paisaje, una institución concebida como una entidad de apoyo y colaboración de la Generalitat en todas las cuestiones relacionadas con el paisaje, con la principal tarea de elaborar los catálogos del paisaje. Confiriendo la elaboración de los catálogos a una institución que goza de una importante presencia de las universidades, la Administración local y la sociedad civil trata de favorecer que éstos reflejen al máximo posible la sensibilidad social en este campo.⁵³ Por otra parte, y por lo que a medios económicos se refiere, la Ley

53. De hecho el Gobierno, anticipándose a la aprobación de la Ley del Paisaje, impulsó la creación del Observatorio, que se constituyó el mes de diciembre del 2004, integrado, además de por la representación de la propia Administración de la Generalitat por las siete universidades públicas catalanas, las cuatro diputaciones provinciales, las entidades municipalistas, entidades de custodia del territorio y de nueve colegios profesionales. Así, se ha podido iniciar ya la elaboración de los tres primeros catálogos del paisaje: los del Camp de Tarragona, Terres de Ponent y Terres de l'Ebre. La redacción de los catálogos ha sido encargada por el Observatorio del Paisaje a diversos equipos de las universidades catalanas. Para procurar una unidad de criterio en la elaboración de estos instrumentos, el Observatorio ha elaborado el documento *Prototipus de catàleg del paisatge. Bases conceptuals, metodològiques i procedimentals per elaborar els catàlegs de paisatge de Catalunya*, Olot, Observatori del Paisatge, mayo 2006, 97 pp.

El director del Observatorio del Paisaje es el geógrafo Joan Nogué, catedrático de la Universitat de Girona. El *web site* del Observatori es www.catpaisatge.net.

crea el Fondo para la protección, gestión y ordenación del paisaje, dotado con recursos presupuestarios de la Generalitat y que integrará, en el futuro, los recursos que la Administración dedica a intervenciones paisajísticas, actuaciones sobre el patrimonio arquitectónico e iniciativas de gestión del suelo no urbanizable del sistema costero. A este fondo podrán solicitar ayuda los entes locales y las entidades privadas que quieran llevar a cabo actuaciones acordes con las directrices del paisaje de cada territorio. Finalmente la Ley y su reglamento establecen, en coordinación con la normativa urbanística, la obligación de elaborar estudios e informes de integración paisajística para la ejecución de determinadas actuaciones, en particular las edificaciones que, por razones de interés público y agrícola, deban construirse en suelo no urbanizable.

4.4. Las políticas de rehabilitación urbana

Todavía en 1960 más de la mitad de la población española residía en localidades menores de 20.000 habitantes. Sin embargo, a partir de esta fecha el proceso de urbanización, en España en general y en Cataluña en particular, conoció el período de crecimiento más rápido de su historia, de forma tal que hoy el porcentaje de población urbana, es decir la que reside en localidades mayores de 20.000 habitantes, representa el 64,9% en España y el 69,8% en Cataluña.⁵⁴ En términos cuantitativos, la fase aguda de este proceso tuvo lugar entre 1959 y 1975, en condiciones, por tanto, de precariedad económica y social, así como de dictadura política. Desde el punto de vista urbanístico, esto comportó en muchas ocasiones el hacinamiento de la población en algunos barrios de la ciudad preexistente y la aparición de áreas de nueva urbanización infradotadas, mal comunicadas y con déficit de infraestructuras, equipamientos y servicios muy notables.

Desde el advenimiento de la democracia, a finales de los años setenta, el desarrollo económico y la actuación de las administraciones se han combinado para conseguir que, en términos generales, las condiciones de vida en estos barrios mejoraran notablemente. Sin embargo, en los últimos años, el repunte del crecimiento demográfico asociado a la inmigración, unido a la situación del mercado inmobiliario a la que nos referíamos más arriba, han tenido como resultado la aparición, de nuevo, de problemas de hacinamiento, degradación del espacio público y concentración de la problemática social en algunos barrios. Especialmente en aquéllos donde los precios son relativamente más bajos que en el resto del área urbana y en los que, por lo tanto, en condiciones

54. Véase F. TERÁN (1999), *Historia del urbanismo en España*, vol. III (*Siglos XIX-XX*), Madrid, Cátedra, 397 pp. Para los datos de evolución del proceso de urbanización de la población véase, asimismo, *Las grandes ciudades españolas... op. cit.*

muy difíciles de acceso al mercado, la demanda menos solvente tiende a concentrarse. Si esta concentración de población con acusadas necesidades sociales llegara a tener efectos negativos sobre la evolución de los precios inmobiliarios, los riesgos de marcha de los sectores de población relativamente más acomodados, de estigmatización territorial, de aparición de problemas de convivencia y, en una palabra, de formación de *ghettos* resultan evidentes.

En la gran mayoría de los casos la problemática a la que nos referimos se presenta de cascos históricos, de polígonos de vivienda de masa construidos en los años sesenta y setenta, así como de áreas fruto de procesos de urbanización marginal. Se trata, por lo tanto, en casi todas las ocasiones, de espacios que ya habían conocido situaciones de degradación y dificultades muy notables en el período anterior y que, gracias al esfuerzo de las administraciones y de los vecinos, habían mejorado notablemente. El sarcasmo histórico de la aparición de problemas que se creían superados se añade, pues, a la complejidad del problema e incrementa su potencial de conflicto.

Al hacer frente a esta situación la Generalitat ha destinado una de sus primeras iniciativas legislativas en el periodo 2003-2006: la Ley de mejora de barrios, villas y áreas urbanas que requieren de atención especial.⁵⁵ Una ley que quiere constituir ante todo una triple señal. En primer lugar a los ciudadanos de estos barrios, para dejar claro que el Gobierno no permitirá que las condiciones de vida y de convivencia se degraden en ningún lugar de Cataluña. En segundo lugar a los ayuntamientos, para asegurarles que el Gobierno estará a su lado ante una problemática que es, ciertamente, local, pero que tiene orígenes y consecuencias de orden general. Y, finalmente, al mercado, para advertir a los agentes económicos que la Administración está dispuesta a realizar una serie de inversiones que acabarán redundando en beneficio del valor del patrimonio inmobiliario privado. Si en el conjunto del país es conveniente, como se ha dicho, la moderación de los precios inmobiliarios, en estos barrios se trata precisamente de alentar, favorecer y hacer más transparente el mercado, combinando, lógicamente, esta acción con la oportuna provisión de vivienda protegida.

El instrumento más importante e innovador de la ley es la creación de un fondo financiero de la Generalitat destinado a la rehabilitación y a la promoción específica de aquellos barrios que por sus características requieran de una atención especial por parte de la Administración. A este fondo, que se nutre con aportaciones de los presupuestos de la Generalitat, pueden recurrir los ayunta-

55. Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen d'atenció especial, en Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 10 de junio 2004. Para sendos análisis del contenido de la ley y su aplicación puede verse: F. MUÑOZ (2006), «Fer ciutat, construir territori: la Llei de Barris», en *Activitat Parlamentària* 8-9, mayo, pp. 59-75; y O. NEL·LO, *Contra la segregación urbana y por la cohesión social: La ley de barrios de Catalunya*, Instituto Universitario di Architettura di Venecia, 12 pp.

mientos para financiar sus proyectos de rehabilitación. Su funcionamiento se asemeja mucho, como se verá, al del Programa URBAN de la Unión Europea y ha permitido iniciar durante el periodo 2004-2006 proyectos que representarán una inversión cercana a los 600 millones de euros en 46 barrios de todo Cataluña.

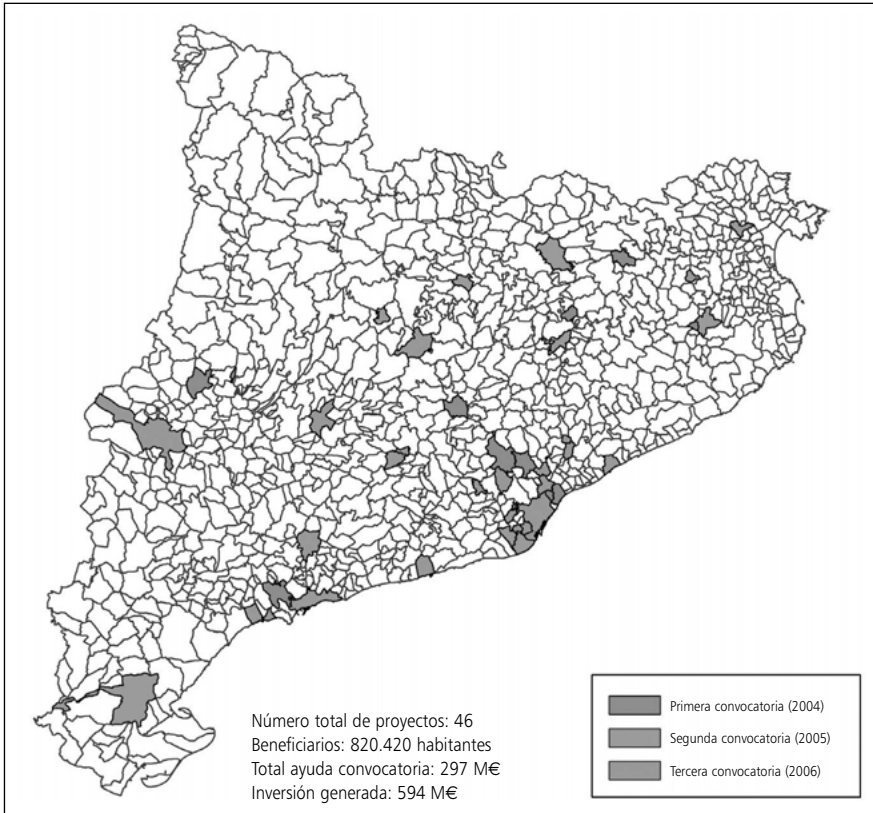
La ley prevé que los ayuntamientos interesados en desarrollar proyectos de rehabilitación presenten sus iniciativas a una comisión integrada por representantes de la Generalitat, los gobiernos locales y colegios profesionales que determina la asignación de los recursos de acuerdo con la problemática existente, la bondad de la propuesta y la equidad territorial del reparto. La cuantía de la asignación puede oscilar entre el 50 y el 75% del coste total del proyecto, cada uno de los cuales no debe superar una inversión total de más de 20 millones de €. Los mismos ayuntamientos son los responsables de ejecutar las intervenciones, cuya duración no deberá superar los cuatro años. Así pues, el lema más adecuado para el programa no sería tanto «apoyo para barrios con problemas» como «apoyo para barrios con proyectos».

La experiencia europea nos ha mostrado que, para tener éxito, la estrategia de las intervenciones debe de ser integral, es decir, debe abandonar las aproximaciones parciales y dirigirse a un amplio abanico de temas. Así, la Ley y el reglamento que la desarrolla⁵⁶ establecen que los proyectos pueden prever actuaciones en los campos siguientes y que serán tanto mejor valorados cuanto más numeroso sea el número de ellos en los que intervengan:

- a) Mejora del espacio público y dotación de espacios verdes
- b) Rehabilitación y equipamiento de los elementos colectivos de los edificios
- c) La provisión de equipamientos para uso colectivo
- d) La incorporación de tecnologías de la información en los edificios
- e) El fomento de la eficiencia energética, el ahorro en el consumo de agua y el reciclaje de residuos
- f) La equidad de género en el uso del espacio urbano y los equipamientos
- g) La accesibilidad y la supresión de barreras arquitectónicas
- h) El desarrollo de programas que comporten una mejora social, urbanística y económica del barrio

El programa se dirige de manera prioritaria a aquellas áreas donde se combinan problemas de involución urbanística, pérdida o crecimiento demasiado acelerado de población y déficit económicos y sociales. Entre el año 2004 y

56. Decreto 369/2004, de 7 de septiembre, por el cual se desarrolla la Llei 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren de atención especial (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 4215, 9 de septiembre 2005).



Mapa 8.14. Municipios con proyectos de rehabilitación de barrios subvencionados por la Generalitat de Catalunya

2006 se han llevado a cabo tres convocatorias, dotadas cada una con 99 millones de euros por parte de la Generalitat. En la primera, correspondiente al año 2004, fueron concedidas ayudas a 13 proyectos, con una inversión media por proyecto de 15,4 M€. En la segunda y tercera, correspondientes al ejercicio 2005 y 2006, se asignaron ayudas a 17 y 16 barrios más, respectivamente, con una inversión media cercana, en ambos casos, a los 12 M€. Con la aportación de los municipios, el montante total de inversión prevista en los proyectos ya iniciados es de 594 M€. La distribución territorial de los proyectos es muy variada y, aún con la lógica concentración en el ámbito metropolitano, cubre la práctica totalidad del territorio catalán (véase mapa 8.14).

Hace cuarenta años Henri Lefebvre enunció que entre los derechos básicos de los ciudadanos, junto al derecho a la libertad, al trabajo, a la justicia, a la salud o a la educación, debería contarse el derecho a la ciudad. Es decir, el derecho de los ciudadanos de vivir en territorios propicios a la convivencia y ricos en usos diversos, en los cuales el espacio y los equipamientos públicos

fueran un factor de desarrollo colectivo e individual; el derecho de todos de disfrutar de un entorno seguro que favoreciera el progreso personal, la cohesión social y la identidad cultural. Resulta significativo que una de las primeras leyes impulsadas por el Gobierno de Cataluña en la legislatura 2003-2006 haya tenido como objetivo, precisamente, la defensa de este derecho.

4.5. Las políticas de conocimiento e información territorial

Para completar la panorámica sobre las políticas territoriales es necesario referirse, finalmente, a las acciones emprendidas para mejorar el conocimiento, estudio e información sobre el espacio catalán y sus dinámicas de cambio. Sin la medida, la descripción y el análisis del territorio, las decisiones y políticas que se adoptaran resultarían inevitablemente sesgadas y deficientes. Así, desde diciembre de 2003, el Gobierno de la Generalitat ha impulsado en este campo una serie de actuaciones entre las que destacan el fortalecimiento del Instituto Cartográfico de Cataluña y la creación del Instituto Geológico de Cataluña.

Cataluña cuenta con una larga tradición en el estudio del territorio y la geografía del país. Una tradición científica cuya evolución ha estado estrechamente ligada a lo largo de la historia a la pugna por el autogobierno. Así, en tiempos contemporáneos, la escuela geográfica catalana tiene sus orígenes en los tiempos de la Renaixença, en el último tercio del siglo XIX, vinculada, por una parte, al movimiento cultural y político autonomista y, por otra, a los ateneos de cultura popular del movimiento obrero. Tanto es así que en las atormentadas vicisitudes de la historia catalana de la primera mitad del siglo XX la trayectoria científica y biográfica de las figuras señeras de esta escuela (Pau Vila, Josep Iglésies, Gonçal de Reparaz, Miquel Santaló, Eduard Fontseré) se vio estrechamente marcada por su participación en los intentos de dotar el país de instituciones propias, con el consiguiente resultado de exilio o marginación.

Estos condicionantes históricos se han reflejado asimismo en los campos de la cartografía y la geología. Tanto durante el periodo de la Mancomunitat (1914-1923) como de la Segunda República (1931-1939) se dieron pasos tendentes a la institucionalización administrativa de estas disciplinas con la creación de los correspondientes servicios cartográficos y geológicos. En ambos casos las dictaduras subsiguientes anularon estos avances, de los que apenas sí sobrevivieron algunos vestigios en la actividad de la Diputación de Barcelona. Por otra parte, hubo que esperar hasta el último tercio del siglo veinte, ya al fin del periodo franquista, para que se produjera el pleno reconocimiento académico de los estudios de geografía y geología en las universidades catalanas. Con el retorno de la Generalitat, a partir de 1977, se han dado nuevos e importantes pasos para dotar a la Administración y a la sociedad catalana de los instrumentos necesarios tanto en el campo de la cartografía y la información geográfica como en el de la geología. Instrumentos que ahora ha venido a consolidar y potenciar.

En el campo de la cartografía se ha impulsado un notable fortalecimiento del Institut Cartogràfic de Catalunya. Esta institución, creada en 1982, ha desplegado desde entonces una tarea ingente que ha dado lugar a la elaboración de las series cartográficas de base, la gestión del sistema de posicionamiento geodésico integrado de Cataluña, la intervención en los procesos de delimitación territorial (límites administrativos, zonas de dominio público, etc.), la formación de la Cartoteca de Cataluña, así como la investigación, la docencia y la divulgación en su ámbito de especialización.⁵⁷ Sin embargo, los incesantes avances tecnológicos en el ámbito de la cartografía y la teledetección, el carácter estratégico de la innovación en estos campos, la introducción de estándares europeos y la voluntad de alcanzar la máxima interoperabilidad de toda la información disponible hacen necesario una renovación del marco legal de la institución para reforzar la estructura, capacidades y eficiencia de la institución.

Por este motivo, el Parlamento de Cataluña aprobó, a instancias del Gobierno, el Proyecto de Ley de la Información Geográfica y del Instituto Cartográfico de Cataluña.⁵⁸ El proyecto mantiene y potencia el carácter de ente público del Instituto que ajusta principalmente su actividad al ordenamiento jurídico privado y asume la representación de la Generalitat en materia cartográfica ante los organismos estatales, comunitarios e internacionales. El Instituto Cartográfico asume asimismo las funciones de coordinación del conjunto de las actividades cartográficas de las instituciones catalanas (Generalitat y administraciones locales) a través de dos nuevos mecanismos: la Comisión de Coordinación Cartográfica, que integra una representación de todas las administraciones que producen cartografía en Cataluña, y el Plan Cartográfico de Cataluña, instrumento básico de la planificación cartográfica y de la información geográfica de la Generalitat.

De particular interés, por su carácter innovador y estratégico, es la voluntad de ordenar e impulsar, para ponerlos a disposición del conjunto de usuarios potenciales, los sistemas de información geográfica existentes y futuros. Tanto es así que este objetivo se ha incluido, como se ha visto, en la misma denominación de la Ley. Así, la norma prevé la plena estructuración y reconocimiento legal de la Infraestructura de Datos Espaciales de Cataluña (IDEC), una arquitectura informática, basada en servicios de Internet que facilita el descubrir, usar y compartir información de datos georeferenciados. La IDEC, cuyos trabajos preparatorios se remontan al año 2002, constituirá pues una concreción pionera de las disposiciones de la directiva europea INSPIRE (basada en principios de interoperabilidad, no duplicación y uso compartido),

57. El director del Institut Cartogràfic de Catalunya es el ingeniero Jaume Miranda, que ha ocupado este cargo de manera ininterrumpida desde 1982.

58. Ley 16/2006, de 27 de diciembre de la Información Geográfica y del Instituto Cartográfico de Cataluña, (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 4543, de 3 enero 2006).

facilitará el acceso de administración, empresas, investigadores y ciudadanos interesados a la información geográfica de referencia (sistema geodésico, topónimos georeferenciados, relación y límites de las unidades administrativas, datos catastrales de los bienes inmuebles, redes de transporte y servicios, hidrografía y costas, etc.), así como los datos temáticos fundamentales (medio físico, aire y clima, recursos naturales, demografía, estructura social, actividad económica, planeamiento urbanístico, etc.).⁵⁹

Por lo que a la investigación e información en el campo de la geología se refiere, el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas se propuso, ya a inicios de legislatura, fortalecer los instrumentos de que se disponía. Así, en el año 2004 se decidió doblar el ritmo de producción de las hojas del mapa geológico de Catalunya, alcanzando el ritmo de ocho hojas anuales. Por otra parte, ese mismo año se inició la ampliación de la red sismológica de Catalunya, creada durante los años ochenta y que constaba de ocho estaciones, con siete nuevas, doblando con ello prácticamente el número de puntos de información. Se están estableciendo asimismo convenios de colaboración para disponer de estaciones complementarias en el sur de Francia y Andorra, y se ha instalado (en agosto de 2005) una estación sísmica submarina en la plataforma Casablanca de Repsol-YPF ante las costas de Tarragona. Esta última, además de disponer de un sensor sísmico, cuenta con un sensor de presión que se utiliza, entre otras aplicaciones, para detectar olas marinas como las generadas por los terremotos submarinos.

El corolario de esta voluntad de impulso de los estudios geológicos es la ley del Instituto Geológico de Catalunya aprobada a finales del año 2005.⁶⁰ El nuevo instituto viene a dar personalidad jurídica propia al Servicio Geológico (hasta hoy una dependencia del ICC) para fortalecer la capacidad de actuación y el conocimiento de la Administración en todas las ramas de la geología, así como en las ciencias conexas (geofísica, sismología, geotécnica, ingeniería del terreno, edafología, ciencia de suelos, geoquímica, etc.). De esta manera, las funciones principales que el Instituto Geológico realizará serán:

- a) La elaboración del mapa geológico de Cataluña a las escalas adecuadas para la planificación territorial y urbanística.
- b) La creación y centralización de una base de datos en materia geológica, unificando las que proceden de las diversas actuaciones de la Administración.

59. Véase sobre este tema el trabajo de J.L. COLOMER (2005), *La Infraestructura de Datos Espaciales de Catalunya (IDEC): situación y perspectivas*, Barcelona, Instituto Cartográfico de Catalunya. El portal del IDEC es <http://www.geoportal-idec.net>.

60. Ley 19/2005, de 27 de diciembre del Instituto Geológico de Catalunya (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 4543, de 3 enero 2006).

- c) Asesoramiento a la Generalitat en materia de geología, geofísica y geotécnica, con particular atención a los problemas que se derivan de la realización de la obra pública.
- d) El estudio y la evaluación de los riesgos geológicos, incluida la red sísmica, y la propuesta de medidas para su prevención y tratamiento.

Decía el gran Leonardo que quien afronta sus problemas sin ayuda de la ciencia es como el timonel que entra en la nave sin brújula. Dotando a la Administración y a la sociedad catalana de estos instrumentos de conocimiento, el gobierno de Cataluña hace una apuesta decidida para acompañar las políticas reseñadas hasta aquí de una base técnica completa y rigurosa.

9 Desarrollo sostenible, insularidad y gobierno del territorio: la experiencia del PTI de Menorca

Rafael Mata Olmo¹

1. La institucionalización de la sostenibilidad en las islas. Avances en el contexto internacional

El asunto del desarrollo sostenible ha entrado con fuerza en muchos espacios insulares, sobre todo en los de pequeña y mediana extensión, que cuentan además con algún tipo de organización política capaz de asumir responsabilidades en materia de gestión de los recursos naturales y gobierno del territorio. Es significativo que tras el compromiso con la sostenibilidad adquirido por la comunidad internacional en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) en 1992, la primera iniciativa fuera precisamente la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible en islas y en pequeños Estados insulares, auspiciada también por la ONU y celebrada en Barbados en 1994.

Recientemente se conmemoró el décimo aniversario de la citada Conferencia con la convocatoria por parte de Naciones Unidas de un evento similar en las Islas Mauricio, que ha hecho balance de lo ocurrido en el último decenio y planteado una estrategia para el futuro. Ciertamente la iniciativa específica de la ONU para el desarrollo sostenible en los espacios insulares está prioritariamente dirigida a los pequeños Estados en vías de desarrollo, pero las razones de orden ecológico, económico y cultural que justifican la atención preferente por estos territorios en materia de sostenibilidad son extensibles a todas las islas, más allá de su nivel de desarrollo.

Por su parte, la Cumbre de Johannesburgo de 2002 ha confirmado el desarrollo sostenible como un objetivo prioritario de la agenda política internacio-

1. Catedrático de Análisis Geográfico Regional y coordinador y redactor del área de medio ambiente, paisaje y medio rural del Plan Territorial Insular de Menorca, aprobado definitivamente por el Consell Insular de Menorca en abril de 2003.

nal. Al tiempo que constataba los logros y fracasos desde Río 92, la citada Cumbre ha manifestado también un interés explícito por el desarrollo sostenible en los pequeños Estados insulares en vías de desarrollo, hasta el punto de que esta cuestión constituye uno de los diez capítulos de su Plan de Aplicación. Además, en otras partes del Plan, concretamente en el capítulo cuarto, se señalan igualmente compromisos con la sostenibilidad del desarrollo en islas y costas en materia de energías renovables, gestión del agua, salvaguarda de la biodiversidad y turismo.

Paralelamente otras iniciativas internacionales han impulsado en los últimos quince años el debate, el conocimiento científico y el compromiso político y ciudadano con la sostenibilidad en las islas, incluyendo tanto a las desarrolladas como a las en vías de desarrollo. En 1989, con el patrocinio del Programa MAB de la UNESCO, se constituye INSULA (The International Scientific Council for Island Development), una ONG que ha impulsado distintos foros ocupados directa o indirectamente de la sostenibilidad en las islas con objeto de facilitar el intercambio de información y de experiencias a través de una serie de encuentros de especialistas y agentes sociales de territorios insulares. En la primera Conferencia Mundial de Islas, convocada por la UNESCO en 1992 en Sicilia («¿Qué desarrollo en el umbral del año 2000?»), han seguido otros encuentros promovidos igualmente por la UNESCO e INSULA, como la Conferencia Europea sobre Desarrollo Sostenible en Islas (UNESCO-INSULA, 1997), la Cumbre Solar Insular (INSULA, 1999), el encuentro Reservas de la Biosfera Insulares y Sociedad de la Información (1999), Energías Renovables para Islas (EREC-INSULA, 2001), Islas-Innovación y Desarrollo Sostenible (UNESCO-MAB, 2002) o Fuentes de Energía Renovable para Islas, Turismo y Desalinización (EREC, 2003). Por su parte, la Conferencia Mundial sobre Turismo Sostenible (1995) dedicó también especial atención a los espacios insulares (SUÁREZ JAPÓN, 2002).

Por último, es preciso destacar la tarea emprendida por un amplio grupo de islas integrantes de la red internacional de Reservas de la Biosfera de la UNESCO, que están desarrollando instrumentos de ordenación de recursos y acciones para concretar el paradigma de la sostenibilidad en las peculiares condiciones ecológicas, geográficas y culturales de los medios insulares. Todo ello hace que en la actualidad, y especialmente tras la Cumbre de Joannesburgo, las islas aparezcan como escenarios privilegiados para ejemplificar algunos de los aspectos más innovadores del desarrollo sostenible.

2. Las islas, territorios para el desarrollo sostenible

Las islas han sido siempre interesantes laboratorios para el estudio del funcionamiento de los sistemas ecológicos y sociales, y, más recientemente, para la conservación del patrimonio natural y cultural. El hecho geográfico de la insu-

laridad, decisivo por ejemplo en la formulación de la teoría de la Biogeografía Insular (MACARTHUR, 1967) y en la biología de la conservación de los tres últimos decenios, plantea algunos aspectos específicos en materia de sostenibilidad, tanto en las islas con un alto nivel de desarrollo económico, como en las que actualmente se abren de manera acelerada a la globalización, a través del turismo internacional.

Aunque no existe un saber universal sobre las islas, porque los rasgos de tamaño, configuración, emplazamiento, evolución histórica y organización política son muy diversos, hay que reconocer que existen numerosos puntos en común referidos tanto a las características de los ecosistemas y cultura isleños, como a las actitudes, mitos y creencias en torno a las islas. El primer y fundamental aspecto compartido por los espacios insulares, que interesa espacialmente cuando se suscita el asunto de la sostenibilidad, es el de su carácter de territorios rodeados por el mar en todos sus confines y, en general, su reducido tamaño, al menos en comparación con esas grandes islas que son los espacios continentales. De dicha circunstancia resulta, en primer lugar, una cantidad y variedad limitada de recursos naturales, que reduce las posibilidades de producción económica a gran escala, más aún cuando a la insularidad se une, como es frecuente en muchas islas europeas, un relieve abrupto con escasez de suelos agrícolas y una insuficiente dotación en recursos hídricos.

El pequeño tamaño físico ha supuesto con frecuencia la existencia de mercados locales igualmente reducidos, tradicionalmente aislados (aunque con excepciones) de los vecinos continentales, excepto en los núcleos urbanos que polarizaban los intercambios con el exterior.

Pero la insularidad de dimensiones reducidas ha implicado, sobre todo, una limitada capacidad de «carga», tanto natural, como económica y social. Los ecosistemas insulares, o cada isla como un ecosistema cerrado a una determinada escala, resultan tan valiosos como vulnerables; su limitada dotación en recursos naturales y humanos hacen de las islas espacios especialmente frágiles y poco aptos para acoger actividades con un elevado consumo de medios de producción y de territorio, sin riesgo de que se vean perturbados irreversiblemente los equilibrios socioecológicos y el patrimonio natural y cultural que albergan.

Cuando, además, la presión sobre los recursos lleva aparejada la especialización en una única actividad productiva, como el turismo litoral en buen número de islas europeas y de manera creciente en islas y pequeños Estados insulares tropicales, la vulnerabilidad se plantea también en términos económicos por la alta dependencia de un solo sector y la falta, como ha señalado Ioannis Spilanis, de un «antepaís continental lo suficientemente extenso que pueda jugar el importante papel de absorber los choques coyunturales» (SPILANIS, 1998: 146).

Los estudios de capacidad de carga y, más recientemente, los de determinación del «límite de cambio aceptable» han dedicado, por ello, una atención

especial a las pequeñas islas, sobre todo a las del Caribe y a las de algunas zonas de los Estados Unidos de Norteamérica. No obstante, nuestra impresión es que ese tipo de estudios han incidido muy poco todavía en la formulación de modelos territoriales sostenibles a partir de la estimación de la capacidad de acogida, un concepto éste que, más allá de su adecuada formulación técnica, debe responder siempre a un proyecto político y ciudadano sobre el futuro deseable para cada territorio (CLARK *et al.*, 2002; RICHARDSON, 1997).

Además de las cuestiones relacionadas con el aislamiento y la perifericidad, que han influido de modo diverso en las islas según sus características físicas, ubicación y el momento histórico (cada vez el aislamiento corresponde más al dominio de lo imaginario que de lo real), la insularidad remite a otros dos asuntos de notable interés geográfico y de implicaciones significativas para cualquier proyecto insular de sostenibilidad: por una parte, a la identidad de las gentes y de la cultura de los isleños, con formas diversas de aceptación y de mestizaje con los de fuera; y por otra, a la riqueza y fragilidad de los componentes ambientales y naturales del ecosistema, con problemas no muy distintos a los del continente, pero que se plantean en las islas con especial intensidad y gravedad, y, frecuentemente, con escasa capacidad de reequilibrio. Lo que caracteriza a las islas por su naturaleza cerrada, como señaló ya Vidal de la Blache en la introducción del Atlas Universal que publicó en 1880 y ha recordado recientemente Guy Berger, es la gran importancia de lo que Vidal denominó «mecanismos de causalidad circular», la intensidad de las interacciones entre los hombres, pero así mismo entre los hombres y la naturaleza, «la importancia también de las prácticas materiales autosuficientes que hacen que las islas produzcan sistemas originales, a menudo únicos, incluso cuando aquellos se constituyen a partir de factores comunes» (BERGER, 1998: 40).

Justamente esa densidad de interacciones, que ha modelado la configuración y la imagen del territorio, abierto ahora a nuevas formas de aprovechamiento y de consumo, y a nuevos usuarios, justifica que las islas no puedan ser abordadas más que de forma global y explica el fracaso de interpretaciones sectoriales, como las que, por ejemplo, han pretendido resolver situaciones de insostenibilidad en Baleares atendiendo sólo a la ordenación del sector turístico (BLÀZQUEZ, MURRAY y GARAU, 2002: 42; RULLÁN, 1999). El alegato por la globalidad en el tratamiento de las islas se refiere tanto a su conocimiento científico, como a la interpretación de sus problemas y a la propuesta de soluciones. El paradigma de la sostenibilidad se ajusta bien a la vieja idea vidaliana de la «causalidad circular» por lo que implica la búsqueda de equilibrios en las interacciones de los seres humanos y de éstos con la naturaleza, sin comprometer el futuro. Por eso también la importancia de la gente, en permanente interacción consigo misma y con el medio, en el diseño de proyectos insulares sostenibles. Capacidad de autogobierno y participación pública son, pues, requerimientos ineludibles de tales proyectos.

3. El Plan Territorial Insular de Menorca. Contribuciones al debate sobre sostenibilidad y planificación

3.1. Un contexto ecológico, social y político particular

En ese marco hay que incardinar la propuesta de sostenibilidad del Plan Territorial Insular de Menorca en un doble sentido. En primer lugar como una iniciativa política y ciudadana conducente a la formulación de un proyecto de territorio sostenible altamente compartido; porque la elaboración del Plan durante casi cuatro años, arrancado de un nivel elevado de conciencia social sobre los valores y los problemas del territorio constituye, a mi juicio, no sólo una herramienta de planificación, mejor o peor conseguida, sino un proceso fundamental de compromiso colectivo con el Plan. Tan importante es el instrumento de ordenación en sí mismo, como el proceso conducente a su formulación, cuando ha contado con participación pública adecuada. Y, en segundo lugar, como un código de normas y de buenas prácticas de acción territorial (la «Constitución Territorial de Menorca» se lo denomina en la reciente publicación del Plan por el Consell Insular), guiadas por los principios de cooperación y coordinación, y donde subyace una idea global de la realidad geográfica de Menorca, resultado de interacciones permanentes entre sociedad y naturaleza.

El PTI, aprobado definitivamente por el Consell Insular de Menorca en abril de 2003 y actualmente en aplicación, constituye el instrumento reglado de ordenación del territorio de ámbito insular establecido por la normativa de las Illes Balears en esa materia. Tras la aprobación por ley de la Directrices de Ordenación Territorial del Archipiélago a fines de 1999, la redacción del Plan se inició a comienzos de 2000.

Es preciso señalar algunas circunstancias sociales y políticas características de Menorca para comprender, por una parte, el alcance del documento y su empeño con el desarrollo sostenible, y por otra, para reflexionar, trascendiendo del caso menorquín, sobre los contextos de las acciones en pos de la sostenibilidad. La isla de Menorca en su conjunto es, desde 1993, Reserva de la Biosfera. La declaración por la UNESCO responde a la realidad de un territorio de altos valores ecológicos y culturales, que expresa en la diversidad y buen estado general de sus paisajes unas relaciones relativamente armónicas entre naturaleza y sociedad hasta el presente. Pero tras el objeto de la declaración hay una sociedad crítica e interesada por su entorno, que cuenta, por ejemplo, con una institución como el Institut Menorquí d'Estudis, dedicado desde su creación en 1985 al conocimiento y divulgación de la realidad insular, y que contribuyó decisivamente a la fundamentación de la candidatura y, pocos años más tarde, a la elaboración del denominado Plan de Desarrollo Sostenible. Estudio de viabilidad (CIME, 1998). Fruto también de ese contexto social es el hecho de que años antes del inicio de los trabajos del Plan, en 1997, el Pleno del Consell Insular aprobara por unanimidad unos «Criterios generales para la

elaboración del Plan Territorial Parcial», que han constituido la guía del mismo, pese a las modificaciones que introdujera un par de años más tarde el Parlamento de las Illes Balears. Asimismo, durante la elaboración del PTI se pusieron en marcha las Agendas Locales 21 en los ocho municipios de la isla, coadyuvando a la solidez del propio Plan.

La otra circunstancia consiste en que Menorca cuenta con una organización política propia a escala de isla y por encima del nivel municipal —el Consell Insular—, que desde la promulgación de la Ley 7/2001, de 7 de marzo, del Parlamento de las Illes Balears, tiene además atribuida la competencia en ordenación del territorio, de modo que ha correspondido al Consell buena parte de la elaboración del Plan y su definitiva aprobación. Ésta es, a mi juicio, una circunstancia deseable, no sólo para las islas, sino, en general, para aquellos ámbitos de escala subregional que afrontan la redacción y aplicación de un plan de ordenación del territorio, sin menoscabo de las competencias que la Administración autonómica pueda reservarse en la materia.

En el Estado español este asunto está resuelto para los territorios insulares de Baleares y de Canarias, cuyos *consells* y *cabildos*, respectivamente, han asumido la tarea competencial de la planificación territorial dentro de sus correspondientes ámbitos geográficos, aunque con algunas diferencias entre ambas Comunidades Autónomas en lo que se refiere al visado final de los planes. Así pues, el Plan se elabora sobre la base y para una sociedad con conciencia de territorio y con sistemas ya establecidos de representación y opinión; y al mismo tiempo, el ámbito geográfico de ordenación supramunicipal, *la isla*, cuenta con una organización política que asume la fundamental responsabilidad del gobierno de su territorio. Una y otra circunstancia han propiciado, a mi modo de ver, un nivel de participación pública realmente elevado, al menos en comparación con lo que es habitual en otros planes que conocemos de cerca sobre territorios comarcales o subregionales poco estructurados y carentes de formas de organización política a esa escala territorial.

Menorca, como se ha dicho, es desde 1993 Reserva de la Biosfera en su integridad. Uno de los cuatro grandes objetivos de la Conferencia de Sevilla de 1995 sobre Estrategias para las Reservas de la Biosfera fue el de utilizar estos espacios como «modelos en la ordenación del territorio y lugares de experimentación del desarrollo sostenible». La aplicación de ese objetivo general debía concretarse en el logro de un ajuste armonioso entre las distintas zonas de la reserva y sus interacciones, la integración de las reservas en la planificación regional y la participación de las poblaciones. El Plan Territorial Insular, como instrumento reglado de ordenación del territorio, se formula justamente con el propósito de concretar el compromiso estratégico de las Reservas de la Biosfera en materia de planificación territorial sostenible.

Ese compromiso parte en el caso del Plan de Menorca del entendimiento explícito del territorio como una realidad social y ecológica, y, consiguientemente, del principio rector de que el Plan debía responder a la sostenibilidad

ecológica, social y económica de la isla. Por eso el PTI, junto a los capítulos que son habituales en este tipo de instrumentos de planificación, incluye, como uno de sus componentes principales, un Plan de Ordenación de la Oferta Turística (POOT). Dicho POOT atiende, desde una perspectiva territorial, tanto al producto turístico como a la planificación de los requerimientos de suelo y urbanísticos de dicha actividad y a su integración en el modelo ambiental previsto.

3.2. La concepción de la sostenibilidad en el PTI de Menorca

Conceptual y metodológicamente, la formulación del PTI y de sus propuestas responde, a mi juicio, a la convergencia de distintas corrientes de pensamiento en materia de sostenibilidad: el Plan asume y, en cierto sentido, parte en su diagnóstico de los límites del crecimiento del ecosistema insular, cuya capacidad de acogida se estima superada en relación con el balance de determinados recursos (agua, evolución de la diversidad biológica, estado de los hábitats, etc.); contiene propuestas propias de la modernización ecológica, por ejemplo en lo que respecta al sistema de infraestructuras, al diseño de los espacios urbanizables en relación con la conectividad ecológica y la eficiencia energética o a la consideración de la fiscalidad ambiental; pero el PTI, en su esencia, responde al concepto integral del desarrollo sostenible, mediante una articulación armónica de los intereses ecológicos, económicos y sociales en la formulación del modelo territorial.

El diagnóstico del Plan, tras un análisis exhaustivo de los componentes ambientales, socioeconómicos y culturales del territorio, centra su atención en tres grandes asuntos estrechamente relacionados entre sí, a los que se vinculan otros de menor entidad:

- Los altos valores patrimoniales de Menorca (naturales y culturales, expresados en su singular paisaje) y el deterioro que se advierte en los últimos años, con indicios probados de superación de la capacidad de acogida insular, en lo que respecta, por ejemplo, al balance hídrico o a la viabilidad de los hábitats para el mantenimiento de la diversidad biológica de la isla.
- El intenso desarrollo turístico residencial del último periodo y el avance de la urbanización tanto en el litoral como en el suelo rústico interior, a través de parcelaciones rústicas al margen de la legislación urbanística, con una pérdida paralela de identidad y de cotización económica como producto turístico diferenciado.
- El estado y los problemas de una agricultura especializada en producción láctea intensiva para transformación quesera, operando claramente fuera de su óptimo agroecológico, sometida a un proceso paradójico de

intensificación y abandono, y que tiene atribuida la fundamental misión de gestionar una parte importante de los recursos naturales y del paisaje insular.

Desde el principio rector de la sostenibilidad, el PTI ha debido conjugar la salvaguarda de los valores ecológicos y culturales, entendidos al mismo tiempo como patrimonio y recurso, y la mejora de las condiciones sociales y económicas de la isla. En este último sentido, el Plan otorga un papel protagonista, tanto en la formulación del modelo territorial como en su desarrollo normativo y estratégico, a la ordenación del principal sector económico, el turístico, en su doble vertiente de actividad productiva y de modelador y consumidor de territorio; pero dedica también una atención no habitual en los instrumentos de planificación territorial a la ordenación del medio rural, en su triple dimensión de marco de la actividad agropecuaria y forestal, de espacio libre no ocupado por la urbanización, y de ámbito de gestión de «externalidades» positivas esenciales en una reserva de biosfera y en cualquier territorio, que se concretan en el paisaje, en su sentido ecológica y cultural.

Cuatro son, concretamente, los ejes del modelo territorial que el PTI plantea; sobre ellos se engarza una amplia batería de estrategias y líneas de actuación, y una normativa de diverso alcance, dirigida prioritariamente a establecer cautelas sobre la vocación de los suelos y a marcar los criterios de la ordenación en el tiempo y en el espacio de la urbanización turística y residencial:

- Protección activa de los recursos naturales y del paisaje.
- Desarrollo urbano basado en la utilización prudente del territorio.
- Transformación cualitativa del turismo basada en la gestión creativa de los recursos territoriales.
- Opción por una agricultura sostenible y diversificada como garantía de la preservación de los recursos naturales y del paisaje rural.

Esos cuatro enunciados pueden sonar a eslóganes publicitarios o a pronunciamientos meramente estratégicos. No obstante, el PTI, por su escala de actuación y por voluntad del órgano político que lo preconiza, los llena de contenido con determinaciones concretas y con líneas de actuación que remiten, por una parte, a los planteamientos clásicos del control de los procesos de crecimiento en el territorio para la defensa de los valores biológicos y culturales, y por otra, a estrategias y acciones propias de la «modernización ecológica» en lo que se refiere, por ejemplo, a alternativas energéticas, diseño y dimensiones de las infraestructuras o criterios para la sostenibilidad ambiental de las actuaciones urbanísticas y la edificación, capaces de compatibilizar desarrollo y sostenibilidad.

Aunque el Plan sitúa en primer término, como estrella de sus actuaciones, su contribución decidida a la conservación de la diversidad biológica y del patrimo-

nio cultural, y del paisaje que las sustenta, el asunto mayor a mi modo de ver, por cuanto se sitúa en el centro de la argumentación sostenible del PTI (ecológica, social y económica) radica en la propuesta de ordenación de la oferta turística y del futuro de la urbanización. Sin ello, las acciones clásicas de conservación resultarían difíciles de alcanzar y «descontextualizadas» de la sostenibilidad global.

3.3. La ordenación territorial de la oferta turística en el núcleo de la sostenibilidad del PTI

El proceso de desarrollo del turismo en Menorca, hasta convertirse en el eje de la vida social y económica insular, se ha producido algo más tarde, aunque de un modo similar al de Baleares y de las demás zonas costeras españolas. Con algo más de una década de retraso, pero con notable aceleración en los últimos años, la *balearización* de Menorca se ha alcanzado, paradójicamente, durante el periodo de vigencia de la Reserva de la Biosfera. No obstante, Menorca cuenta aún con algunos rasgos diferenciales, que pueden ser aprovechados como oportunidades y fortalezas para redefinir el modelo turístico tendencial y adecuarlo a los objetivos de mantenimiento de los recursos naturales y del paisaje.

Ante la expansión de los suelos urbanos en torno a los núcleos tradicionales y, sobre todo, en las recientes implantaciones turísticas costeras, y a la vista de la capacidad potencial de alojamiento sobre los suelos urbanizables existentes, el PTI plantea un control restrictivo del crecimiento durante su decenio de vigencia, y una ordenación espacial y temporal del mismo, con un tratamiento claramente diferenciado entre las áreas turísticas y los núcleos tradicionales. El conjunto de suelo urbano (2.674 ha) y urbanizable (1.059 ha) supone casi el 5,5 por 100 del territorio insular, con una diferencia muy fuerte —de casi 1 a 3— entre los suelos ocupados por los núcleos tradicionales y los turísticos, lo que pone de manifiesto el fuerte consumo relativo de espacio por parte de las zonas residenciales turísticas.

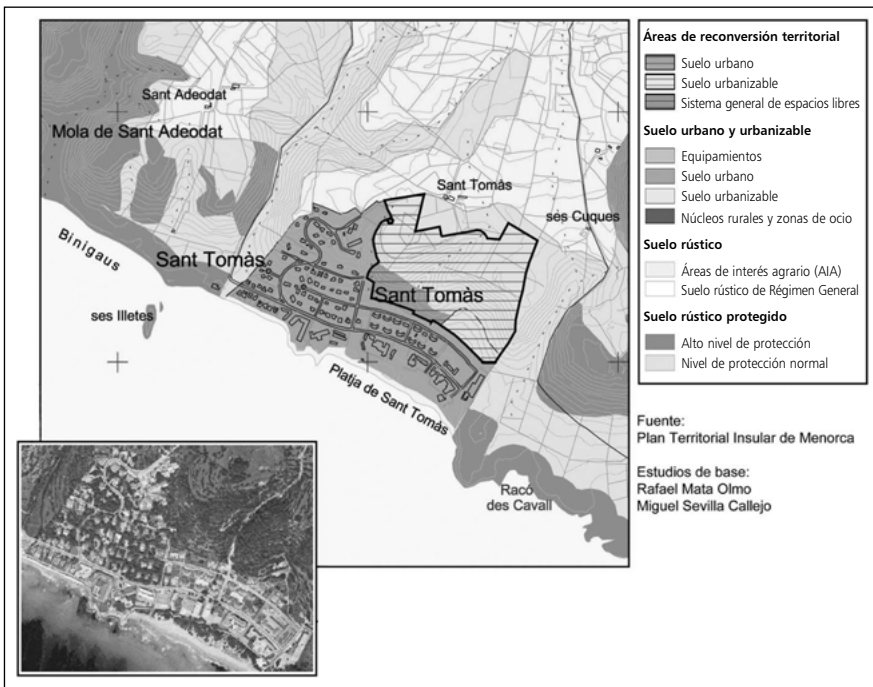
Según los estudios técnicos llevados a cabo con motivo del Plan, de las 153.669 plazas turísticas potenciales, sólo estaban construidas 74.199 en el año 2000, pudiendo, pues, duplicarse esta cantidad en los suelos ya clasificados, una cuantía insostenible para la isla y poco razonable también para una reorientación del producto turístico basada en la calidad y no en la cantidad. El PTI reduce en aproximadamente 60.000 el número de plazas edificables en los próximos 10 años a través de diversas vías (véase tabla 9.1), moderando así la presión sobre los recursos, mejorando y ampliando el sistema de espacios libres y la conexión de los hábitats naturales, y dotando de mayor calidad a los espacios turísticos ya existentes y a los nuevos desarrollos previstos.

La reducción de plazas se consigue, en primer lugar, desclasificando algunos suelos urbanizables aún sin desarrollar, concretamente un total de 12 áreas que no habían consolidado ninguno de sus derechos urbanísticos o aquellas

Tabla 9.1. Reducción de plazas establecida por el PTI sobre el planeamiento urbanístico anterior

Municipio	Planeamiento anterior al PTI	PTI (según reforma de 2005)	Diferencia
	Total plazas	Total plazas	
Es Castell	1.739	1.315	424
Maó	3.338	2.145	1.193
Sant Lluís	17.431	15.338	2.093
Alaior	22.416	13.346	9.070
Es Mercadal	34.763	18.456	16.307
Es Migjorn Gran	4.666	3.847	819
Ferrieres	1.603	1.603	0
Ciutadella	65.982	36.364	29618
Total	151.938	92.414	59.524

Fuente: PTI de Menorca, 2003-2005 (elaboración propia)



Mapa 9.1. Propuesta de reclasificación de suelo urbanizable por el PTI en el Área de Reconversión Territorial de Sant Tomàs (dentro del perímetro en negro): una parte se mantiene como urbanizable, otra se destina a sistema general de espacios libres y los terrenos restantes se reclasifican con Suelo Rústico de Protección

con sus derechos claramente caducados por incumplimiento de plazos. Tales suelos, tras un cuidadoso estudio jurídico y ambiental, han pasado a ser clasificados como suelos rústicos mayoritariamente protegidos por los valores ecológicos y paisajísticos que albergan en las inmediaciones de la costa y como piezas de conexión con los ambientes agroforestales interiores (véase mapa 9.1).

Más significativa ha sido la actuación en las Áreas de Reconversión Territorial, así denominadas por la legislación balear de ordenación del territorio y por el propio PTI que las concreta. En dichas áreas, tras un estudio de detalle del estado de desarrollo de la urbanización y de los valores ecológicos y paisajísticos presentes en lo aún no edificado, se ha llevado a cabo, caso a caso, una interesante propuesta de reducción de su capacidad alojativa y de reubicación de los aprovechamientos, con decrementos que oscilan entre el 40 y el 70 por 100 de los aprovechamientos previstos. Eso ha permitido que los suelos ecológica y paisajísticamente más valiosos se hayan reservado para espacio libre público o área verde pública y, en determinados casos, se hayan reclasificado como suelos rústicos protegidos.

Junto a las dos medidas anteriores el PTI define también una opción concreta de tipologías edificatorias para todo el litoral: el hotel y la vivienda unifamiliar. Con esta iniciativa innovadora en el panorama de la ordenación del territorio en España se opta por un modelo de crecimiento turístico que pretende superar las limitaciones ambientales y de calidad de la urbanización extensiva en superficie —alta consumidora de recursos y territorio— y en altura. Esa opción permite al mismo tiempo reducir el número de plazas que ya estaban incluso clasificadas en suelos urbanos al ser la parcela mínima de 600 m² cuadrados para los solares hasta ahora plurifamiliares y al incrementarse también la ratio turística de los nuevos hoteles entre los 60 y 100 m² por plaza, según el número de las mismas.

Junto a la cantidad es preciso ordenar también el ritmo constructivo, tanto para evitar un eventual agotamiento de la capacidad de crecimiento en pocos años, como para garantizar la capacidad del sistema de integrar los nuevos desarrollos. Ello se regula mediante el establecimiento de cuotas anuales de licencias establecidas por el propio Plan para todas las zonas turísticas, con dos modalidades, una para plazas hoteleras y otra para viviendas unifamiliares, buscando un desarrollo equilibrado entre las mismas. Estas últimas se han establecido por municipio, a razón de 1.652 plazas durante los dos primeros años y 1.458 durante los ocho siguientes (tres plazas por vivienda) y concedidas por los ayuntamientos.

Distinta es la situación en los núcleos tradicionales. Aquí se prevé un techo global sin cuotas anuales, más que suficiente para satisfacer la demanda estimada de viviendas de residentes y la clasificación de nuevos urbanizables de modo que sea posible conseguir suelo barato como para que el 40 por 100 se dedique a la construcción de viviendas de precio tasado, una cuantía próxima a las necesidades estimadas por los estudios del PTI. Ciertamente con ello se

abre, en un contexto de reducción de la oferta turística, una peligrosa puerta para la salida de usos originariamente residenciales hacia el alojamiento turístico, lo que requerirá una eficaz vigilancia administrativa para salvaguardar la competencia entre los dos modelos residenciales, el de los núcleos tradicionales y el de las áreas turísticas.

En el mercado, la regulación restrictiva que propugna el PTI implica la revalorización de la oferta por limitación de la misma a igual comportamiento de la demanda. Desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental y social, el aumento del precio turístico y de las ganancias privadas, a costa de decisiones eminentemente públicas y de las externalidades del patrimonio natural y cultural al servicio del turismo de calidad, debiera ser en parte reinvertida «en una estrategia de negocio basada en la calidad de los servicios» y en el sostenimiento y mejora de los bienes públicos y ambientales que constituyen, como dice el economista Sergi Marí, director del Observatorio Ambiental de Menorca (OBSAM), «el signo más importante de la calidad perseguida» (MARÍ PONS, 2004: 5).

En ese contexto se suscita el debate sobre la oportunidad de la fiscalidad ambiental y, dentro de ella, de las tasas ecológicas o ecotasas, como una vía impositiva para contribuir, por una parte, a las acciones públicas en pos de la calidad turística, y por otra —ineludible en el caso de Menorca— para retribuir los bienes ambientales de una actividad agropecuaria gestora de recursos y paisajes de notable valor, que no se remuneran en el mercado de productos agropecuarios y que difícilmente resultan mantenibles hoy en el estricto marco de las cuentas de explotación.

Pero junto a la fiscalidad ambiental, que el propio PTI considera, se ha planteado como complemento necesario del propio Plan la oportunidad de gestión de las nuevas plazas turísticas desde la competencia (MOLINÍ, 2004) capaz de generar más ingresos públicos y de hacer sostenible el modelo desde el punto de vista social. Según Sergi Marí se trataría de asignar las cuotas de nuevas plazas turísticas por vía de subasta pública anual, frente a las listas de espera o a procedimientos más arbitrarios. Eso permitiría aprobar los mejores proyectos por su rentabilidad y por el contenido ambiental de sus propuestas,² y al mismo tiempo, «maximizar los ingresos públicos por plaza autorizada, puesto que se concederá la licencia —señala Marí— a quien está más dispuesto a pagar por ella». A partir de ese razonamiento se han estimado los ingresos que para el Consell Insular y para los ayuntamientos podría reportar la subasta de plazas hoteleras y viviendas, estimándose cantidades significativas a los efectos de mejorar desde las instancias públicas la calidad de la oferta y de garantizar la viabilidad de los sistemas socioecológicos (de modo destacado el sistema agro-

2. El Capítulo II del Título V de la normativa del Plan (Directivas sobre sostenibilidad ambiental de las actuaciones urbanísticas) establece una serie de requerimientos ambientales mínimos para los proyectos hoteleros que deban adjudicarse dentro de las cuotas del PTI.

pecuario) que gestionan los bienes ambientales que la actividad turística valoriza y de los que se beneficia el conjunto de la población, residente y visitante.

La propuesta de sostenibilidad turística del PTI, en su doble vertiente de actividad económica y de consumidora de recursos y de territorio, concuerda, pues, con la sostenibilidad ecológica que el Plan formula como uno de sus objetivos prioritarios y que no puede entenderse al margen de lo previsto para el turismo. Esta es, sin duda, una enseñanza metodológica del Plan y un compromiso político de primer nivel; los alegatos por una acción pública sustentada en el conocimiento.

3.4. Una ampliación significativa de los suelos rústicos protegidos con criterios ecológicos y paisajísticos

La moderación significativa de la nueva oferta residencial y su ordenación temporal, resultado de la redefinición del modelo turístico insular, constituye a la vez una garantía y una contribución al otro objetivo vertebral del Plan: la salvaguarda de la diversidad biológica y cultural de los paisajes menorquines a través de una importante iniciativa de suelos rústicos protegidos. Sobre este asunto es preciso hacer algunas aclaraciones de orden conceptual y metodológico, en la línea del entendimiento global del territorio de Menorca, que subyace, como se ha dicho, al planteamiento de sostenibilidad del PTI.

En primer lugar, el Plan de Menorca no aborda la tarea de sustraer suelos a la urbanización como un mero ejercicio de zonificación que segrega lo protegido de lo no protegido. Al contrario; el territorio, geográficamente considerado, se entiende como un continuo, estableciéndose un tratamiento diferenciado según la diferente capacidad de acogida de cada área con el objetivo último de garantizar el mantenimiento y mejora del patrimonio biológico insular, estrechamente ligado, como ahora se verá, al patrimonio cultural. La protección del suelo rústico es, pues, gradual, pero integral; resulta posible porque el modelo de urbanización adoptado permite a los suelos no urbanizables cumplir su fundamental misión de espacios libres y de hábitats conectados, al tiempo que la existencia de tales suelos constituye un límite justificado ambientalmente para acotar las áreas urbanas y urbanizables. En otras palabras, no se trata de una iniciativa de «protección *versus* no protección», o de señalar sólo lo sustraíble a la urbanización, frente al «todo vale» del resto, sino de articular un modelo prudente de uso del territorio en el que el desarrollo de la urbanización resulta compatible con la salvaguarda del patrimonio territorial. En este terreno, la labor de conocimiento minucioso y holístico de la diversidad del paisaje y la valoración de sus componentes ecológicos y culturales ha resultado esencial para fundamentar la propuesta.

Cuando se inician los trabajos del PTI, se parte en Menorca de una superficie importante de suelos incluidos dentro de las denominadas Áreas Natura-

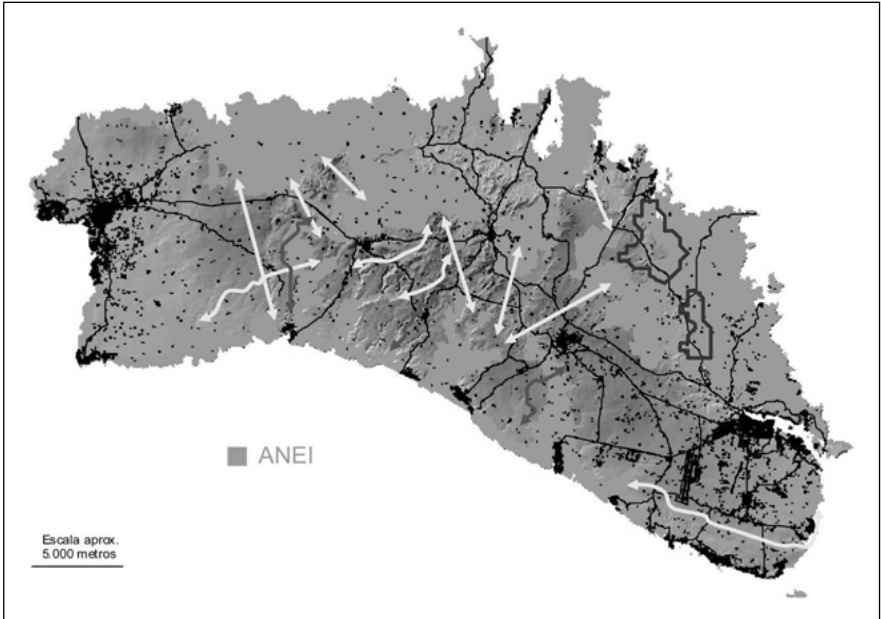
les de Especial Interés (ANEI) —y por tanto protegidos— por la Ley 1/1991 de espacios naturales y régimen urbanístico de las Illes Balears, a los que había que sumar el Parque Natural de S'Albufera des Grau, considerado como núcleo de la Reserva de la Biosfera y creado en 1995 de acuerdo con la Ley 4/89 del Estado. Sin embargo, el diagnóstico del Plan, tras un análisis detenido de la cubierta vegetal actual y de la estructura ecológica menorquina, nos permitió detectar algunas carencias en la delimitación de las ANEI, así como la existencia de áreas de alto valor no consideradas en 1991 y, sobre todo, la falta de conexión territorial de determinados hábitats, especialmente de los de interior con los de costa, una desconexión comprometida además por las tendencias observadas de expansión de la superficie urbanizada en el litoral y por la proliferación de parcelaciones residenciales en suelos rústicos del interior.

Ante esa situación, el PTI, siguiendo criterios de gestión ecosistémica propios de una Reserva de la Biosfera y guiado por el objetivo de defensa de la diversidad biológica y cultural, que se sustenta en la «matriz del territorio» como un todo y no en partes inconexas del mismo (BISHOP *et al.*, 1995; BISHOP y PHILLIPS, 2003; MATA OLMO, 2005), adoptó dos estrategias principales, junto a otras iniciativas complementarias que no es posible detallar aquí:

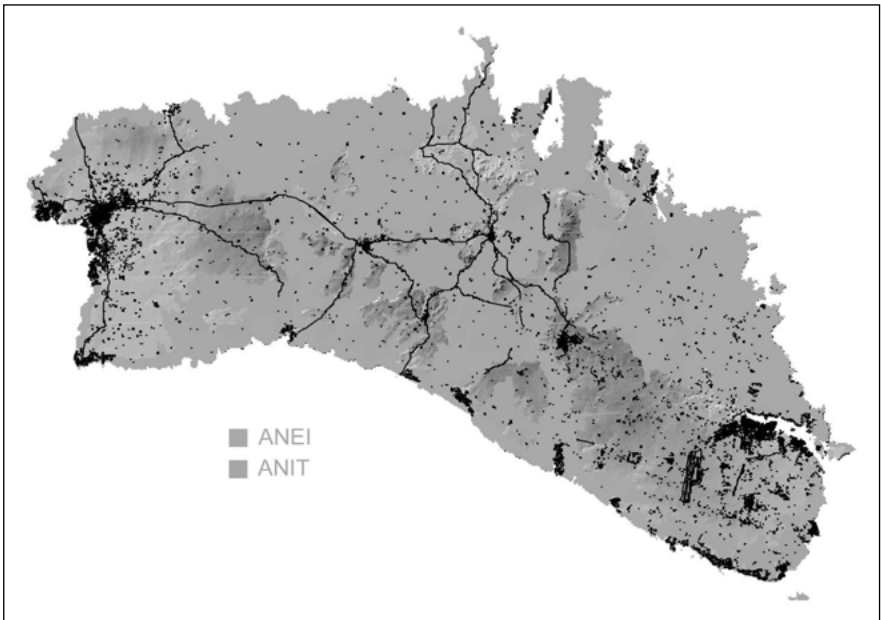
- En primer lugar, ampliar y mejorar la delimitación de los suelos rústicos protegidos de ANEI y del área de influencia hidrológica de S'Albufera des Grau atendiendo a criterios objetivos ecológicos, por ejemplo, en el caso de los hábitats de barranco incorporando siempre las dos vertientes o ampliando la protección a la cabecera de los barrancos principales y a los secundarios que habían quedado en 1991 fuera de ANEI.
- Y en segundo término —y esto es importante— propiciar la conexión territorial de las áreas protegidas como garantía de mantenimiento de los procesos ecológicos fundamentales, de modo que todas las ANEI y el Parque Natural quedaran conectados —como así ha ocurrido—, así como los hábitats costeros e interiores de Tramuntana y Mígjorn (véase mapa 9.2).

Las estrategias citadas se han concretado en la normativa del Plan en dos tipos de suelo rústico protegido establecidos por el propio PTI. Por una parte, las denominadas Áreas Naturales de Interés Territorial (ANIT), con las que se ha conseguido la mejora y ampliación de las ANEI y la conexión de hábitats hasta alcanzarse un auténtico sistema de áreas protegidas en el sentido ecológico del término (véase mapa 9.3). Entiéndase bien que el PTI no ha tenido capacidad de crear o de redefinir ANEI, establecidas por la Ley 1/1991, pero sí de mejorar sus límites y estructura territorial mediante un tipo de suelo rústico protegido concebido para esa prioritaria misión.

Por otra parte, el Plan ha definido las Áreas de Interés Paisajístico (AIP) como un segundo tipo de suelo rústico protegido. Se clasifican como tales de-



Mapa 9.2. Propuesta de conexión territorial de las ANEI (Áreas Naturales de Especial Interés) por el diagnóstico del PTI



Mapa 9.3. Áreas Naturales de Interés Territorial (suelo rústico protegido) creadas por el PTI, conectando las ANEI, generando un sistema territorial de áreas protegidas

terminados suelos por el elevado valor de su trama rural o por su condición de elementos destacados del relieve, siempre que no estuvieran incluidos en la categoría anterior, así como los terrenos contiguos a las llamadas Áreas Rurales de Interés Paisajístico, declaradas también por la Ley 1/1991.

Leídas fuera de contexto, las AIP podrían hacer pensar que sólo ellas integran los suelos con méritos paisajísticos de conservación desde el punto de vista territorial. Y nada más lejos de la realidad. El PTI, además de asumir las denominadas Áreas Naturales de Especial Interés (ANEI), ha creado, como se ha dicho, las «Áreas Naturales de Interés Territorial» (ANIT), que albergan a un tiempo notables valores ecológicos y paisajísticos, por lo que, como se destaca en la memoria y normativa del Plan, los méritos del paisaje (si se quiere, aquí en su dimensión más ecológica) están también presentes en la determinación de las mismas. Por eso, en el mismo artículo que define las AIP, se señala que «la clasificación en la categoría a que se refiere el párrafo anterior (AIP) se entiende sin perjuicio de la tutela de los valores paisajísticos concurrentes en los terrenos de la misma clase incluidos en Áreas Naturales de Especial Interés y Áreas Naturales de Interés Territorial» (artículo 61.1).

Pero junto al establecimiento de suelos rústicos de protección de base explícitamente paisajística y de propuestas de carácter sectorial sobre la calidad del paisaje, un plan de ordenación del territorio puede y debe plantear objetivos, estrategias y acciones específicas sobre el paisaje, más aún en un caso como el de Menorca, en el que desde el primer momento el paisaje aparece en los distintos procesos de participación pública, como el elemento socialmente más valorado. Así lo ha hecho el PTI, partiendo de un principio u objetivo general dirigido a los planes de ordenación urbanística (incluidos los planes especiales) y enunciado en la normativa en los siguientes términos: «Establecimiento de la propia ordenación desde la perspectiva global del mantenimiento de la calidad y diversidad paisajística y de la imagen de Menorca y la consideración del paisaje como patrimonio, recurso y seña de identidad» (artículo 62, 1.a).

La propuesta del Plan en esta materia, dentro de sus posibilidades y teniendo muy presente la carga paisajística que presentan ya otras de sus determinaciones sectoriales, se han dirigido sobre todo a la gestión y mejora de ámbitos concretos o elementos de alto significado paisajístico, a la indicación de criterios para la integración de determinados usos (concretamente de infraestructuras de telefonía y energéticas), y a fomentar el acceso al paisaje. Sintéticamente tales propuestas, que figuran en la Memoria y la Normativa del Plan, se resumen como sigue:

- 1) Minimización del impacto de los equipamientos e infraestructuras:
 - Elaboración de un Plan Especial de Antenas de Telefonía Móvil (aprobado).
 - Ordenación especial de instalaciones radioeléctricas y de comunicación del Monte Toro (Plan Especial con aprobación definitiva).

- Apoyo a las energías alternativas (eólica, solar) a pequeña escala y limitación de grandes implantaciones en ANEI, ANIT, AIP. Hasta el momento, sólo se ha autorizado uno de los parques eólicos, de los varios propuestos, en un área relativamente degradada al norte de Port Maó y con carácter experimental para medir su grado de aceptación social.
 - Soterramiento de infraestructuras generales en red como criterio general.
- 2) Conservación y mejora de elementos valiosos de la trama rural y fomento de la actividad agropecuaria con objetivos de calidad de la producción y gestión del paisaje rural:
- Incorporación al PTI de los objetivos y líneas de actuación de la Iniciativa LEADER +, Programa Agroambiental de Baleares y de programas sectoriales en materia de agricultura del Consell Insular.
 - El paisaje rural, un destino preferente de la fiscalidad ambiental o de otras vías recaudatorias (tasas sobre infraestructuras, actividad edificatoria, subasta plazas hoteleras).
 - Indicación desde el PTI de las áreas y aspectos de preferente orientación de la política sectorial agropecuaria y forestal con objetivos de calidad ambiental y paisajística.
- 3) Mantenimiento de la calidad de las fachadas urbanas y de los entornos más representativos y frecuentados:
- Regulación de actividades, infraestructuras y equipamientos de incidencia paisajística, con objeto de evitar apantallamientos, contaminación visual y banalización del paisaje.
 - Establecimiento de medidas específicas de ordenación de los frentes urbanos y de sus entornos que eviten la transformación, el deterioro o el empobrecimiento de los valores paisajísticos.
 - Desarrollo de criterios y normas de actuación que permitan la integración de elementos o actuaciones en el entorno de los núcleos.
 - Tratamiento paisajístico del tejido periurbano de los núcleos, orientado a la recualificación formal de dichos espacios.
 - Establecimiento de medidas específicas de ordenación para las edificaciones aisladas en medio rural y para la conservación de las ya existentes según criterios de integración paisajística y mantenimiento de la tipología constructiva tradicional.
- 4) Fomento del acceso al paisaje y de la sensibilización social a través del conocimiento y la divulgación:
- Integración de las iniciativas de recuperación de la red de caminos rurales en el diseño de itinerarios de interés paisajístico (Camí de Cavalls, Camí d'en Kane y Camí de Ferreries, entre otros): Plan Especial del Camí de Cavalls (aprobado).

- Creación de un centro de estudio e interpretación u observatorio de paisaje, enfocado a los paisajes mediterráneos y vinculado a las líneas de actuación de la Reserva de la Biosfera.
- Elaboración de un Plan de Paisaje, con inclusión de criterios específicos de gestión y buenas prácticas paisajísticas, y una guía interpretativa.

3.5. El mundo rural en la propuesta de sostenibilidad del PTI

Es poco habitual que los instrumentos de ordenación del territorio aprobados hasta ahora en España aborden la cuestión rural como elemento de análisis y diagnóstico del territorio y, menos aún, como objeto de propuesta. Lo rural es entendido todavía en términos de suelo (merecedor de protección en determinadas circunstancias por razones naturales o agrológicas) o, en el mejor de los casos, de actividad cuando ésta requiere ordenación por su elevada intensidad productiva en conflicto con otros usos (el caso del porcino industrial en entornos urbanos y turísticos o el de los cultivos bajo plástico) o por sus necesidades de recursos (agua), infraestructuras y equipamientos complementarios.

La importancia relativa que el PTI de Menorca ha dado a lo rural, desde el análisis a las propuestas, obedece, a mi juicio, a dos circunstancias; la primera, a razones objetivas, derivadas de la importancia histórica y presente de la explotación agraria en la gestión de los recursos naturales en el interior insular; y la segunda, a la sensibilidad geográfica que ha inspirado la redacción del documento, permitiendo constatar el fundamental papel de lo rural, y concretamente de sus bases agropecuarias, en la organización y en la identidad del territorio.

Efectivamente, tanto los valores naturales como estéticos que se expresan en el paisaje del interior, a veces hasta el borde mismo de los acantilados y playas, no pueden explicarse en la isla sin atender al funcionamiento del sistema agropecuario y a la forma en que éste ha modelado el espacio, integrando armónicamente elementos construidos (miles de kilómetros de cercas de piedra seca o *parets*), componentes vegetales naturales en forma de bosquetes, rodales y alineaciones asociadas a las cercas, y una matriz de pastizales y labradíos que en conjunto configuran un mosaico agroforestal en el que bondad ecológica y belleza estética definen el paisaje.

El PTI ha entendido que todo ello constituía una seña de identidad mayor de Menorca, un valor patrimonial e integrador, y un recurso para la propia función agropecuaria y, como se ha dicho, para la renovada oferta de turismo insular. Ahí radica la justificación del tratamiento de la actividad agropecuaria y de su espacio productivo por parte del Plan. Ciertamente el PTI, como cualquier otro instrumento de ordenación del territorio, difícilmente puede abordar la solución de aspectos o problemas sectoriales como el del particular régimen de aparcería (*amitgeria*) que caracteriza la tenencia de los *llocs* (un límite severo para la innovación a juicio de la mayoría) o la cuestión de los precios de la

leche vacuna, en cuya producción intensiva para transformación quesera se ha especializado la mayor parte de las explotaciones, a pesar de las limitaciones agrológicas propias de un clima mediterráneo.

Pero el Plan sí puede —y debe— considerar, en primer lugar, la dimensión territorial de la agricultura menorquina y la multiplicidad de funciones que desempeña. En segundo lugar, clarificar también —y así lo ha hecho— las reglas de juego en cuanto a la definición urbanística de las vocaciones del suelo, alejando falsas expectativas de cambios de uso de la mayor parte del territorio. En tercer lugar, la planificación puede y debe señalar líneas de actuación territoriales para la agricultura (en materia de paisaje, de utilización de los recursos o de gestión ecológica del agrosistema), orientando el contenido ambiental y las prioridades territoriales de una política tradicionalmente sectorial. Por último, el PTI, como «constitución territorial» de Menorca, debiera en su formulación y, más aún, en su desarrollo, asumir las externalidades positivas que el agrosistema dominante aporta a la población y al beneficio de determinadas actividades, como la turística, destinando hacia él los recursos precisos que garanticen su viabilidad social y económica sobre la base de una producción de calidad, frente al modelo dominante de modernización basado exclusivamente en el incremento de la productividad láctea, muy frágil tanto ambiental como económicamente.

En esa línea se mueve la propuesta del PTI en materia rural, que señala explícitamente como un objetivo prioritario el mantenimiento y revitalización de la actividad y de los espacios agrarios, sobre la base de la calidad y la diversificación, frente al intensivismo y la especialización láctea dominante (MÉNDEZ, 2001). Una vez definido el carácter no urbanizable de la mayor parte del territorio el PTI se configura como un instrumento de cooperación y coordinación sectorial, y de ordenación territorial de una agricultura viable económica y ecológicamente, de acuerdo con los postulados de la Reserva de la Biosfera.

En concreto, las actuaciones que el Plan propone se articulan en torno a (1) la reorientación de las actividades agropecuarias hacia objetivos de calidad de la producción, compromiso ambiental y nuevas salidas comerciales, (2) el fomento de actividades complementarias de la explotación agropecuaria, (3) la dotación de equipamiento e infraestructuras en el medio rural y (4) la minimización de los impactos ambientales de las actividades agrarias, asumiendo así mismo las iniciativas en marcha de formación y adaptación a las nuevas tecnologías ambientalmente sostenibles.

En el PTI convergen, pues, los objetivos paisajísticos del propio Plan y de la política sectorial agropecuaria y forestal, incorporándose las líneas de actuación de la Iniciativa LEADER +, del Programa Agroambiental de Baleares y de programas sectoriales en materia de agricultura sostenible del Consell Insular. El paisaje rural se señala como un destino preferente de la fiscalidad ambiental y de otras vías recaudatorias (tasas sobre infraestructuras, actividad edificatoria, subasta de plazas hoteleras), al tiempo que el PTI indica las áreas y

aspectos de prioritaria orientación de la política sectorial agropecuaria y forestal con objetivos de calidad productiva, ambiental y paisajística.

El camino para la coordinación y la cooperación de las políticas territorial y agraria está, pues, trazado desde el Plan. Como lo está también la convergencia de los objetivos de sostenibilidad y de competitividad de la actividad turística con los de salvaguarda y mejora del patrimonio natural y cultural. La existencia de una sociedad civil con alta conciencia ambiental y una instancia política con capacidad y voluntad de gobierno del territorio constituyen una buena base para la concreción de la propuesta de sostenibilidad que guía al PTI, una propuesta basada en el conocimiento profundo y crítico de los procesos territoriales orientado a la acción (Friedmann, 1987).

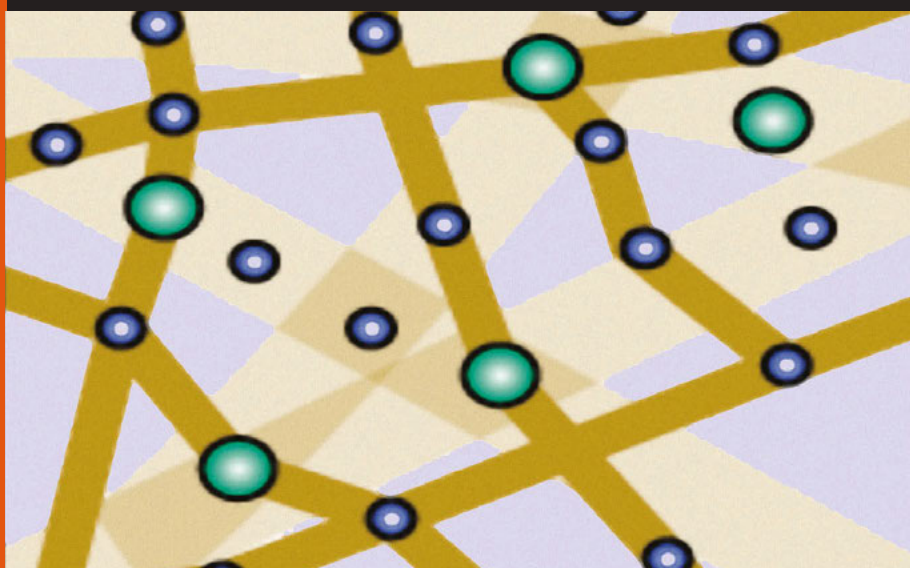
Referencias bibliográficas

- BERGER, G. (1998): «Rapport de synthèse», *Développement insulaire durable et rôles de la recherche et de la formation*, Rodas, pp. 35-46.
- BISHOP, K. y PHILLIPS, A (2003): *Countryside Planning. New approaches to Management and Conservation*, Londres, Earthscan, 278 pp.
- BISHOP, K., PHILLIPS, A. y WARREN, L. (1995): «Protected for ever? Factors shaping the future of protected areas policy», *Land Use Policy* 12, 4, pp. 291-305.
- BLÀZQUEZ, M., MURRAY, I. y GARAU J.M.^a (2002): *El tercer boom. Indicadors de sostenibilitat del turisme de les Illes Balears 1989-1999*, Palma, CIT-TIB, 427 pp.
- CAZES-DUVAT, V. (2001): «Methodologies for carrying capacity in small island states / Indian Ocean» (www.csiwisepractices.org/?read=380).
- CHERNI, J.A. (2003): «Perspectiva conceptual y práctica de la modernización ecológica y la globalización», *Revista Theomai. Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo* 7, 10 pp.
- CLARK, P. *et al.* (2002): «Small-island carrying capacity, vulnerability and indicators» (www.csiwisepractices.org/?read=441).
- CONSELL INSULAR DE MENORCA (2003): *Menorca, un projecte territorial sostenible. Memòria del Pla Territorial Insular*, Menorca, CIME, 102 pp.
- CONSELL INSULAR DE MENORCA (2003): *Pla Territorial Insular de Menorca. Normes*, Menorca, CIME, 165 pp. (www.cime.es).
- DUBÓN PETRUS, LL. (2004): *El Pla Territorial de l'Illa de Menorca*, 15 pp. (en prensa).
- EREC (the European Renewable Energy Council) (2003): *Renewable Energy Sources for Islands, Tourism and Water Desalination Conference*, INSULA-RENES, Creta, Grecia (www.insula.org/crete_conference.htm).
- EREC-INSULA (2001): *Renewable Energies for Islands Towards 100% RES Supply*, Creta, EREC-INSULA (www.islandsonline.org/opet/Crete.htm).

- FRIEDMANN, J. (1987): *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*, Princeton, Princeton University Press.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, J.L. (ed.) (2003): *Desarrollo rural en territorios insulares. Especial referencia a las Islas Canarias*, Santa Cruz de la Palma, Centro de Cooperación y Desarrollo Territorial Universidad de Oviedo y Exmo. Cabildo Insular de La Palma, 398 pp.
- GOMILLA, M.F. (2000): «La Agenda 21 Local de Calviá», FONT, N. y SUBIRATS, J. (eds.): *Local y sostenible. La Agenda 21 local en España*, Barcelona, Icaria, pp. 209-244.
- INSULA (1999): *Island Solar Summit*, Tenerife, INSULA-ITER (www.insula.org/solar/base.htm).
- JACOBS, M. (ed.) (1997): *Greening the Millenium. The New Politics of the Environment*, Oxford, Blackwell.
- JACOBS, M. (1999): *Environmental Modernisation. The New Labour Agenda*, Londres, Fabian Society.
- MACARTHUR, R.H. (1967, reim. 1969): *The Theory of Island Biogeography*, Princeton, 203 pp.
- MANCHADO, J. (2004): «La capacitat d'acollida de Menorca amb el Pla Territorial Insular», en *Jornades sobre la Reserva de la Biosfera de Menorca en els seus 10 anys*, Menorca, Consell Insular de Menorca, s.p.
- MARÍ, S. (2004): «El producto turístico de la Reserva de la Biosfera de Menorca», en *Jornades sobre la Reserva de la Biosfera de Menorca en els seus 10 anys*, Menorca, Consell Insular de Menorca, s.p.
- MARÍN, C., ROMERO, J.M.^a y VIDAL, J.M. (1998): *Plan de Desarrollo Sostenible. Estudio de viabilidad*, Menorca, Consell Insular de Menorca, 164 pp.
- MATA OLMO, R. (2005): *Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio*, Madrid, Europarc-España, Fund. Fernando González Bernáldez, Serie Monografías Europarc-España, 120 pp.
- MATA OLMO, R. (2004): «Sobre el paisaje de Menorca: calidad de vida, identidad, patrimonio y recurso», en *Jornades sobre la Reserva de la Biosfera de Menorca en els seus 10 anys*, Menorca, Consell Insular de Menorca, s.p.
- MATA OLMO, R. (2003): «El paisaje en el Plan Territorial Insular de Menorca», en *Buenas prácticas en Geografía*, Colegio de Geógrafos 1, pp. 18-19.
- MATA OLMO, R. y PUERTAS BLÁZQUEZ, J. (2002): «Plan Territorial Insular de Menorca. Una propuesta de integración territorial de espacios naturales protegidos a partir de una herramienta de planificación territorial» *Boletín de la Sección del Estado Español de Europarc*, Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa 14, pp. 34-39.
- MÉNDEZ I VIDAL, A. (2001): «Una Imatge impresionista del camp de Menorca», *Posidònia. Quadern de debat ambiental* 1, pp. 83-88.
- MOL, A.P.J. y SPAARSGAREN, G. (2000): «Ecological modernization theory in debate: a review», *Environmental Politics* 9(1), pp. 17-49.
- MOLINÍ, F. (2004): «La Competencia durante el Planeamiento: teoría y apli-

- cación a escala municipal», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* XXXVI, 139, pp. 111-133.
- ONU (1994): *The Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States*, 89 pp.
- ONU (2005): *Mauritius Strategy for the Further Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Islands Developing States*, 28 pp.
- RICHARDSON, P. (1997) «The politics of sustainable development», en BAKER, S. et al. (ed.), *The politics of sustainable development*, Londres, Routledge, pp. 43-60.
- RULLÁN SALAMANCA, O. (1999): «Crecimiento y política territorial en las Islas Baleares», *Estudios Geográficos* LX, 236.
- SALVÁ TOMÁS, P. (2003): «El desarrollo rural de una isla de pequeñas dimensiones. El caso de Menorca, en Baleares», GARCÍA RODRÍGUEZ, J.L. (ed.), *Desarrollo rural en territorios insulares. Especial referencia a las Islas Canarias*, Santa Cruz de la Palma, Centro de Cooperación y Desarrollo Territorial Universidad de Oviedo y Exmo. Cabildo Insular de La Palma, pp. 105-121.
- SPILANNIS, I. (1998): «Qualité versus quantité: une stratégie durable pour les îles», *Développement insulaire durable et rôles de la recherche et de la formation*, Rodas, pp. 145-152.
- SUÁREZ JAPÓN, J.M. (2002): «Reservas de la biosfera: entre dos cumbres, en Consejería de Medio Ambiente, *Especial Medio Ambiente*, Sevilla, Junta de Andalucía, pp. 34-37.
- UNESCO (1996): *Reservas de Biosfera. La Estrategias de Sevilla y el Marco Estatutario de la Red Mundial*, París, UNESCO, 20 pp.
- UNESCO-INSULA (1992): *The World of Islands Conference. What Development on the Eve of the Year 2000*, Sicilia.
- UNESCO-MAB (2002): *Innovación y sociedad de la información en las Reservas de la Biosfera insulares*, La Palma, Cabildo Insular de La Palma. (www.islandsonline.org/pdf/lapalma/Resumenconf.pdf).
- UNESCO-INSULA (1997): *Conferencia Europea sobre Desarrollo Sostenible en Islas*, Menorca, Consell Insular de Menorca-INSULA-ECSID (www.insula.org/conf.htm).
- VIDAL, J.M., RITA, J. y MARÍN, C. (1994): *Menorca Reserva de la Biosfera*. Palma, Sa Nostra, Obra Social y Cultural-CIM-IME.
- VIDAL BENDITO, T. (1996): «El paisaje rural de Menorca en su contexto histórico», *La conservación del paisaje rural. Actas de las VIII Jornadas sobre el Paisaje (1995)*, Segovia, Asociación para el Estudio del Paisaje, pp. 25-61.
- VV.AA. (1998): *Développement insulaire durable et rôles de la recherche et de la formation*, Rodas (<http://www.csiwisepactices.org/>).

DESARROLLO TERRITORIAL



El título de este libro insiste en la necesidad, no exenta de dificultades metodológicas, de dotarse de nuevos principios y nuevas formas de diseñar y aplicar las políticas territoriales o con impacto territorial. Desarrollo territorial sostenible, gobernanza democrática y territorialidad son las piezas clave en este nuevo y emergente paradigma. Las aportaciones que se reúnen en este volumen resultan en cierta medida complementarias. Pese a los distintos enfoques reconocibles, el lector advertirá una tendencia a la confluencia, que no es sino el reflejo de la viva discusión y reflexión sobre la práctica de la planificación del territorio que se está produciendo en Europa. Su lectura, por tanto, puede ayudar a conformar una idea no sólo de cuáles son, sino también de cómo se tratan de abordar en la actualidad, las cuestiones clave para poder afrontar con éxito el reto del desarrollo territorial sostenible. Para este objetivo, contextualizar la visión española en el marco europeo se demuestra no sólo útil sino también natural.



PUV PUBLICACIONS
UNIVERSITAT
DE VALÈNCIA

iidl
INSTITUTO
INTERUNIVERSITARIO
DE DESARROLLO LOCAL