



La planificación territorial en el Estado español a la luz de las políticas territoriales europeas

De la retórica a la praxis

Berezi Elorrieta Sanz



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència *Reconeixement 3.0. Espanya de Creative Commons.*

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia *Reconocimiento 3.0. España de Creative Commons.*

This doctoral thesis is licensed under the *Creative Commons Attribution 3.0. Spain License.*



Tesis doctoral

**LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL
ESTADO ESPAÑOL A LA LUZ DE LAS
POLÍTICAS TERRITORIALES EUROPEAS.
DE LA RETÓRICA A LA PRAXIS**

Berezi Elorrieta Sanz

Barcelona, Septiembre 2013

PARTE III – LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EUROPA: UN CONTEXTO COMPLEJO

CAPÍTULO 4 - SOBRE EL ORIGEN Y LA IDEA DE LA “UNIÓN” EUROPEA

CAPÍTULO 5 - EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN LA UE Y SU PLASMACIÓN
SOBRE EL TERRITORIO

CAPÍTULO 6 - LA POLÍTICA REGIONAL DE LA UE: DE LA COHESIÓN
ECONÓMICA Y SOCIAL A LA COHESIÓN TERRITORIAL

CAPÍTULO 7 - LA POLÍTICA TERRITORIAL DE LA UE: EL LARGO CAMINO HACIA
LA CONSOLIDACIÓN

CAPÍTULO 8 - DOCUMENTOS EUROPEOS QUE MARCAN EL CAMINO

CAPÍTULO 9 - LA “EUROPEIZACIÓN” DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN
LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

PARTE III – LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EUROPA: UN CONTEXTO COMPLEJO

La Unión Europea es un sistema jurídico-político único en el mundo. Su sistema híbrido de gobernanza transnacional no tiene precedentes a nivel mundial. Definida conceptualmente como una forma de integración y organización, puede asemejarse hasta cierto punto a una confederación, si bien los Estados miembros han cedido una cuota importante de su soberanía a los órganos de gobierno europeos. En este sentido, la UE representa mucho más que una alianza entre Estados, ya que posee personalidad jurídica propia.

En la actualidad, agrupa los recursos y los territorios de 28 Estados (después de la adhesión de Croacia el 1 de julio de 2013) en un espacio económico común, con todas las complejidades que ello implica para su gobierno. Sus orígenes de unión básicamente aduanera no le han impedido avanzar hacia una nueva forma de integración política, en una trayectoria repleta de giros políticos a lo largo de más de medio siglo de historia. Los diferentes tratados europeos han sido los encargados de adaptar esta entidad supranacional a la coyuntura socio-económica de cada momento, al tiempo que sus flexibles fronteras se ampliaban hacia los cuatro puntos cardinales. Con cada proceso de ampliación, la UE no sólo ganaba en simple territorio y población, sino más concretamente en recursos naturales y en consumidores potenciales. Pero los procesos de ampliación y la renovación de los tratados no han estado exentos de tensiones entre los países, así como entre los propios órganos europeos y los gobiernos estatales.

El pasado 2012, año en que la Unión Europea celebró sus once lustros, recibió el Premio Nóbel de la Paz otorgado por el comité noruego, por su papel decisivo de transformar un "continente en guerra en un continente de paz"¹⁷. La concesión del premio se produjo precisamente en un momento en que la Unión se encontraba paralizada internamente por una profunda división política y asediada por una prolongada crisis financiera y económica. En el momento de recibir el galardón, el presidente de la UE Herman van Rompuy hizo un llamamiento a la unidad y la

¹⁷ Diario El Periódico de 10/12/2012

fraternidad de las naciones europeas. Lo cierto es que, si bien no se contempla la vuelta a un escenario de guerra entre naciones europeas, las crisis políticas que ha atravesado la UE en los últimos años han ocupado una parte importante de la actualidad política de sus países miembros. Este hecho, unido a la importancia creciente de las decisiones tomadas en Bruselas en la vida cotidiana de la ciudadanía europea (especialmente acrecentada desde el estallido de la crisis financiera), ha provocado un notable aumento de las corrientes políticas y sociales que mantienen una posición crítica con la deriva de las instituciones europeas, un fenómeno conocido popularmente como euroescepticismo. Este fenómeno afecta también considerablemente al Estado español, donde el 72% de la población dice desconfiar de la UE, frente al 55% de la media de los países miembros¹⁸. Incluso en Croacia, que recientemente se convirtió en el socio número 28 de la Unión, la coyuntura económica y las dificultades surgidas en las últimas ampliaciones ensombrecieron la celebración por su adhesión.

Uno de los principales argumentos de las corrientes euroescépticas es precisamente la defensa de la soberanía estatal frente a la cada vez mayor absorción de competencias por parte de la UE en diversas políticas comunitarias. Especial atención han centrado, en los últimos años, las directrices impuestas a algunos países por Bruselas y el Banco Central Europeo en materia económica (ver Figura II.3), aunque no es éste el único terreno en el que la UE ha ganado poder político. Las sucesivas modificaciones de los tratados parecen mostrar una tendencia a la extensión horizontal de las competencias de la Unión (capacidad de decisión en un mayor número de políticas), aunque con una presunta limitación vertical (intervención de la Unión limitada por la capacidad de actuación de los Estados y regiones). Las competencias en materia de ordenación del territorio, concretamente, todavía pertenecen oficialmente a los Estados soberanos, si bien la Unión posee competencias importantes en multitud de políticas con un alto impacto sobre el territorio. Además, la relativamente joven política de cohesión territorial parece destinada a cumplir un relevante papel en la futura ordenación del territorio de escala europea.

¹⁸ Datos ofrecidos por la web del Parlamento Europeo, referentes a los resultados del Eurobarómetro de marzo de 2012

guardian.co.uk

European Commission dictates 'intense' scrutiny of Greek spending cuts

European commissioner says eurozone can handle Greek debt crisis but must have quarterly reports from Athens

Ian Traynor Brussels

guardian.co.uk, Wednesday 3 February 2010 18.01 GMT

LA VANGUARDIA.COM | Economía

La Troika visita España la próxima semana para examinar al Gobierno

España se someterá los resultados del ejercicio de 2012 al examen de la Comisión Europea en febrero | Se tiene que definir el Marco Financiero Plurianual 2014-2020 para la Unión Europea, que se debatirá en el Consejo Europeo extraordinario que se celebrará los próximos días 7 y 8 de febrero

Economía | 19/01/2013 - 04:28h

ELMUNDO.es

Crisis económica

Examen por las ayudas a la banca

La Troika insiste en que España suba más el IVA y retrase la jubilación

Reclama una reforma laboral más ambiciosa

Pide también un control más efectivo de las comunidades autónomas

Javier G. Gallego (Corresponsal) | Bruselas

Actualizado martes 05/03/2013 11:29 horas

Faillite des banques : la BCE pousse l'Union à établir des "règles claires"

Le Monde.fr | 13.04.2013 à 00h17 • Mis à jour le 13.04.2013 à 05h22

Figura III.1: Titulares de los diarios The Guardian (03/02/2010), La Vanguardia (19/01/2013), El Mundo (05/03/2013) y Le Monde (13/04/2013)

Fuente: Diarios The Guardian, La Vanguardia, El Mundo y Le Monde

Bajo este prisma, el **objetivo** principal de esta tercera parte de la investigación consiste en retratar las bases de la ordenación del territorio de la escala europea, teniendo en cuenta todas sus complejidades y su influencia cada vez mayor en las escalas inferiores de ordenación. Para ello, será necesario, antes de nada, entender cómo ha sido la evolución de la propia Unión Europea como ente político-institucional y la manera en que ejerce sus competencias en políticas sectoriales cuyo impacto sobre el territorio es más que evidente. Entre estas políticas, probablemente la más importante sea la política regional o de cohesión, que tal y como acabamos de indicar, parece estar ejerciendo cada vez en mayor medida una función similar a la de una futura política de ordenación del territorio europea. Pero las políticas sectoriales no son la única vía mediante la cuál la UE ejerce en la práctica una política de ordenación territorial, por lo que en los siguientes capítulos se procederá también a señalar otro tipo de mecanismos, haciendo un especial hincapié en la publicación de documentos orientativos relacionados con la ordenación del territorio. Precisamente, la **hipótesis** de la que se parte en este gran bloque de la investigación consiste en que la Unión Europea, en la práctica, ordena en cierto modo el territorio europeo pese a su falta de competencias explícitas en la materia. Además, se afirma también que está teniendo lugar una cierta emergencia de la dimensión europea en las políticas territoriales de las escalas inferiores de ordenación, de manera que el contexto territorial europeo y las orientaciones provenientes de la Unión se toman cada vez más en cuenta en la planificación territorial del nivel estatal, regional y local. A esta emergencia de la dimensión europea se la ha denominado en este trabajo “europeización” de la ordenación del territorio, tal como la han calificado ya varios/as autoras en sus publicaciones (Baudelle, 2009; Böhme y Waterhout, 2008; Dühr, Colomb y Nadin, 2010; González-Varas, 2004).

En suma, en esta tercera parte se tratará de realizar en primer lugar una caracterización de la Unión Europea como escala superior de ordenación, de las competencias que tiene atribuidas en diferentes políticas sectoriales y de cómo lleva a cabo una ordenación del territorio mediante la implementación de dichas políticas y otros medios disponibles (como la publicación de documentos orientativos), aunque no sea por mecanismos explícitos y oficiales. Finalmente, se abordará la importancia cada vez mayor que está adquiriendo la dimensión europea de ordenación en la planificación territorial de las escalas inferiores; una importancia que, como se comprobará en la cuarta parte de esta investigación, también está quedando patente en el contexto concreto del Estado español.

Las fuentes de información fundamentales para la redacción de este bloque se pueden dividir en dos grandes grupos: por un lado, los diversos documentos escritos procedentes del ámbito académico o de autores y autoras expertas en temas europeos de ordenación del territorio. Cabe señalar, en este sentido, que a nivel de Estado español gran parte de los autores que investigan sobre temas europeos pertenecen al ámbito de las ciencias económicas (políticas de desarrollo) y del derecho (distribución de competencias entre UE y Estados miembros), por lo que ha sido necesario consultar publicaciones que van más allá de los trabajos estrictamente geográficos. Por otro lado, también han constituido una fuente de información fundamental los diversos documentos provenientes del ámbito propiamente institucional, es decir, de las instituciones de la Unión Europea y, en menor medida, del Consejo de Europa. Asimismo, la información proporcionada por los textos referidos a programas, documentos orientativos, tratados, informes, etc. se ha completado por medio de información diversa obtenida de los sitios web de las propias instituciones, así como de textos de carácter jurídico y/o administrativo. Por último, los artículos de investigación e información periodística han proporcionado el apunte de actualidad necesario para el seguimiento de los acontecimientos más recientes en el seno de la Unión Europea, en especial aquellos relacionados con los cambios y tendencias políticas y las decisiones institucionales. El procedimiento **metodológico** global, por tanto, ha consistido en el análisis bibliográfico de toda esta documentación.

CAPÍTULO 4 – SOBRE EL ORIGEN Y LA IDEA DE LA “UNIÓN” EUROPEA

El 5 de mayo de cada año se celebra en toda la Unión Europea el llamado Día de Europa, conocido popularmente como San Schuman, en recuerdo de la Declaración de Robert Schuman del 9 de mayo de 1950, donde el entonces ministro francés de exteriores dio el primer paso para la integración de los estados europeos, al proponer que el carbón y el acero de Alemania y Francia (y los demás países que se adhirieran) se sometiera a una administración conjunta. De esta forma, se impulsó la creación de la primera Comunidad Europea, la del Carbón y el Acero (CECA), que daría origen a la actual UE.

Más de seis décadas después, los méritos europeos que le valieron incluso el premio Nobel de la Paz en 2012 han quedado ensombrecidos por la crisis económica que ha azotado con fuerza Europa en los últimos años, y la Unión Europea se ha convertido paradójicamente en un símbolo de la división. El distanciamiento de la ciudadanía con respecto a las instituciones europeas se ha convertido en motivo de preocupación para los propios órganos comunitarios, hasta el punto que la UE vive su peor crisis en casi 60 años de existencia y provoca discrepancias y alejamientos del proyecto comunitario. La UE atraviesa el período de recesión más largo de toda su historia y las diferencias entre países del norte y del sur se han incrementado en los últimos cinco años, al igual que ha aumentado el desencanto de la población europea respecto a las políticas de la Unión. Según las últimas encuestas publicadas por el Eurobarómetro¹⁹, la UE ya no se ve como una institución que busca el bien común, sino como un club de Estados más preocupados por defender sus propios intereses. La UE no cumple las expectativas de sus ciudadanos, aunque la mayoría apuesta por seguir en ella; los países europeos no miembros siguen presentando sus candidaturas para integrarse en la misma, y ningún país miembro ha procedido hasta el momento a abandonar la Unión. De todas formas, su futuro como entidad política es un tanto incierto y parece estar viviendo momentos determinantes.

¹⁹ Datos obtenidos de la web del Parlamento Europeo, referidos a los resultados de la encuesta Parlemeter realizada entre noviembre y diciembre de 2012



Figura III.2: Titular del diario Le Monde del 08/05/2013

Fuente: Diario Le Monde

La Unión Europea, tal y como la conocemos hoy en día, no es producto de una evolución predeterminada y diseñada desde sus comienzos, aunque tampoco de unas transformaciones aleatorias. Desde luego, ha sufrido profundas mutaciones desde que comenzó su andadura, por lo que, para entender lo que constituye actualmente la idea de Unión Europea, su idiosincrasia y sus objetivos, es necesario comprender el contexto en que tuvo lugar su nacimiento y la evolución sufrida a lo largo de sus casi seis décadas de existencia, en función de la coyuntura internacional a la que se enfrentaba. No se trata, pues, de una organización estática e inmutable, sino dinámica y flexible, capaz de adaptarse a las diferentes condiciones económicas, políticas y sociales, tal como se tratará de demostrar en el presente capítulo.

Para remontarse a los orígenes de la UE, cabe retroceder más de cincuenta años, cuando el territorio europeo se encontraba en unas condiciones completamente diferentes a las actuales: tras la Segunda Guerra Mundial, Europa era un territorio desolado. Los países de la vieja Europa, que se habían enfrentado entre sí en una gran guerra, se encontraban en una situación de gran debilidad y dependencia respecto a las

dos nuevas superpotencias mundiales: Estados Unidos y la antigua Unión Soviética. Era preciso acometer la reconstrucción de Europa, de su territorio y de su economía. En este contexto, las élites económicas y financieras europeo-occidentales comienzan a presionar a sus Estados para enfrentar este nuevo escenario. Las conversaciones y maniobras políticas culminaron finalmente con la firma por parte de seis países del llamado Tratado de Roma en 1957²⁰, con el que se constituyó lo que hoy conocemos como Unión Europea, aunque entonces lo hizo bajo el nombre de Comunidad Económica Europea (CEE).

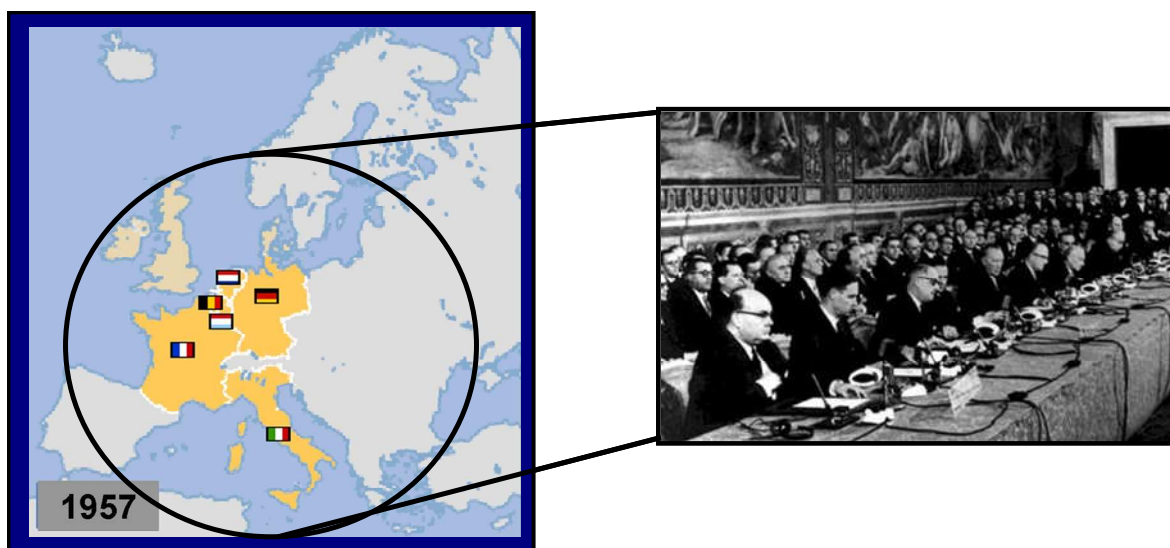


Figura III.3: “Los seis”, fundadores de la CEE, y firma del Tratado de Roma en 1957

Fuente: A partir de BBC y Parlamento Europeo

La creación de la CEE vino motivada por varios elementos, aunque el factor esencial fue la voluntad de los dirigentes económicos y políticos de los principales países de Europa Occidental de recuperar y expandir los mercados alterados por la guerra. La creación de un mercado supraestatal sería la solución para competir en mejores condiciones a escala europea y mundial. Otro de los objetivos (probablemente en el que más se insiste hoy en día) era el interés de reforzar los lazos entre los países europeos, con el fin de evitar nuevas guerras. Asimismo, los países europeo-occidentales trataban de asegurarse la defensa y desarrollo del capitalismo en el occidente europeo, frente a la amenaza comunista que representaban la Unión Soviética y sus países satélite. A todo

²⁰ Los países que firmaron el Tratado de Roma fueron: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Un paso previo fue la creación, en 1951, de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), que supuso la puesta en común de toda la industria extractiva y básica de los países firmantes, los mismos que posteriormente firmarían el Tratado de Roma.

esto se le puede añadir el deseo de algunos dirigentes políticos europeos de un nuevo espíritu de ciudadanía europea (Etxezarreta, 2002), entre los que destacaría más adelante Altiero Spinelli, uno de los padres de la UE y arduo defensor del federalismo europeo. De cualquier modo, la propuesta de una federación europea no llegó a prosperar debido al interés de los seis Estados miembros iniciales por conservar su soberanía. Por tanto, descartaron el modelo político federal y se decantaron por la indirecta vía económica propuesta por Jean Monnet²¹, según el cuál el hecho de compartir los mismos intereses económicos facilitaría a los Estados miembros alcanzar, en un futuro, la unidad política (Astola, 2002).

Mediante el Tratado de Roma, de esta forma, nació la Comunidad Económica Europea, a la que pertenecían por aquél entonces seis países europeos. En la práctica, lo que se creó fue básicamente una unión aduanera, por ello la CEE fue conocida popularmente como el "Mercado Común".

Durante los años sesenta y principios de los setenta la CEE se convirtió en un gran éxito para el capital y los países industrializados experimentaron un alto crecimiento económico. En esta época se consideraba que los Estados eran responsables de la marcha de su economía y que la intervención pública era necesaria e importante para su buen desarrollo. De hecho, desde la Segunda Guerra Mundial los países de Europa Occidental se habían distinguido precisamente por la importancia concedida a la responsabilidad pública en la disponibilidad de los bienes materiales y servicios necesarios para la población (el denominado "Estado de Bienestar").

Sin embargo, la crisis de los años setenta disipó las ilusiones de prosperidad permanente, poniendo fin al período de espectacular crecimiento económico del que habían disfrutado durante largos años los países europeos. El desempleo, la inflación y la crisis de sectores tradicionales de la industria caracterizaron el panorama económico de la CEE en la segunda mitad de los años setenta y los inicios de los ochenta. Durante la crisis, los Estados se replegaron en sus intereses particulares y la CEE se mantuvo sin muchas iniciativas, aunque el número de países miembros seguía en aumento.

²¹ Primer presidente de la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que tuvo un papel decisivo en la concepción de la CEE

En esta situación recesiva y de fuerte parálisis tras las crisis energética y económica, la CEE se vio obligada a reaccionar ante la presión de sus grandes empresas transnacionales e inició el que sería el primer giro neoliberal en el proyecto europeo (Fernández Durán, 2006). Tras el periodo de incertidumbre y de regresión hacia los asuntos nacionales que habían experimentado los países miembros durante la crisis de los setenta, se inició un nuevo periodo en el que se pretendió convertir a la CEE en un instrumento para recuperar las economías nacionales y aumentar la competitividad. Gradualmente, los capitales transnacionales comenzaron a imponer una estrategia económica favorable a sus intereses, frente a una fuerza popular debilitada por la crisis y con el explícito visto bueno de la CEE. La llamada revolución conservadora comenzó a desmontar las conquistas sociales alcanzadas en las décadas anteriores, a escala mundial dominó una nueva estrategia económica y se consolidó el llamado *modelo neoliberal*. Era necesario forzar la carrera hacia el mercado único mediante la “armonización hacia abajo” de las políticas sociales y fiscales, rompiendo el amplio consenso que las conquistas sociales de las décadas anteriores habían logrado (Pastor, 2008). Se produjo así la paradoja de que, al tiempo que se codificaba el modelo social europeo como signo de identidad diferenciada frente al resto del mundo, se emprendía su debilitamiento gradual para fortalecer a su vez la llamada integración europea, la competitividad y las condiciones necesarias para alcanzar la convergencia monetaria. En este periodo de cambios se integró en la CEE el Estado español, más concretamente en el año 1986, el mismo año en que se aprobó el Acta Única Europea (AUE).

El Acta Única constituyó la primera gran modificación de los Tratados de Roma. Modificaba las normas de funcionamiento de las instituciones europeas y ampliaba las competencias comunitarias, en particular, en el ámbito de la investigación y el desarrollo, el medio ambiente y la política exterior común. Sin embargo, oficialmente el primer objetivo del AUE consistía en reactivar el proceso de construcción europea con el fin de completar la realización del mercado interior. Así, el Acta Única puede considerarse el primer paso importante de adopción y consolidación del modelo económico neoliberal en la Unión Europea, puesto que supuso establecer el soporte jurídico para la implantación del Mercado Interior o Mercado Único de 1993. Asimismo, se empezaron también a dar los primeros pasos para la privatización de ciertos servicios públicos (comunicaciones, energía, etc.), un proceso que se intensificaría en la década de los noventa.

El Acta Única estableció duras condiciones para la intervención pública de los Estados en sus propias economías, unos términos que se denominaron “condiciones de convergencia”, de manera que los países que no las cumplieran no podrían formar parte del club de la moneda única (Etxezarreta, 2002), impidiendo así que los países miembros pudieran tomar decisiones económicas o políticas contrarias a los intereses del capital privado. Las condiciones impuestas por la CEE y posteriormente la UE desde los ochenta hasta hoy han tenido un impacto evidente en las políticas de los países miembros, y tal como se aprecia en la figura III.3, la UE sigue influyendo notoriamente en el sistema económico de sus Estados miembros, más aún en un escenario de profunda crisis financiera como el que se abrió a partir del año 2008. Desde entonces, los dictados de Bruselas y del Banco Central Europeo se han incrementado y el intervencionismo de los así llamados “hombres de negro” (inspectores de la Comisión Europea y del FMI) en algunas economías nacionales ha sido más que evidente. Pues bien, este proceso de pérdida de soberanía económica comenzó ya a intensificarse tras la firma del Acta Única.

A partir de la década de los noventa, con el final de la guerra fría, se dio un renovado impulso al proceso de integración europea, y tras la caída del muro de Berlín la RDA se incorporó a la CEE. En medio de un clima político convulso en la Europa central y oriental, la CEE se erigió como una organización que garantizaba la estabilidad. En 1993, con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (llamado oficialmente Tratado de la Unión Europea – TUE), la Comunidad Europea adopta su nuevo nombre: Unión Europea.

El Tratado de Maastricht reunió en un mismo marco (la Unión Europea) a la Comunidad Europea (CE, heredera de la CEE) y las cooperaciones políticas institucionalizadas en los ámbitos de la Política Exterior, Defensa, Policía y Justicia. Es decir, a partir de Maastricht, la Unión Europea queda formada por tres pilares: la Comunidad Europea, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la cooperación policial y judicial en materia penal. Además, este Tratado creó la Unión Económica y Monetaria (UEM), estableció nuevas políticas comunitarias (educación, cultura) y amplió las competencias del Parlamento Europeo (introduciendo el procedimiento de codecisión). También se estableció que los procesos de decisión de la UE se deberían guiar por dos principios básicos: el principio de subsidiariedad y el de proporcionalidad, que todavía hoy siguen en vigor.

Pero el mayor cambio introducido por el Tratado de Maastricht fue de índole político, ya que sobrepasaba por primera vez el objetivo económico inicial de la Comunidad Europea. Otorgó al proyecto europeo una vocación de carácter político, cuyo ejemplo más claro lo constituye la creación de la ciudadanía europea, en un intento de comenzar a esbozar la así llamada identidad europea. Mediante el TUE se introdujo un concepto más global de la “unión”, que trascendía de lo económico-comercial y se extendía a los ámbitos político, social y cultural (Plaza, 2000b).

Este intento de otorgar un carácter de unión política a la UE ha calado considerablemente en los Estados Miembros y en la población europea, de manera que el sentimiento de pertenencia e identidad europea empieza a formar parte del imaginario colectivo. Esto constituye un logro de las instituciones de la UE. El papel de la UE se dirigiría, desde el respeto al principio de subsidiariedad, a intensificar el sentimiento de ciudadanía común y de identificación con la propia UE y los valores culturales que la sustentan, como proyecto común de todos los habitantes de los Estados miembros; proyecto que excede lo político para extenderse a lo social y cultural (Fernández Tabales, Pedregal, Rodríguez, Pita y Zoido, 2009).

No obstante los objetivos económicos no se dejan a un lado puesto que en este periodo culmina la creación del mercado único, con las ingeniosamente llamadas “cuatro libertades”, que en realidad hacen referencia a aspectos económicos, en tanto en cuanto se refieren a libertades de circulación, concretamente de mercancías, servicios, personas y capitales. Asimismo se adopta la decisión de crear una moneda única y se constituye el Banco Central Europeo (BCE) con la misión de controlar la inflación.

Al mismo tiempo, el TUE reconocía la existencia de desigualdades internas en el territorio de la UE y apuntaba la necesidad de una aproximación entre las condiciones sociales y económicas de las regiones europeas. De hecho, asumía explícitamente el objetivo de intentar avanzar hacia la desaparición de las desigualdades y converger hacia niveles de renta similares. Oficialmente, este objetivo constituye uno de los ámbitos más importantes de la integración económica (descrito como el desarrollo de la dimensión social de la Comunidad), junto con el Mercado Único y la Unión Económica y Monetaria.

En Junio de 1997 se aprobó el Tratado de Ámsterdam, que consolidó cada uno de los grandes pilares que sustentaban la acción de la Unión Europea desde la entrada en vigor del TUE. Sin embargo, las autoridades de la UE percibieron un fuerte aumento de las desigualdades entre las regiones europeas, un aumento preocupante del desempleo y la precariedad laboral y un gran sentimiento de euroescepticismo por parte de la población hacia el proyecto europeo, con lo cuál a partir de la Cumbre de Ámsterdam comenzaron a tomarse medidas a este respecto. Bajo la nueva terminología de la “cohesión social”, comenzaron a elaborarse informes para conocer mejor la situación y se introdujeron la cohesión y el empleo entre los objetivos de la política económica. De hecho, el Tratado de Ámsterdam incluyó un capítulo sobre el empleo así como el desarrollo del concepto de la ciudadanía europea, entre otros asuntos.

A partir de 1999 se impulsa desde las instituciones europeas la desregulación monetaria y financiera, así como las medidas adoptadas en pro de la promoción de la competitividad en el sector financiero. En el año 2000 es aprobada por parte de la Comisión Europea la llamada Estrategia de Lisboa, un plan de desarrollo que pretendía convertir a Europa en la economía más competitiva del mundo, que sería seguida por la firma en 2001 del Tratado de Niza, dedicado esencialmente a los “asuntos pendientes” de Ámsterdam. En 2002 se hizo efectiva la Unión Monetaria y el Euro entró en circulación como moneda única, aunque no en todos los países pertenecientes a la Unión Europea, sino aquellos de la llamada Zona Euro. Al mismo tiempo, la política monetaria pasa a ser competencia exclusiva del Banco Central Europeo.

En octubre de 2004 llegaría la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TCE), más conocido como Constitución Europea o Tratado Constitucional. La firma se produjo tras una ampliación sin precedentes de la UE, en la cuál diez nuevos países se adhirieron a la Unión, pertenecientes en su mayoría a la Europa central y oriental. El parlamento europeo aprobó el Tratado Constitucional en enero de 2005 y recomendó a los veinticinco países miembros su ratificación. La mayoría de ellos lo ratificaron por vía parlamentaria, pero algunos países procedieron a ratificar el Tratado convocando a la ciudadanía a un referéndum (en el caso del Estado español también se convocó un referéndum, aunque sin carácter vinculante). En Francia y en los Países Bajos el referéndum tuvo como resultado el rechazo a la Constitución Europea por parte de la población (con un índice de participación notablemente alto), lo cuál provocó una importante crisis política en el seno de la Unión. Se abrió así un

supuesto período de reflexión en las instituciones europeas, que culminaría en junio de 2007 con la presentación, por parte de la Presidencia alemana del Consejo de la UE (representada por Angela Merkel), de una propuesta dada a conocer bajo el nombre de Tratado de reforma. De este modo, el fracasado proyecto de la Constitución Europea desembocó finalmente en la aprobación, en diciembre de 2007, del Tratado de Lisboa.

El Tratado de Lisboa constituye, en realidad, una modificación poco sustancial del texto de la Constitución Europea. Con este Tratado, la UE adquiere personalidad jurídica propia para firmar acuerdos internacionales. Apuesta firmemente por las privatizaciones y la reducción del gasto social en los Estados y refuerza el poder político de la Unión Europea frente a los países miembros. Según el artículo 3 del Tratado, el crecimiento económico constituye el gran objetivo de la Unión. También se incluye entre sus objetivos, por primera vez, el principio de la cohesión territorial.

Después del patinazo sufrido por la Constitución Europea, la solución hallada por la UE fue aprobar un texto similar que conservaba la esencia de la Constitución aunque abandonando el formato del Tratado constitucional. En su lugar, impulsó un tratado clásico que introdujera enmiendas en los dos tratados que estaban en vigor (Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y Tratado de Maastricht), sin llegar a reemplazarlos. Sin embargo, el proceso de ratificación del nuevo tratado tampoco estuvo exento de obstáculos, a pesar de que esta vez la inmensa mayoría de los países optaron por la vía parlamentaria (también Francia y los Países Bajos). De hecho, Irlanda fue el único país miembro que celebró un referéndum sobre el Tratado de Lisboa (además de una votación parlamentaria), obligada por su propia Constitución. Todos los miembros de los tres partidos gubernamentales, la mayoría de las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales apoyaron el "Sí" en las campañas, pese a lo cuál la población irlandesa (la única que fue consultada mediante referéndum) rechazó el tratado en la votación realizada en junio de 2008. El rechazo irlandés al Plan B de la Constitución Europea supuso un gran varapalo para Bruselas, sumiendo a la UE en una nueva crisis política de difícil solución²². Finalmente, el gobierno irlandés impulsó una segunda votación en octubre de 2009 que esta vez resultó favorable a la ratificación del documento, conocido por aquel entonces en Irlanda como "Tratado de la Austeridad".

²² Diario El País de 13/06/2008

El proceso de ratificación del Tratado de Lisboa por parte de los Países miembros de la UE culminó en noviembre de 2009 con la firma del tratado por parte del presidente de República Checa, de manera que entró en vigor definitivamente en diciembre de ese mismo año, y continua en vigor hasta el día de hoy.

Si en un principio la Unión Europea aunaba y se fundaba sobre las tres Comunidades Europeas preexistentes (CECA, Euratom y CEE/CE) bajo el complejo sistema conocido como "los tres pilares", con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la Unión Europea sucedió por completo a las Comunidades Europeas, y asumió con ello su personalidad jurídica única como sujeto de Derecho internacional. Todo esto desemboca en una comunidad de Derecho verdaderamente singular, cuya naturaleza jurídica y política es muy discutida. Hoy por hoy, sus elementos fundacionales y su evolución histórica parecen apuntar a una especial forma de moderna confederación o gobernanza supranacional, acusadamente institucionalizada y con una inspiración histórico-política de vocación federal, aunque, como se verá más adelante, los límites de la soberanía y el reparto de competencias entre UE y Estados miembros son cuestiones extremadamente complejas.

Tabla III.1: Principales hitos en la historia de la Unión Europea

1951	Constitución de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA).
1957	Firma del Tratado de Roma y Constitución de la Comunidad Económica Europea (CEE). La Europa de los seis.
1986	Firma del Acta Única Europea. Incorporación del Estado español a la CEE. La Europa de los doce.
1990	Reunificación de Alemania. La antigua RDA pasa a formar parte de la CEE.
1992	Firma del Tratado de la Unión Europea (TUE), más conocido como Tratado de Maastricht. Constitución de la actual Unión Europea.
1993	Entrada en vigor del Mercado Interior Europeo.
1997	Firma del Tratado de Ámsterdam. La Europa de los quince.
1999	Implantación oficial de la moneda única (euro).
2000	El Consejo Europeo aprueba la Estrategia de Lisboa.
2001	Firma del Tratado de Niza.

2004	Firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TCE). Ampliación sin precedentes de la UE. La Europa de los veinticinco.
2005	Rechazo en referéndum de Francia y Holanda al TCE.
2007	Firma del Tratado de Lisboa. La Europa de los veintisiete.
2008	Rechazo en referéndum de Irlanda al Tratado de Lisboa.
2009	El Tratado de Lisboa, ya aprobado por todos los países miembros, entra en vigor el 1 de diciembre.

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea

De todo lo expuesto se extrae la conclusión de que la que hoy conocemos como Unión Europea ha ido cambiando de estrategia y de política económica a lo largo de la historia para ajustarse a la coyuntura político-económica de cada época. El célebre político francés Jacques Delors, que fue presidente de la Comisión Europea durante diez años, resumía el proceso de construcción europea con su conocida frase: *“La construcción europea es como una bicicleta: si no se mueve, se cae”*. Se refería a que la UE no puede detenerse, como si la Unión actual fuera el resultado de una acumulación inexorable de procesos que impiden su freno o su contestación (Taibo, 2004). Sin embargo, la Unión Europea no nació con un proyecto concreto cuya evolución “natural” ha llevado al resultado que observamos hoy en día. No ha tenido un diseño cerrado y estático desde sus inicios, sino que ha provocado grandes giros en sus políticas en función de los intereses de los poderes dominantes y la correlación de fuerzas sociales (Etxezarreta, 2002). Las políticas de las instituciones europeas por encima de todo han respondido en cada momento a los intereses del comercio europeo (McGiffen, 2001), algo que se ha reflejado en el contenido de los sucesivos Tratados de Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa.

Por otro lado, la concepción de Europa como proyecto político, como idea que asocia una sola entidad política a todo el continente, no es un hecho nuevo, aunque sí lo es el vigor que el proyecto ha alcanzado en los últimos años, así como el nacimiento y consolidación de la Unión Europea, que permite entender a Europa como un reencuentro de un espacio y de un proyecto. En este proceso, el concepto de Europa se refiere en realidad a la construcción voluntaria de una asociación duradera entre diversos Estados y naciones. Así, Europa es el único continente que dispone de un

proyecto orientado a edificar un sistema geopolítico multinacional y multiestatal, autónomo, influyente a escala mundial y con un sistema de gobierno que no tiene precedentes, regido por un sistema de relaciones contractuales tejido entre sus miembros. En este sentido, cabe señalar que el concepto político de Europa diluye a menudo las otras acepciones, y la entidad política supranacional (la Unión Europea) se asocia explícita o implícitamente a lo “europeo”, hasta el punto de disociar su significado de su condición continental (López Palomeque, 2000).



Figura III.4: La Unión Europea y sus Estados miembros

Fuente: Comisión Europea

La Unión Europea (a diferencia de Europa como continente) se define, ante todo, como una forma concreta y un proceso determinado de integración, de naturaleza económica y de ámbito supranacional e internacional, pues reúne a países muy diversos, pese a que se constituyera a partir de un núcleo de economías más desarrolladas (Plaza, 2000b). Este núcleo de países, a través de la formación de la Comunidad Europea,

aspiraba en un principio a encauzar la consecución de una paz estable, recuperar su capacidad productiva y reintegrar al continente su poderío y potencial económico en el panorama mundial.

Los objetivos iniciales se han traducido hoy en día en la configuración de un sistema y un espacio económico comunes, dentro del modelo capitalista y de mercado, que agrupan y reúnen los recursos y territorios de 28 países miembros (ver Figura III.4). Una integración de economías y mercados nacionales en un sistema económico y un mercado comunes y más amplios.

Actualmente, la Unión Europea es el mayor agente económico del mundo, aunque no el más poderoso (Etxezarreta, 2002). En definitiva, la UE ha conseguido configurarse en el sistema mundial como una auténtica región supranacional, ocupando un lugar central en el esquema de relaciones e interdependencias junto con otros grandes centros del mundo. La percepción de que una Europa dividida en mercados nacionales era menos competitiva que Estados Unidos y Japón, en un mundo cada vez más integrado, pesó en gran medida en la aceleración del proceso integrador. Así pues, en los últimos años, Europa ha quemado etapas de integración económica a mucha mayor velocidad que en el pasado, y con mayor rapidez que en cualquier otro proceso histórico de integración por vías pacíficas (Rodríguez-Pose, 2001). No obstante, las desigualdades entre países y especialmente entre regiones siguen aumentando (Fernández Durán, 2006), pese a los esfuerzos por conseguir la convergencia y la cohesión económica. El propio Estado español fue sometido recientemente a examen, junto con Eslovenia, por parte del Eurogrupo (ministros de economía de la eurozona), debido a los desequilibrios excesivos detectados en su economía²³. En los últimos años se ha asistido no sólo a un empeoramiento de la situación económica en la eurozona sino también a una agravación de las desigualdades territoriales dentro de la UE, acentuadas más aún tras la adhesión de los países del Este (Pastor, 2008), y especialmente tras el estallido de la crisis, algo que la propia Comisión Europea ha reconocido en sucesivos informes. Es más, según McGiffen (2001), la desaparición de barreras para el movimiento de bienes, servicios y capitales puede beneficiar a las grandes concentraciones urbanas ya desarrolladas, dotadas de infraestructuras financieras y de transporte, en detrimento de las áreas más pobres. Esto supondría, por tanto, asumir que la libre circulación ha contribuido al aumento de las disparidades entre regiones europeas.

²³ Diario Público del 13/05/2013

Por otro lado, junto a este reforzamiento socio-económico, no podemos olvidar que el ámbito o carácter supranacional significa que esta integración se apoya en órganos soberanos de gobierno y gestión, en los que hay miembros de distintos países que la constituyen, pero que actúan para todo el conjunto, atendiendo a una comunidad de intereses. Supone así la cesión, por parte de cada país, de una parte de su soberanía a unas instituciones y autoridades comunes (Comisión, Parlamento europeo, etc.). Es decir, la integración económica persigue igualmente, a largo plazo, una integración política, aunque ésta es más costosa de conseguir (Plaza, 2000b) y ha encontrado numerosos obstáculos en su camino. La cuestión de la cesión de soberanía (que se traduce en una cesión de competencias) por parte de los Estados miembros a los órganos de la Unión Europea es precisamente lo que se estudiará en el siguiente apartado.

CAPÍTULO 5 – EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN LA UE Y SU PLASMACIÓN SOBRE EL TERRITORIO

El entramado jurídico-institucional de la Unión Europea es tan complejo que resulta realmente difícil disponer de información actualizada sobre sus órganos, instituciones y normas de funcionamiento, ya que se modifican de manera continua. En realidad, se caracteriza por tratarse de un orden jurídico *sui generis*, diferente tanto del Derecho internacional como del orden jurídico interno de los Estados miembros. El sistema legal comunitario se articula sobre el conjunto de competencias (es decir, ámbitos de actuación) que los Estados han atribuido a la Unión, aunque dicha atribución varía según la materia o política de la que estemos tratando. Esta es, precisamente, una de las principales características que convierte a la Unión Europea en algo más que una mera organización internacional de corte clásico, ya que los Estados han otorgado una vasta atribución de competencias en favor de la escala territorial superior. De ahí que la mayor parte de las Constituciones nacionales prevean un engranaje jurídico *ad hoc* que permite delegar competencias soberanas a las instituciones comunitarias. Las instituciones europeas, en base a tal atribución y fundándose en las pautas marcadas por los tratados, elaboran normas que se integran directamente en los ordenamientos nacionales y que, en caso de colisión con una norma nacional (incluida la propia Constitución), gozan de primacía.

Los Tratados Constitutivos no contienen un catálogo de competencias al estilo de los existentes en las Constituciones federales, aunque sí distinguen entre competencias nacionales y competencias comunitarias, a partir de su articulado y de la labor jurisprudencial desarrollada por el Tribunal de Justicia europeo. Asimismo, los Tratados intentan justificar y clasificar las acciones comunitarias: en primer lugar, según la intensidad y la naturaleza de la intervención, las clasifica en competencias comunitarias exclusivas, compartidas y de apoyo; y en segundo lugar, las agrupa por materias. En cualquier caso, este sistema da lugar a que la distribución de competencias entre UE y Estados miembros sea de difícil comprensión e interpretación para las personas no expertas en la materia. Este hecho se agudiza aún más en el caso de las competencias en ordenación territorial, ya que, al ser el territorio una materia transversal, la intervención sobre el mismo no se limita a una sola política, ni por tanto, a una sola competencia.

Teóricamente, la ordenación del territorio no forma parte de las competencias atribuidas a la Unión, ya que no está contemplada en los Tratados, a pesar de la creación, en 1991, de una Comisión de desarrollo territorial, y a pesar también de que el Tratado de Roma evoca la necesidad de reducir las disparidades entre regiones y el retraso de aquellas menos favorecidas. Además, en la práctica, las autoridades europeas juegan un papel fundamental en el campo de la ordenación territorial, así como en el de las políticas urbanas, a través de la financiación de diferentes fondos y programas. Así, el hecho de que la Unión disponga de financiación para algunas políticas que conciernen al territorio es determinante para la influencia que ejerce sobre la ordenación del territorio europeo.

En el presente capítulo se analizará, a grandes rasgos, el sistema de competencias con el que se relacionan las instituciones comunitarias y los Estados miembros de la Unión, para centrarnos posteriormente en la compleja temática de las competencias en materia territorial. Finalmente, tratará de demostrarse que, a pesar de la ausencia de competencias en ordenación del territorio, la Unión Europea tiene una considerable capacidad de actuación sobre el territorio gracias a las competencias que tiene atribuidas en diversas políticas sectoriales.

5.1 El sistema competencial de la Unión Europea

Las relaciones de la UE con los Estados miembros pueden tomar muy diversas formas, pero siempre implican transferencias de poder de la soberanía del país miembro hacia las instituciones centrales que constituyen la Unión. Oficialmente las relaciones se rigen por el *principio de subsidiariedad* (la UE sólo interviene cuando su acción sea más eficaz que una intervención a nivel nacional, regional o local), aunque, como ya se ha mencionado, la separación de funciones entre la Unión y los Estados es un tanto difusa, ya que la UE tiene una fuerte influencia en el desarrollo de las políticas de los Estados miembros, bien por sus exigencias obligatorias o bien por las orientaciones que dispone. Es decir, el ámbito de influencia de la Unión no se limita a las políticas cuyas competencias asume de forma explícita, ya que, por ejemplo, la política fiscal de la UE pone estrechos límites a la política social y regional de los Estados (Etxezarreta, 2002).

Según apunta Jáuregui (1997), con el proceso de unificación europea comienzan a resquebrajarse, o cuando menos a debilitarse, los principios tradicionales del Derecho

en su sentido clásico. Frente a una soberanía única e indivisible se establece una soberanía compartida: junto a las leyes del Estado, han surgido leyes o normas comunitarias, y también, en su caso, leyes y normas regionales o autonómicas. Se prevé que en un futuro cercano el 75% de la legislación nacional tendrá su origen directo o indirecto en la legislación comunitaria (Toonen, 1994). Actualmente, todos los Estados se hallan abocados de modo irremisible a un estrechamiento de sus relaciones de cooperación, y a una renuncia a parcelas fundamentales de su soberanía, tanto en aspectos territoriales como sectoriales. El ejercicio del poder por parte del Estado está dejando de tener un carácter de exclusividad para basarse en criterios alternativos de participación o concurrencia. Además, cada vez una mayor parte de la soberanía de los Estados está siendo cedida a las instituciones que conforman la Unión Europea.

Así como en la estructura interna del Estado español son los Estatutos de Autonomía los que determinan la distribución de las competencias entre Comunidades Autónomas y gobierno central, en el caso de la Unión Europea tales previsiones son recogidas en los tratados, y son dos tribunales los que tienen la última palabra para dirimir los posibles conflictos: el Tribunal Constitucional en lo que respecta a la organización interna, y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en lo referente a la organización europea. Cuando la Unión Europea posee competencias exclusivas o compartidas en una materia, en caso de conflicto con un Estado miembro se impone el Derecho comunitario por encima de la legislación de dicho país miembro. Mediante la primacía del Derecho europeo se pretende asegurar la aplicación de un mismo Derecho en todo el territorio (Astola, 2002).

En todos los tratados europeos el reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros está guiado por el *principio de atribución*. Dicho principio implica que la Comunidad europea (al igual que las organizaciones internacionales en general y las construcciones de tipo federal) goza sólo de las competencias expresamente atribuidas a ella por los Estados. En otras palabras, la UE sólo será competente sobre aquellas materias que su propio Tratado Constitutivo le haya asignado, por lo que se trata de competencias limitadas. Los Estados miembros, sin embargo, en tanto que entes soberanos, tienen *plenitud de competencias de carácter general*, limitadas únicamente en casos concretos (ver Figura III.5). Esto significa que, mientras los Estados ostentan la totalidad de poderes y competencias originariamente, la UE dispone de los poderes que los Estados le asignan para ser ejercidos en común. No obstante, una de las principales

características que convierte a las Comunidades Europeas en algo más que meras organizaciones internacionales de corte clásico es precisamente la amplia atribución de competencias que sus Estados miembros han realizado a favor de ellas (Parejo, 2004), como ya hemos señalado anteriormente.

Las competencias atribuidas a la UE estarán condicionadas por el fin que ésta deba perseguir, es decir, la atribución de unas determinadas competencias a la UE se basa en la definición de unos principios y criterios, excepto en algunos ámbitos concretos. Normalmente la atribución se rige por el criterio de *funcionalidad*, según el cuál las competencias se asumen cuando resulta necesario para alcanzar los objetivos marcados. Los objetivos se interpretan de forma amplia, lo cuál da un margen de maniobra bastante amplio a la Unión. Cuando cuenta con las competencias para ello, la UE puede poner en marcha sus propias políticas comunitarias en una materia específica, definidas éstas como un conjunto de orientaciones, planes y estrategias de intervención de la UE encaminadas a conseguir los objetivos que la UE se plantea (Plaza, 2000b). Pero además, el criterio funcional ha permitido a la UE ejercer también competencias en materias no previstas inicialmente, como el medio ambiente, o los fondos europeos.

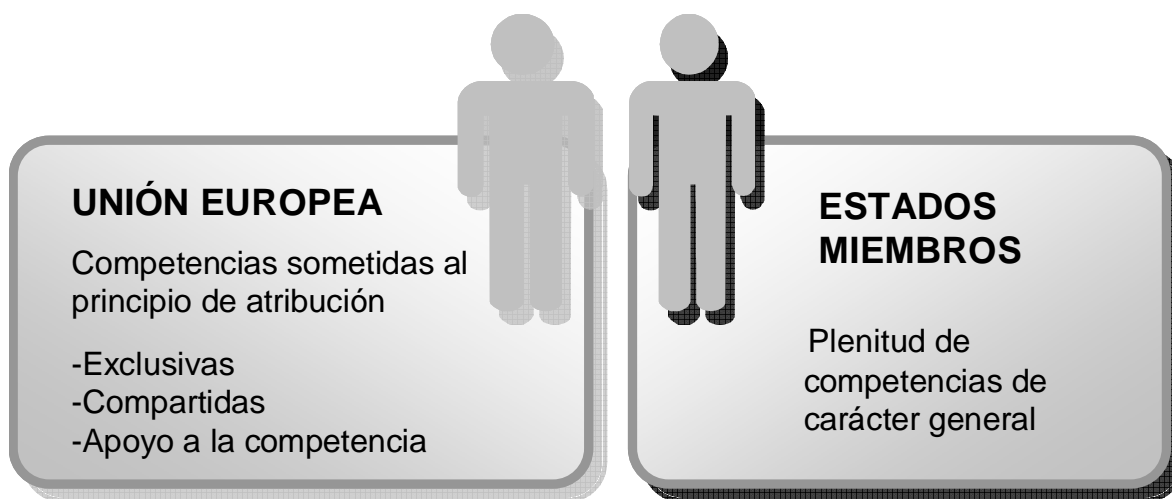


Figura III.5: Distribución de competencias entre UE y Estados miembros

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea

Como se ha indicado en el anterior capítulo, en el momento del nacimiento de la CEE las competencias de la misma se limitaban a los aspectos económicos, ya que los principales objetivos se dirigían a reactivar la economía. Sin embargo, gracias a los sucesivos Tratados, la CEE (y posteriormente la UE) se ha ido dotando de cada vez más ámbitos en los que se otorgaba capacidad de decisión. Con el tiempo ha ido

ampliando sus competencias y actualmente abarca muchos más aspectos que el económico, como el de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la política de movilidad de personas (Acuerdo de Schengen), la de justicia y asuntos interiores, etc. (Etxezarreta, 2002). Algunos autores opinan que las competencias exclusivas que se le reconocen a la UE tienen que ver con las materias que constituyen precisamente la piedra angular de las libertades de mercado (Pisarello, 2006).

Una de las primeras competencias absorbidas por la CEE (aunque de forma compartida con los Estados) fue la Política Agrícola Común (PAC), cuyas bases fueron fijadas tan pronto como entró en vigor el Tratado de Roma, en 1958. La creación de la PAC vino motivada por una preocupación por el abastecimiento alimentario, propia de un contexto de posguerra, en el que la agricultura había quedado paralizada y el abastecimiento de alimentos no podía garantizarse. La PAC ha sido, con gran diferencia, la política común más importante (sobre todo en términos presupuestarios) y uno de los elementos esenciales del sistema institucional de la Unión Europea. Sus objetivos vienen ya establecidos en el artículo 39 del Tratado de Roma.

Posteriormente, el Acta Única Europea constituiría el primer paso importante para la absorción de nuevas competencias, ya que, como se ha mencionado, modifica las normas de funcionamiento de las instituciones europeas y amplía las competencias comunitarias. A partir del Acta Única la CEE poseería también competencias en materias relacionadas con la investigación y el desarrollo, el medio ambiente y la política exterior común. Asimismo establecería el soporte jurídico para la implantación del Mercado Interior o Mercado Único Europeo. La soberanía de los Estados en política económica se restringiría aún más, puesto que se impusieron las llamadas “condiciones de convergencia” para la implantación de la moneda única.

El Tratado de Maastricht, a su vez, convirtió en uno de los tres pilares fundamentales de la Unión la Política Exterior y de Seguridad Común e incrementó la cooperación en los ámbitos de Justicia e Interior. También estableció nuevas políticas comunitarias, la de educación y la de cultura, aunque sin despojar a los Estados de su soberanía al respecto. Como hemos visto, con el Tratado de Maastricht el carácter económico de la Unión comenzó a transformarse en un proyecto de índole política y social, por lo cuál no resulta sorprendente que la UE ampliara su capacidad de decisión en aspectos que trasciendan el ámbito puramente económico.

Sin embargo, el debate público post-Maastricht demostró una clara desconfianza por parte de la opinión pública hacia la capacidad de las instituciones comunitarias para garantizar los límites de la intrusión de la Comunidad en la vida pública. Desde entonces se han producido muchos intentos de limitar las competencias de la Comunidad en este aspecto. Además, quedó patente que el reparto de competencias entre la Unión y los Estados no siempre resultaba claro y comprensible.

Es de suponer que por esta misma razón, en el más reciente Tratado de Lisboa se procedió a definir una clasificación de las competencias más precisa entre las diferentes entidades políticas. De este modo, la distribución de competencias en diversos ámbitos entre los Estados miembros y la Unión se define explícitamente en las tres categorías siguientes:

- *Competencias exclusivas*: ámbitos en los que sólo la Unión puede legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, como la unión aduanera, la política comercial común o la monetaria.
- *Competencias compartidas*: Tanto la Unión como los Estados miembros pueden legislar, siempre de acuerdo con el principio de subsidiariedad. Los Estados miembros no pueden ejercer competencia en ámbitos en los que la Unión lo ha hecho. Es el caso de las políticas de medio ambiente, transporte, agricultura, cohesión social y territorial y energía, entre otras.
- *Apoyo a la competencia*: En las acciones de apoyo, coordinación o complemento, la Unión sólo puede apoyar la acción de los Estados miembros, por ejemplo por medio de intervenciones financieras. La cultura, la educación, el turismo o la industria se incluyen en este grupo.

Algunos autores opinan que en el Tratado de Lisboa se percibe una voluntad de regresar a una concepción más limitada de las competencias de la UE frente a los Estados miembros, al contrario de la tendencia que se había mostrado en los anteriores Tratados (González, 2008). Mediante las reformas que introduce en algunos artículos, pretendería así contener la expansión de las competencias comunitarias sin alterar la estructura básica del sistema. Lo cierto es que el Tratado de Lisboa no es tan explícito como lo era el Tratado constitucional europeo en cuanto a las competencias exclusivas y compartidas de la Unión. Por otro lado, también atribuye a la UE nuevas competencias

compartidas en materia de energía, salud pública y turismo, entre otras, al igual que hacía el Tratado Constitucional (ver Tabla III.2).

Tabla III.2: Atribución de competencias de la Unión Europea según el Tratado de Lisboa y versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la UE

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS	COMPETENCIAS COMPARTIDAS	COMPETENCIAS DE APOYO
<p><i>Sólo la Unión puede legislar y adoptar actos vinculantes; los Estados únicamente podrán si son facultados por la Unión o para ampliar los actos de la Unión</i></p>	<p><i>La Unión y los Estados miembros pueden legislar y adoptar actos vinculantes, pero los Estados sólo ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no lo haya hecho</i></p>	<p><i>La Unión puede llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • unión aduanera; • establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; • política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro; • conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común; • política comercial común; • celebración de acuerdos internacionales en el marco de estas competencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • mercado interior • política social, en los aspectos definidos por los Tratados • cohesión económica, social y territorial; • agricultura y pesca; • medio ambiente; • protección de los consumidores; • transporte; • redes transeuropeas; • energía; • espacio de libertad, seguridad y justicia; • asuntos comunes sobre salud pública • investigación, desarrollo tecnológico y espacio • cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria 	<ul style="list-style-type: none"> • protección y mejora de la salud humana • industria • cultura • turismo • educación, formación profesional, juventud y deporte • protección civil • cooperación administrativa
<p>COMPETENCIAS ESPECIALES (catalogadas aparte)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • coordinación de las políticas económica, social y de empleo • política exterior y de seguridad común (PESC-PCSD) 	

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (2010)

Sin duda, las competencias en materia de política económico-financiera no han seguido una tendencia de devolución de soberanía a los Estados en los últimos años. El Tratado de Lisboa profundizó en la política financiera común con el fin de alcanzar la armonización fiscal de los países de la UE. Posteriormente llegarían el Pacto por el Euro (2011) y el Pacto Fiscal (2012), que tuvieron como consecuencia la priorización del pago de la deuda de los países por encima de cualquier gasto o inversión social y la aplicación de unas políticas presupuestarias estrictas.

En cualquier caso, gracias a la ratificación del Tratado de Lisboa, la Unión Europea ha quedado dotada de personalidad jurídica propia (hasta ahora sólo la tenía la CE), ya que suprime la estructura en pilares creada por el Tratado de Maastricht. De este modo el Tratado de Lisboa entrega las competencias de la Comunidad Europea a la Unión Europea mediante la fusión de las dos entidades. Esto significa que la Unión puede actuar de forma autónoma, ejercer sus propias obligaciones y derechos, siempre y cuando se mueva en el límite de las competencias otorgadas por los Estados.

En resumen, los Estados miembros agrupados en el seno de la Unión Europea continúan siendo soberanos e independientes, pero han cedido a ésta una gran cantidad de competencias, que se traducen en capacidad de decisión de la Unión sobre diversas materias.

5.2 Las competencias en ordenación del territorio: una cuestión compleja

En lo que se refiere a las políticas de ordenación del territorio, la situación a escala europea es considerablemente compleja. Como ya hemos señalado, en la actualidad la Unión Europea no posee competencias explícitas en ordenación territorial propiamente dicha. A lo largo del texto del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCCE), o en los posteriores tratados, no existe una regulación específica de la ordenación territorial como política comunitaria. Pero sí existe, sin embargo, una referencia a dicha materia en el artículo 175.2 del TCCE²⁴, por lo que cabe cuestionarse si realmente la Comunidad posee título competencial para desarrollar una política de ordenación (Parejo, 2004). Además, la UE ha emprendido diferentes vías a través de las cuáles, en

²⁴ Se trata de un artículo incluido en el Título XIX sobre el Medio Ambiente. Según este artículo, el Consejo Europeo adoptará, por unanimidad, las medidas que afecten a *“la ordenación territorial”* concretándolas en *“Medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo con excepción de la gestión de los residuos y las medidas de carácter general, así como medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos”*.

la práctica, ha tenido una considerable influencia sobre la ordenación del territorio europeo, como por ejemplo la publicación de documentos que pretenden servir de guía para ordenar y desarrollar el territorio de forma sostenible (documentos que serán objeto de análisis en el presente trabajo).

De hecho, la UE muestra una clara tendencia a la asunción de ciertas competencias (aunque sea de manera implícita o indirecta, a través de otro tipo de políticas) en materia de ordenación del territorio. Las reformas de los tratados corroboran un fenómeno de extensión *horizontal* competencial, es decir un fenómeno de otorgamiento a la UE de todas las competencias posibles, al mismo tiempo que una limitación *vertical* en cuanto al ejercicio mismo de la competencia siguiendo el principio de subsidiariedad. La ordenación del territorio es una de las políticas que están siendo objeto de una apropiación cada vez mayor por parte de la UE. Según la citada tendencia, podría esperarse también el reconocimiento de una competencia en materia de ordenación del territorio en favor de la UE, aunque limitando su ejercicio.

En esta misma línea, algunos autores opinan que, aunque no exista artículo alguno en los tratados de la UE que se refiera a la ordenación del territorio, los tratados no definen realmente las competencias, sino que se limitan a establecer tareas o propósitos relativos a la cooperación europea (Hooghe y Marks, 2001). Faludi (2003: 25) llega a afirmar que *“el problema no reside realmente en los tratados. De existir consenso sobre el asunto, se encontrarían formas para interpretar los artículos de modo flexible”*.

Un hecho significativo, calificado incluso como *“surrealista”* por algunos autores (Merlin, 2002: 352), es que pese a no tener atribuidas competencias en la materia la Unión Europea destina a la ordenación del territorio unos fondos netamente superiores a los que aportan los propios Estados miembros, que son los que tienen las competencias reales. Las bases sobre las que se distribuyen dichos fondos, además, son extremadamente frágiles, ya que no resultan de los tratados sino de acuerdos parciales del Consejo de ministros de los Estados miembros y de la propia Comisión Europea. Esta fragilidad institucional, que otorga un cierto carácter de no oficialidad, es una característica que afecta a muchas de las iniciativas comunitarias relacionadas directamente con la ordenación del territorio.

No obstante, actualmente las instituciones comunitarias emprenden ciertas acciones que revelan una voluntad decidida de llevar a cabo una ordenación territorial de ámbito comunitario europeo (González-Varas, 2004). Estas acciones se asientan sobre cuatro pilares fundamentales (ver Figura III.6): primero, las competencias sectoriales de la Unión Europea que repercuten en la ordenación del territorio; segundo, los documentos y programas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio; tercero, la cooperación transfronteriza; y cuarto, la posible competencia de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio conforme a las más recientes tendencias jurídicas. Los tres primeros de estos cuatro pilares son ya una realidad, poniéndose de manifiesto que ya *existe* una ordenación europea del territorio. Sin embargo, no existe aún la competencia europea de ordenación del territorio de manera oficial. Más bien, en torno al cuarto pilar estamos ante una perspectiva *lege ferenda* (a legislar en el futuro), aunque de creciente interés.



Figura III.6: Los cuatro pilares sobre los que se basa la ordenación del territorio a escala europea

Fuente: Elaboración propia a partir de González-Varas (2004)

Respecto al primer pilar, Parejo (2004) alega que, en efecto, la falta de referencia expresa en el TCCE no significa que no exista la competencia para elaborar políticas territoriales, ya que éstas podrían considerarse como parte de otras políticas

comunitarias, que podrían servir de marco para el desarrollo de la ordenación territorial europea. Las dos políticas que podrían enmarcar la política de ordenación serían, según esta autora, la Política de Medio Ambiente (por su carácter general, la atención que presta a la gestión de recursos naturales y porque en su articulado aparece la única referencia que se hace en el Tratado a la ordenación territorial), y la Política de Cohesión (por estar dirigida a paliar las desigualdades regionales y tener efectos estructurantes sobre el territorio), más aún desde que la cohesión territorial pasó a formar parte del articulado de los tratados, junto con la cohesión económica y social.

Por otra parte, es innegable que algunas políticas sectoriales en las que la UE sí posee competencias tienen un fuerte impacto sobre el territorio, como son la política de transportes, de medio ambiente, de cohesión, la política agraria o la energética, entre otras. Por ello, a pesar de que la propia Unión Europea reconoce no tener competencias en ordenación territorial, la realidad es que está efectivamente estructurando el territorio a través de las políticas sectoriales que pone en marcha, ya que algunas de ellas asumen objetivos y tienen efectos propios de una política de ordenación del territorio (González-Varas, 2004; Parejo, 2004).

En este sentido, cabe mencionar que la política europea de cohesión tiene cada vez más una dimensión estrictamente territorial. De hecho, a partir del Tratado de Lisboa la cohesión territorial se convirtió en uno de los objetivos principales de la Unión con carácter oficial. Por ello, esta política será objeto de estudio en un capítulo específico de esta tercera parte.

El ejercicio de las competencias sectoriales de la Unión Europea lleva a que las instancias de planeamiento territorial de los Estados miembros (en nuestro caso las Comunidades Autónomas) tengan que prever, en sus planes o instrumentos de ordenación, las actuaciones que se deriven de dicho ejercicio. Por ejemplo, una red transeuropea definida a escala europea tendrá que encontrar una adecuada plasmación en los correspondientes planes autonómicos de ordenación territorial.

Respecto al segundo pilar, ya se ha mencionado que la UE ha venido publicando en los últimos años diversos documentos que pretenden servir de guía para ordenar el territorio europeo y fomentar un desarrollo sostenible. Dichos documentos no tienen carácter vinculante, a causa de la falta de competencia explícita de la UE en la materia, pero

representan un marco de referencia importante para los Estados miembros, las regiones y las ciudades que forman parte de la Unión Europea.

Uno de los documentos europeos más citados en las leyes de ordenación del territorio autonómicas del Estado español ha sido la Carta Europea de ordenación del territorio, también conocida como Carta de Torremolinos, firmada en 1983. Este documento no fue iniciativa de la Unión Europea sino del Consejo de Europa, pero representó un hito importante para la definición común de la ordenación del territorio como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad y puede considerarse el primer paso imprescindible hacia una ordenación del territorio de escala europea.

Pero uno de los textos más importantes para la planificación territorial en la UE y sus Países miembros es la Estrategia Territorial Europea, publicada en 1999 por la Unión Europea, en la que precisamente se indica que *“cada país aplicará este documento en la medida que desee incorporar en su política nacional los aspectos europeos del desarrollo territorial”* (CE, 1999a: 12). La decisión corresponde efectivamente a los Estados soberanos. El documento advierte continuamente sobre la falta de competencia de la Comunidad, articulando, en consecuencia, una construcción y desarrollo de esta Estrategia sobre la base de la cooperación y colaboración voluntarias de las instancias nacionales.

A pesar de todo, la falta de vinculación u obligatoriedad de los documentos europeos de ordenación del territorio como la ETE no supone un impedimento para su aplicación y eficacia. Según apunta Farinós (2006), falta de competencia no significa incapacidad, y a pesar de que la ETE carezca de carácter normativo, sí tiene cierto valor jurídico, puesto que el documento sirve de referencia para el conjunto de programas y actuaciones cofinanciados por la Unión Europea. González-Varas (2004) también coincide en que el hecho de carecer de vinculación normativa no significa que los documentos comunitarios carezcan de eficacia. Según él, estos documentos están teniendo una incidencia de primer orden dentro de los Estados miembros. De hecho, la nueva forma de aplicación de la ETE, con un carácter no imperativo ni regulador, abre el camino hacia una nueva forma de “derecho blando”, y entre permanecer en el *soft law* o pasar al plano normativo, viene evidenciándose que, curiosamente, la eficacia puede ser

mayor permaneciendo en un ámbito no estrictamente normativo (González-Varas, 2004; Parejo, 2004).

De todas formas, la falta de una competencia integral no deja de ser un problema para el desarrollo de políticas territoriales. La aplicación de la ETE se encuentra en un “*punto muerto*” precisamente por el asunto de las competencias (Faludi, 2003: 29). La Comisión Europea no ha conseguido que los Estados miembros acepten que la Unión tiene un papel en el proceso de aplicación de la ETE y otros documentos de ordenación, y algunos aún tienen recelos en cuanto se trata de compartir con Bruselas competencias de ordenación territorial. En este sentido, Hildenbrand (1996) opina que de igual manera que la Comunidad ha logrado una legislación común sobre medio ambiente de obligado cumplimiento para todos los Estados miembros, determinando que tiene competencias propias en la materia, la normativa sobre ordenación del territorio debería dirigirse hacia el mismo camino. Este autor cree que, para evitar los desequilibrios territoriales, es necesario conseguir el mayor acercamiento posible de las legislaciones sobre ordenación del territorio de los Estados vecinos, procurando su homogeneización.

Lo cierto es que la importancia del territorio como recurso limitado y estratégico provoca reticencias en los Estados miembros en relación con la extensión de la acción de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio. Es por ello que, hoy por hoy, la política de ordenación del territorio a escala comunitaria sólo podrá desarrollarse en el marco de una coordinación abierta y voluntaria, para lograr superar los efectos negativos de una planificación de carácter sectorial y descoordinada (Parejo, 2004). Se trata, en todo caso, de un novedoso *modus operandi*, pero parece inevitable que el avance de la integración suponga la consolidación de una ordenación del territorio europea como marco de coordinación y cooperación voluntaria, que podrá llegar tan lejos como lo demande, en cada momento, el método comunitario.

En lo que se refiere al tercer pilar, la cooperación transfronteriza, podemos afirmar que se trata de una vía prácticamente consolidada en el seno de la UE. Además, los acuerdos entre regiones fronterizas incluyen a menudo proyectos de carácter directa o indirectamente territorial. Puede hablarse incluso de una planificación territorial conjunta o europea, es decir, transnacional; la planificación que implica precisamente la realización del proyecto transfronterizo en cuestión (González-Varas, 2004). Algunos proyectos involucran a más de dos países miembros, como los países pertenecientes a

la región mediterránea, atlántica o nórdica. Existen varios programas europeos de financiación (FEDER, FEOGA, URBAN y especialmente Interreg) dirigidos al desarrollo económico y el progreso social de las áreas fronterizas o desfavorecidas en general. Por ello la cooperación transfronteriza se está consolidando en gran parte de los países europeos.

Lo interesante es poner de manifiesto que algunos de estos proyectos conjuntos (incluyendo sin duda al programa Interreg) tendrán necesariamente una repercusión espacial o traducción en clave territorial, lo que obliga en cierta medida a una consideración transnacional del territorio, aunque finalmente cada Estado apruebe sus respectivos planes o directrices de ordenación territorial, en ausencia de autoridades europeas o supranacionales que pudieran aprobarlos. El territorio deja de ser una realidad nacional, para manifestar un carácter europeo que trasciende del propio Estado. Este hecho es muy significativo porque el territorio es un pilar de la soberanía nacional de los Estados miembros. Por eso mismo, la Unión Europea es consciente de la importancia de este tipo de acciones transfronterizas para llevar adelante el proyecto de integración europea. Las fronteras pierden fuerza y los Estados miembros dejan de identificar rígidamente los confines de su territorio, de manera que la planificación del territorio se hace cada vez más de forma conjunta con otros Estados europeos (González-Varas, 2004). También el Consejo de Europa ha tenido, desde hace décadas, una importante actividad impulsora de la cooperación transfronteriza, dotando dicha cooperación incluso de instrumentos legales tales como el Convenio-Marco de Madrid²⁵.

Por último, el cuarto pilar sobre el que se basa la ordenación territorial europea es el que se refiere a una posible absorción de competencias por parte de la UE en esta política. Aunque la política de medio ambiente es la única que recoge en su articulado una mención a la ordenación del territorio, las últimas tendencias apuntan a que la vía más probable para que la UE intervenga en la política territorial de los Estados miembros es a través de la política de cohesión, que gracias al Tratado de Lisboa se ha convertido en una competencia compartida entre UE y Estados miembros. Esto le concede a la Unión el derecho a intervenir e incluso a tomar la iniciativa en asuntos relacionados con la cohesión económica, social y territorial del espacio europeo. El concepto de cohesión territorial (*territorial cohesión*) ha sustituido progresivamente al de ordenación territorial

²⁵ Convenio-Marco europeo sobre la cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, firmado en Madrid el 21 de mayo de 1980 e impulsado por el Consejo de Europa

(*spatial planning*) en los diversos documentos de la UE y ha adquirido un protagonismo insólito en los tratados, llegando a convertirse en uno de los objetivos oficiales de la Unión Europea. La idea de la Comisión Europea parece consistir en que la referencia a la cohesión territorial del artículo 16 del Tratado es equivalente al *spatial planning* inglés, lo cuál resultaría suficiente para justificar el papel planificador de la Comunidad. La cohesión territorial trata de lo mismo que la ordenación territorial: elaborar medidas generales en distintos sectores y/o a diferentes niveles, de tal modo que tengan sentido territorialmente hablando. Por lo tanto, la Comisión "*pisa suelo firme*" en caso de que ponga en marcha una planificación territorial de escala comunitaria (Faludi, 2003: 30). El peligro estriba en que, en manos de la Comisión, la cohesión territorial se transforme en un concepto tan abstracto que carezca de significado territorial, como ya ha sucedido en otros casos. Sobre este tema se insistirá más adelante en los capítulos 6 y 7 del presente trabajo, ya que la conversión de la política de cohesión en una competencia compartida podría suponer el paso definitivo para que se inicie un proceso en que la Unión emprenda definitivamente la ordenación del territorio europeo.

De los cuatro pilares descritos, o las cuatro vías a través de las cuáles la Unión muestra una clara voluntad de ordenar el territorio europeo, en este trabajo se desarrollarán fundamentalmente tres de ellas en posteriores apartados: el primer pilar (las competencias de la UE en políticas sectoriales con incidencia territorial) se estudiará en el apartado inmediatamente posterior a éste (apartado 5.3), aunque también, de manera más específica, en el capítulo 6, dedicado expresamente a la política regional o de cohesión, puesto que merece una atención especial como política sectorial de gran impacto territorial. El cuarto pilar (posible absorción de competencias en ordenación del territorio por parte de la UE) será nuevamente estudiado, como ya hemos indicado, en los capítulos 6 y 7, profundizando especialmente en el nuevo rol que está adquiriendo la política de cohesión territorial en manos de la UE. Por último, el segundo pilar (documentos y programas de la UE sobre ordenación del territorio) se tratará en profundidad en el capítulo 8, donde se han seleccionado una serie de textos (no sólo de la UE sino también del Consejo de Europa) que han dejado una huella importante en la ordenación del territorio de los Estados miembros. Además, este pilar es también en el que se basa la cuarta parte de esta investigación. Es decir, en la parte IV, cuando se analiza la influencia de las tendencias europeas en la planificación territorial del Estado español, el análisis se basa precisamente en la influencia que han tenido los documentos europeos en la planificación de las Comunidades Autónomas.

5.3 Ordenar el territorio mediante las políticas sectoriales

La propia Unión Europea reconoce que el territorio, en cualquier región europea, juega un importante rol en tres aspectos fundamentales: primero, como soporte físico de las actividades productivas; segundo, como sistema de soporte vital para las personas y los recursos naturales; y tercero, como el lugar donde se pueden apreciar o se dejan sentir los efectos de la mayoría de las políticas comunitarias (CE, 1999b). Efectivamente, muchas de las políticas comunitarias, conocidas como políticas sectoriales debido a que se centran en un determinado sector productivo, dejan una huella notoria sobre el territorio europeo, incluso aquellas que no son definidas de manera territorializada.

Como ya se ha señalado, actualmente no existe una política de ordenación territorial propiamente dicha llevada a cabo por la Unión Europea, ya que, insistimos en ello, la UE no posee competencias atribuidas para tal fin. Sin embargo, no es menos cierto que algunas de las políticas sectoriales en las que la UE sí tiene atribuidas competencias están estructurando enormemente el territorio europeo y tienen una gran influencia sobre la distribución de las actividades económicas y humanas en el mismo.

Cabe indicar que la Unión Europea es consciente de que su funcionamiento, sus prácticas político administrativas, son excesivamente sectoriales y especializadas (CE, 2001b). La evolución que se ha vivido en muchos Estados miembros a nivel nacional (coordinación de las políticas, descentralización, territorialización, etc.) no se ha dado en el seno de la Unión Europea, lo cuál deja en evidencia la necesidad de mejorar la gobernanza comunitaria. A pesar de que han surgido algunas iniciativas de carácter horizontal en el seno de la Unión en los últimos años (desarrollo rural integrado, desarrollo integrado de zonas litorales, etc.) y de que los conceptos territoriales están apareciendo gradualmente en algunos sectores de las políticas europeas, el carácter dominante del funcionamiento de la UE sigue siendo vertical y sectorializado.

Ya se ha indicado anteriormente la manera en que el Tratado de Lisboa distribuye las competencias entre la UE y los Estados miembros, de modo que en función de la política la UE podrá intervenir y tener capacidad de decisión, articulando la consecución de sus objetivos mediante la ejecución de las políticas o acciones comunes contempladas en el articulado del Tratado. Entre las políticas en las que la Unión tiene capacidad de intervención se encuentran, entre otras, la política de transportes, la

política agrícola común o la política de medio ambiente, por ejemplo. Muchas de estas políticas comunitarias tienen un claro efecto territorial, ya que las acciones derivadas de las mismas modifican las relaciones entre los territorios, modelan la economía, la sociedad y el paisaje. Aunque en principio su finalidad no sea contribuir a la ordenación del territorio, algunas políticas sectoriales han demostrado su poder para provocar una importante repercusión sobre el territorio de la Unión, a través de su influencia sobre las estructuras territoriales, sociales y económicas, y en consecuencia, sobre las formas de utilización del suelo y sobre la evolución de los paisajes (Parejo, 2004).

La necesidad de una ordenación territorial a escala europea, de hecho, parte del reconocimiento de que la definición de las estrategias sectoriales europeas está condicionando la vertebración del territorio continental, tal y como reconocía la propia ETE en 1999 (CE, 1999a). Además, el refuerzo de las diferentes políticas comunitarias en las sucesivas reformas de los tratados de la Comunidad Europea ha llevado a que cada vez éstas tengan una mayor influencia sobre la planificación de las políticas de ordenación del territorio de los diferentes Estados miembros.

La diversidad de los métodos con que las políticas comunitarias intervienen sobre el territorio hace que sea difícil valorar su grado efectivo de impacto, ya que no siempre existen indicadores que permitan dicha estimación. Por otra parte, muchas políticas tienen un impacto más bien indirecto sobre el territorio puesto que en realidad influyen sobre la conducta de los agentes económicos de dicho territorio, y además sus acciones vienen también determinadas por las fuerzas del mercado, por lo que resulta difícil aislar la influencia real de las intervenciones comunitarias.

No obstante, la Comisión Europea, consciente de que el impacto territorial de sus políticas sectoriales es significativo, ha tratado de elaborar diversos estudios y metodologías de valoración que analizaban las interacciones entre las propias políticas y el desarrollo territorial, por ejemplo, entre el uso del territorio y la demanda de transporte. Asimismo ha dado pasos para dotar a las políticas comunitarias de un enfoque más integral y multisectorial, lo cuál no sería posible sin un referente territorial (CE, 1999b). Estas investigaciones que tratan de hallar la relación entre la ordenación territorial y las políticas sectoriales son relativamente recientes en la UE, por lo que muchas dinámicas territoriales surgidas a partir de las intervenciones sectoriales están aún por analizar. El propio Libro Verde sobre la Cohesión Territorial reconoce que no

está claro cómo han afectado a la cohesión territorial las políticas comunitarias no incluidas en las políticas estructurales (CE, 2008), y se limita a enumerar las políticas sectoriales en las que la UE tiene competencias, sin proponer métodos de medición real del impacto territorial de las mismas.

De cualquier manera, la propia Comisión Europea afirmaba en su compendio sobre los sistemas de ordenación territorial europeos que la ordenación territorial comprende medidas no sólo para alcanzar una distribución más uniforme del desarrollo económico de las regiones, sino también para coordinar los impactos territoriales de otras políticas sectoriales (CE, 1997). Por lo tanto, es la propia UE la que reconoce el hecho de que las políticas sectoriales están ordenando ciertamente el territorio europeo. No sólo eso, sino que también admite la necesidad de que dichas políticas se implementen de manera coordinada y coherente para no generar efectos adversos o contradictorios sobre un mismo territorio. La aplicación descoordinada de las políticas sectoriales puede suponer un coste (por ejemplo por causar mayores requerimientos de Fondos Estructurales para mantener la cohesión) que la UE incluso ha tratado de cuantificar en términos económicos (CE, 2001b).

Más allá de los documentos o programas relacionados directamente con la ordenación del territorio que ha lanzado la Unión, como decíamos, existen una serie de políticas comunitarias sectoriales que provocan un gran impacto sobre el territorio europeo. Estas políticas sectoriales pueden presentar un mayor o menor grado de territorialización y provocar un impacto territorial directa o indirectamente. Por una parte, existen políticas europeas territorializadas con fuertes impactos sobre el territorio, como la política de cohesión o las redes de transporte; por otro lado, la UE también pone en marcha políticas no territorializadas (que se aplican a todo el territorio europeo) pero que igualmente dejan una profunda huella sobre el territorio europeo, como la PAC; y por último, otras políticas europeas no territorializadas no afectan directamente al territorio pero influyen sobre las legislaciones nacionales de urbanismo o de ordenación territorial, como la política de medio ambiente (Dühr et al., 2010). A falta de una clasificación clara sobre las políticas sectoriales que tienen una mayor dimensión territorial, a continuación se analizan las que se consideran algunas de las principales políticas sectoriales de la UE que tienen un mayor efecto estructurante del territorio, valorando las consecuencias que su aplicación puede producir sobre el mismo.

5.3.1 Las Redes Transeuropeas

Las Redes Transeuropeas, tanto de transporte como de energía y de telecomunicaciones tienen como objetivo vertebrar el territorio en el que se asientan y ayudar al desarrollo económico de las regiones que interconectan. El fomento de la creación y el desarrollo de redes transeuropeas es uno de los objetivos de la UE desde que se incluyera en el artículo 3 del Tratado de Ámsterdam. Este tratado también indicaba que la Comunidad impulsaría dicho objetivo en lo que se refiere a infraestructuras de transporte, telecomunicaciones y energía. La necesidad de establecer enlaces entre regiones periféricas o aisladas y las regiones centrales proviene del objetivo último de reforzar la cohesión territorial y favorecer el desarrollo del mercado interior europeo.

Dada la importancia de las redes transeuropeas, la UE ha dispuesto un régimen específico de financiación²⁶ de dichas infraestructuras cuando éstas sean consideradas de interés común.

El ámbito del transporte es el que ha concentrado la mayor parte de la atención y de los recursos económicos destinados a las Redes Transeuropeas, destacando especialmente el ferrocarril de alta velocidad, cuyo impacto sobre las relaciones económicas de algunas regiones puede ser muy importante.

El sistema de redes de infraestructuras de transportes, junto con el sistema de ciudades, es un elemento clave para la organización del territorio. La existencia de un sistema relacional bien desarrollado constituye un requisito imprescindible para el cumplimiento de las funciones que les están asignadas a los centros del sistema de ciudades respecto de su ámbito de influencia (Hildenbrand, 2002). La política de transportes de la UE busca la integración y armonización de los territorios que forman parte de su ámbito geográfico para que la evolución de dichos territorios no produzca demasiados contrastes y rupturas entre las diferentes zonas.

²⁶ Reglamento (CE) 2236/95 del consejo, de 18 de septiembre de 1995, por el que se determinan las normas generales de concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas. Modificado por última vez por el Reglamento (CE) 1159/2005.

En lo que se refiere a las redes de telecomunicaciones, el objetivo de la UE es aumentar la disponibilidad de las nuevas tecnologías y la sociedad de la información para favorecer la igualdad de oportunidades entre todos y todas las ciudadanas independientemente de su localización geográfica. El acceso a las nuevas tecnologías puede ser fundamental para superar las tradicionales dificultades de comunicación o las condiciones de aislamiento de determinadas regiones, vertebrar el territorio, mejorar la calidad de vida y mejorar las condiciones para el desarrollo de algunas actividades económicas.

Finalmente, las redes de energía proporcionan una mayor seguridad y competitividad a las regiones, permitiendo el desarrollo de nuevas actividades. La infraestructura energética es un requisito importante para la actividad económica y para la cohesión, tanto en el interior de la UE como en los países en proceso de adhesión. Por ello los Fondos Regionales han contribuido de forma importante al desarrollo de estas infraestructuras.

No obstante, las redes energéticas, al igual que las redes de transporte, pueden suponer al mismo tiempo una notable presión sobre el territorio, tanto sobre el suelo como sobre el paisaje, por lo que la ordenación del territorio debería anticiparse a los posibles efectos adversos derivados del trazado de las conducciones y tendidos o las instalaciones de producción y almacenamiento.

5.3.2 La Política Agrícola Común

La actividad agrícola, en tanto que es una actividad productiva, depende de la disponibilidad de recursos naturales, que determinan la utilización del suelo para fines agrícolas, y cuya explotación ejerce una presión sobre el territorio y el medio ambiente. Además, la agricultura sigue siendo el principal uso de la tierra del territorio de la Unión Europea, ocupando aproximadamente la mitad de la superficie total (Parejo, 2004).

La PAC fue una de las primeras políticas en las que la UE asumió ciertas competencias, ya que sus bases fueron fijadas tan pronto como entró en vigor el Tratado de Roma (1958), y desde su creación esta política ha sido determinante para la evolución del territorio rural europeo. Tanto la UE como la PAC han evolucionado notablemente desde el Tratado de Roma, puesto que el peso de la agricultura en el PIB europeo y en el

empleo ha disminuido de manera importante, y los modos de producción agrícolas han sufrido cambios también substanciales. Como consecuencia de ello, y de la aplicación de la PAC, la morfología y la socio-economía de las áreas rurales han sufrido profundas transformaciones a través de mecanismos tales como las ayudas económicas a determinados cultivos, determinadas estructuras de explotaciones, los mecanismos de fijación de precios o el modo de gestión de los recursos naturales, por ejemplo.

Las primeras consecuencias de la PAC fueron la intensificación, la concentración y la especialización de la producción agraria, con efectos negativos sobre los territorios más marginales y sobre los métodos de gestión de recursos más tradicionales, acarreando consecuencias del tipo de pérdida de población, abandono de cultivos tradicionales y disminución de la biodiversidad y de la diversidad paisajística en numerosas regiones.

Las sucesivas reformas de la PAC, fundamentalmente a partir de 1992, aunque de forma especial en 1999, han articulado algunos instrumentos para corregir en cierta medida estos efectos negativos, mediante indemnizaciones compensatorias para las zonas desfavorecidas, el apoyo a prácticas menos dañinas para el medio ambiente y el paisaje y el establecimiento de unas buenas prácticas como condición para acceder a determinadas ayudas para los productores.

La política agraria posee al mismo tiempo un objetivo tanto sectorial como espacial. Por ello ofrece grandes posibilidades para, mediante la aplicación de sus instrumentos, beneficiar a unas regiones frente a otras. Por ejemplo, para beneficiar a los territorios de mayor valor ecológico y menor valor agrícola. De este modo podría condicionar el modelo de desarrollo económico de algunas zonas y el mantenimiento de sistemas agrarios tradicionales. Además, no hay que olvidar que se trata de una de las políticas de mayor peso presupuestario en el seno de la Unión Europea, por lo que la capacidad de intervención de la Unión mediante esta política es sin duda significativa.

5.3.3 La política de Investigación y Desarrollo tecnológico

Esta política puede lograr efectos dirigidos hacia la cohesión de las regiones de manera indirecta, puesto que el apoyo a la I+D repercutirá en la eficiencia de las demás políticas, así como en los efectos que éstas produzcan sobre el territorio. El fomento de la I+D es considerado actualmente una de las claves del progreso socioeconómico, así

como de la mejora de la calidad de vida de las personas e incluso de la protección del medio ambiente. Desde este punto de vista, los objetivos de la inversión en I+D coinciden con los de la ordenación del territorio, por lo que debemos esperar que exista una relación estrecha entre ambas políticas. La política territorial puede favorecer a las regiones menos favorecidas apoyando las actividades propias de investigación e innovación desarrollando los recursos endógenos del propio territorio.

Un ejemplo paradigmático de promoción de la investigación con efectos sobre la ordenación del territorio son las llamadas tecnópolis o parques científicos y tecnológicos, en las que se fomenta la creación o instalación de industrias innovadoras basadas en la tecnología, o de empresas del sector terciario con alto valor añadido. Muchas regiones han apostado por este tipo de desarrollo (Parejo, 2004), creando entornos de innovación y de generación de actividades tecnológicamente avanzadas, para contribuir al desarrollo económico general del área donde se encuentran instaladas.

5.3.4 La política de medio ambiente

La relación entre el medio ambiente y la ordenación del territorio es evidente en tanto que el territorio, junto con el agua y la atmósfera, integran el sistema ambiental, a la vez que configuran el soporte de las acciones humanas que modifican el propio medio. Desde este punto de vista, el territorio constituye tanto la fuente como el fruto de las actividades humanas. Como fuente y soporte de actividades, el territorio es un recurso natural agotable que ha de ser protegido y cuyos usos se encuentran condicionados. Es por ello que ya en 1983 la Carta Europea de Ordenación del Territorio reconocía la necesidad de una “*utilización racional del territorio*” (CdE, 1983: 4). Asimismo, el Acta Única (1986) introdujo entre los principios de la política de medio ambiente europea la “*utilización prudente y racional de los recursos naturales*” (artículo 174.1 del TCCE), entre los que debemos incluir al recurso suelo.

Tal como se ha mencionado en el apartado anterior, la relación entre la política medioambiental y la ordenación del territorio es tan estrecha que algunos autores opinan que las competencias en medio ambiente podrían servir de marco para las políticas territoriales de la UE. La Política de Medio Ambiente posee un carácter general y presta una especial atención a la gestión de recursos naturales, lo cuál hace que tenga un gran impacto sobre el territorio. Pero además, en su articulado aparece la única referencia

que se hace en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea a la ordenación territorial.

Son numerosas las Directivas que la Unión Europea ha emitido en relación al impacto ambiental de determinadas actividades que afectan a proyectos industriales, de infraestructuras, energéticos, etc. El cuerpo legal en materia de medio ambiente está considerablemente desarrollado a escala europea, y gran parte esta normativa tiene un efecto directo o indirecto sobre proyectos que estructuran el territorio. A modo de ejemplo se puede citar 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 ambiente²⁷. Esta Directiva tiene como objeto la integración de consideraciones medio ambientales en la preparación y adopción de algunos planes y programas que puedan ocasionar repercusiones significativas sobre el medio ambiente en los Estados miembros. Los planes y programas sujetos a esta norma van desde la agricultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones y el turismo hasta la ordenación del territorio urbano y rural y la utilización del propio suelo. Por tanto, se trata de una ley en materia de medio ambiente que puede tener gran influencia en las intervenciones que se hagan sobre el territorio europeo.

El carácter horizontal e integrador de la política de medio ambiente hace que ésta actúe como un condicionamiento para la planificación territorial, en la medida en que pudiera producirse una incidencia de los usos del territorio sobre los bienes ambientales protegidos (Parejo, 2004). Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, se prevé la integración de las exigencias ambientales en las políticas y acciones comunitarias, con objeto de fomentar un desarrollo sostenible del territorio europeo. Como consecuencia de ello, los requisitos ambientales se han convertido en un componente de otras políticas comunitarias, de manera que la integración del medio ambiente ha condicionado considerablemente el desarrollo de políticas tales como la agrícola, la de transportes o la energética, entre otras.

²⁷ 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 nº L 197 de 21/07/2001. Páginas 30 a 37.

5.3.5 La política regional o de cohesión

La política regional europea es una de las políticas comunitarias con mayor incidencia territorial. Su objetivo básico es conseguir la cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea, contribuyendo a corregir los desequilibrios territoriales existentes entre los diferentes Estados y regiones que la integran. Por tanto el impacto territorial de la política regional o de cohesión es notorio y evidente, al tratarse de una política dirigida a paliar las desigualdades regionales, con efectos profundamente estructurantes sobre el territorio. Las decisiones sobre las acciones y zonas subvencionables pueden determinar el tipo y grado de desarrollo de un determinado territorio sobre el que se interviene. Además, la evolución que ha seguido desde su nacimiento le ha otorgado una dimensión cada vez más estrictamente territorial.

Desde la introducción en el Acta Única de la noción de cohesión económica y social, la política de cohesión y la ordenación del territorio han tenido una importante influencia recíproca. Pero además, como ya se ha señalado, a partir del Tratado de Lisboa la cohesión territorial se convirtió en uno de los objetivos principales de la Unión Europea. Tal como se indicará más adelante en los próximos capítulos 6 y 7 de esta investigación, la política de cohesión territorial guarda una estrecha similitud con la idea del *aménagement du territoire* francés, por lo que puede jugar un papel fundamental como política de ordenación territorial.

Los programas o ejes específicos para los cuáles la política regional y de cohesión ha proporcionado financiación (mediante los Fondos Estructurales), tienen una clara incidencia territorial, entre los que cabría destacar: la iniciativa Interreg, los programas Leader y Proder, el programa TERRA o la iniciativa Urban, por ejemplo. En el ámbito de la ordenación del territorio interesa principalmente la cooperación transfronteriza (Hildenbrand, 2002), es decir, el esfuerzo entre territorios colindantes de dar a problemas comunes una respuesta común mediante la elaboración conjunta de planes transfronterizos de ordenación del territorio. Por lo tanto, comprobamos así que mediante una política sectorial en la que la UE posee competencias oficiales se está promoviendo el tercer pilar al que aludíamos al mencionar las vías por las cuáles la UE ejerce una ordenación territorial propia: la cooperación transfronteriza.

A la política de cohesión, como ya se ha mencionado, se le dedicará a continuación un capítulo específico, debido a su gran importancia actual para la dimensión europea de la ordenación del territorio. Dicha importancia no sólo proviene del gran efecto estructurante de esta política sino también de la gran cantidad de recursos movilizados por la UE para ponerla en marcha.

Queda en evidencia por lo tanto, a modo de conclusión, que aunque la UE no tenga competencias en materia de ordenación del territorio, sí que produce transformaciones en su territorio, debido en parte al ejercicio de competencias en determinadas políticas sectoriales, cuyos efectos materiales pueden equipararse a los que pudiera producir una política de ordenación del territorio propiamente dicha.

En los dos últimos capítulos se ha estudiado a grandes rasgos cuál es el entorno institucional y jurídico en el que se enmarca la ordenación del territorio en el contexto europeo. En los siguientes apartados, en cambio, se tratará de analizar más específicamente el origen, la evolución y el estado actual de la propia política territorial europea, al margen de las cuestiones puramente jurídicas. Se ha optado por estudiar separadamente la política regional o de cohesión, por un lado (en la que la UE tiene atribuidas competencias), y la política de ordenación del territorio, por otro (en la que la UE no tiene competencias explícitas), ya que en principio se consideran dos políticas diferenciadas y con objetivos diversos, si bien podremos observar que en la actualidad la línea que separa ambas políticas es muy fina y no es fácil determinar dónde acaba el hecho regional y dónde comienza el territorial.

CAPÍTULO 6 – LA POLÍTICA REGIONAL DE LA UE: DE LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL A LA COHESIÓN TERRITORIAL

La política regional de la UE ha sido, sin lugar a dudas, una de las piezas clave del proceso de construcción europea. Aun así, la marcha comunitaria e intergubernamental hacia la cohesión ha sido “*larga y caótica*” (Salez, 2009: 37). Los debates en el seno de la UE sobre el proceso de integración y su papel en la reducción de las disparidades regionales dieron lugar a lo que podemos denominar un modelo europeo de integración (Garrido, Mancha y Cuadrado, 2007). Hoy en día, la UE considera que el concepto de integración de la Unión Europea sólo puede considerarse creíble a condición de que se mantenga una cohesión económica y social suficiente entre los Estados miembros, razón por la cuál contempla la necesidad de una política regional o de cohesión.

Como ya se ha mencionado en el anterior apartado, la política de cohesión es una de las políticas con mayor impacto sobre el territorio, hasta el punto de que, según la tendencia que ha seguido en los últimos años, puede llegar a constituir un verdadero medio para ordenar el territorio. Es por ello que se ha considerado necesario dedicar un capítulo a esta política comunitaria en concreto.

La Unión Europea es, a pesar de la recesión económica de los últimos dos años, una de las zonas de mayor actividad económica del mundo. Sin embargo, cada proceso de ampliación ha supuesto un verdadero reto para el objetivo de la cohesión económica, social y territorial. La tarea de las autoridades europeas se ha vuelto cada vez más compleja a medida que la Unión se ha ido ampliando, ya que se han incorporado países cuyos niveles de desarrollo eran sensiblemente menores que el de los países originarios y que, de este modo, aportaban nuevos tipos de desequilibrios internos. Ya en el Tratado de Roma se recogía la necesidad de reducir las disparidades entre regiones, pero casi todas las ampliaciones de la UE (con la única excepción de la ampliación de 1995) se han traducido en una considerable profundización de la problemática regional y de las disparidades económicas. Sin duda, las últimas ampliaciones suponen un hito en el proceso de construcción europea, por su dimensión y por la profundidad de las diferencias socioeconómicas entre la UE de los 15 y los nuevos países. La ampliación más importante de la Unión tuvo lugar en mayo de 2004 con diez nuevos Estados miembros, en su mayoría procedentes de Europa central u oriental, seguida por la adhesión de Bulgaria y Rumanía en enero de 2007. La mayoría de estos países son

más pobres que los miembros pretéritos, lo que ha provocado una reducción de la renta per cápita media dentro de la UE. Las disparidades regionales pueden aumentar también en un futuro en caso de que tengan lugar adhesiones de nuevos países.

Tal como se ha señalado en la parte del Marco Conceptual, diversos estudios demuestran que las disparidades entre las regiones de un mismo Estado son también cada vez mayores en los países miembros de la Unión, a pesar de los instrumentos puestos a disposición de la búsqueda de la convergencia económica. Si bien es cierto que algunos parámetros macroeconómicos de los Estados miembros se han ido aproximando a medida que avanzaba el proceso de integración europea, en la gran mayoría de los países se ha pasado de un proceso de convergencia a uno de divergencia regional (Rodríguez-Pose y Petrakos, 2004). La polarización territorial a escala regional se agudiza en los países menos avanzados del continente europeo, lo que hace que se hagan más evidentes los profundos desequilibrios interregionales en ellos (Plaza, 2000a). Asimismo, ya hemos señalado que los desequilibrios internos de la Unión se han agudizado desde el estallido de la crisis financiera. Pues bien, consciente de la existencia de estas disparidades regionales, con el fin de atenuarlas y crear un espacio económico más equilibrado, la UE desarrolló su política regional.

La política regional de la Unión Europea se basa en la solidaridad financiera. Una parte de las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto comunitario se transfiere hacia las regiones y categorías sociales menos favorecidas. La canalización y dotación de recursos financieros distribuidos a través de fondos específicos conforman un mecanismo de transferencias y ayudas, con desigual balance entre unos Estados y regiones frente a otros, dirigidas a la construcción de un espacio eurocomunitario más cohesionado. A través de esta política se lleva a cabo de manera coordinada la distribución de recursos como pueden ser infraestructuras, formación, ciencia y tecnología, capital y equipamientos privados. Por tanto, trata de promover la reducción de las diferencias estructurales entre las regiones de la Unión y el desarrollo equilibrado del territorio comunitario. Fundada oficialmente sobre los conceptos de solidaridad y cohesión económica, esta política se materializa a través de diversas intervenciones financieras, de las cuáles se tratará más adelante.

La importancia de la política regional y de cohesión de la Unión reside en que contribuye a alcanzar uno de los objetivos fundamentales del Tratado Constitutivo: el logro de la

cohesión económica, social, y ahora también territorial mediante la reducción de las disparidades entre las regiones, y una distribución más equitativa de las ventajas del mercado común en todo el territorio de la Unión Europea. En este sentido, más de un tercio del presupuesto de la Unión se asigna actualmente a los instrumentos financieros de la política de cohesión. En el año 2008, el logro de la cohesión se convirtió por primera vez en el objetivo más importante de la UE en términos presupuestarios, por delante de la política agraria, que hasta entonces ocupaba el primer puesto. Esta es, precisamente, una de las razones que justifican la gran importancia de la política de cohesión de la UE. La política regional no sólo representa una política de gran impacto territorial con competencias propias de la Unión, sino también una política cuya capacidad de intervención en términos económicos es manifiesta.

La política regional europea contiene y desarrolla las principales ideas sobre relación entre diversidad y desigualdad en el territorio comunitario (Rodríguez y Zoido 2001). Su puesta en marcha se produjo en 1976, un año después de la Declaración de Galway²⁸. A partir de ese momento se trataría de superar la mera comparación entre Estados, identificando ámbitos singulares en el interior de éstos. Para ello fue necesario hacer acopio de numerosa información estadística, establecer métodos convencionales de medida de los niveles de desarrollo y seleccionar una serie de indicadores aceptados por todos los Estados miembros. En la compleja nomenclatura estadística (constituida por las NUTE²⁹) que la Unión Europea ha tenido que crear para articular en un único sistema el mosaico de la organización territorial europea, la región (que se corresponde con NUTE II según Eurostat) ha sido el nivel elegido para dicho propósito. En cuanto a los indicadores utilizados, el énfasis principal se ha puesto en su capacidad descriptiva (PIB, actividad, empleo) o explicativa (niveles de estudio, inversiones transformadoras, recursos destinados a I+D, etc.) de la situación socioeconómica, con un gran peso de los indicadores económico-financieros.

El Artículo 175 del Tratado de Funcionamiento de la UE estipula que la Comisión Europea debe elaborar un Informe cada tres años sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica, social, y territorial, y sobre la forma en que los

²⁸ La declaración de Galway se adoptó en octubre de 1975 coincidiendo con la celebración de la primera Convención de las autoridades regionales de la Europa periférica, promovida por el Consejo de Europa, pero que contó con la colaboración de la CEE (Hildenbrand, 2002).

²⁹ NUTE: Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS en francés). Fueron creadas por la Oficina Europea de Estadística (Eurostat) para dar uniformidad a las estadísticas regionales europeas. Tienen una estructura jerárquica de tres niveles.

diferentes medios comunitarios han contribuido a ello. El primer Informe sobre cohesión económica y social fue presentado a finales del año 1996, y desde entonces se han seguido presentando periódicamente. El último en ver la luz hasta el momento fue el “V Informe sobre cohesión económica, social y territorial”, publicado en noviembre de 2010.

Toda política nace provocada por unos cambios sociales y estructurales que exigen mejores medidas y una respuesta más eficaz para atender las nuevas necesidades. También es el caso de la Política Regional europea. Para su puesta en marcha, provocada por las desigualdades territoriales en el perímetro de la Unión, tuvieron que darse varios pasos clave que confirmaron la necesidad de atender las necesidades de las regiones europeas, tal como se apuntará a continuación.

6.1 Orígenes de la política regional europea

Ya desde el nacimiento de la Comunidad Económica Europea en 1957, los Estados signatarios del Tratado de Roma mencionan la necesidad de reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo reduciendo diferencias entre regiones. No obstante, el tratado no preveía ningún instrumento financiero destinado al desarrollo regional y a paliar las disparidades entre los países y las regiones. El único fondo de financiación previsto era el Fondo Social Europeo (FSE), destinado a fomentar el empleo y favorecer la movilidad de los trabajadores dentro del territorio comunitario. Pero debido a la existencia de un fuerte crecimiento y de un bajo nivel de desempleo en los años 50 y 60, la función de este Fondo era limitada.

Posteriormente, la crisis económica de 1973 y las consiguientes reestructuraciones económicas pusieron de manifiesto las diferencias de desarrollo entre determinados Estados miembros. Las diferencias entre regiones aumentarían sobre todo tras la adhesión a la UE del Reino Unido y de Irlanda (en 1973) y, posteriormente, de Grecia (1981), Portugal y el Estado español (ambos en 1986). A partir de entonces, se volvió indispensable la creación de una verdadera política estructural, dirigida a reducir las diferencias de desarrollo y de nivel económico entre países y regiones.

Finalmente, el nacimiento de una política regional reequilibradora tuvo lugar formalmente en 1975. Dicha política surgió con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), cuyos objetivos eran la participación en el desarrollo y

ajuste estructural de las regiones atrasadas y la reconversión de las regiones industriales en declive, estimulando la colaboración interregional y transfronteriza entre las mismas. Inicialmente este fondo era percibido por todos los países miembros de acuerdo a criterios que fijaban los propios Estados miembros. Pero a partir de principios de los ochenta, la propia Comunidad Europea reservó un porcentaje de los recursos del FEDER para promover acciones comunitarias de desarrollo regional (ver Figura III.7). Su configuración como instrumento supranacional supuso el inicio de un nuevo planteamiento del proceso de construcción europeo y del papel que en el mismo debían representar los Estados miembros.

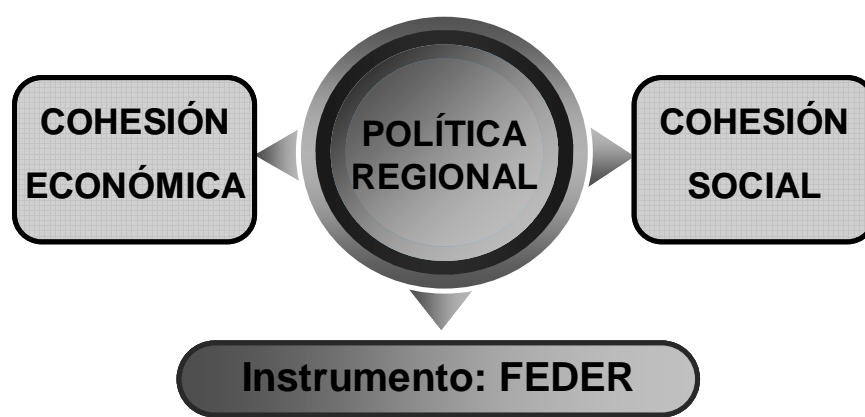


Figura III.7: La política regional de la UE en sus orígenes

Fuente: Elaboración propia

Hasta entonces, por lo que a las regiones se refería, el Tratado de Roma se limitó a formular unas simples y marginales referencias sin apenas contenido. Una de las razones radicaba en el escaso protagonismo del hecho regional en aquel momento, junto con la vigencia de unas estructuras centralistas en la totalidad de los Estados comunitarios (con la única excepción de la República Federal de Alemania). Por otra parte, las concepciones políticas dominantes de la época eran en su mayoría antirregionalistas, alimentando la convicción de que el regionalismo y la descentralización política subestatal contribuían inexorablemente a debilitar a los Estados (Rojo, 1999). Así, la escala regional no era objeto de atención específica desde las instituciones comunitarias.

Pero esta actitud inicial de invisibilidad y desconsideración hacia la región fue poco a poco corrigiéndose en el seno de la Comunidad Europea. De una manera lenta pero ya imparable, la realidad regional se iría haciendo presente tanto en los procesos

decisionales como en las redes institucionales comunitarias. Asimismo se experimentó una transformación conceptual ya que inicialmente la cuestión regional estaba exclusivamente referida al ámbito económico, pero posteriormente fueron apareciendo también los componentes cultural y político que se irían potenciando con el paso del tiempo.

En octubre de 1975 se celebró en Galway (Irlanda) la primera Convención de las autoridades regionales de la Europa periférica, un evento organizado por el Consejo de Europa que contó también con la colaboración de la CEE. Se adoptó la llamada Declaración de Galway, que representó fundamentalmente una reivindicación de la Europa de las Regiones, además de incluir numerosas referencias a la ordenación del territorio (Hildenbrand, 2002). En dicha declaración se subrayaba que no se conseguiría tener una verdadera comunidad europea en un sistema en el que las regiones ricas eran cada vez más ricas y las regiones pobres cada vez más pobres. Adelantándose de cierto modo a los tiempos, el documento reconocía que una simple zona de libre cambio mejorada no podría afrontar eficazmente el problema de las regiones débiles o desventajadas, redistribuir las fortunas y suscitar el relanzamiento. Sólo una firme voluntad política podía asegurar la inversión necesaria. Y añadía que esta voluntad política debía traducirse en una política global de la ordenación del territorio, a escala continental. De este modo, vinculaba de manera irrefutable la política regional de reducción de las disparidades con una posible ordenación del territorio de escala europea, haciendo además una demanda explícita de la misma.

A nivel comunitario, también ha de considerarse como referente para la política regional la Carta Comunitaria de la Regionalización (CE, 1988), aprobada por el Parlamento Europeo el 18 de noviembre de 1988, cuyo artículo 25 declaraba que *“las Regiones participarán en la formación de la posición de los Estados en las instancias Comunitarias”*, promoviendo la institucionalización de las entidades regionales por parte de los Estados miembros. Según dicha Carta (Artículo 1) se entiende por Región:

“A los efectos de la presente Carta se entiende por Región un territorio que forma, desde el punto de vista geográfico, una entidad neta o un conjunto similar de territorios, en los que existe continuidad y en los que la población posee ciertos elementos comunes y desea salvaguardar la especificidad resultante y desarrollarla con el fin de estimular el progreso cultural, social y económico.”

Se daban así los primeros pasos para el reconocimiento del papel de las regiones en el conjunto del territorio de la Comunidad Europea, más de una década después del nacimiento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

En 1986, el Acta Única introdujo el objetivo de la cohesión económica y social para la CEE, sentando por fin las bases de una verdadera política regional, que debía suponer una contrapartida a las cargas impuestas por el mercado único en los países del sur y las demás regiones desfavorecidas. La solidaridad entre los pueblos de la Comunidad, el progreso económico y social, y una mayor cohesión aparecían ya consagrados en el preámbulo del Tratado de Ámsterdam. Efectivamente, uno de los objetivos fundamentales perseguidos con el AUE era conseguir el crecimiento y la homogeneización de las economías regionales para integrarlas plenamente en el espacio comunitario. Tal como recogía su artículo 158, *"la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales"*.

Junto a esta dimensión geográfica y funcional, que introduce ya como concepto y objetivo la cohesión, el AUE también procede a la revisión y modificación de los aspectos económicos e institucionales, sobre todo el del establecimiento de un Mercado Interior o Mercado Único (Plaza, 2000b).

Como consecuencia del Acta Única y del objetivo del Mercado Único no sólo se reforzó el andamiaje institucional de la Unión, sino que, desde el punto de vista de la política regional, se acometió la que sería una de las reformas más profunda de los Fondos Estructurales (Mancha y Garrido, 2004), que hasta entonces se conocían como Fondos de solidaridad. De hecho, es desde ese momento cuando puede realmente hablarse de una verdadera política regional europea, por dos razones básicas: en primer lugar, por la existencia de un compromiso político para alcanzar en 1993 un volumen de recursos destinados a los Fondos Estructurales que debía doblar la dotación existente en 1987 (el conocido como *Paquete Delors I*). En segundo lugar, y quizá mucho más importante, por establecer un nuevo modelo de funcionamiento de los Fondos y por la instauración de los cuatro principios básicos de la política regional: concentración, programación, co-participación y adicionalidad, que serían precisamente los principios que la acabarían dotando de una verdadera dimensión europea. El político francés Jacques Delors,

entonces presidente de la Comisión Europea, fue el máximo promotor de la política regional durante estos primeros años de rodaje.

Esta reforma inició además un proceso de diseño de la política regional bajo un nuevo enfoque, fundamentado en la mejora del potencial de desarrollo y del desarrollo endógeno de las regiones europeas, adoptando la programación un modelo *bottom-up* en el que las regiones tomaban un protagonismo esencial del que antes carecían. De este modo, la Dirección General para la Política Regional y Cohesión (ahora conocida como DG Regio) comenzó a tomar un papel significativo en la comprensión de la ordenación territorial.

No obstante, el propio Jacques Delors reconocía los obstáculos presentes en la lucha contra las disparidades regionales y la pugna existente entre la competitividad y la solidaridad financiera, base de la política regional europea en su origen:

“Europa contempla su futuro como un equilibrio entre competencia y cooperación, que dirijan conjuntamente el destino de los hombres y mujeres que viven en ella. ¿Es esto fácil de hacer? No. Las fuerzas del mercado son muy poderosas. Si abandonamos las cosas a su suerte, la industria se concentrará en el norte y las actividades de ocio en el sur. Pero estas fuerzas del mercado, poderosas a pesar de lo que pueda parecer, no arrastran siempre en la misma dirección. El esfuerzo y aspiración política de los ciudadanos es tratar de desarrollar un territorio equilibrado”

Jacques Delors³⁰

Según defienden varios expertos y no pocos políticos como Delors, en los procesos de liberalización e integración económica, los beneficios del crecimiento no se reparten por igual entre los territorios, sectores económicos y grupos sociales, sino que se concentran en los que están en mejor situación de partida. Esta fue la razón por la cuál el gran acuerdo político para el establecimiento del mercado interior se acompañó de un pacto paralelo, también político y no menos importante, por el cuál se fortalecería la cohesión económica y social de la CEE. El principio liberal, que confiaba en la capacidad del mercado para corregir los desequilibrios, se vio matizado por un enfoque de corte socialdemócrata: las tendencias e impulsos naturales del mercado necesitaban

³⁰ Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea entre 1985 y 1995. Declaraciones hechas en 1989, en plena aplicación del “Paquete Delors – I” (CE, 2008b).

el contrapeso de la acción del sector público. Complementariamente, los procesos de integración económica debían ir acompañados de políticas correctoras de las tendencias concentradoras inherentes a las integraciones. Esta fue precisamente la base de la gran reforma de los Fondos Estructurales.

Ya en la década de los 90 la región cobró protagonismo como marco de referencia de la estructura territorial europea. En 1993, se aprobó en el Parlamento Europeo el llamado informe Melis³¹, que consideraba esencial para una futura Constitución de la Unión Europea los siguientes aspectos: por un lado, el reconocimiento político del hecho regional, como soporte de la construcción europea y de una mayor eficacia de los instrumentos de acción estructurales. Y por otro, incorporar las regiones y los entes locales en el proceso de toma de decisiones de la Unión, potenciando el Comité de las Regiones y el principio de subsidiariedad. El informe citaba textualmente que *“las regiones y las entidades locales constituyen un marco privilegiado para la participación ciudadana y representan una de las piezas maestras del sistema democrático”*.

Por tanto el Estado ya no era el único ámbito para la resolución de los problemas de la sociedad, sino que se establecía una estructura política a tres niveles: la Unión Europea, los Estados y las Regiones. La potenciación del hecho regional entrañó una reivindicación del autogobierno y de la participación de las poblaciones y los territorios.

La firma del Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht en 1992 supuso un nuevo impulso a la política regional europea, ya que incorporó esta política al Tratado Constitutivo (Artículos 158 a 162). Asimismo, fomentó un mayor desarrollo de los medios con que se financiaba la política regional: se creó el Fondo de Cohesión y se lanzó la propuesta de incrementar los FFEE para el período 1994-99, el llamado *“paquete Delors-II”*. La creación del Fondo de Cohesión tenía como finalidad apoyar proyectos medioambientales y de transportes en los Estados menos prósperos. El TUE también emparejó los conceptos de convergencia y cohesión, consagrando la cohesión como uno de los objetivos fundamentales de la Unión. La convergencia en el TUE era contemplada como un paso fundamental en la consecución de la unión económica y de

³¹ Informe PE A3-325/93, de 4 de noviembre de 1993, sobre la participación y representación de las Regiones en la construcción europea: el Comité de las Regiones. Conocido como “informe Melis” en alusión al político nacionalista sardo autor del mismo, que era miembro del Parlamento Europeo en esa época.

la moneda única, pero también como el argumento esencial para el desarrollo de la política estructural (Plaza, 2000b).

La reforma de los Fondos Estructurales llevada a cabo en 1993 (que afectó al período de programación 1994-99) fue precisamente fruto del esfuerzo de los Estados miembros por articular políticas que pudieran amortiguar los efectos negativos que tendría el establecimiento del mercado único sobre la cohesión (Mancha y Garrido, 2004).

El Tratado de Maastricht supuso un salto cualitativo y una apuesta decisiva a favor de la plena integración europea (Rojo, 1999). Tras este impulso del TUE, la región se convirtió en la base de la política territorial europea. En el artículo 130 del Tratado de Maastricht, que también recogería después el Tratado de Niza, se señalaba con rotundidad que *“la Comunidad se propondrá reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas Regiones y el retraso de las Regiones menos favorecidos, incluidas las zonas rurales”*.

Por otra parte, el Tratado de Maastricht impulsó la creación del Comité de las Regiones, que permitió a la escala regional tener un foro de discusión política, e introdujo en el ámbito comunitario el principio de subsidiariedad, que se sumaría a los cuatro principios de la actuación estructural anteriormente mencionados (concentración, programación, co-participación y adicionalidad). El principio de subsidiariedad consolidó una forma de programar que ya se había utilizado en el período anterior: correspondía a las autoridades nacionales competentes seleccionar los proyectos que se vayan a financiar y encargarse de su realización, aunque en el diseño de la política regional intervengan todos los agentes implicados en virtud del principio de cooperación.

En 1997, de cara a ir preparando el siguiente período de programación, la Comisión Europea presentó un documento titulado *“Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia”* que suponía una primera toma de posición política ante uno de los retos más importantes que ha afrontado la UE en su historia: la ampliación a los países del Este. Ante este reto, la Agenda 2000 ponía sobre la mesa la necesidad de una reforma de las políticas comunitarias, entre ellas la política regional europea. En ese mismo año, el Tratado de Ámsterdam también confirmaría la importancia de la cohesión, recogiendo en su articulado una clara apuesta a favor de la misma: *“La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas*

regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales”.

Ya hemos señalado anteriormente que la evolución de los tratados y la política regional ha tenido mucho que ver con los procesos paralelos de ampliación de la Unión Europea. Después de cada ampliación, la superficie y la población de la UE han aumentado de forma considerable, generando nuevos desequilibrios territoriales y económicos. Así, los diferentes tratados de la Unión Europea han jugado un papel fundamental en lo que se refiere al desarrollo de la política regional de la Unión, adaptándola a las circunstancias territoriales y socio-económicas del momento. Con la firma de cada uno de los tratados la política regional comunitaria iría evolucionando a lo largo de los años, adecuándose a los problemas técnicos y políticos que surgían en los sucesivos procesos de ampliación, así como a los cambios de las condiciones socioeconómicas, y corrigiendo los defectos detectados en el propio funcionamiento de sus programas (Benabent, 2006).

El período de programación 2000-2006 supuso una cierta ruptura con la tendencia a asignar un mayor protagonismo al objetivo de cohesión económica y social. La política regional mantuvo su *statu quo*, aunque la dimensión espacial de los problemas económicos no adquirió una mayor relevancia política. Además el esfuerzo presupuestario se redujo en términos relativos por primera vez, la política regional siguió fragmentada en territorios y no se precisó la concepción del objetivo de desarrollo territorial (Garrido et al., 2007). Aún así no hubo cambios en la distribución regional y territorial de los Fondos Estructurales (Plaza, 2002), ya que las regiones de los países mediterráneos y los nuevos Estados federados de Alemania siguieron concentrando la mayor parte de la financiación (ver Figura III.8)

Como nueva aportación, en este periodo de programación se produjo una reformulación o redefinición de los principios básicos sobre los que basar las futuras intervenciones de la política regional. Se incorporó a dicha política el concepto de desarrollo sostenible, adaptando así su discurso a un contexto socio-económico en que ya se había popularizado este término. Además, la nueva dimensión territorial e integral de la política regional la convirtió en un instrumento eficaz y necesario para la ordenación del territorio europeo. La forma como se concibió el conjunto de actuaciones estructurales para el período 2000-2006 dio paso a establecer una estrecha interdependencia entre política regional y ordenación territorial (Plaza, 2002).

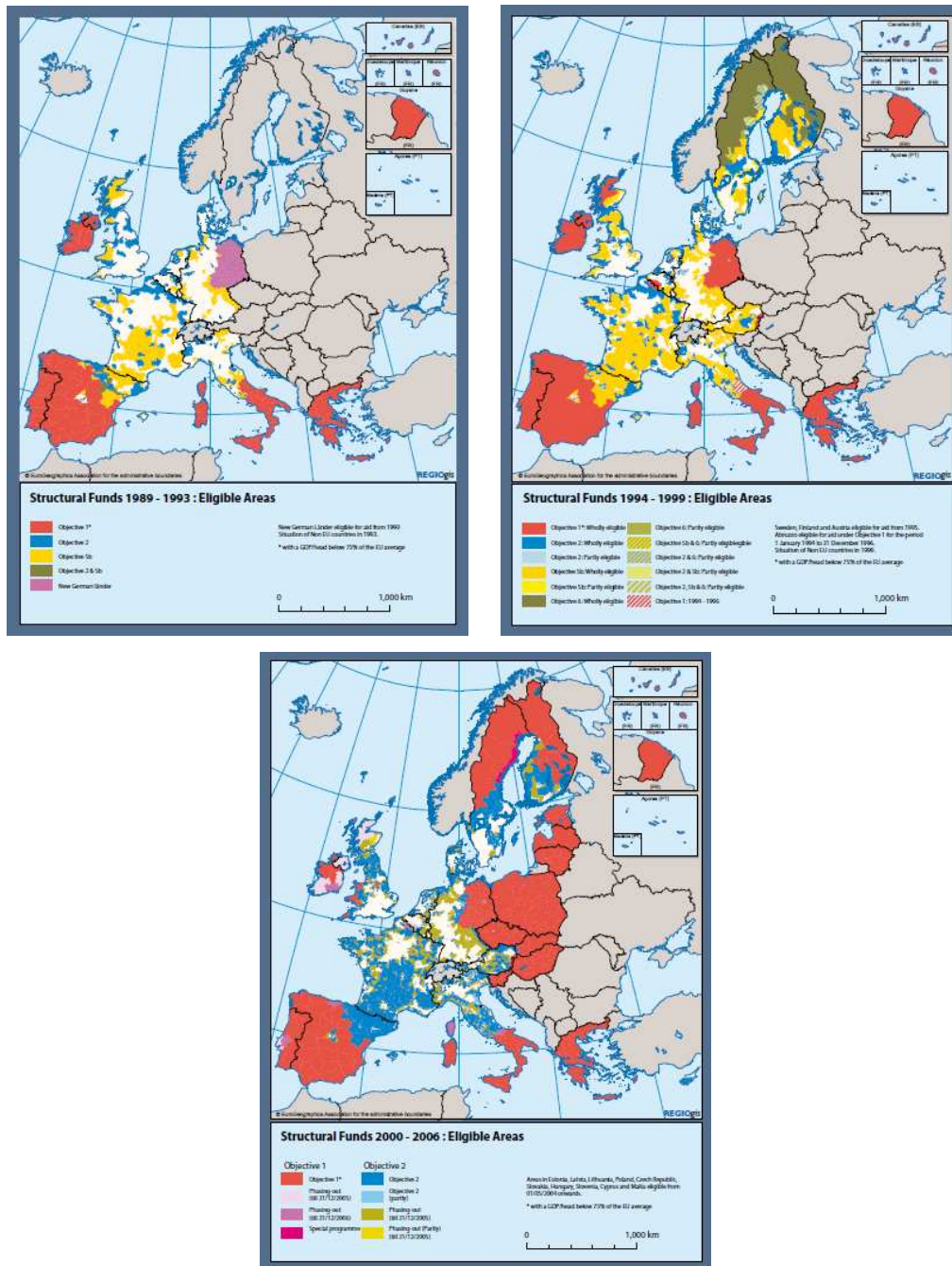


Figura III.8: Evolución de los Fondos Estructurales entre 1989 y 2006: zonas elegibles durante los tres periodos de programación

Fuente: Comisión Europea (2008b)

En el año 2003 el entonces presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, encargó un informe sobre la gobernanza económica europea al economista André Sapir, que llevaría el título de “*Agenda para una Europa en expansión*”, aunque sería más conocido como “*Informe Sapir*”. Su mandato era analizar las consecuencias de los dos principales objetivos estratégicos y económicos de la UE en la década 2000-2010: el alcance de los objetivos de la Estrategia de Lisboa y hacer que la próxima ampliación de la UE fuera un

éxito. Los resultados del informe pusieron de manifiesto la conveniencia de revisar todo el sistema de políticas económicas europeas, y sugirió que la política regional de la Unión había fallado en su objetivo de promover la competitividad, además de ser excesivamente burocrática. Consideraba que la política agrícola y regional de la Unión eran muy costosas y poco eficaces, al contrario de las políticas dirigidas a mejorar la competitividad, por lo que hacía una dura crítica a las mismas. En consecuencia, el informe vino acompañado de una gran polémica y se pudieron escuchar, por parte de algunos Estados miembros, propuestas relativas a reemplazar la política regional por simples transferencias financieras de unos países a otros (una vuelta a lo que se hacía en la década de los 70), con el fin de reducir la burocracia y eliminar el papel clave de la Comisión Europea en esta política. Comenzó así la pugna por emplear la política regional en favor del objetivo de competitividad frente al objetivo de cohesión.

A partir de las conclusiones del informe Sapir, se hicieron diversas propuestas para reajustar la situación económica de la Unión. Algunos Estados miembros se mostraron a favor de reducir el presupuesto dedicado al objetivo de la cohesión a favor de aumentar la contribución destinada a los objetivos de Lisboa. Las consecuencias del Informe Sapir tuvieron su impacto también en el 4º informe sobre cohesión publicado por la Unión, en el que se concede un menor espacio a la cohesión territorial, sin derecho ya a un capítulo específico, y es presentada desde una perspectiva puramente analítica de las tendencias territoriales, en lugar de considerarla un objetivo político.

Tabla III.3: Principales hitos en la evolución de la política regional de la UE

1957	El Tratado de Roma menciona la necesidad de reducir las diferencias entre regiones.
1975	Nacimiento del FEDER.
1986	El AUE sienta las bases de la política de cohesión.
1988	La UE aprueba la Carta Comunitaria de la Regionalización
1989-1993	Primera reforma de los Fondos Estructurales, que dota a la política regional de una verdadera dimensión europea.
1992	El TUE consagra la cohesión como uno de los principales objetivos de la UE y prevé la creación del Fondo de Cohesión.
1993	La UE aprueba el informe Melis, que refuerza el protagonismo de las regiones.
1997	El Tratado de Ámsterdam reafirma la importancia de la cohesión
2000-2006	Reforma de los FFEE: se intensifica la concentración de las ayudas
2007-2013	Última reforma de los FFEE: se introducen tres nuevos objetivos

Fuente: Elaboración propia

Como podemos comprobar, la política regional surgió de manera relativamente tardía con el objetivo claro de paliar las disparidades sociales y económicas en el territorio europeo, con el fin de compensar las tendencias concentradoras del libre mercado y crear un espacio económico más equilibrado. Posteriormente, al objetivo de la cohesión económica y social se uniría también el de la cohesión territorial, que ha ido cobrando una importancia cada vez mayor en los tratados y políticas comunitarias. Sin embargo, a partir de la década del 2000 comenzaron las discrepancias en el seno de la Comunidad Europea sobre el papel real que debía cumplir la política regional y su forma de financiación, de manera que algunos países y corrientes políticas se mostraron favorables a apostar por la competitividad económica de las regiones en lugar de la cohesión y el equilibrio territorial.

Si se toman en consideración las variaciones, mutaciones y discrepancias de las que ha sido objeto la política regional europea, se puede decir que la evolución sufrida por dicha política desde su nacimiento ha respondido fundamentalmente a los siguientes factores:

- La concepción teórica del crecimiento y su impacto real: determina la definición de los objetivos de la política regional y la intensidad con la que se persiguen, y sirve de base para instrumentar la política regional. Este factor está relacionado con el conjunto de cambios socioeconómicos, productivos y territoriales que han tenido lugar en las últimas décadas a escala mundial y en Europa. Los años ochenta y noventa acogen la formulación de nuevas propuestas y modelos de desarrollo, al tiempo que se van imponiendo una mundialización y globalización de la economía cada vez más evidentes. Todo ello terminará produciendo una profunda reorganización y reestructuración del territorio europeo. Es así como las bases del nuevo desarrollo socioeconómico de finales de siglo reorientarán y definirán las estrategias de desarrollo regional y de la propia política que las sustenta (Plaza, 2002). Es decir, la política regional no es ajena a los cambios políticos y socio-económicos que tienen lugar en la Unión Europea, según los cuales ésta ha emprendido sucesivamente la reorientación de todas sus políticas, particularmente mediante los cambios introducidos en los tratados.
- La concepción política del papel de la UE: los objetivos políticos definidos por la UE, que han experimentado cambios a lo largo de su historia, determinan la función de la política regional. De hecho, la cohesión económica y social no sería

uno de los objetivos de la UE hasta la aprobación del Acta Única en 1987, lo que es indicativo de que el enfoque territorial-regional en el proceso de construcción europea es relativamente reciente. El paso progresivo desde la unión económica hacia la unión política (descrito en el capítulo 4) ha obligado a avanzar también en aspectos relacionados con la representatividad de las regiones y a incorporar objetivos no estrictamente económicos.

- El proceso de integración: conforme la UE se ha ido consolidando como espacio económico más integrado y también como un espacio de mayor unión política, se ha consolidado la necesidad de llevar a cabo una política de reequilibrio territorial, ya que los beneficios y costes del proceso de integración son territorialmente desequilibrados.
- Los procesos de ampliación: la UE ha conocido en su historia varios procesos de ampliación que se han desarrollado simultáneamente a la consolidación del proceso de integración. En prácticamente todos ellos se ha observado un incremento de las disparidades económicas y sociales desde la perspectiva regional, que ha llevado a la necesidad de fortalecer las políticas de cohesión territorial.

Estos cuatro vectores de cambio, en mayor o menor grado, han ayudado a configurar la política regional europea que ha pasado de tener una importancia claramente marginal (cuando no ausente) hasta mediados de los años 70, para acabar convirtiéndose en la política más importante junto con la Política Agrícola Común en términos presupuestarios. Esta evolución no sólo se refleja en su participación en el presupuesto del gasto de la Unión sino también en la importancia creciente de sus objetivos e instrumentos, dotándose de un marco operativo que genera efectos multiplicadores en las regiones europeas. Además, actualmente es la política principal para la consecución de uno de los objetivos del Tratado de Lisboa: la cohesión económica, social y territorial.

6.2 La política regional europea en la actualidad

Según afirman Mancha y Garrido (2004), las ampliaciones y el proceso de integración europea han sido los dos vectores principales que han conducido los cambios de la política regional europea en una misma dirección. Los procesos de ampliación han dado

como resultado general un aumento de las disparidades y problemáticas regionales en el seno de la UE. La profundización de los procesos de integración europea, sobre todo la unión monetaria, posibilita que un conjunto de fuerzas jueguen a favor y en contra de un proceso de concentración y, por tanto, de mayor disparidad en los niveles de renta por regiones. La ampliación de la Unión hacia el Este, producida especialmente con la adhesión de diez nuevos países en 2004, supuso la incorporación de países con unas fuertes necesidades de apoyo financiero, especialmente desde la perspectiva de la política regional, con una renta per capita que representaba entorno al 40% del promedio de la UE (Garrido et al., 2007).

Pero las ampliaciones, pese a ser un elemento clave, no son el único factor que hace necesaria una reforma de las políticas. En concreto, la política regional ha de responder a determinadas amenazas para la cohesión económica y social derivadas del propio proceso de integración y de la globalización económica que tienen claros impactos territoriales (ver Figura III.9). Los cambios en el entorno económico internacional y especialmente la desmaterialización de la economía y las nuevas formas de organización productiva tienen, sin duda, una dimensión territorial de hondo calado. Son el reflejo de procesos más amplios de globalización económica mundial que se unen, en el caso de la UE, a la culminación de un proceso de integración y ampliación en el seno de la Unión.

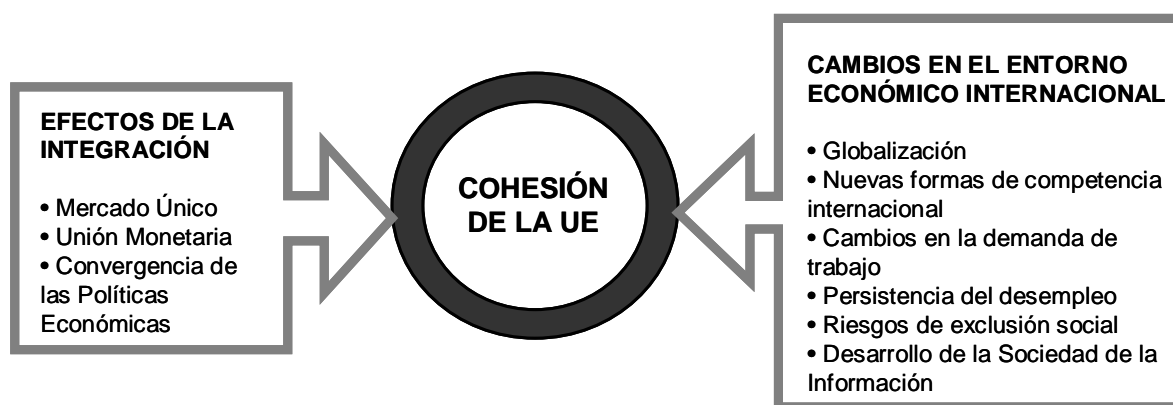


Figura III.9: Factores que amenazan la cohesión económica y social en la UE

Fuente: A partir de Mancha y Garrido (2004)

En los últimos años, la progresiva consolidación de la política regional (en paralelo al proceso de construcción europea), ha experimentado un cierto detenimiento motivado sobre todo por las tensiones presupuestarias en el seno de la Unión Europea, es decir,

por las posiciones enfrentadas de los países contribuyentes netos al presupuesto comunitario y los países beneficiarios de los Fondos. Por primera vez, los vectores de cambio de la integración y la ampliación no han jugado a favor de la consolidación de la política regional comunitaria. Además, como decíamos, la política regional debe responder a determinadas amenazas para la cohesión derivadas del propio proceso de integración y de la globalización económica, que tienen claros impactos territoriales.

Hoy día, cuando el proceso de integración está más o menos consolidado, el debate se ha cerrado a favor de las tesis de los países contribuyentes netos y en contra de los países de la cohesión. Cuando las necesidades son mayores por su dimensión y profundidad, la respuesta de la UE ha sido estabilizar el gasto en lugar de aumentarlo y poner la política regional al servicio de la agenda de Lisboa. El resultado ha sido una política regional que persigue más eficacia y más concentración en las necesidades, pero que atiende menos a las realidades regionales (Garrido et al., 2007). Con el advenimiento de una fuerte crisis económica de dimensiones internacionales, que ha afectado profundamente a la Unión y a los países que forman parte de ella, la balanza de pagos se ha inclinado a favor de la búsqueda de la competitividad y el dinamismo económico.

La política regional abandonó su antiguo nombre en 2007 para pasar a llamarse oficialmente política de cohesión, un nombre más neutro y polifacético que ya quedó recogido en el Tratado de Lisboa. La consolidación del objetivo de cohesión o de una estrategia de desarrollo sostenible en Europa podría favorecer el mantenimiento del esfuerzo de reequilibrar las disparidades, obligando a todas las políticas a respetar dicho principio, aunque, hoy por hoy, la política de cohesión carece de esta naturaleza horizontal. A pesar de que la cohesión se consolidó como objetivo de la UE tras el Acta Única, no se ha convertido en un principio horizontal al que todas las políticas han de contribuir en mayor o menor medida, como ocurre, por ejemplo, con la conservación del medio ambiente. Al contrario, muchas políticas de gran relevancia para la Unión, como la Política Agraria o la de Investigación y Desarrollo, han mostrado resultados claramente desequilibrados desde el punto de vista territorial (Garrido et al., 2007). Hasta el momento, la Estrategia Territorial Europea y la posterior Agenda Territorial son las únicas manifestaciones que apuntan hacia la transversalidad del objetivo de cohesión territorial, pero, como se verá más adelante, son básicamente documentos de reflexión y no de decisión de la acción política.

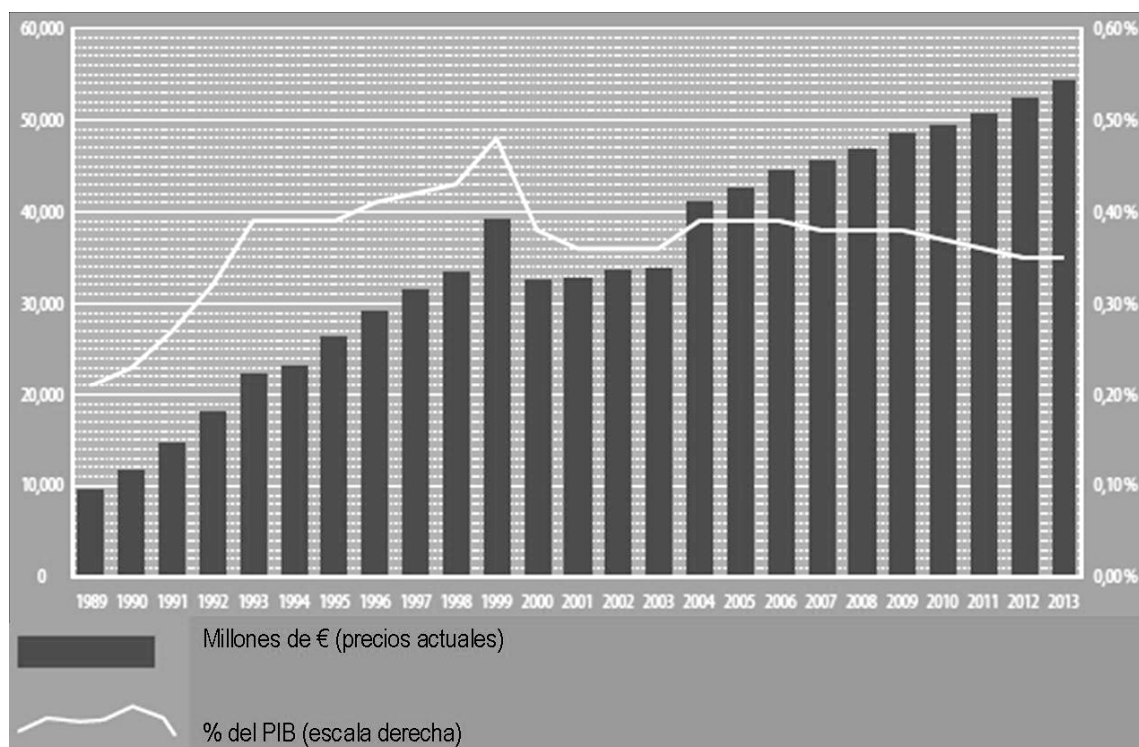


Figura III.10: Evolución del gasto de los FFEE entre 1989 y 2013, en términos absolutos y relativos

Fuente: Comisión Europea (2008b)

Pero pese a que haya sufrido una cierta contención en los últimos años, cabe recordar que la política de cohesión sigue concentrando una gran parte de los presupuestos que maneja la UE (ver Figura III.10). Los medios financieros asignados para lograr este objetivo representan más de un tercio del presupuesto de la Unión para el periodo 2007-2013, canalizados mediante los instrumentos financieros de la política de cohesión: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión y el Fondo Social Europeo. Para el periodo 2007-2013, la Unión ha previsto destinar 347.4000 millones de euros (la partida presupuestaria más importante de la Unión Europea, por primera vez por encima de la PAC), de los cuales aproximadamente el 82% se destinarían al objetivo de convergencia. Para este último período, de programación, que tuvo su punto de partida en 2007, la política regional apostó claramente por la competitividad de Europa y por los compromisos de Lisboa y Gotemburgo (Garrido et al., 2007).

Por otro lado, se introdujeron ciertas novedades en los criterios de asignación de los fondos de la política regional, así como en los propios instrumentos de financiación (ver Figura III.11 y Tabla III.4). Se aplicó a la política de cohesión un enfoque de la programación más estratégico, y centrado fundamentalmente en las prioridades de la

UE de los 25. También se apostó por una mayor concentración temática y presupuestaria, y una mayor descentralización y simplificación de los instrumentos de financiación. Por último, se otorgó una mayor importancia al respeto al principio de proporcionalidad.



Figura III.11: Simplificación de los instrumentos financieros de la política de cohesión

Fuente: Elaboración propia a partir de Diputación de Huelva (2008)

Según estos cambios, en el periodo de programación 2007-2013 la financiación del desarrollo regional se asigna de acuerdo con tres objetivos fundamentales (que sustituyen a los antiguos objetivos 1, 2 y 3 del período de programación 2000-2006): el objetivo de convergencia, el objetivo de competitividad regional y empleo, y el objetivo de cooperación territorial europea. A continuación se realizará una breve descripción de los criterios de elegibilidad de las regiones según los mencionados objetivos:

1. Objetivo de convergencia.

El objetivo de convergencia, similar al antiguo objetivo 1, tiene por objeto acelerar la convergencia de las regiones y los Estados miembros menos desarrollados mediante la mejora de las condiciones de crecimiento y empleo. Se destina a los Estados miembros y las regiones menos favorecidos en los mencionados términos. Los ámbitos de intervención son el capital físico y humano, la innovación, la sociedad del conocimiento, la capacidad de adaptación a los cambios, el medio ambiente y la eficacia administrativa. Se financia a través del FEDER, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión.

Hasta la reciente adhesión de Croacia, existían 84 regiones de los 27 estados miembros de la Unión que contaban con un total de 154 millones de habitantes y cuyo PIB per cápita era inferior al 75% de la medio de la Unión, y que por lo tanto eran susceptibles de obtener programas o acciones financiadas por la Unión que estén encaminadas a disminuir la diferencia en renta per cápita entre ellas y las más ricas.

2. Objetivo de competitividad regional y empleo

Este objetivo trata de reforzar la competitividad, el empleo y la capacidad de atracción de las regiones no incluidas en el grupo de regiones menos favorecidas. Debe permitir anticipar los cambios económicos y sociales y fomentar la innovación, la iniciativa empresarial, la protección del medio ambiente, la accesibilidad, la capacidad de adaptación y el desarrollo de mercados de trabajo que favorezcan la integración. Se financia a través del FEDER y del FSE.

3. Objetivo de la cooperación territorial europea

El objetivo de cooperación territorial europea pretende reforzar la cooperación a nivel transfronterizo, transnacional e interregional, sobre la base de la antigua iniciativa comunitaria Interreg. Por tanto pretende favorecer a las regiones transfronterizas de la Unión o a aquellas que pertenecen a las zonas de cooperación transnacional. Este objetivo se financia a través del FEDER, y trata de hallar soluciones comunes en el sector del desarrollo urbano, rural y costero, el desarrollo de las relaciones económicas y la creación de redes de pequeñas y medianas empresas, para las autoridades que se encuentren geográficamente próximas. La cooperación se debe centrar en la investigación, el desarrollo, la sociedad de la información, el medio ambiente, la prevención de los riesgos y la gestión integrada de los recursos hídricos.

La política regional, sus instrumentos y sus programas se administran en gran parte de manera descentralizada por los Gobiernos nacionales y regionales interesados. En un marco común fijado por la Unión, los Estados miembros y las regiones eligen los objetivos prioritarios que se beneficiarán de los fondos de la Unión en sus territorios. Así, dependiendo del programa operativo y proyecto en cuestión, los Fondos comunitarios pueden financiar entre un 50 y un 85% del coste total; el resto de financiación pueden proceder de fuentes públicas (nacionales y regionales) o privadas.

Tabla III.4: Evolución de los objetivos e instrumentos financieros de la política de cohesión en los dos últimos periodos de programación

2000-2006		2007-2013		
Objetivos	Instrumentos financieros	Objetivos	Instrumentos financieros	Elegibilidad
Fondo de Cohesión	Fondo de Cohesión	«Convergencia»	FEDER	Efecto estadístico: Regiones con PIB/hab. <75% EU-15 y >75% EU-25
Objetivo nº 1	FEDER		FSE	
	FSE		Fondo de Cohesión	Estados miembros con RNB/hab. <90% UE-25
	FEOGA - Garantía y FEOGA-Orientación			
	IFOP			
Objetivo nº 2	FEDER	«Competitividad regional y empleo»	FEDER	- Los Estados miembros proponen una lista de regiones (NUTS I o II) - <i>Phasing-in</i> (regiones que salen naturalmente del Objetivo 1)
	FSE	Nivel regional	FSE	
Objetivo nº 3	FSE	Nivel nacional: Estrategia europea para el empleo		
Interreg	FEDER	«Cooperación territorial europea»	FEDER	Regiones fronterizas y grandes regiones de cooperación transnacional
URBAN	FEDER			
EQUAL	FSE			
Leader+	FEOGA - Orientación			
Desarrollo rural y reestructuración del sector de la pesca fuera del objetivo nº 1	FEOGA-Garantía			
	IFOP			
9 objetivos	6 instrumentos	3 objetivos	3 instrumentos	

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea y Garrido et al. (2007).

Según las orientaciones estratégicas que da la Comisión Europea para la política regional, los Estados miembros deben dirigir los recursos asignados a tres prioridades fundamentales: hacer de Europa y de sus regiones lugares más atractivos en los que invertir y trabajar, mejorar los conocimientos y la innovación a favor del crecimiento y por último aumentar y mejorar el empleo (CE, 2005). Estas directrices representan una especie de marco único general que la Comisión explicita para que los Estados miembros y las regiones lo tengan en consideración cuando elaboran sus programas.

Entre 2007 y 2013, los programas regionales se financian con tres Fondos (ver Tabla III.5), que son administrados por la Dirección General de Política Regional, en función del tipo de ayuda y de beneficiario:

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que ayuda a los programas encaminados a fomentar el desarrollo regional, el cambio económico, el aumento de la competitividad y la cooperación territorial. Además, en el marco del objetivo de convergencia, se dedica a fortalecer las infraestructuras, la competitividad de la economía, la investigación, la innovación y el desarrollo regional sostenible. Para el objetivo de competitividad, se centra en la innovación y economía del conocimiento, medio ambiente y prevención de riesgos, así como al acceso a los transportes y a las telecomunicaciones en algunas zonas alejadas de las concentraciones urbanas. Se concentra en las regiones más pobres en términos del PIB por habitante.

El Fondo Social Europeo (FSE), que en el marco de los objetivos de convergencia y de competitividad regional y empleo, proporciona apoyo para anticipar y gestionar los cambios económicos y sociales. Financia proyectos de formación profesional y otros tipos de programas de orientación profesional y creación de empleo, además de contribuir al desarrollo de la capacidad institucional y la eficiencia de las administraciones públicas.

El Fondo de Cohesión, por su parte, subvenciona gastos de medio ambiente e infraestructuras de transporte y proyectos de desarrollo de energías renovables. La financiación con cargo a este Fondo está restringida a los Estados miembros cuyo nivel de vida esté por debajo del 90% de la media de la UE. El Estado español, beneficiario hasta ahora del Fondo de Cohesión, dejará de serlo progresivamente.

Tabla III.5: Objetivos, FFEE e instrumentos para el periodo 2007-2013

OBJETIVOS	FONDOS ESTRUCTURALES E INSTRUMENTOS		
Convergencia	FEDER	FSE	Fondo de Cohesión
Competitividad regional y empleo	FEDER	FSE	
Cooperación territorial europea	FEDER		

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea

Cabe mencionar que desde su entrada en la Unión Europea, el Estado español ha sido uno de los mayores beneficiarios de la ayuda europea en base a la política regional y de cohesión. Para el periodo 2007-2013, tiene un total asignado de fondos que asciende a 35.200 millones de euros, de los cuáles la mayor parte están destinados al objetivo de convergencia. Las prioridades de los programas están enfocadas a incrementar el poder de atracción para las inversiones y el empleo, aumentar el conocimiento y la innovación para reforzar el crecimiento y contribuir a crear más y mejores empleos.

El objetivo de convergencia previsiblemente seguirá siendo un punto clave de la política regional de la UE, puesto que con cada nueva etapa en el proceso de ampliación surgen nuevas necesidades de convergencia entre los Estados miembros. En un entorno económico y social en rápida evolución, como es el territorio comunitario, la política de cohesión puede representar un papel complejo pero fundamental, promoviendo la convergencia económica y consolidando el modelo social europeo. No obstante el debate en torno a la evolución y adaptación de la política de cohesión está abierto en el seno de la UE.

Una cuestión interesante, en el sentido de que podría condicionar la aparición de una política territorial propia de la UE, es si la política de cohesión debe o no reforzar la dimensión territorial en sus estrategias, con el fin de tomar en consideración los principales desequilibrios territoriales de la UE. En principio, la concepción sobre cohesión territorial adoptada por la UE, muy próxima a la idea del *aménagement du territoire* francés, parece llevar a la asunción de una concepción de las políticas en las que el espacio importa.

No obstante, también parece claro que la política de cohesión constituye actualmente uno de los instrumentos más importantes para desarrollar los objetivos de la Estrategia de Lisboa, relacionados estrechamente con la competitividad económica. De hecho, la Estrategia de Lisboa y los Fondos Estructurales comparten el objetivo del crecimiento económico, que puede traducirse, en términos de política regional, en la promoción de la convergencia entre países y regiones del territorio europeo. La propia Comisión reconoce que la política de cohesión podría representar el incentivo financiero que permita a los Estados miembros y regiones europeas convertirse en las más competitivas (Moreno, Royuela y Vayá, 2005), poniendo así a la política regional al servicio de la Estrategia de Lisboa, que pretende convertir a la economía europea en la más competitiva y dinámica del mundo. La cohesión territorial raramente aparece en las negociaciones sobre las prioridades estratégicas nacionales entre Comisión y Estados miembros. En el reparto de los Fondos Estructurales, la elegibilidad de aquellos que apuestan por reforzar la competitividad de las regiones es mayor. Se trata de regiones que tienen capacidad de recuperarse de los desafíos económicos y sociales provocados por una economía abierta sometida a la competencia. El 75% de los Fondos para el Objetivo 2 (Competitividad regional y empleo) y el 60% para el Objetivo 1 (Convergencia) se dirigen a medidas de apoyo a I +D, espíritu emprendedor, sociedad de la información, formación, recursos humanos y transporte. Los proyectos deben, por imperativo, respetar estas reglas de elegibilidad vinculadas a la estrategia de Lisboa, que representan una delimitación cada vez más estricta, unos proyectos cada vez más dirigidos por la Unión (Baudelle, 2009); un sistema habitualmente conocido en las disposiciones legislativas como *earmarking*. De igual modo, la cohesión social constituye uno de los 5 grandes ámbitos en los que se agrupan los objetivos de la Estrategia de Lisboa, pero a pesar de que en este ámbito se incluyen también la lucha contra la pobreza y la exclusión social, el principal objetivo es el de generar capital humano para cumplir la meta general de competitividad internacional.

El caso del Estado español es también significativo. En el periodo de programación 2007-2013, ha recibido más de 35.000 millones de euros de los FFEE, distribuidos entre el objetivo de Convergencia (26.200 millones) el objetivo de Competitividad regional y empleo (8.500 millones) y el de Cooperación territorial europea (559 millones). En su asignación, ha tenido lugar un incremento significativo de la inversión en sectores relacionados con la I+D, la innovación y la sociedad de la información, pasando a representar más de 8.000 millones de euros, mientras que en el anterior periodo de

programación (2000-2006) se limitaba a 3.900 millones. Así, en el último periodo de programación el Estado español ha pasado de priorizar la financiación de proyectos relacionados con las infraestructuras de transporte y el medio ambiente a redirigir sus fondos de la política de cohesión hacia los objetivos de Lisboa. En términos financieros, el 79% del presupuesto de las regiones de convergencia y el 81% del objetivo de Competitividad y empleo será invertido en prioridades ligadas a la Estrategia de Lisboa.

Por lo tanto, la política de cohesión podría adoptar un carácter más dedicado a la mejora de la competitividad que a la tradicional corrección de las disparidades. Algunos autores ya han bautizado este proceso como la “*lisbonización*” de las políticas comunitarias (Salez, 2009), algo que ha permitido salvar a la política de cohesión del recorte al que la querían someter algunos países contribuyentes netos al presupuesto europeo, especialmente tras el debate presupuestario de 2004-2006. La publicación en el año 2003 del anteriormente mencionado Informe Sapir tuvo mucho que ver en este proceso de *lisbonización*, puesto que hizo una fuerte crítica al coste y la eficacia de la política de cohesión en contraste con las políticas que favorecen la competitividad económica.

Actualmente DG Regio está detrás del trabajo producido en el seno de la Unión sobre cohesión territorial, la cuál ha abierto recientemente un amplio debate sobre desarrollo y cohesión territorial en Europa. Se trata, sin lugar a dudas, de un debate complejo, ya que el hecho regional y la problemática territorial son cuestiones eminentemente políticas y así vienen abordándolas los Estados miembros y la UE desde hace tiempo. Además, la toma en consideración de la dimensión territorial a escala europea, así como el papel que puede jugar la cohesión territorial como competencia comunitaria en materia territorial, confieren una importancia fundamental al futuro de la política de cohesión.

La relación entre la recientemente descrita política de cohesión territorial y la política de ordenación del territorio europea, que podría ser aún más estrecha en un futuro próximo, volverá a tratarse en el siguiente capítulo, al tiempo que se profundizará en la idea de la *lisbonización* de las políticas territoriales europeas.

CAPÍTULO 7 – LA POLÍTICA TERRITORIAL DE LA UE: EL LARGO CAMINO HACIA LA CONSOLIDACIÓN

La tradición en la elaboración de una política regional por parte de la UE, que como hemos visto se remonta a los años 70, contrasta en cierto modo con la ausencia de una política territorial consolidada. La territorialización de las políticas es un hecho mucho más reciente en el seno de la Unión. En realidad, deslindar lo que corresponde a la política regional de la política territorial no siempre resulta fácil, dada la confusión inicial de la política comunitaria con relación a estos dos aspectos. En los últimos años, sin embargo, la importancia y la singularidad de la ordenación del territorio han sido expresadas de forma mucho más concreta.

El primer paso importante en que se manifestó la importancia de la ordenación territorial a escala europea fue la aprobación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, que tuvo lugar en 1983 por parte del Consejo de Europa. Los países que formaban parte de la Unión Europea también habían participado de la aprobación de este documento, y desde entonces las iniciativas emprendidas en ordenación del territorio por parte del Consejo de Europa y de la propia Unión Europea han tenido una gran influencia mutua. Sin embargo, la necesidad de vertebrar el territorio europeo se encontró ya de entrada con un importante obstáculo: la falta de competencias de la UE, puesto que el Tratado de la Unión no contempla una política europea de ordenación territorial específica, que sigue siendo competencia de los estados miembros, tal como se ha indicado anteriormente.

A pesar de ello, desde los años 80 la Unión Europea viene prestando cierta atención a la ordenación territorial. Hay que tener en cuenta, en primer lugar, que la cohesión económica y social y la conservación del medio ambiente precisan también de una cierta cohesión del territorio comunitario (a pesar de que la cohesión territorial fuera una política más tardía); y en segundo lugar, que las políticas sectoriales de la Unión inciden en gran medida sobre el territorio europeo, tal como se ha expuesto en capítulos anteriores, condicionando en la práctica la planificación y el modelo territorial que proyectan los Estados.

A partir del comienzo de la década de los 90, la ordenación del territorio vive un notable renacimiento, una tendencia que no sólo se hace notar a nivel comunitario sino también estatal y regional. El Tratado de la Unión Europea de 1992 hace mención expresa (por primera vez en el Derecho Comunitario primario) del concepto de ordenación del territorio. Asimismo, la Comisión Europea comienza a mostrar un interés creciente por esta política, interés que se concreta en la elaboración de lo que Hildenbrand (1996: 65) denomina "*nuevas iniciativas de la UE en materia de ordenación del territorio*".

Estas nuevas iniciativas en materia de ordenación territorial no son producto únicamente de las reflexiones y esfuerzos de la UE para dotar de coherencia a sus políticas territoriales, sino que provienen de un contexto más amplio, de escala continental. A lo largo de las últimas décadas la Unión Europea y el Consejo de Europa han recorrido caminos paralelos en lo que se refiere a las tendencias en materia de ordenación territorial. Efectivamente, las preocupaciones por la ordenación del territorio como disciplina transversal se materializaron ya tempranamente con la creación en el seno del Consejo de Europa de un organismo como la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio) en 1970, que celebró entonces su primera reunión en Bonn. Desde entonces, la CEMAT se ha consolidado como un foro de encuentro y discusión sobre el desarrollo territorial del continente europeo, con reuniones que se celebran cada tres años. De hecho, hasta que comenzara el proceso de gestación de la Estrategia Territorial Europea en 1989 por parte de la UE, la CEMAT constituyó la plataforma de debate fundamental para las cuestiones de ordenación territorial en la escala europea, y durante la década de los noventa fue el principal foro de discusión pan-europeo al respecto.

De este modo, cuando hablamos de iniciativas de ordenación territorial europeas, podemos hacer referencia a dos entidades distintas responsables o promotoras de estas iniciativas: la Unión Europea y el Consejo de Europa. Por tanto, los avances hacia una ordenación territorial europea han surgido tanto desde la Europa política (UE) como desde la Europa geográfica (el ámbito continental al que representa el Consejo de Europa). Sin embargo, hemos de tener en cuenta que el Consejo de Europa es una organización internacional sin atribución de competencias ni poder de decisión sobre los Estados europeos. Si bien la UE no tiene competencias oficiales en ordenación del territorio, sí las posee en otras materias y su capacidad de intervención sobre el territorio es más que evidente, lo cuál no ocurre en el caso del Consejo de Europa.

En conclusión, en el presente trabajo se ha decidido tomar también en consideración las iniciativas en ordenación del territorio nacidas en el seno del Consejo de Europa, pero la atención se ha centrado especialmente en la política territorial de la Unión Europea, que puede llegar a ejercer una verdadera política de ordenación territorial con capacidad de decisión sobre la planificación de los países miembros.

7.1 Origen y evolución de la política territorial en Europa

Puede afirmarse que hasta finales de los años 80 el interés de las instancias comunitarias por la ordenación del territorio fue escaso (Hildenbrand, 1996). Los Tratados de Roma de 1957, que constituyeron la Comunidad Económica Europea, no establecieron ningún título competencial que habilitara a la Comunidad a emprender una política en materia de ordenación del territorio. Habría que esperar varias décadas para que la UE comenzara a prestar cierta atención a su propio modelo territorial y de desarrollo.

Como ya hemos señalado, los orígenes de la actual concepción europea de la ordenación del territorio provienen de un contexto continental que rebasa la Unión Europea. Los primeros intentos de establecer una unidad de acción en el ámbito de la política territorial europea arrancan concretamente en el año 1983 con la aprobación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, también conocida como *Carta de Torremolinos*. Este documento fue acordado en la conferencia de Torremolinos de la CEMAT, perteneciente al Consejo de Europa, y significó un llamamiento para la cooperación internacional de cara a alcanzar una auténtica ordenación territorial de dimensión europea. La Carta pretendía buscar soluciones para los problemas que sobrepasaban el marco nacional, teniendo en cuenta las relaciones Norte-Sur y Este-Oeste (CdE, 1983). Los objetivos con los que se comprometía eran el desarrollo socioeconómico equilibrado, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

La Carta de Torremolinos fue pionera en el desarrollo del cuerpo teórico y el significado de la ordenación del territorio, y asumía una definición casi institucional de dicho término, ya que definía esta política como la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de una sociedad, y la considera al mismo tiempo como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como

un enfoque interdisciplinario y global. Además, reconocía que toda la ciudadanía europea debía tener la oportunidad de participar dentro de un marco institucional apropiado en la adopción y en la aplicación de cualquier medida de ordenación del territorio, avanzando así en el reconocimiento de la importancia de la toma de decisiones colectiva y la participación ciudadana en los procesos de planificación territorial.

También son destacables otras publicaciones hechas por parte del Consejo de Europa, como la Carta del Paisaje Mediterráneo, que, al igual que la Carta de Torremolinos, destaca por su carácter pionero, aunque llegaría diez años más tarde que ésta. La Carta del Paisaje Mediterráneo, además de hacer un loable esfuerzo por definir el ambiguo y complejo concepto de paisaje, establecía una serie de objetivos para una política de conservación y gestión del paisaje de la zona mediterránea. Ello supondría un importante impulso para la futura celebración de la Convención Europea del Paisaje, que tendría lugar en el año 2000, y cuyos frutos serán objeto de análisis en el presente trabajo. Por otra parte, muchos de los objetivos de la Carta guardan una estrecha relación con la ordenación del territorio, estableciendo así un vínculo entre paisaje y territorio al que todavía hoy en día trata de darse salida en las políticas públicas.

Volviendo a la década de los ochenta, en el momento de la aparición de la Carta de Torremolinos, no existía en la Unión Europea una estrategia territorial definida que enmarcara su acción y coordinara sus políticas sectoriales, puesto que no poseía las competencias necesarias para establecer una política de ordenación territorial. Sin embargo, algunas instituciones propias de la UE, como el Parlamento y la Comisión Europea, empezaban a tomar conciencia de la necesidad de establecer una consideración territorial en sus políticas (Benabent, 2006). De este modo, comenzaron a aparecer en el seno de la UE ciertas referencias a la necesidad de una ordenación del territorio europea, aunque aún de manera algo tímida e inconexa.

La primera referencia que se puede considerar es la Resolución del 15 de diciembre de 1983 del Parlamento Europeo³², que propugnaba un Plan Europeo de Ordenación del Territorio, casi de manera contemporánea a la aprobación de la Carta de Torremolinos.

³² Diario Oficial C, nº 10, del 16 de enero de 1984.

A partir de la primera reforma de los Fondos Estructurales, en 1988, es cuando se constata una creciente conciencia de las instancias comunitarias de que, debido a las implicaciones territoriales de los profundos cambios económicos, sociales y políticos acaecidos en Europa, se hacen cada vez más necesarias una mayor coordinación supranacional en materia territorial y la elaboración de una concepción de ordenación del territorio a nivel comunitario (Hildenbrand, 2002). La inclusión de un artículo específico³³ en el reglamento de los Fondos Estructurales permitió contemplar la posibilidad de que la Comisión Europea contribuyera a la financiación de estudios y proyectos pilotos relacionados con la ordenación del territorio. De este modo, la política regional de la UE (en la que sí poseía competencias) se puso al servicio de una política más integral (aunque todavía inexistente de manera oficial) de ordenación del territorio.

En 1989 tuvo lugar la primera reunión informal de los ministros responsables de ordenación del territorio de la Unión Europea, y desde entonces, las asambleas continuaron con la iniciativa de los Estados miembros que ostentaron sucesivamente la presidencia de la Unión. En aquella primera reunión, que tuvo lugar en Nantes (Francia), se puso de manifiesto la necesidad de iniciar una reflexión sobre el futuro del territorio europeo y de definir el papel de la ordenación del territorio en el marco de la Comunidad. El resultado de dicha reflexión se concretaría en la elaboración de la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT), que más tarde se convertiría en la Estrategia Territorial Europea.

En 1991 la propia Comisión Europea presentó en la Haya el documento *Europa 2000: Visiones del Desarrollo del Territorio de la Comunidad*, que analizaba las presiones ejercidas por el progreso socioeconómico sobre el territorio de Europa. Este informe sería actualizado y complementado en 1994 por el documento *Europa 2000+: Cooperación para el Desarrollo Territorial de Europa*, presentado en la reunión de ministros de ordenación del territorio en Leipzig. Ambos representan el primer análisis ofrecido por la Comisión dedicado específicamente a las cuestiones más relevantes de la ordenación del territorio europeo.

El informe Europa 2000 puso de manifiesto la necesidad de prestar la atención necesaria al desarrollo equilibrado y armónico del territorio de la Comunidad, así como la interdependencia creciente de los territorios de la Comunidad Europea, y la necesidad

³³ Artículo 10 del Reglamento del FEDER nº 4254/88

de fortalecer vínculos entre diferentes regiones dentro de áreas geográficas amplias (Área Mediterránea, los Alpes, el Mar del Norte o el Arco Atlántico) para mejorar la vertebración del territorio a escala regional.

En el documento Europa 2000+, por su parte, la Comisión Europea exponía su punto de vista respecto a la importancia de la dimensión europea de la ordenación del territorio. Según reconocía la Comisión, existían, al menos, cuatro razones que fundamentaban dicha importancia y que a su vez hacían aconsejable emprender a una visión global de las estructuras y tendencias de desarrollo del territorio europeo, así como la elaboración de un esquema o estrategia para la ordenación del territorio europeo (Hildenbrand, 1996): en primer lugar, la necesidad de garantizar y mejorar la coherencia de las diversas políticas comunitarias con incidencia sobre el territorio; en segundo lugar, la existencia de problemas territoriales de carácter transfronterizo y transnacional que exigían una cooperación eficaz; en tercer lugar, el riesgo de que se incrementaran las disparidades entre las zonas periféricas y centrales de la UE; y por último, la necesidad de reducir el paro y mejorar la competitividad de las ciudades y regiones.

En este documento, al igual que en su predecesor, no se diseñaba un modelo explícito de ordenación territorial del ámbito comunitario, formado entonces por 12 estados, aunque sí aparecían reflejadas, incluso cartográficamente, propuestas integradas de ordenación para grandes ámbitos supraestatales. Asimismo, se hacían análisis y propuestas sobre cada una de dichas regiones transnacionales en que se zonificaba la Comunidad Europea, y se aportaba una lista de proyectos prioritarios, siguiendo el objetivo de encontrar los “eslabones perdidos” del Plan Delors (Zoido, 2006a). Casi todos los proyectos consistían en obras de infraestructuras en las redes ferroviarias de alta velocidad, de autopistas y de infraestructuras energéticas (electricidad y gas).

Ambos documentos pretendían ofrecer un marco de referencia a los responsables de ordenación del territorio de los Estados miembros, y constituyeron sin duda un primer paso importante para la futura elaboración de un esquema de desarrollo territorial europeo.

De todas formas, la controversia sobre si la Comisión Europea podía o no formular una estrategia territorial seguía sin resolverse (Benabent, 2006). Algunos países miembros (al frente de los cuáles se encontraba Alemania) entendían que la planificación territorial

europea era una responsabilidad intergubernamental y que eran los Estados miembros, y no la Comisión, quienes debían formular esta política.

Con la aprobación del Tratado de Maastricht (TUE) en 1992 se produjo un intento importante de resolver este conflicto, puesto que se introdujo una referencia explícita a la ordenación del territorio en su artículo 130.2 que habilitaba al Consejo para adoptar medidas en esta materia. El TUE constituye el hito de la nueva atención de las instancias comunitarias a la ordenación del territorio (Hildenbrand, 1996), ya que por primera vez en el derecho comunitario primario u originario se hace mención expresa al concepto de ordenación del territorio y contiene una serie de títulos competenciales estrechamente relacionados con el desarrollo territorial a nivel europeo. Esto permitiría a la Unión poner en marcha políticas de gran incidencia territorial en un mayor grado de lo que pudo hacer hasta entonces. No obstante, se enfrentó nuevamente a la oposición de algunos países (liderada por un informe del Gobierno alemán), tras lo cual se debió aclarar que el artículo 130.2 no capacitaba expresamente para una política comunitaria propia, sino que sería una política sin carácter vinculante, ya que la ordenación del territorio debía quedar en manos de los Estados miembros y coordinada y compatibilizada entre ellos (Hildenbrand, 2002). El proceso que debía seguirse era de abajo arriba, por iniciativa de los Estados miembros, y no de arriba abajo, dirigido por la Comisión. En suma, una política de desarrollo territorial europea requería una visión espacial común, pero no una política de planificación comprehensiva (Benabent, 2006).

Pero el TUE también haría otras aportaciones importantes para una posible política territorial europea, como por ejemplo la creación del Comité de las Regiones y el reconocimiento del principio de subsidiariedad, en un intento de integrar las sensibilidades regionales en el proceso de toma de decisiones. El principio de subsidiariedad también era invocado con frecuencia en el documento *Europa 2000+*, y era en la ordenación del territorio, precisamente, donde dicho principio encontraba uno de sus campos de aplicación más genuinos (Hildenbrand, 1996).

Pese a la oposición de algunos países a que la Comisión interviniera en la elaboración de una estrategia territorial, la realidad es que ésta jugó un papel importante en el proceso que culminaría con la publicación de la Estrategia Territorial Europea. Su papel fue básicamente logístico y asistencial, pero también aportó los documentos *Europa 2000* y *Europa 2000+*, que como ya se ha mencionado servirían para conformar una

visión acerca de las tendencias, problemáticas territoriales y perspectivas de futuro de la UE (ver Figura III.12). A partir de entonces los ministros responsables de ordenación del territorio (representantes directos de los Estados miembros) tuvieron una importante plataforma en la que basarse para la elaboración de un documento como la ETE, aunque su gestación fuera larga y controvertida.

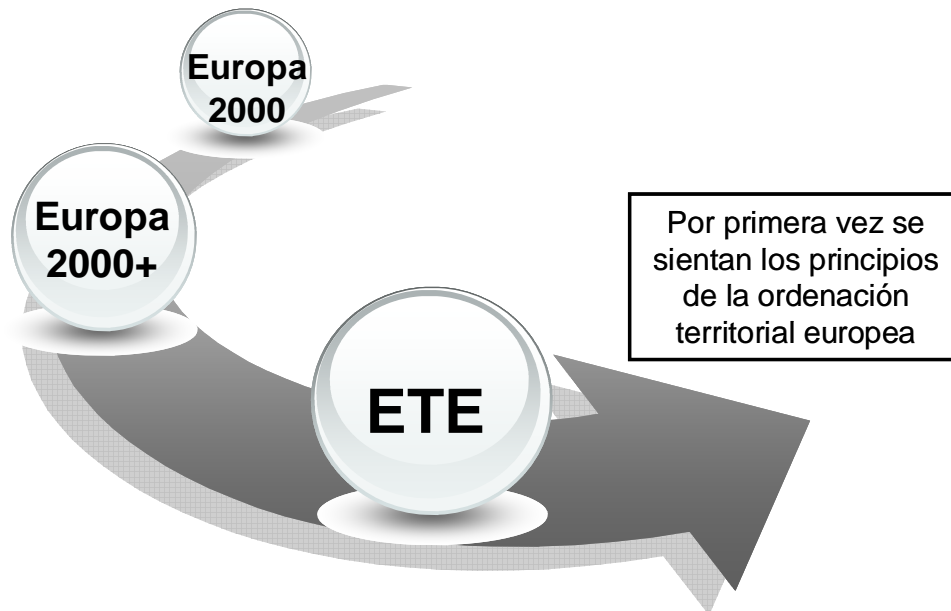


Figura III.12: Los antecedentes de la ETE

Fuente: Elaboración propia

El Consejo de ministros de ordenación del territorio de Lieja (Bélgica) de 1993 fue el punto de partida donde se tomó la decisión de elaborar la Estrategia Territorial Europea propiamente dicha. Desde entonces, las presidencias sucesivas, asistidas por el Comité de ordenación territorial (compuesto por representantes de la Comisión Europea y funcionarios nacionales), elaboraron varios proyectos hasta la adopción final de la ETE (ver Figura III.13 sobre las reuniones del Consejo informal de ministros). En el año 1994 en Leipzig, bajo la presidencia alemana, tuvo lugar una nueva reunión del Consejo informal de ministros en la que se pudieron por fin establecer los principios fundamentales de ordenación del territorio europeo, una especie de documento fundacional (Faludi, 2004) o primer borrador (Hildenbrand, 1996) de la ETE. Los tres principios o directrices básicas de la política de desarrollo territorial acordados en 1994 eran:

- Desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y nueva relación entre campo y ciudad
- Garantizar igualdad de acceso a infraestructuras y al conocimiento
- Desarrollo sostenible, gestión inteligente y protección de la naturaleza y del patrimonio cultural



Figura III.13: Proceso de elaboración de la ETE: reuniones del Consejo informal de ministros

Fuente: Janin y Faludi (2005)

A la reunión de Leipzig le siguió un largo proceso de acuerdos y desacuerdos entre los distintos Estados europeos, algunos de los cuáles veían más bien como una amenaza la posibilidad de una ordenación territorial común para la Unión Europea. Finalmente, la presidencia de Holanda presentó en Noordwijk el primer borrador oficial de la Estrategia Territorial Europea en junio de 1997, sobre el que se llevó a cabo un amplio debate europeo. Los ministros decidieron involucrar en el debate a otros sectores y a los diferentes niveles administrativos, así como a los principales actores económicos, entre otros agentes. Fue la presidencia alemana la que consiguió culminar el proceso de gestación de la ETE, de igual modo que logró que se alcanzara un acuerdo entre Estados sobre sus formas de aplicación, sobre todo para la cooperación y colaboración entre territorios de diferentes Estados (Faludi, 2004). Finalmente, en el año 1999 se aprobó en Potsdam (Alemania) la versión definitiva de la Estrategia Territorial Europea,

de la que se hablará en profundidad más adelante (capítulo 8), y que representa el primer intento de la UE de adoptar unos modelos y objetivos territoriales comunes para todos los Estados miembros.

El contenido de la ETE refleja en cierta manera el discurso de los países que tuvieron un papel más activo durante su redacción, esto es, el de Francia, Holanda y Alemania. Estos países contaron también con el apoyo de Bélgica, Italia, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo y el Reino Unido. Los países del sur como Grecia, Portugal y el Estado español contribuyeron también organizando las reuniones ministeriales necesarias. Del mismo modo, la influencia de la ETE una vez aprobada sería también mayor en los sistemas de planificación de aquellos países que formaron parte de su proceso de elaboración (ESPON, 2006).

La aprobación de la ETE supuso probablemente el hito más importante de la ordenación del territorio en Europa hasta la fecha. Si bien la UE tenía una determinada política regional que, como ya hemos dicho, ha ido evolucionando a lo largo de los sucesivos tratados, no sería hasta 1999 cuando por primera vez se adoptara una estrategia territorial definida que enmarcase su radio de acción.

Poco después de la aprobación de la ETE, todavía en 1999, los Estados miembros y la Comisión adoptaron en la reunión de Tampere (Finlandia) el denominado Programa de Acciones que pretendía incidir en la línea abierta por la ETE. Se trataba de un programa de doce acciones centrado básicamente en (Benabent, 2006):

- La promoción de la dimensión espacial de las políticas tanto a escala europea como en los Estados miembros
- La mejora del conocimiento, investigación y formación sobre desarrollo territorial
- La preparación de una UE ampliada

Por otro lado, en un plano más operativo, la ETE y el propio Programa de Acciones de Tampere derivarían en la creación de dos nuevos y trascendentales instrumentos por parte de la Comisión, concebidos como elementos clave a favor de una ordenación territorial de escala europea:

- Por una parte, el Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo (OROTE o bien ESPON por sus siglas en inglés), cuyo objetivo sería cubrir las numerosas lagunas existentes en materia de datos estadísticos territorializados³⁴. El programa ESPON pretende así contribuir a profundizar en la dimensión europea de la ordenación territorial, desarrollar elementos para aplicar la Estrategia Territorial Europea, facilitar la coordinación entre los diferentes niveles regionales y servir de punto de encuentro entre gobernantes y científicos. De este modo, la red ESPON tiene un rol central en el desarrollo de la ETE y en crear puntos de encuentro para la investigación y la política dirigidos al desarrollo territorial de una nueva Europa. Hicieron falta cinco años de negociación con los Estados miembros (1997-2002) para que ESPON viese la luz una vez hecha la propuesta por parte de la Comisión. Esta red se ha desarrollado considerablemente desde entonces, ha adoptado un enfoque prospectivo, ha dotado de dimensión europea a las investigaciones de escala nacional y ha favorecido la creación de una cultura científica común en materia territorial. Sin embargo, en los últimos años se ha abierto un debate acerca de su futuro más allá de 2013, centrando la discusión sobre todo en cuestiones de carácter institucional y de marco organizativo, aunque también en la nueva dimensión territorial de la política de cohesión europea. Actualmente el programa ESPON ha cambiado su denominación (aunque no sus siglas) para pasar a llamarse Red Europea de Observación sobre Desarrollo y Cohesión Territorial (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion), y se enmarca dentro del Objetivo 3 de los Fondos Estructurales 2007-2013, el correspondiente a la Cooperación territorial europea. El programa está dotado con un presupuesto de 45,5 millones de euros, aportado en un 75% por el FEDER, y cuenta con 31 participantes: todos los Estados miembros a los que se suman Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein.

³⁴ En la práctica, ESPON es un programa de investigación que compila y compara los datos sobre las tendencias del desarrollo en toda Europa. ESPON se desarrolla a través de proyectos de investigación transnacionales alrededor de cinco prioridades: investigación aplicada sobre desarrollo territorial, competitividad y cohesión; análisis dirigidos basados en demandas de usuario; plataforma y herramientas científicas; capitalización y participación; y asistencia técnica, apoyo analítico y comunicación. Cada país dispone de representación institucional en el Comité de Seguimiento del programa y ha designado un punto de contacto nacional (ECP) para el apoyo técnico del mismo. En el caso español el ECP es el Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE).

- Por otra parte, se da un impulso a la cooperación territorial entre países y regiones europeas a través del programa Interreg III (aunque el programa Interreg existía ya desde 1989), una iniciativa destinada a que regiones de distintos países miembros trabajen juntas en proyectos comunes. Se trata de impulsar la cooperación territorial en sus tres vertientes: transnacional, transfronteriza e interregional (líneas de Interreg A, B y C respectivamente). El objetivo general es que, mediante el intercambio de conocimientos y experiencia, las regiones implicadas sean capaces de encontrar soluciones comunes a problemáticas de tipo social, económico o medioambiental. Es decir, se trata de incrementar la cohesión social, económica y territorial del espacio europeo y mejorar la efectividad de los instrumentos y políticas de desarrollo regional, todo ello en un contexto interregional y transfronterizo. Actualmente se encuentra en marcha el programa Interreg IV, para el cuál se asignó un presupuesto de cerca de 7.800 millones de euros. Todos los países miembros de la UE son aptos para participar en esta iniciativa, e incluso países no miembros de la UE, siempre y cuando autofinancien sus proyectos. Para los Estados miembros la financiación se produce a través del FEDER, es decir, de los Fondos Estructurales (como ya hemos señalado en el anterior capítulo), aunque los proyectos son co-financiados por las instancias nacionales implicadas. En cuanto al carácter de los proyectos emprendidos, son de muy diversa índole, relacionados con aspectos tales como: la promoción del empleo, la sociedad de la información, la educación, la energía, el transporte, los riesgos naturales, etc. La diversidad de los proyectos da idea de la visión territorial e integral que caracteriza a esta iniciativa comunitaria, que además, alcanzó el rango de objetivo (denominado Cooperación territorial europea) en la política de cohesión para el periodo 2007-2013.

Al margen de estos nuevos instrumentos, tras la aprobación de la ETE y del programa de Tampere se intensificó aún más el debate en torno a la planificación territorial europea, que se centró principalmente en tres ejes de discusión: las críticas a los contenidos de la ETE en general (especialmente al objetivo del desarrollo urbano policéntrico), las reflexiones sobre el proceso de planificación y las implicaciones político-institucionales de la aplicación de la ETE, y finalmente, los impactos mutuos de la planificación europea y las tradiciones planificadoras de los Estados miembros (Janin y Faludi, 2005), cuestiones éstas no plenamente resueltas y que aún a día de hoy siguen sometidas a debate.

El año siguiente de la aprobación de la ETE y su Programa de Acciones por la Unión Europea, la CEMAT se reunió en Hannover y adoptó los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo (PDDTS). Este nuevo documento ratificaría en gran medida los principios establecidos por la ETE, aunque esta vez desde una perspectiva continental. Los Principios Directores otorgaban una gran importancia al fortalecimiento de la cohesión territorial, especialmente en lo que concierne a las estructuras y sistemas territoriales. Seguían la línea del marco conceptual establecido por la ETE al tiempo que introducían o enfatizaban algunos nuevos conceptos y objetivos relacionados con la ordenación del territorio.

Por otra parte, ese mismo año el Consejo de Europa también impulsó la firma de un innovador y relevante documento para la ordenación del territorio europea: el Convenio Europeo del Paisaje (CEP). El CEP, que se firmó en Florencia (Italia) en octubre del 2000, sería el primer tratado internacional específico para la protección del paisaje, por lo que se convirtió en un documento de referencia para muchos países. Pese a no ser un plan o unas directrices de ordenación propiamente dichas, proponía la inclusión del paisaje en las políticas de ordenación del territorio, por lo cuál constituyó un documento importante debido a su capacidad de influir sobre los aspectos jurídicos y administrativos de la ordenación territorial. Estos dos últimos documentos también serán analizados con mayor detalle en el capítulo 8.

Insistimos aquí en la idea previamente señalada del importante papel jugado por el Consejo de Europa (y su órgano de trabajo en cuestiones territoriales, la CEMAT) en la producción científica relacionada con la ordenación del territorio. Si bien su capacidad de actuación es aún más limitada que la de la Unión Europea, sus aportaciones al cuerpo teórico de la ordenación del territorio europea (especialmente a través de la publicación de los mencionados documentos) han sido indudables.

Llegados a este punto, cabe señalar que a pesar de que la década de los noventa representó un período particularmente dinámico en lo que se refiere a la agenda territorial y urbana del ámbito europeo, a partir del año 2000 se experimentó una cierta desactivación del debate, y las cuestiones relacionadas con la política territorial parecieron perder auge en las instancias europeas. Hubo que esperar hasta el año 2007 para que viera la luz la Agenda Territorial Europea, documento que se sustentaría tanto en la ETE como en los recientemente citados Principios Directores de la CEMAT.

La adopción de la Agenda Territorial Europea por parte de los Estados miembros de la UE supuso la culminación de un proceso a lo largo del cuál el interés por una ordenación territorial de escala europea había sufrido numerosos altibajos. Si bien los primeros años tras la aprobación de la ETE estuvieron caracterizados por una pérdida de relevancia del hecho territorial en favor de una mayor preocupación por la competitividad de las regiones, con la presidencia holandesa de 2004 los Estados miembros retomarían el diálogo iniciado años atrás hasta llegar finalmente a la aprobación de un nuevo documento como la Agenda Territorial.

Tabla III.6: Principales hitos en el proceso de consolidación de la política de ordenación territorial en Europa

Año	Lugar	Asuntos abordados	Impulsor
1983	Torremolinos	Aprobación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio	CEMAT (CdE)
1989	Nantes	Inicio del proceso de gestación de la ETE	Estados miembros de la UE (representados en el Consejo de ministros de ordenación del territorio)
	Bruselas	Nacimiento del programa Interreg	Comisión Europea
1991	La Haya	Documento Europa 2000	Comisión Europea
1993	Lieja	Decisión de elaborar la ETE.	Estados miembros de la UE
1994	Leipzig	Documento Europa 2000+	Comisión Europea
		Documento fundacional de la ETE	Estados miembros de la UE
1997	Noordwijk	Primer borrador oficial de la ETE	Estados miembros de la UE
1999	Potsdam	Aprobación de la ETE	Estados miembros de la UE
1999	Tampere	Aprobación del Programa de Acciones	Estados miembros de la UE y Comisión Europea

2000	Hannover	Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo	CEMAT (CdE)
	Florencia	Convenio Europeo del Paisaje	CdE
2001	Bruselas	Nacimiento del programa ESPON	Estados miembros de la UE y Comisión Europea
2007	Leipzig	Agenda Territorial Europea	Estados miembros de la UE
2011	Gödöllö	Agenda Territorial Europea 2020	Estados miembros de la UE

Fuente: Elaboración propia a partir de Faludi y Waterhout (2002)

No obstante, entre la publicación de la ETE y de la Agenda Territorial Europea, sí surgirían también otras iniciativas de la UE que pretendían impulsar la vertebración del territorio europeo. Así, por ejemplo, el segundo informe sobre la cohesión económica y social de enero de 2001 examinaba por primera vez la cuestión de la cohesión del territorio comunitario. También cabe mencionar el llamado Programa TERRA, iniciado en 1997 al amparo de la financiación para proyectos innovadores del FEDER para el período 1994-1999. Este programa se consideró como un laboratorio para probar nuevos instrumentos y métodos de ordenación territorial en el ámbito de la Unión Europea, incluyendo diversos proyectos que afectaban a zonas costeras, cuencas fluviales, zonas rurales de difícil acceso, zonas que sufren la erosión, o zonas con patrimonio cultural y natural en peligro.

Asimismo, la Agenda Territorial Europea sería completada ese mismo año por la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, aprobada con ocasión de la Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial en mayo de 2007. Con ello se hizo oficial el vínculo entre las políticas de ordenación del territorio y las políticas urbanas a nivel europeo.

En noviembre de 2007 en las islas Azores se reunirían de nuevo los Ministros responsables de ordenación del territorio de la UE para dar un paso más y adoptar un Programa de acciones para la implementación de la propia Agenda Territorial, del que cabe destacar dos líneas de acción principales: por un lado, se pretendía influir sobre los “grandes informes” europeos y las políticas sectoriales comunitarias para dotarlos de una dimensión territorial y urbana; y por otro, fortalecer la gobernanza territorial en la UE y en los Estados miembros.

La Agenda Territorial y su programa de acción también sirvieron de base para la elaboración del Libro Verde sobre la cohesión territorial, publicado en 2008 por la Comisión Europea. Dicho documento recogería algunas de las cuestiones claves en el debate sobre lo que debería ser una posible ordenación del territorio de escala europea, como el alcance y la escala de la intervención europea en materia territorial, la mejora de la cooperación territorial, la definición de la propia cohesión territorial, o la coordinación entre políticas, entre otras cuestiones.

El programa de acciones de las Azores se extendió hasta la presidencia húngara del Consejo Europeo en 2011, año en el que se publicó la revisión de la Agenda Territorial, un documento conocido como Agenda Territorial Europea 2020.

La nueva ATE 2020 fue adoptada en el Consejo Informal de Ministros celebrado en Gödöllő, Hungría, en mayo de 2011. Como preparación previa, en semestre anterior se había constituido una “Task-Force on Decision Making”, un grupo de trabajo cuyo cometido era el de recabar referencias y aportaciones específicas de distintas Instituciones Europeas (Comisión, Parlamento, Comité de las Regiones, etc.) sobre su papel en el proceso de construcción de la cohesión territorial.

El documento que se publicó en mayo de 2011 se tituló finalmente “Agenda Territorial de la Unión Europea 2020. Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas”, y su primer punto venía de nuevo encabezado por una alusión directa a la cohesión territorial como objetivo común (CE, 2011). Por lo tanto, la ATE 2020 supuso otro paso hacia la consolidación de la cohesión territorial como objetivo esencial de la UE y como política estrechamente ligada a la ordenación del territorio. Impulsa una mayor territorialización de las políticas, una adopción de la perspectiva local

en la aplicación de las mismas, a partir de la cuál impulsar procesos de cohesión territorial en las escalas local, regional y estatal.

Por otra parte, en la misma reunión de adopción de la ATE 2020 los Ministros responsables de la ordenación del territorio solicitaron a la Presidencia polaca entrante continuar los esfuerzos de definición del futuro de ESPON, abriendo el debate sobre una serie de orientaciones principales en torno a los aspectos institucionales, organizativos, procedimentales y temáticos que han de determinar el futuro de ESPON más allá de 2013.

Tabla III.7: Etapas generales de la política territorial de la UE

 1975 – 1989	<i>La toma de conciencia sobre la dimensión europea de la ordenación del territorio tarda en manifestarse. Lo que en un principio se limita a una simple reducción de los desequilibrios, a partir del Acta Única comienza a adquirir una perspectiva territorial.</i>
 1990 - 1999	<i>Tras largos años de negociación, ve la luz una estrategia de ordenación del territorio europeo. Por primera vez se establecen una directrices generales de ordenación para la UE y los Estados miembros.</i>
 2000 - 2007	<i>Evoluciones diferenciadas entre Comisión y Estados miembros. Frente a la apuesta por la competitividad de las instituciones europeas, los Estados tratan de adoptar la ETE y entablan nuevos diálogos que culminarán con la aprobación de la Agenda Territorial Europea.</i>
 2008 - 2013	<i>Reaparece el interés comunitario por el territorio, hacia una visión convergente entre Comisión y Estados miembros. La Comisión publica el Libro Verde sobre la cohesión territorial, gracias a las presiones del parlamento y la interpelación hecha en la Agenda Territorial.</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de Salez (2009)

A modo de resumen (ver Tabla III.7), podemos afirmar que si bien en los primeros años de la Comunidad Europea no existió un interés explícito por regular la ordenación del territorio a escala europea, a partir del Acta Única la política regional comenzaría a adoptar una cierta perspectiva territorial, cumpliendo funciones que corresponden a la ordenación del territorio. En los años noventa, la actividad más importante se dio en torno a la gestación de la Estrategia Territorial Europea, que vería la luz en 1999, pese a que tanto su elaboración como su aprobación tuvieron un carácter meramente informal desde el punto de vista jurídico. Después de la aparición de la ETE, en el seno de la Unión Europea se produjo un cierto detenimiento en materia territorial, que se reactivaría gracias a la introducción del nuevo objetivo de la cohesión territorial, protagonista del documento Agenda Territorial de la UE y su posterior revisión ATE 2020.

7.2 La política territorial europea en la actualidad

Actualmente, la UE sigue sin poseer competencias en lo que se refiere a poner en marcha políticas propiamente territoriales. Sin embargo, como ya se ha apuntado en el capítulo 5, la distribución de las competencias en la UE es una cuestión compleja y pese a esta carencia, es una realidad que la UE despliega políticas con un gran impacto territorial. Asimismo, las instituciones comunitarias están emprendiendo ciertas acciones que revelan una voluntad decidida de llevar a cabo una ordenación territorial de ámbito comunitario (González-Varas, 2004), especialmente a través de la política de cohesión. Así, la ordenación del territorio es una de las políticas que están siendo objeto de apropiación cada vez mayor por parte de la UE, sustrayendo un cierto grado de soberanía en la materia a los Estados miembros.

Por una parte, existe por fin una tendencia en la UE hacia una mayor integración de las políticas sectoriales (Benabent, 2006). Se aprecia una toma de conciencia en relación a adoptar una visión territorial para que la aplicación de las políticas comunitarias sea más adecuada y eficaz. Del mismo modo, la adopción de una visión territorial es una condición necesaria para la cohesión territorial, que la UE sitúa ahora al mismo nivel que la cohesión social y económica. En las instituciones comunitarias parece haberse concluido que deben superarse definitivamente los efectos negativos de una planificación de carácter sectorial y descoordinada, así como de la falta de competencias en materia territorial. Para ello la UE entiende que la política de

ordenación del territorio debe desarrollarse en el marco de una coordinación abierta y voluntaria como la que propone la Estrategia Territorial Europea.

Por otra parte, los documentos publicados por la UE y por el Consejo de Europa, que pretenden servir de guía para la ordenación del territorio europeo, representan un marco de referencia importante para los Estados y ya han empezado a influir en la planificación territorial a escala estatal y regional a lo largo de Europa, y ello a pesar del carácter no vinculante de dichas publicaciones. La influencia ejercida por la Estrategia Territorial Europea ha sido probablemente la más importante y sin duda la más estudiada, y a ello se sumará también el presente trabajo, que pretende estudiar asimismo otros documentos de referencia provenientes de la escala europea, como se detallará en posteriores capítulos.

Según algunos autores (Janin, 2005), no obstante, hay que admitir que la Estrategia Territorial Europea ha quedado obsoleta y prácticamente no tiene utilidad alguna a día de hoy, aunque sólo fuera porque no representa las perspectivas de los 28 Estados miembros actuales. De hecho, en el momento de la aprobación de la ETE la UE estaba formada por tan sólo 15 países miembros, lo que significa que el territorio europeo y los retos para la ordenación del territorio son completamente diferentes respecto a cuando se aprobó la ETE. Por otra parte, tampoco parece probable una revisión o siquiera una simple actualización del documento de Potsdam, por lo que parece existir el riesgo de que las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión acaben sustituyendo a la propia ETE, más que contribuir a su proceso de renovación. En cualquier caso, es innegable que gracias a la aportación de documentos como la ETE se ha reconocido la necesidad de una planificación territorial europea, no sólo porque ésta se ha convertido en algo tangible, sino también porque, a pesar de ello, aún no está claro su significado institucional.

Por último, una de las plasmaciones más importantes de la ordenación territorial llevada a cabo a escala europea es la cooperación transfronteriza (a la que tanto se alude en los documentos citados) entre los diversos países y regiones de la Unión. Cabe recordar que en el marco de la Unión Europea la cooperación transfronteriza entre países y regiones se promueve a través de la iniciativa comunitaria Interreg, destinada a que regiones de distintos países miembros trabajen juntas en proyectos comunes. Los proyectos transfronterizos tienen una gran repercusión espacial, por lo que obligan a

una consideración transnacional del territorio, trascendiendo el propio Estado. De este modo, la planificación territorial se hace cada vez más de forma conjunta entre los diferentes países europeos (González-Varas, 2004). Asimismo, cabe mencionar que la iniciativa Interreg ha adoptado, en el último periodo de programación (2007-2013), un enfoque de planificación más estratégico, con el que se pretende reforzar la competitividad, el empleo y la capacidad de atracción de las regiones. Este programa constituye un buen ejemplo de la nueva visión territorial adquirida por las nuevas iniciativas europeas, que se aproxima notablemente a la planificación estratégica alejándose de la planificación tradicional reguladora de usos del suelo, que difícilmente tendría cabida en la UE sustrayendo competencias a los Estados y las regiones.

Los tres aspectos recientemente descritos (las políticas sectoriales de la UE, los documentos sobre ordenación territorial y la cooperación transfronteriza) dan cuenta de la realidad en la que se enmarca actualmente la ordenación del territorio en la Unión. A pesar de no ser una política afianzada a escala europea, en la que la UE teóricamente no tiene poder de intervención (en términos legales), los hechos revelan una realidad diferente. Todo apunta a que la intervención de la Unión Europea sobre el territorio es cada vez mayor.

Uno de los cambios más importantes que ha tenido lugar en los últimos años en relación a la ordenación territorial ejercida de manera informal por la Unión es la consolidación de la política de cohesión territorial, que se ha convertido ya en uno de los principales objetivos de la UE, y bajo el enfoque del *aménagement du territoire* francés, podría suponer una capacidad de actuación real en materia territorial por parte de la UE. La esencia del *aménagement du territoire* es la voluntad de ordenar el territorio en su conjunto, tratándose simplemente de una manifestación del actual paradigma del desarrollo regional. Pese a que todavía no existe una definición oficial de la cohesión territorial (como se ha puesto de manifiesto en el apartado del marco conceptual), el mensaje constantemente repetido desde las instancias europeas es que ésta es complementaria a los objetivos de cohesión económica y social, así como al desarrollo equilibrado de la UE. Lo que parece desprenderse de los documentos europeos es el surgimiento de un conjunto de políticas en torno a la cohesión territorial, construido sobre las clásicas políticas regionales redistributivas, a las cuáles se añade la consecución de la competitividad, el desarrollo endógeno, la sostenibilidad y la buena gobernanza (Faludi, 2009); todos ellos conceptos estrechamente relacionados con la

ordenación del territorio. La publicación de la ATE y la ATE 2020 han seguido claramente esta línea, pero antes incluso de su aparición la mayor parte de los y las planificadoras parecían apostar por que la “próxima ETE” sirviera para perseguir el objetivo de la cohesión territorial para bien de la Comunidad Europea (Janin, 2005). Incluso desde el propio observatorio ESPON se admitía que, debido al bajo nivel de reconocimiento obtenido por la ETE en las instituciones comunitarias, era poco probable que ésta figurase en la futura política territorial de la UE (ESPON, 2006). En su lugar, la cohesión territorial ha ganado terreno desde su primera aparición en 2001 y, en cierta medida, ha llegado a sustituir a la propia ETE. Si bien el impacto de la ETE sobre la ordenación del territorio europea y de los países miembros ha sido probablemente más profundo, no hay que olvidar que la cohesión territorial constituye una política en la que la Unión posee competencias y asignación presupuestaria, por lo que su papel en la futura ordenación europea puede ser determinante. Habida cuenta de que la ordenación del territorio como competencia jurídica europea no es una idea de amplia aceptación, la cohesión territorial (convertida ya oficialmente en objetivo común de la Unión) podría responder a las mismas finalidades, como la apuesta por la gobernanza territorial y por el enfoque integral y la coordinación de las políticas. Tanto es así que la cohesión territorial aparece ya como concepto esencial de varios documentos con gran relevancia territorial, como las Directrices Estratégicas para los Fondos Estructurales para el periodo 2007-2013 o la ya mencionada Agenda Territorial Europea. El último documento relacionado directamente con la ordenación territorial europea hasta la fecha, la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020, también sigue profundizando claramente en esta tendencia, puesto que remarca la cohesión territorial como objetivo común, establece una serie de mecanismos para su aplicación y anima a los Estados miembros de la UE a contribuir a su desarrollo.

En efecto, una de las conclusiones a la que podemos llegar tras examinar la evolución sufrida por ambas políticas hasta el día de hoy, es que actualmente la política regional o de cohesión y la política territorial están separadas por una frontera realmente difusa. Si bien en su nacimiento la política de cohesión carecía de un enfoque territorial propiamente dicho (sino que tenía una función meramente redistributiva), la evolución seguida en los últimos años, especialmente tras la introducción del concepto de cohesión territorial en los sucesivos tratados y documentos oficiales de la UE, muestra una marcada tendencia a la territorialización de la política de cohesión. Es más, la Comisión Europea parece haber adoptado una concepción tal de la cohesión territorial

(próxima al *aménagement du territoire* francés) que podría equipararse a una verdadera política de ordenación del territorio a escala europea, por lo que es ciertamente difícil hacer una distinción clara entre lo que constituyen iniciativas de cohesión territorial y de ordenación territorial (ver Figura III.15).

Por otro lado, un aspecto importante de los cambios que están teniendo lugar en la aplicación de la política de cohesión es su atención cada vez mayor a la competitividad de las regiones, en lugar de la lucha contra los desequilibrios. Mediante la adopción de la Estrategia de Lisboa³⁵ en marzo del 2000 (plan de desarrollo cuyo objetivo estratégico es convertir la economía de la UE en la economía más competitiva y dinámica del mundo), se apuesta por introducir una serie de orientaciones estratégicas en todos aquellos programas que se benefician de la política de cohesión, como mejorar el atractivo de los Estados y regiones o promover la innovación y la iniciativa empresarial. Así, la Estrategia de Lisboa, que es un plan estrechamente ligado al crecimiento económico y la competitividad, incorpora sus propias condiciones a las intervenciones de la política de cohesión.

De este modo, se constata también la estrecha relación que une a la política de cohesión de la UE (y, por extensión, la a política territorial) con la mencionada Estrategia de Lisboa, como muestran las tendencias reveladas en los últimos años. En las reuniones informales de Ministros de ordenación del territorio que tuvieron lugar en Róterdam (2004) y Luxemburgo (2005), como encuentros preparatorios de la posterior Agenda Territorial Europea, se asumió abiertamente el propósito de dotar a la Estrategia de Lisboa de una dimensión territorial, es decir, de traducir la Estrategia de Lisboa-Gotemburgo en clave territorial combinándola con los objetivos y la estrategia de la ETE (ver Figura III.14). Combinando estas estrategias con el triángulo de objetivos de la ETE, los objetivos de Lisboa serían los encargados de incidir en los ámbitos social y económico, mientras que los objetivos de Gotemburgo tratarían de incidir en la coordinación de ambas esferas con la esfera medioambiental.

³⁵ El Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001 añadiría una supuesta dimensión ecológica a los objetivos de Lisboa, por lo que posteriormente se le haría referencia frecuentemente como la Estrategia de Lisboa-Gotemburgo.



Figura III.14: Triángulo de objetivos de la ETE combinado con las Estrategias de Lisboa y Gotemburgo

Fuente: A partir de Comisión Europea (1999a) y Farinós (2009)

El propósito de dotar a la Estrategia de Lisboa-Gotemburgo de dimensión territorial tuvo una primera plasmación en la aprobación de la propia Agenda Territorial Europea. Este documento puede darnos una idea de lo que entiende la Unión que debe ser el objetivo de la ordenación del territorio a escala europea, ya desde su propio subtítulo: “*Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*”. Posteriormente, en el segundo párrafo del texto se declara explícitamente que la ATE “*apoya las estrategias complementarias*” de Lisboa y Gotemburgo (CE, 2007: 1). A lo largo de todo el documento se hacen continuas alusiones al “*crecimiento económico sostenible*” como uno de los principales objetivos de la Agenda. La diversidad de las regiones europeas es interpretada como un factor potencial para el crecimiento económico y la creación de empleo. La ATE 2020 sigue también esta tendencia, citando en este caso el “*crecimiento inteligente, sostenible e integrador*” y apostando por “*aprovechar los puntos fuertes y factores específicos que contribuyen a la competitividad de los territorios*” (CE, 2011: 4). La ATE 2020 está claramente inspirada en la Estrategia Europa 2020 (que precisamente habla de construir una economía inteligente, integradora y sostenible para la UE), y emplaza insistentemente a los territorios a hacer realidad sus objetivos. La Estrategia 2020 fue adoptada en el Consejo Europeo de 2010, y vino a sustituir a la anterior Estrategia de Lisboa, erigiéndose en el nuevo plan de crecimiento para la presente década con el fin de conseguir un desarrollo integral que vuelva a situar a la Unión Europea en una posición de liderazgo mundial a nivel económico y social. El núcleo de la Estrategia 2020 sigue siendo el crecimiento económico, más aún cuando su

aprobación se produjo en pleno periodo de crisis económica en la UE, y se aferra al aumento del PIB como motor del desarrollo.

La aplicación de la Estrategia de Lisboa y la posterior Estrategia 2020 por parte de los países miembros de la Unión se ha convertido en la principal prioridad de la agenda comunitaria en los últimos años; es por ello que, para obtener unos mejores resultados en su aplicación, ha aparecido la necesidad de una mayor territorialización de las estrategias económicas y una mejora de la gobernanza territorial entre los distintos niveles institucionales (Farinós, 2008). El reto actual consiste en que las políticas públicas se puedan adaptar al territorio y no a la inversa. La UE es consciente de que su propia competitividad económica se basa sobre la optimización del capital territorial específico de cada región y de la capacidad de movilizar los recursos a nivel estatal y comunitario (incluida la política de cohesión). Por tanto, la dimensión territorial de las estrategias económicas conduce, en definitiva, al reforzamiento del capital territorial de las ciudades y regiones. Este hecho, sin lugar a dudas, tiene su reflejo en los instrumentos y estrategias territoriales que desarrolla la Unión, tanto en su política regional o de cohesión como en su política territorial.

En la Figura III.15 se muestra, efectivamente, la manera en que se superponen la política territorial, la de cohesión y las Estrategias de Lisboa-Gotemburgo y Europa 2020, según la tendencia más reciente mostrada por las políticas de la Unión Europea. Como hemos mencionado, la línea que separa la política de cohesión de la política territorial es cada vez más fina, ya que la búsqueda de la cohesión territorial podría asimilarse en gran medida a una verdadera ordenación del territorio. Asimismo, ambas políticas han sido orientadas al servicio de las estrategias económicas de Lisboa-Gotemburgo y Europa 2020, de manera que el objetivo último es aumentar la competitividad y el dinamismo de la economía europea, a través de la puesta en valor de la diversidad territorial, en el caso de la política territorial (como muestran la ATE y la ATE 2020), o mediante la movilización de recursos hacia polos de competitividad, que se hace posible gracias al Fondo de Cohesión de la política regional.



Figura III.15: Convergencia entre política de cohesión, política territorial y estrategias económicas de la Unión (Lisboa-Gotemburgo y Europa 2020)

Fuente: Elaboración propia

Así, desde la aprobación de la Estrategia de Lisboa y su sucesora Europa 2020, el reto fundamental que se persigue con el fortalecimiento de la cohesión territorial es mejorar el capital territorial y el potencial de las regiones europeas (Camacho y Melikhova, 2010), además de promover la integración territorial (por ejemplo mediante sinergias y clusters transeuropeos de actividades competitivas y de innovación). La importancia del concepto “capital territorial”, de clara vocación neoliberal, fue definida por primera vez por la OCDE en 2001³⁶, que consideraba que sus componentes pueden contribuir a conseguir ganancias en productividad y generar crecimiento económico. De este modo, las políticas públicas que combaten las disparidades se convierten en políticas que buscan maximizar las ventajas competitivas de las regiones, en armonía con lo que dictan las estrategias económicas de la Unión.

En suma, podemos afirmar que la aparición del concepto de cohesión territorial como sustituto de la ordenación territorial, que se ha impuesto progresivamente en los debates

³⁶ Publicación “OECD Territorial Outlook” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

y documentos europeos, encarna una estrategia de la Comisión Europea para franquear la falta de competencias comunitarias en materia territorial (Salez, 2009), una estrategia favorecida por el alto grado de complejidad que caracteriza el sistema político-jurídico comunitario. La política de cohesión, en la que la UE posee competencias y capacidad de financiación, no ha quedado al margen del fortalecimiento de los objetivos económicos llegados de la mano de la Estrategia de Lisboa y la posterior Estrategia 2020, las cuáles han introducido una serie de condicionantes estratégicos para las actuaciones de la política de cohesión.

Por otro lado, más allá de la importante irrupción de la política de cohesión como alternativa oficial a la política de ordenación del territorio, ha tenido lugar un lento proceso de creación de una cultura común de ordenación territorial tanto en el seno de las instituciones comunitarias como en el conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea, proceso que sin duda no ha finalizado. En dicho proceso, han jugado un rol central los diferentes documentos relacionados con la ordenación territorial que se han ido publicando desde las instancias europeas, tanto desde la UE como desde el Consejo de Europa. Estos documentos han representado, en mayor o menor grado, una guía o marco de referencia para los sistemas de planificación de las escalas inferiores. Si bien ya han sido enumerados cronológicamente en este mismo capítulo, en el siguiente capítulo se procederá a analizar algunos de ellos con mayor detenimiento, puesto que constituyen la base sobre la cuál se pretende estudiar la influencia de las orientaciones europeas en la ordenación territorial del Estado español.

CAPÍTULO 8 – DOCUMENTOS EUROPEOS QUE MARCAN EL CAMINO

Como se ha mencionado anteriormente en este mismo trabajo, a pesar de la falta de competencias en la materia la UE y el Consejo de Europa han venido publicando en los últimos años diversos documentos que pretenden servir de guía para ordenar el territorio europeo y fomentar un desarrollo sostenible. La Carta Europea de Ordenación del Territorio fue un documento pionero e innovador en el momento de su publicación, allá en 1983, pero desde entonces otros documentos han cogido el relevo y han seguido dando pasos hacia una posible política territorial europea. Ninguno de los documentos sobre ordenación del territorio publicados por la UE ni por el CdE tienen carácter vinculante, pero sin embargo representan un marco de referencia importante para los Estados miembros, las regiones y las ciudades que forman parte del territorio europeo. De hecho, la influencia de la escala europea en la planificación territorial de los niveles inferiores es cada vez mayor, como se demostrará en el siguiente capítulo, de manera que algunos autores han acuñado el término de una “europeización” de la ordenación del territorio. Pues bien, la publicación de documentos guía (estrategias, esquemas, principios, etc.) por parte de las instancias europeas y su incorporación a las diversas escalas administrativas inferiores constituye una de las muestras más representativas de ese proceso de “europeización” de la ordenación territorial.

Ya se ha argumentado en apartados anteriores que la falta de competencias en materia de ordenación territorial no supone un total impedimento para la aplicación y la eficacia de los documentos publicados desde los órganos europeos, especialmente en lo que se refiere a los textos de la UE (que pueden ser considerados marcos orientativos informales). Bien al contrario, algunos de ellos están teniendo una incidencia notable en los Estados miembros, en sus políticas y sus sistemas de planificación.

Hemos citado, en el capítulo anterior, toda una serie de textos, cartas, programas o documentos en general que se han originado a partir de reuniones más o menos formales de diversos órganos europeos. Si bien cada uno de ellos ha podido tener un cierto impacto en las escalas inferiores de ordenación, en el presente trabajo se ha considerado que, por su aportación significativa y/o su huella sobre la ordenación del

territorio en las distintas escalas, los documentos europeos que merecen ser estudiados en mayor profundidad son los siguientes:

- 1) La Estrategia Territorial Europea
- 2) Los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Territorio Europeo
- 3) El Convenio Europeo del Paisaje
- 4) La Agenda Territorial de la Unión Europea

Estos y otros documentos provenientes de las instancias europeas pueden ser considerados relevantes para la ordenación y planificación del territorio. En esta línea podríamos citar también otras publicaciones como los diversos informes sobre Cohesión, la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, la Carta Europea de Ordenación del Territorio, etc. No obstante, los documentos seleccionados para el presente trabajo son de naturaleza más o menos *planificadora* del territorio, a diferencia de otras publicaciones. En el caso del Convenio Europeo del Paisaje, pese a no tratarse de un plan o directriz, su importancia radica en su capacidad de influir sobre el aspecto jurídico y administrativo de la ordenación del territorio, ya que propone incluir el paisaje en las leyes y planes que regulan las intervenciones sobre el territorio. De hecho, como veremos, el Convenio ya ha dado algunos frutos en el Estado español y se han dado los primeros pasos fundamentales para la inclusión del paisaje en las políticas territoriales.

En resumen, los cuatro documentos citados han sido seleccionados para este trabajo fundamentalmente por su relevancia en materia de ordenación territorial, así como por tener una presencia significativa en la agenda política europea, por su aportación política y científica y su impacto tanto en el ámbito académico como el institucional, sea a escala europea que en los Estados miembros y regiones. En efecto, el impacto de dichos documentos en los sistemas de planificación del Estado español será justamente el objeto de estudio de próximos apartados. Por ello, el análisis inicial de los documentos europeos representa el fundamento de la siguiente parte de la tesis, que se basa en averiguar el impacto que han dejado las orientaciones europeas en la planificación territorial de las Comunidades Autónomas españolas.

En este sentido, hemos de mencionar que se ha dado preferencia al estudio de la ATE en lugar de la ATE 2020 precisamente porque este último documento es una publicación

muy reciente, por lo cuál es demasiado temprano para valorar su impacto en los sistemas de planificación españoles. De hecho, en el Estado español no se ha aprobado ningún plan territorial autonómico con posterioridad al año 2011, fecha de publicación de la ATE 2020, por lo que hoy por hoy resulta imposible valorar su influencia en los planes regionales. Además, la ATE 2020 constituye una revisión de la anterior Agenda Territorial, y si bien introduce algunos cambios o nuevas terminologías, sus fundamentos vienen a ser muy similares. Por ello, en esta investigación se ha dado prioridad, como decíamos, al estudio de la Agenda Territorial publicada en 2007.

Los cuatro documentos sujetos seguidamente a análisis son también relativamente recientes, siendo aún vigentes los objetivos y conceptos que en ellos se expresan. Sin embargo, tienen la suficiente antigüedad como para haber dejado una huella, desde su publicación hasta el día de hoy, sobre los sistemas de planificación de los diversos países europeos, incluido el Estado español.

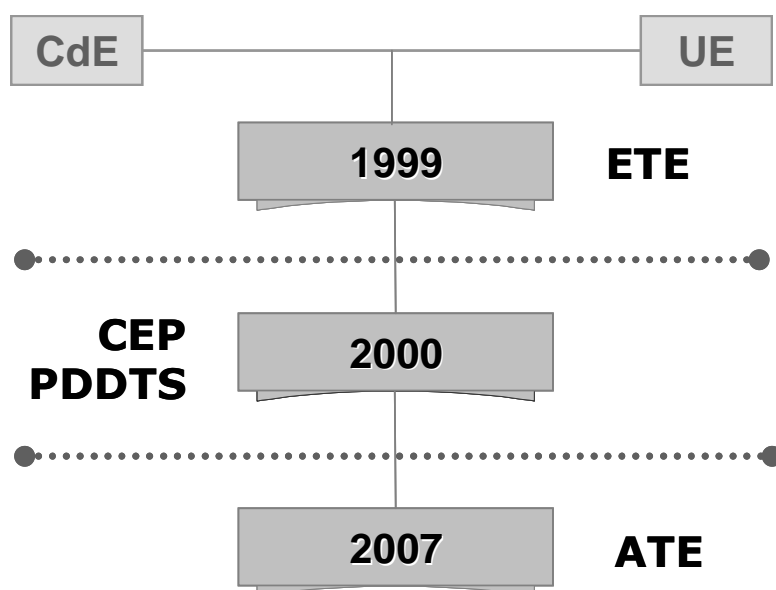


Figura III.16: Cronología de la publicación de los diversos documentos sobre ordenación territorial por parte de la UE y el CdE

Fuente: Elaboración propia

A continuación se tratará de realizar una descripción resumida (indicando sus objetivos, estructura y contenido) y una breve evaluación de cada uno de ellos, y se realizará una valoración preliminar del impacto que han tenido sobre la planificación territorial, actuando como marcos de referencia para los Estados y regiones, y para la propia Unión Europea.

8.1 La Estrategia Territorial Europea

La *Estrategia Territorial Europea* es un documento acordado por los Ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam, en mayo de 1999. Por lo tanto, nació como una iniciativa intergubernamental, partiendo de la voluntad de los países miembros de la UE. El título completo del documento es: “*ETE Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*”. También es conocida como *Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio* (PEOT) o *Esquema de Desarrollo del Espacio Comunitario* (SDEC por sus siglas en francés, ESDP en inglés).

La ETE define por primera vez los grandes objetivos de política territorial de la Unión Europea, que en el momento del lanzamiento de ésta contaba con 15 miembros. Con la adopción de la ETE, los Estados miembros y la Comisión Europea acuerdan unos modelos y objetivos territoriales comunes para el desarrollo futuro del territorio de la Unión. Pretende servir de marco para las políticas sectoriales con repercusiones territoriales, tanto de la UE como de los Estados miembros, así como para las autoridades regionales y locales.

Una característica importante de la ETE es que no establece nuevas competencias a nivel de la UE, es decir, no tiene status jurídico, sino que sirve como mero marco de orientación. No obstante, la ausencia de competencias en ordenación del territorio no significa que la ETE no tenga ningún efecto. Ésta, como instrumento, opera al menos en dos direcciones:

- 1) Integrándose de manera transversal en las distintas políticas comunitarias: la incorporación de la dimensión territorial a las distintas políticas sectoriales significa, por un lado, que la ordenación territorial debe ser tenida en cuenta por las resoluciones comunitarias. Y por otro, asegura una cierta efectividad de los criterios y estrategias establecidas en la ordenación territorial europea, por su integración en políticas e instrumentos sobre los que sí tiene competencia la Unión.
- 2) Incorporando los criterios señalados en la ETE en las políticas de ordenación del territorio de los Estados miembros y sus regiones: esta adopción de los criterios y

objetivos europeos en las escalas inferiores es, precisamente, a lo que nos hemos referido anteriormente como la “europeización” de la ordenación del territorio.

La necesidad de elaborar una herramienta como la ETE surgió a partir del proceso de integración europeo, en el que se corría el peligro de que las disparidades regionales aumentaran y las políticas uniformizaran las identidades locales y regionales, tan diversas en el reducido espacio de la Unión. En el texto se reconoce que la UE presenta desde su nacimiento graves desequilibrios económicos, y que su patrimonio cultural y natural está en peligro debido a los procesos de modernización económica y social. Según las reflexiones de los ministros responsables de la ordenación del territorio, los proyectos de desarrollo de los distintos Estados miembros se complementarían mejor si se orientaran hacia objetivos comunes.

La ETE supuso un avance importante en materia de ordenación territorial y desarrollo regional en la Unión Europea. Hasta su aprobación en 1999 no existía ningún instrumento a escala europea capaz de aglutinar y dar coherencia a las distintas políticas regionales y sectoriales de la Unión, por lo que la aprobación de la ETE puede considerarse un hecho histórico para la ordenación territorial europea.

8.1.1 Objetivos

La Estrategia Territorial Europea se ajusta al objetivo comunitario de procurar un desarrollo equilibrado y sostenible para la Unión Europea, especialmente mediante el refuerzo de la cohesión económica y social (artículo 2 del título I del Tratado de la UE modificado por el Tratado de Ámsterdam).

En línea con lo marcado por el Informe Brundtland de las Naciones Unidas, aboga por un desarrollo sostenible que implique también armonizar las exigencias sociales y económicas del desarrollo con las funciones ecológicas y culturales del territorio. En definitiva, los tres grandes objetivos políticos que se atribuye la ETE y que derivan de la búsqueda de la sostenibilidad económica, social y ambiental son los siguientes:

- 1) Cohesión económica y social
- 2) Conservación y gestión de los recursos naturales y del patrimonio cultural

3) Competitividad más equilibrada del territorio europeo.

Según expresa el triángulo de objetivos de la ETE (ver Figura II.2 mostrada anteriormente), han de armonizarse los objetivos de desarrollo, equilibrio y conservación. Una política centrada unilateralmente en el equilibrio provocaría el debilitamiento de las regiones económicamente más fuertes, además de aumentar la dependencia de las más atrasadas. El desarrollo por sí solo provocaría el aumento de las disparidades regionales. Por último, una insistencia excesiva en la protección aumentaría el riesgo de estancamiento, porque las tendencias modernizadoras podrían verse frenadas (CE, 1999a). De ahí que se hable de la armonización de los objetivos y de un desarrollo equilibrado.

8.1.2 Estructura y contenidos

El documento de la Estrategia Territorial Europea firmado en 1999, que consta de 96 páginas, está dividido en dos grandes partes:

Parte A: Para un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE: La contribución de la política de desarrollo territorial. En esta primera parte se establecen los aspectos de carácter político del documento, los objetivos, las orientaciones y recomendaciones y sus posibles formas de aplicación. Así, está estructurada en 5 capítulos:

1. El enfoque territorial a nivel europeo.
2. La influencia de las Políticas de la Comunidad sobre el territorio de la UE.
3. Objetivos y opciones políticas para el territorio europeo.
4. La aplicación de la ETE.
5. La ampliación de la UE: Un nuevo desafío para la política europea de Ordenación del Territorio.

Parte B: El territorio de la UE: Tendencias, perspectivas y retos. Esta parte se centra más en el análisis, aporta algunos datos y características del territorio europeo analizando las tendencias de su desarrollo. Esta parte se encuentra dividida en cuatro capítulos:

1. Características y tendencias del desarrollo territorial de la UE.
2. Temas importantes para el desarrollo territorial a nivel europeo.
3. Programas y directrices para un desarrollo territorial integrado.
4. Datos básicos de los países candidatos a la adhesión y los Estados Miembros

A) *Para un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE: La contribución de la política de desarrollo territorial.*

En primer lugar, el texto describe qué es la ETE, sus objetivos y cómo fue su proceso de elaboración. El estudio termina considerando las perspectivas de futuro que tiene el proceso de “europeización” de la ordenación territorial.

La UE se prepara para competir con los Estados Unidos y por eso la ETE se encarga de comparar el territorio compacto que son los EEUU con la forma diferenciada de la Unión Europea (Faludi, 2004). También, a diferencia de los EEUU, en Europa “*sólo hay una gran zona geográfica destacada de integración en la economía mundial*”, que es el núcleo central de la UE (CE, 1999a: 21).

La ETE parte de la realidad de la existencia de peculiaridades territoriales y de disparidades muy pronunciadas entre los territorios que componen la Unión Europea, y que la Comunidad debe tratar. El documento considera dos puntos de partida fundamentales en la consideración del territorio a escala comunitaria: en primer lugar, la existencia de desigualdades territoriales entre las regiones de la Unión Europea, y en segundo lugar, el impacto de las políticas comunitarias en el desarrollo y su necesaria coordinación.

Como razón de ser de la ETE se esgrime mejorar el equilibrio entre la competitividad y la cooperación entre los diferentes territorios, para lo que se propone el fomento de la colaboración entre las entidades territoriales, entre las políticas sectoriales que tengan impacto territorial, y entre los diferentes niveles gubernativos que tengan competencia sobre el mismo territorio.

Asimismo se recuerda que ya en 1994 se acordaron los tres principios o directrices de la política de desarrollo territorial de la UE:

- El desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad
- La garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento
- El desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

Con un desarrollo de un sistema urbano policéntrico y más equilibrado se pretende evitar la concentración excesiva de la riqueza y de la población en el núcleo central de la Unión Europea, permitiendo que se aproveche plenamente el potencial económico de todas las regiones. Igualmente, existe la necesidad de comunicación eficaz de las ciudades y áreas metropolitanas no sólo con la economía mundial, sino también entre sí y con sus zonas de influencia. La mejora en el funcionamiento de los transportes y en el acceso a las telecomunicaciones son factores esenciales de la promoción de un desarrollo policéntrico y suponen un refuerzo de la competitividad de las regiones periféricas o las menos favorecidas, y por tanto, de la cohesión económica y social. Igual importancia que el acceso a las infraestructuras tiene el acceso al conocimiento, porque los mercados de empleo y los centros de producción y servicios necesitan sistemas dinámicos de innovación, una transferencia eficaz de tecnología e instituciones para la cualificación de los trabajadores. Por último, la naturaleza y el patrimonio cultural constituyen un factor económico de importancia creciente para el desarrollo del territorio, ya que la calidad de vida tanto en las ciudades y sus alrededores, como en el medio rural influye de manera creciente en la implantación de las empresas. Además, los atractivos naturales y culturales son esenciales para el desarrollo del turismo.

En el segundo capítulo, se subraya que las políticas sectoriales comunitarias con dimensión territorial tienen cada vez más influencia sobre las políticas nacionales y regionales, y por tanto sobre el propio desarrollo territorial de la UE. Sus efectos se derivan de las acciones que modifican las estructuras, los usos del suelo, el desarrollo económico y social e, incluso, los paisajes.

En el capítulo 3 se presentan 60 opciones políticas de muy diversa índole. Apoyándose en los grandes campos de actividad, las orientaciones se agrupan en tres niveles:

- 1) Hacia un mejor equilibrio del sistema de ciudades y una nueva relación entre la ciudad y el medio rural.
- 2) Hacia un equilibrio en la accesibilidad a las infraestructuras y conocimientos.
- 3) Hacia una gestión y desarrollo prudente del patrimonio natural y cultural.

Cada uno de los niveles se divide en varios subniveles (Tabla III.8), que constituyen los grandes objetivos políticos del documento, de los cuáles se extraen las diferentes opciones políticas por las que apuesta la ETE.

Tabla III.8: Objetivos políticos y opciones para el territorio europeo

Desarrollo territorial policéntrico y nueva relación entre el campo y la ciudad	Acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento	Gestión prudente de la Naturaleza y el patrimonio cultural
Desarrollo Territorial policéntrico y equilibrado de la Unión Europea	Un planteamiento integrado para mejorar la conexión a las redes de transporte y el acceso al conocimiento	Naturaleza y patrimonio cultural como potenciales de desarrollo
Ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas	Desarrollo policéntrico: modelo para una mejor accesibilidad	Conservación y desarrollo del patrimonio natural
Desarrollo endógeno, diversidad y eficacia de los espacios rurales	Utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras	Gestión de los recursos hídricos: un reto para el desarrollo territorial
Asociación entre el campo y la ciudad	Difusión de la innovación y el conocimiento	Gestión creativa de los paisajes
		Gestión creativa del patrimonio cultural

Fuente: elaboración propia a partir de la ETE (CE, 1999a)

El capítulo 4 versa sobre la forma de aplicación de la ETE, y especifica varios tipos de acciones deseadas, todas ellas de carácter voluntario. Al fin y al cabo, como ya se ha dicho, la ETE no es más que un marco orientativo común. Se dedica mucha atención a la cooperación transnacional, respaldando repetidamente el programa Interreg. También se incide en que la cooperación entre políticas y administraciones es necesaria (Figura II.17) tanto en sentido horizontal (entre las diferentes autoridades) como vertical (entre las distintas escalas territoriales).

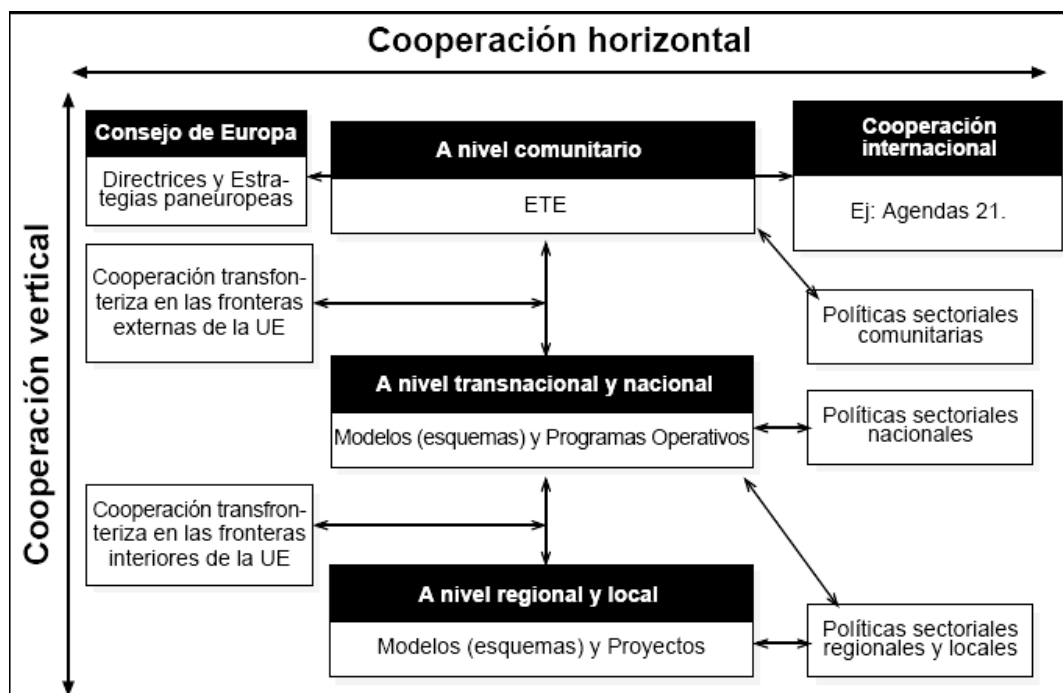


Figura III.17: Modalidades de cooperación en materia de desarrollo territorial según la ETE
Fuente: Comisión Europea (1999a)

El capítulo 5 es un breve análisis del impacto que ha tenido la ampliación de la Unión Europea. La ampliación establece un nuevo ámbito de referencia para el proceso de desarrollo de la ETE, lo que conlleva un planteamiento distinto en materia de ordenación del territorio, así como una cooperación con los países terceros que no prevén formar parte de la Unión Europea, especialmente con los nuevos Estados vecinos.

La coordinación territorial entre los países de reciente adhesión en el momento de aprobación de la ETE resulta tanto o más importante que en los quince Estados miembros que formaban parte de la UE en ese momento, afectando especialmente a tres aspectos: por una parte, los proyectos de adaptación de las infraestructuras transnacionales de transporte y la política comunitaria de transportes; por otra parte, las medidas de recuperación del medio ambiente, especialmente en las antiguas zonas industriales; y por último, las medidas de ajuste estructural en el medio rural. De este modo, la intensificación de la cooperación transfronteriza y transnacional en materia de ordenación del territorio reforzaría el proceso de integración del espacio de la ampliación.

B) *El territorio de la UE: Tendencias, perspectivas y retos.*

Esta segunda parte es un breve extracto del profundo y extenso trabajo desarrollado a lo largo de los últimos años en la búsqueda de indicadores para la evaluación del desarrollo territorial y metodologías comunes de análisis (Esteban, 2001). No obstante éstos no han quedado recogidos en el documento, que se limita a ofrecer las peculiaridades y características más importantes de la Unión Europea, divididas en cuatro campos de estudio: Características geográficas de la UE, Evolución demográfica, Tendencias económicas y Factores importantes en relación al medio ambiente.

El hecho es que para poder elaborar escenarios de desarrollo territorial a largo plazo la Unión Europea deberá evaluar las tendencias emergentes, sus factores impulsores y sus incidencias geográficamente diferenciadas, examinando cuestiones relativas a: los cambios y la distribución de la población, la globalización de la economía, el cambio en la estructura y la localización de las actividades económicas y del empleo, los cambios tecnológicos y la implantación de la sociedad de la información, las relaciones con los países terceros, etc.

Según el documento, los retos más importantes a los que se enfrenta la UE en los años siguientes a su aprobación son la lucha contra el desempleo, la integración social y la mejora del medio ambiente.

8.1.3 Evaluación

La ETE supuso una notoria evolución en el planteamiento del futuro desarrollo territorial de las regiones de Europa. A pesar de la falta de competencia comunitaria en materia de ordenación del territorio, con este documento se hizo constar la voluntad de los Estados miembros para lograr un acuerdo sobre el territorio y sus usos, logrando así un desarrollo sostenible y equilibrado de las regiones de la Unión Europea.

La principal virtud de la ETE reside en que, con ella, los Estados miembros de la Unión y la propia Comisión se comprometieron a asumir un enfoque territorial en sus políticas. Dicho compromiso implica la coordinación de diversas políticas con impacto territorial para cumplir los citados objetivos de la Comunidad en lo relativo a cohesión, sostenibilidad y sus efectos sobre el territorio (Faludi, 2003). Los criterios de ordenación

y desarrollo territorial establecidos en la ETE han dado claras muestras de su valor referencial, pues desde su aprobación en 1999 se ha convertido en elemento central de la discusión sobre los problemas territoriales a nivel europeo (Parejo, 2004). La ETE está presente en la política comunitaria, principalmente en la iniciativa Interreg. También fue presentada dentro de la Estrategia de Lisboa. En opinión de Farinós (2004: 45), la ETE representa el hito más importante de la ordenación del territorio en Europa hasta la fecha, aunque ésta *“no representa un punto y final, sino un peldaño más de un dilatado proceso todavía abierto”*. Todo parece indicar que el enfoque territorial ha echado raíces en Bruselas (Faludi, 2003), si bien es difícil valorar hasta qué punto se han resuelto favorablemente los inevitables conflictos entre las políticas sectoriales y la ordenación territorial.

Por otra parte, también se cuenta ya con experiencias de documentos inspirados en la ETE de otras escalas territoriales, es decir, estrategias territoriales regionales, estatales o transfronterizas que incorporan las directrices de la ETE. Así, a partir de la aprobación de la ETE los Estados miembros se han involucrado en el proceso de estudio y aplicación de la misma. Precisamente en este mismo trabajo se pretende analizar el grado de aplicación de la ETE (y otros documentos provenientes de la escala europea) en el Estado español.

La ETE se impuso rápidamente entre los y las especialistas de la ordenación del territorio como un laboratorio de análisis de conceptos comunes, tales como policentrismo, cohesión territorial, gobernanza o enfoque integral. A pesar de su estatus y su carácter poco operativo, ejercería un influencia notable sobre el fortalecimiento de la dimensión europea de multitud de estrategias y proyectos de ordenación nacionales y regionales. Merecen ser citados particularmente la Estrategia territorial nacional de Irlanda (a la que se sumaron más tarde Eslovenia y Portugal), el Plan territorial de Irlanda del Norte y el Esquema de desarrollo territorial de la región de Valonia. Dicha influencia, no obstante, ha resultado ser muy desigual, ya que algunos países son víctimas de una organización institucional poco favorable y otros padecen una falta evidente de voluntad política, por temor al carácter “soberanista” de una estrategia supranacional (Baudelle, 2009). También en el caso del Estado español, donde las competencias de la política territorial recaen sobre las Comunidades Autónomas, la influencia de la ETE ha sido considerablemente desigual, debido principalmente a los

mismos factores recientemente citados: el propio carácter no vinculante de la ETE, la debilidad institucional y la falta de voluntad política.

Es preciso subrayar la idoneidad del nombre de la ETE, en el sentido de que no se trata de un plan propiamente dicho, sino de una estrategia: un documento orientativo, no vinculante, que define planteamientos generales (recursos, potencialidades, procesos, etc.) pero no ultima las soluciones ni compromete plazos, financiación o agentes particulares afectados. Del mismo modo, la ETE no puede ser calificada como "visión" del territorio europeo, a pesar de lo que se afirma en el propio documento: "*La ETE proporciona una visión del futuro del territorio de la UE.*" (CE, 1999a:11). Aparte del concepto de policentrismo, que en sí puede tener muy diversas interpretaciones, no proporciona ningún tipo de visión de la estructura territorial de la Unión. Ya en Leipzig fue admitido particularmente que la ETE no comportaría implicaciones espaciales precisas, ya que éstas no son competencia de la Unión y tampoco los Estados miembros y las administraciones regionales lo demandaban (Merlin, 2002). De este modo, se tomó la decisión premeditada de que la ETE se limitaría a formular unas orientaciones generales sin una plasmación concreta sobre el mapa europeo.

Según Zoido (2006a: 24), este documento de larga y lenta maduración puede considerarse en cierto modo como "*el parto de los montes*", por la gran expectación y esfuerzo que había provocado su elaboración en comparación con la magnitud del producto final; hecho recurrente, por otra parte, en otras muchas iniciativas comunitarias. Compuesto de 89 páginas en las que se desarrollan principalmente ideas correspondientes al terreno de los principios y los objetivos generales, apenas se encuentran propuestas concretas en términos estructurantes para el territorio comunitario. Con todo, la Estrategia Territorial Europea, debe ser valorada como un importante paso adelante (Zoido, 2006a): en ella se acuerda, por primera vez, un marco de orientación para las políticas sectoriales con repercusiones territoriales, se establece que el territorio debe ser entendido como una nueva dimensión para la política europea y se apuesta de forma inequívoca por el importante objetivo general del desarrollo (territorialmente) equilibrado y sostenible. Aunque, en opinión del mismo autor, también son apreciables algunos retrocesos: la zonificación establecida y perfilada en documentos anteriores por las regiones transnacionales se difumina, y su desarrollo se atribuye a la iniciativa comunitaria Interreg II-C, que puede ser considerada de menor alcance. Además, las referencias a las estructuras o sistemas territoriales se remiten al

ámbito de los objetivos y principios y a 14 proyectos prioritarios de la red transeuropea de transporte, lista disminuida respecto a la citada en el documento Europa 2000+, y sin énfasis suficiente en las políticas de redes transeuropeas.

Lo cierto es que la ETE, con la excepción de las acciones de cooperación territorial, se implanta con mucha dificultad en los instrumentos y las prácticas de ordenación del territorio, y no sólo en la escala nacional, sino también en las políticas sectoriales europeas, cuyos/as responsables la ignoraron durante mucho tiempo, aunque la propia ETE hubiera dejado en evidencia que dichas políticas (transporte, agricultura, medio ambiente, etc.) tienen un gran impacto sobre el territorio.

La aplicación práctica de la ETE es una de las cuestiones que más literatura ha generado y debería ser uno de los puntos clave de los recogidos en el documento, puesto que evidentemente, sin una implementación posterior la elaboración del documento quedaría en saco roto. Sin embargo, se trata al mismo tiempo de un tema complejo ya que la falta de una vinculación jurídica del mismo hace que su aplicación tenga que basarse en nuevos métodos y acuerdos voluntarios. Del capítulo 4 de la ETE, que es donde se desarrolla el tema de la implementación de la misma, se desprende la idea de que las opciones de ordenación territorial en el seno de la Comisión Europea son claras y apuntan a la definición de modelos territoriales. Se recogen diversas recomendaciones ya sea para la escala comunitaria como para los Estados miembros, que incluyen cuestiones sobre cooperación transnacional, transfronteriza e interregional. No obstante, todo apunta a que los acuerdos insuficientes, el carácter informal de las reuniones de los ministros responsables de ordenación del territorio y, posiblemente también, el escenario de nuevas ampliaciones comunitarias frenaron los desarrollos y concreciones en esta materia (Zoido, 2006a). De hecho, las 50 opciones políticas que se presentan agrupadas bajo los tres principios fundamentales, representan básicamente un catálogo de buenas intenciones (Merlin, 2002), en la medida en que, para respetar las reglas del juego establecidas en 1994 en Leipzig, la ETE se abstiene de formular cualquier propuesta concreta territorializada.

Además, la ETE guarda un absoluto silencio sobre el riesgo de conflicto entre los diversos objetivos políticos (cohesión, conservación y competitividad), lo cuál contribuye a presentar una versión más bien "*idílica*" de la política de desarrollo territorial europea (Merlin, 2002: 356). Esta visión "rosa" impregna la totalidad del documento, siendo los

objetivos citados sistemáticamente sin prestar demasiada atención a las contradicciones que puedan albergar o a los obstáculos que podrían presentarse en su proceso de implementación. Las tres directrices fundamentales para el desarrollo territorial equilibrado son obviamente coherentes con los tres objetivos políticos, aunque no los representan completamente. Se considera que la cohesión económica y social se satisfacen, en términos territoriales, a través de las infraestructuras y el conocimiento, algo que puede parecer una lectura considerablemente restrictiva de lo que supone un territorio cohesionado. En cuanto al desarrollo equilibrado, se espera conseguir mediante un sistema policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad, expresiones que convendría definir más explícitamente, ya que la ETE no esclarece por qué un sistema policéntrico es el más eficaz y favorable para el logro de la cohesión, o cuál es la naturaleza de esa nueva relación entre el campo y la ciudad.

El Programa de Acciones de Tampere, aprobado pocos meses después de la ETE, trataría de solventar el problema de la falta de concreción para la aplicación de la ETE, aunque con poco éxito. Según afirma un informe del propio ESPON, que surgió precisamente gracias al Programa de Tampere, dicho Programa fue rápidamente olvidado por los agentes implicados y muchas de las tareas propuestas nunca llegaron a completarse, como por ejemplo aquellas relacionadas con los impactos espaciales del proceso de ampliación de la UE. En su lugar, la UE prestó una mayor atención a la emergencia de nuevas agendas políticas y económicas (como las estrategias de Lisboa y Gotemburgo) y a nuevos conceptos políticos de relevancia territorial (ESPON, 2006). Así, una de las causas de la dificultad de aplicación de la ETE fue la emergencia de nuevas prioridades político-económicas que relegaron a un segundo plano la búsqueda del desarrollo territorial sostenible, tal como se ha mencionado en anteriores capítulos. A pesar de que determinadas actuaciones contempladas en Tampere sí llegaron a llevarse a cabo (sobre todo aquellas que no requerían una estrecha cooperación transnacional), puede afirmarse que el legado más importante de este periodo post-ETE fue la propia creación del programa ESPON. El impacto de la ETE sobre otros programas y políticas comunitarias (las políticas sectoriales) ha sido más bien limitado, exceptuando la aplicación del programa Interreg y las directrices estratégicas de los Fondos Estructurales.

En cualquier caso, el nuevo estilo de planificación territorial de la ETE destaca por su carácter no impositivo sino negociador, algo inevitable en el contexto político

institucional en el que fue aprobada. La ETE ha supuesto, en realidad, un intento de dar respuesta a los difíciles retos de avanzar hacia un estilo comprensivo e integrado de la planificación del desarrollo territorial sostenible (Farinós, 2004). Representa “*un giro hacia la visión estratégica, multilateral, y de cooperación multinivel*” y corresponde a un nuevo estilo de planificación territorial propugnado por países como Holanda y Francia (Romero, 2004: 228).

No obstante, en opinión de Faludi (2003), la aplicación de la ETE tras su aprobación no se produjo con el dinamismo necesario, sino que entró en un punto muerto, y la principal causa de ello es precisamente el conflicto de las competencias. Por tanto, la visión estratégica y de cooperación que algunos ven como un avance hacia nuevos estilos de planificación, puede constituir al mismo tiempo un obstáculo para la implementación de la ETE por su falta de obligatoriedad y falta de concreción de sus propuestas, que se limitan a emplazamientos muy generales.

En suma, podemos afirmar que el principal mérito de la ETE es el mero hecho de existir (Merlin, 2002), mostrando por primera vez la voluntad conjunta de los Estados miembros de la UE de planificar el desarrollo territorial europeo. Sin embargo, no puede resolver la paradoja que constituye un documento de ordenación del territorio europeo, una política en la que la UE oficialmente no posee competencias. Esta paradoja fue la que condujo, precisamente, a que su aprobación se produjera solamente por parte del consejo informal de ministros de ordenación del territorio; pero ni la Comisión, ni el consejo de ministros ni el Parlamento europeo la aprobaron de manera formal. Estas bases institucionales tan frágiles son la causa de que la ETE sólo haya podido formular unas orientaciones generales, absteniéndose de proponer soluciones espaciales precisas. Dichas propuestas, igualmente, sólo pueden basarse sobre el consenso y la voluntad política de los Estados miembros y las administraciones locales para su aplicación. El hecho de tratarse de meras orientaciones estratégicas es interpretado, según el caso, ya sea como un aspecto positivo (nuevo estilo de planificación más estratégico y multilateral) o negativo (falta de concreción y aplicabilidad de sus propuestas).

Por último, cabe señalar que es poco probable que la ETE adquiera un mayor protagonismo en el futuro dentro de las instancias comunitarias (ESPON, 2006), frente a la creciente importancia de la cohesión territorial, hasta el punto de que la política de

cohesión (apoyada abiertamente ya en la Agenda Territorial) ha llegado a sustituir en cierta medida a la propia ETE.

8.2 Los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo

El año siguiente de la aprobación de la ETE por la Unión Europea, concretamente en septiembre del 2000, la CEMAT se reunió en Hannover en su 12º encuentro, en el que adoptó los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo (PDDTS), un documento propio pero inspirado en parte en el proceso de elaboración de la ETE. Las sesiones de la CEMAT en Liubliana, en septiembre de 2003, y en Lisboa, en octubre de 2006, continuarían esta línea de profundización. Asimismo este documento del Consejo de Europa sería posteriormente uno de los pilares en los que se sustentaría la Agenda Territorial Europea, aprobada por la UE en mayo de 2007, y que se analizará más adelante en este mismo capítulo.

La elaboración de los PDDTS tuvo su punto de partida en la conferencia celebrada por la CEMAT en la ciudad noruega de Oslo en 1994, donde se adoptó una resolución concerniente a estrategias de desarrollo territorial y regional sostenibles en Europa. Tres años más tarde, en la reunión de Limassol, una nueva resolución reclamaba la elaboración de unos principios directores para el desarrollo territorial sostenible e integral de Europa en el próximo siglo, que finalmente desembocaría en la adopción de los PDDTS en Hanover en el año 2000. El proceso de redacción de los PDDTS duró únicamente dos años, un periodo significativamente más breve que el experimentado para la elaboración de la ETE. La causa de esta mayor determinación la encontramos en la menor complejidad institucional del CdE en comparación con la UE, así como en la ausencia de los conflictos competenciales que tienen lugar en el seno de la UE. Y por supuesto, los PDDTS pudieron basarse en un texto ya existente y consensuado como era la ETE, por lo que su gestación presentó muchos menos obstáculos.

La decisión de elaborar los PDDTS se tomó en realidad inspirada por el proceso de elaboración de la propia ETE, y de hecho los 15 Estados miembros de la UE que participaban en el proceso de la ETE demandaron que los principios de la CEMAT fueran acordes, o al menos compatibles, con las orientaciones de la ETE (ESPON, 2006). Es por ello que, como se comprobará más adelante, ambos documentos

presentan grandes similitudes en su contenido. Así, los Principios Directores ratifican en cierto modo los aspectos propuestos en la ETE, en este caso desde una perspectiva continental. Se trata esencialmente de una versión más concisa y coherente de la ETE, adoptando su marco conceptual y desarrollando sus orientaciones para adaptarlas al continente europeo en su totalidad (ESPON, 2006), ya que la ETE había sido ideada únicamente para los 15 Estados miembros de la UE del momento. De este modo, los PDDTS cubrieron el vacío que la ETE había dejado respecto a los países de la Europa central y oriental, muchos de los cuáles se adherirían a la Unión pocos años después.

En su prefacio, los PDDTS subrayan la dimensión territorial de los derechos humanos y de la democracia, e identifican a continuación las medidas de ordenación territorial para el logro de un nivel de vida aceptable en todos los Estados europeos. Pese a tratarse de un documento no vinculante, al igual que la ETE, aspira a constituir una directriz para el desarrollo sostenible, dirigida a órganos políticos y sociales, con especial mención a su puesta en práctica en las políticas y proyectos de cooperación entre países.

Para la delimitación geográfica más convencional de Europa (hasta los Urales) se plantea un esbozo de red paneuropea de transportes, con corredores y zonas de mayor interés, y un mapa sobre la cohesión social europea basado en la representación por estados del Índice de Desarrollo Humano. A partir de esta última imagen se subraya la dualidad o situación dicotómica de Europa, cuya superación se valora como condición inexcusable para poder plantear una ordenación territorial que, por la escala tratada, debe limitarse a la formulación de unos principios: respeto a la diversidad cultural, desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado o mejora de las relaciones campo-ciudad, entre otros.

8.2.1 Objetivos

Los Principios Directores de la CEMAT argumentan en su Prefacio que, al igual que la ETE, la necesidad de elaborar un documento como éste proviene del proceso de integración europeo, tras el cuál quiere aportar su contribución a una “*estrategia de cohesión social*” (CdE, 2000a:7). Por tanto, fundamentándose en la dimensión territorial de los derechos humanos y de la democracia, los Principios se marcan como gran objetivo identificar las medidas de ordenación territorial mediante las cuales la población

Europea puede lograr un nivel de vida aceptable, como condición indispensable para estabilizar las estructuras democráticas europeas.

Por otro lado, se hace hincapié en el carácter continental que ha adquirido el Consejo de Europa (organismo del cuál se deriva la CEMAT), ya que en él se han unido la práctica totalidad de los Estados europeos con el objetivo de proteger los derechos humanos y la democracia, e intenta poner en valor esta característica. Refiriéndose a esta dimensión continental, afirma el documento que los Principios Directores también pretenden asegurar la participación activa de todos los municipios y regiones de Europa en este proceso de integración y de democratización.

Otra característica en común que tienen los PDDTS con la ETE es que pretenden constituir simplemente una visión o una directriz para el desarrollo sostenible del territorio europeo. Su objetivo no es regular jurídicamente la ordenación del territorio o publicar un documento con acuerdos vinculantes para los Estados miembros del CdE (lo cuál por otra parte no sería posible `por su falta absoluta de competencias), sino más bien ofrecerles un marco flexible para la cooperación. Este punto lo deja patente desde el prefacio, en el que se afirma claramente que *“la aceptación de estas orientaciones políticas se basa en la cooperación voluntaria; no son jurídicamente vinculantes”* (CdE, 2000a:7). Por lo tanto, aspiran a ser un simple marco de referencia para los países pertenecientes al CdE, ya que no existen posibilidades jurídicas de convertir sus propuestas en normas de obligado cumplimiento.

8.2.2 Estructura y contenidos

El documento tiene su punto de partida en un breve prefacio en el que la CEMAT declara su intención de contribuir a la cohesión social, y define el gran objetivo del documento, que como ya se ha mencionado consiste en establecer unas medidas de ordenación territorial que contribuyan a mejorar el nivel de vida de la población europea, aunque se precisa que dichas medidas no son de carácter vinculante.

A partir de aquí, el documento se divide en seis capítulos, que se describen a continuación:

I. Contribución de los “Principios Directores” a la puesta en práctica de una estrategia de cohesión del Consejo de Europa

En este capítulo se retratan brevemente los desequilibrios de población y renta que existen en el territorio europeo, que son la causa por la que el Consejo de Europa decidió elaborar los PDDTS.

Asimismo se mencionan toda una serie de documentos, tanto de la UE como del Consejo de Europa, que los Principios Directores han tenido en cuenta en su propio proceso de elaboración, como por ejemplo la Carta de Torremolinos (1983), la Carta Europea de la Autonomía Local (1985) o la propia ETE (1999).

II. La política de ordenación territorial en Europa: nuevos desafíos y perspectivas de nivel continental

En este segundo capítulo se pone de relieve la importancia de que el continente europeo mantenga su posición económica frente a los nuevos desafíos del mundo globalizado, para lo cuál se considera importante explotar las principales potencialidades de Europa: su diversidad paisajística y cultural, la solidaridad y cooperación entre regiones, y la integración de las diferentes zonas europeas.

Para profundizar en estas potencialidades el capítulo se divide en varios puntos. El primero de ellos trata sobre las relaciones intercontinentales como elementos estratégicos para la ordenación del territorio en Europa, refiriéndose al potencial que tiene el continente europeo por su situación geográfica (puente entre Asia y Europa, longitud de sus fachadas marítimas, proximidad con África y atractivo turístico). El segundo punto se centra en la pluralidad de culturas, y destaca la importancia de mantener la diversidad cultural como potencial inestimable para un desarrollo territorial sostenible. El tercer punto habla de los grandes espacios europeos como bases de mutuo apoyo y cooperación, en el que se destaca la necesidad de reforzar la cohesión social en todo el continente, para lo que identifica una serie de prioridades: la cooperación transnacional, el desarrollo policéntrico y la integración de las estructuras urbanas, el desarrollo de “ciudades puerta” en la periferia oriental de Europa y el desarrollo de una política paneuropea de transporte. Por último, el cuarto punto apuesta por la integración entre los antiguos y los nuevos Estados miembros del Consejo de

Europa, reconociendo las grandes disparidades existentes entre el Este y el Oeste europeos en materia de desarrollo del bienestar. Para paliar estas disparidades, el documento apuesta, como principio rector, por una política de ordenación orientada hacia el crecimiento, así como por el desarrollo de las nuevas tecnologías de comunicación.

III. El papel fundamental del sector privado en la ordenación territorial

El tercer capítulo está dedicado a subrayar la importancia de la colaboración entre sector público y privado en materia de desarrollo territorial. Las inversiones privadas son parte de las fuerzas motrices del desarrollo territorial, por lo que se considera que la ordenación del territorio debe contribuir a aumentar el atractivo de municipios y regiones para atraer dichas inversiones. En la última década las inversiones extranjeras se han repartido de manera muy desigual en el continente europeo, por lo que el atractivo de muchas regiones debe mejorarse.

Por otra parte, el documento muestra la necesidad de apoyar la colaboración público-privada para el desarrollo de algunas áreas que en el pasado eran confiadas al sector público (transportes, sanidad, educación, etc.) pero que hoy en día necesitan de inversiones privadas supuestamente debido a la insuficiente capacidad de las finanzas públicas.

IV. Principios de una política de ordenación sostenible para Europa

El capítulo IV representa el apartado más trascendente del documento puesto que en él se presentan los principios que la CEMAT considera básicos para el logro de un desarrollo regionalmente más equilibrado. Los diez principios fundamentales se resumen en la siguiente tabla:

Tabla III.9: Los diez principios de una política de ordenación sostenible para Europa, según los PDDTS

Principios de una política de ordenación sostenible para Europa
1. Promoción de la cohesión territorial mediante un desarrollo socioeconómico más equilibrado y de la mejora de la competitividad
<i>Alcanzar un modelo de desarrollo policéntrico mediante la mejora del atractivo de las</i>

áreas metropolitanas y de las “ciudades puerta” y de las regiones estructuralmente más débiles.

2. Fomento del desarrollo generado por las funciones urbanas y mejora de las relaciones campo-ciudad

Los sistemas y funciones urbanas deben desarrollarse de manera que se facilite el acceso a ellas de la población rural, siendo importante para ello la creación y el fortalecimiento de redes de ciudades. La colaboración campo-ciudad es clave para una relación eficaz entre ambas.

3. Promoción de una accesibilidad más equilibrada

A escala continental, es necesario establecer cuanto antes la red paneuropea de transportes para asegurar una buena accesibilidad. A una escala más regional es necesario mejorar las conexiones de las ciudades pequeñas y medias, los espacios rurales y las regiones insulares.

4. Desarrollo del acceso a la información y el conocimiento

Las redes de comunicación deben mejorarse y extender su cobertura a todo el territorio. También deben fomentarse los centros de intercambio entre proveedores de información y usuarios potenciales (por ejemplo parques tecnológicos).

5. Reducción de las agresiones al medio ambiente

Prevenir y corregir los impactos medioambientales derivados de una insuficiente coordinación entre las políticas sectoriales o de las decisiones locales.

6. Valoración y protección de los recursos y del patrimonio natural

Proteger y valorizar los recursos naturales, con especial atención a la gestión de los recursos de agua y la consolidación de las redes ecológicas.

7. Valoración del patrimonio cultural como factor de desarrollo

Gestión integrada del patrimonio cultural, puesto que es un importante factor de desarrollo económico (aumentando el atractivo para las inversiones) y contribuye al fortalecimiento de la identidad regional.

8. Desarrollo de los recursos energéticos y mantenimiento de la seguridad

Promover fuentes de energía renovables, desarrollar nuevas redes de transporte de energía a Europa y utilizar los recursos energéticos de manera más eficaz.

9. Promoción de un turismo de calidad y sostenible

Las formas de turismo blando adaptadas a las condiciones regionales y locales deben ser explotadas como oportunidades de desarrollo de las regiones.

10. Limitación preventiva de los efectos de las catástrofes naturales

Deben adoptarse medidas preventivas para limitar el volumen de los daños y hacer menos vulnerables los asentamientos humanos, incluyendo limitaciones del uso del suelo y de la edificación.

Fuente: Elaboración propia a partir del Consejo de Europa (2000a)

V. *Medidas de ordenación territorial para espacios específicos de Europa*

Adicionalmente a los principios para un desarrollo territorial sostenible, se proponen medidas de ordenación más detalladas para los paisajes culturales europeos y para algunos espacios geográficos específicos caracterizados por su alto grado de diversidad. Las zonas específicas que se identifican en el documento son las siguientes: los paisajes culturales, las zonas urbanas, las zonas rurales, las zonas de montaña, las regiones costeras e insulares, los Eurocorredores, las cuencas fluviales y vegas, las zonas de reconversión y las regiones fronterizas.

Cabe recordar que el año 2000 coincide también con la firma a escala continental del Convenio Europeo del Paisaje (que también será objeto de análisis más adelante), un documento cuyas propuestas guardan visibles similitudes con las medidas de ordenación aquí formuladas para los paisajes culturales europeos.

Las medidas de ordenación planteadas en este quinto capítulo son, en general, algo más específicas que las presentadas en el capítulo anterior.

VI. *Fortalecimiento de la cooperación entre los Estados miembros del Consejo de Europa y participación de las regiones, de los municipios y de los ciudadanos.*

Este último capítulo trata de poner de manifiesto las condiciones generales bajo las que deben aplicarse las políticas de ordenación del territorio a escala europea. Se señala la importancia de mantener una visión territorial prospectiva e integradora, que sirva de marco de referencia para las medidas y proyectos individuales. Aparte de esta visión a gran escala, los puntos clave a los que se hace referencia para el éxito de las medidas de ordenación son: la cooperación tanto vertical como horizontal y la participación efectiva de la sociedad en el proceso de ordenación territorial. En este sentido, se aprecia una mayor importancia otorgada a la participación pública que en el documento de la ETE, ya que se considera una condición fundamental para que la “idea europea” cuente con una mayor aceptación.

8.2.3 Evaluación

Como hemos mencionado, los Principios Directores de la CEMAT guardan grandes similitudes con la Estrategia Territorial Europea, pues responden a finalidades similares, sus propuestas territoriales coinciden en líneas generales y la mayoría de los conceptos e ideas clave aportados por la ETE están presentes también en los PDDTS. En el propio documento se hacen numerosas referencias a la ETE y a las iniciativas territoriales puestas en marcha desde la Unión Europea, especialmente al programa comunitario de cooperación transnacional Interreg. Además, los Principios han constituido, al igual que la ETE, la agenda de trabajo en materia territorial para el organismo responsable de su publicación, ya que desde el momento de su adopción han sido el punto de referencia principal para todas las actuaciones de la CEMAT.

Tales actuaciones representan, al menos indirectamente, la aplicación de la ETE fuera del territorio de la Unión Europea, particularmente en aquellos países que en el momento de aprobación de los Principios eran candidatos a la adhesión, y que actualmente son ya Estados miembros. Así, los Principios Directores fueron especialmente importantes para los países que aún no formaban parte de la UE ya que la búsqueda de la cohesión establecida en sus propuestas y directrices era un paso indispensable en el proceso de integración europeo. Además, la propia ETE contemplaba proyectos de cooperación transfronteriza con los Estados no miembros de la Unión, por lo que dichos países estarían vinculados también en este aspecto a las orientaciones de la ETE, que los PDDTS vendrían a reforzar. En este sentido, algunos actores involucrados en las actividades de la CEMAT consideran que sus Principios Directores son una especie de “*aplicación en la sombra*” de la propia ETE (Stead y Waterhout, 2009: 117). De hecho, los Principios Directores fueron traducidos a numerosas lenguas europeas y ofrecieron un apoyo fundamental en el nuevo escenario de planificación territorial europea (ESPON, 2006).

Después de la XII reunión de la CEMAT en el año 2000, se organizaron diversos seminarios con el fin de abordar los temas puestos sobre la mesa por los Principios Directores. Además, con el paso del tiempo y la progresiva transformación del contexto europeo se llegaron a insertar en la agenda de la CEMAT cuestiones no abordadas en un principio por los Principios Directores. Más concretamente, los Principios de la CEMAT permitieron afrontar algunas de las problemáticas esenciales que afectan a los

países de la Europa central y oriental, que en aquel momento estaban en fase de transición. Las nuevas condiciones derivadas de la economía de mercado y los procesos de descentralización política crearon un contexto completamente nuevo para la planificación territorial. En dicho contexto, los Principios Directores de la CEMAT, traducidos a multitud de lenguas europeas, ofrecieron un amparo absolutamente necesario (Stead y Waterhout, 2009).

En conclusión, podemos afirmar que la mayor aportación de los Principios de la CEMAT respecto a la ETE se fundamenta principalmente en su aplicación geográfica, es decir, en que se orientan a un territorio que sobrepasa las fronteras meramente comunitarias para aspirar a un espacio equilibrado y cohesionado de escala continental. Una Europa integrada, cohesionada y democrática, que supere las diferencias regionales y separaciones que la han marcado históricamente.

Como se señalaba al principio, muchos de los conceptos e ideas clave de la ETE tienen una importante presencia también en estos Principios Directores: la cohesión territorial, las relaciones campo-ciudad, la accesibilidad, la protección del patrimonio natural y cultural, cooperación vertical y horizontal, etc. Los Principios sitúan en primer lugar la promoción de la cohesión territorial, para lo cuál las decisiones y las inversiones deben basarse en un modelo policéntrico, extendido a escala nacional y regional, y definido en este caso como aquel que implica desarrollar “*el atractivo de las áreas metropolitanas y de las ciudades puerta*” así como el de “*las regiones estructuralmente más débiles*”, lo cuál debería lograrse a través de una política activa de ordenación del territorio (CdE, 2000a: 15).

Como en la ETE, se trata de aprovechar el desarrollo generado por las funciones urbanas, facilitando su acceso a la población rural, fortaleciendo las redes de ciudades, las economías de escala y la especialización. En refuerzo de las recomendaciones citadas, destinadas a explotar el potencial económico mediante el policentrismo, establece un conjunto de medidas complementarias para el desarrollo sostenible de las ciudades. En el documento se concede una especial importancia a las estructuras y sistemas territoriales, así como a la zonificación, aunque en un ámbito muy amplio y todavía muy desigual, para el que resulta imposible proponer un modelo de ordenación más concreto (Zoido, 2006a). Esta importancia queda de manifiesto al fijarnos en el énfasis otorgado a las dos únicas figuras recogidas en el cuerpo del documento

(exceptuando la figura que muestra el mapa con los países miembros del CdE): se trata de mapas referidos a la red paneuropea de transporte y a la cohesión social en Europa, dos elementos clave estrechamente relacionados con la ordenación territorial y la integración europeas, y que el propio documento vincula a la explotación de las potencialidades del territorio europeo para el mantenimiento de su posición económica.

Una de las aportaciones interesantes de este documento es que recoge algunos conceptos territoriales de interés (Zoido, 2006a), algunos de los cuáles no quedaron plasmados (o lo hicieron de manera muy superficial) en su predecesora, la Estrategia Territorial Europea: eurocorredores (vinculados al transporte), cuencas fluviales y vegas, zonas en reconversión, paisajes culturales, etc. Otro de los puntos que la ETE sólo mencionaba de manera superficial (pero sí retomaría más tarde la Agenda Territorial Europea) es el de las catástrofes naturales, al que los Principios Directores aluden en su último punto, subrayando la necesidad de adoptar medidas preventivas que hagan menos vulnerables los asentamientos humanos.

Una de las características más evidentes que diferencian a los PDDTS de la ETE es su número de orientaciones. Como ya hemos mencionado, los Principios son un documento mucho más conciso y sintético que desarrolla sólo diez principios directores frente a las sesenta opciones políticas establecidas por la ETE. Asimismo, los PDDTS otorgan un tratamiento específico otorgado a determinadas categorías territoriales como las regiones costeras o los Eurocorredores, como se ha mencionado anteriormente, algo que la ETE no había desarrollado.

En cualquier caso, los diez principios de ordenación del territorio que se proponen en este documento del CdE son tan poco precisos como las opciones políticas de la propia ETE, y aunque más adelante se definen medidas de ordenación territorial para espacios específicos de Europa (siguiendo la línea abierta por la Carta de Torremolinos), entre los que reconoce los paisajes culturales, tampoco queda claro en este documento cómo deben traducirse los principios generales en actuaciones concretas sobre el territorio. Los Principios son incluso más flexibles que las orientaciones de la ETE, de manera que puedan ser implementados en un contexto territorial más amplio y diverso de escala continental, que es el ámbito de actuación del Consejo de Europa. No obstante, el propio texto señala que los Principios Directores constituyen *“un documento político de referencia para las numerosas medidas e iniciativas de ordenación territorial a adoptar*

sobre el continente europeo y, en particular, para la cooperación transnacional e internacional' (CdE, 2000a: 27). No cabe duda de que, como mínimo, han contribuido a fijar un lenguaje común en una materia en que, a escala europea, no se habían dado grandes avances hasta la publicación de estos dos documentos hermanos.

8.3 El Convenio Europeo del Paisaje

El Convenio Europeo del Paisaje (CEP) sería, en el año 2000, el primer (y único, hasta el momento) tratado internacional específico para la protección del paisaje, de ahí la importancia que ha adquirido como documento de referencia en el seno de los países firmantes.

Este Convenio fue firmado en Florencia, el 20 de Octubre del 2000, por el Comité de ministros del Consejo de Europa, y entró en vigor el 1 de marzo de 2004. Ya son 38 los países que han mostrado su compromiso con el CEP³⁷, de los 47 países miembros que forman parte del Consejo de Europa, y otros dos (Malta e Islandia) lo han firmado pero están pendientes de ratificarlo. El Estado español suscribió el CEP en el mismo acto de su presentación, y entró en vigor en 2008, lo cuál obligaría a las Comunidades Autónomas a incorporar las determinaciones y objetivos del Convenio a su ordenamiento jurídico y a su gestión administrativa.

El Convenio parte de la idea de que el paisaje es un elemento importante para la calidad de vida de las poblaciones, sea en los medios rurales que en los urbanos, y sea en territorios degradados como en los de gran calidad. Reconoce explícitamente que el paisaje constituye un "*elemento clave del bienestar individual y social*" (CdE, 2000b: 1). El CEP relaciona el paisaje con la calidad de vida y el bienestar de las personas y lo considera como patrimonio natural y cultural de Europa. Además, adopta una concepción del paisaje como recurso, e incide en el hecho de que el paisaje participa de manera importante en el interés general, en los aspectos cultural, ecológico, medio ambiental i social. A partir de estas consideraciones generales, se proponen un conjunto de medidas particulares de sensibilización, formación, educación, gestión, ordenación i protección de los paisajes europeos.

³⁷ Consultado el 13/06/2013

El artículo 5.d del CEP establece, concretamente, el compromiso de cada Estado firmante de “*integrar el paisaje en las políticas de ordenación del territorio y urbanismo*”. La pluralidad de referencias y de menciones relativas al territorio en un documento dedicado al paisaje indica claramente que paisaje y territorio son dos conceptos y dos hechos indisociables, aunque no sinónimos (Zoido, 2006b). En efecto, las políticas relativas al paisaje y a la ordenación del territorio tienen amplias franjas comunes.

Las políticas sectoriales que se ejercen a escala europea tienen también, en ocasiones, un gran impacto sobre el territorio y sobre el paisaje. Las mayores repercusiones paisajísticas de las políticas comunitarias se atribuyen a la PAC, principalmente en el sentido de su contribución a la homogeneización y banalización de multitud de paisajes agrarios tradicionales (Zoido, 2006b). Tampoco se ha tenido en cuenta el paisaje en las políticas de cohesión que financian grandes proyectos de infraestructuras a lo largo de Europa. Por ello, la adopción de un acuerdo sobre la protección del paisaje puede revestir una gran importancia por su influencia transversal en las políticas europeas.

Después de la elaboración del Convenio se celebraron una serie de conferencias, talleres y reuniones preparatorias antes de su entrada en vigor para desarrollar y reflexionar sobre las dimensiones nacionales, internacionales y sectoriales del mismo, y propiciar su adhesión y firma. Esta intensa actividad que el Consejo de Europa vino desarrollando en torno al Convenio se materializó, finalmente, en su entrada en vigor y en la creación de un órgano para la implementación y seguimiento del CEP. Más adelante, en febrero del 2008, el Consejo de Europa publicó un documento más extenso y detallado a modo de “recomendaciones” para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje³⁸. Su objetivo era orientar a las autoridades públicas para la aplicación del Convenio y recogía incluso ejemplos de instrumentos y propuestas de textos para ratificar el CEP en el ámbito nacional.

8.3.1 Objetivos

En el preámbulo del CEP, el Consejo de Europa se muestra preocupado por alcanzar un desarrollo sostenible basado en una relación equilibrada y armoniosa entre las necesidades sociales, la economía y el medio ambiente, y considera que el paisaje

³⁸ Recomendación CM/Rec(2008)3 del Comité de Ministros de los Estados miembros del CdE, sobre las directrices para la implementación del Convenio Europeo del Paisaje

desempeña un papel importante para el interés general, siendo un recurso que contribuye al bienestar social, al reforzamiento identitario e incluso a la creación de empleo. Por ello, el objetivo principal del CEP es promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes europeos, para poder disfrutar de paisajes de gran calidad y participar activamente en el desarrollo de los mismos. Así, el Consejo de Europa establece con el CEP un nuevo instrumento consagrado exclusivamente a la protección, gestión y ordenación de todos los paisajes europeos.

Otra de las finalidades del CEP es promover la cooperación entre diferentes países en aspectos paisajísticos, para poder hacer frente mejor a los retos que se presentan en materia de gestión y ordenación paisajística, para lo cual dedica un capítulo del Convenio, en el que indica las medidas a adoptar en este sentido por las partes firmantes del CEP.

En el mismo Convenio se reconoce que el objetivo de proteger, gestionar y ordenar los paisajes europeos debe traducirse en medidas específicas para integrar el paisaje en las políticas e instrumentos de intervención sobre el territorio. Y en efecto, el Convenio realiza una serie de propuestas tanto generales como específicas, tal y como se verá más adelante.

El objetivo mismo del CEP constituye justamente el giro político más importante aportado por el mismo, ya que convierte el paisaje en un bien público y considera que *todo* paisaje contiene elementos a proteger, no sólo aquellos de especial valor ambiental; y que no basta con protegerlo sino también hay que gestionarlo y ordenarlo (Zoido, 2006b), de manera que se reconoce la necesidad de políticas paisajísticas activas, superando la concepción tradicional del paisaje como elemento intocable y estático de particular belleza.

8.3.2 Estructura y contenidos

El texto del Convenio Europeo del Paisaje en su versión en castellano es un documento de ocho páginas que inicia con un preámbulo para dividirse posteriormente en cuatro capítulos, los cuáles enumeran un total de dieciocho artículos.

En el preámbulo del documento se exponen las razones por las que el Consejo de Europa ha decidido impulsar un acuerdo como éste entre los países europeos: la rápida transformación que están sufriendo los paisajes europeos hace necesario el establecimiento de un nuevo instrumento consagrado exclusivamente a la protección, gestión y ordenación de todos los paisajes de Europa, ya que éstos son un recurso común y un elemento clave en el bienestar individual y social.

A partir de este preámbulo, como decíamos, el Convenio está dividido en 4 capítulos, cada uno de los cuáles se compone de diversos artículos:

- I. Disposiciones generales
- II. Medidas nacionales
- III. Cooperación europea
- IV. Disposiciones finales

El capítulo de “Disposiciones generales” contiene las definiciones clave relacionadas con el paisaje, en las que se aprecia un concepto innovador de lo que significa el paisaje, puesto que se considera que se puede referir a cualquier parte del territorio, y no sólo a lugares de alto valor ambiental, como lo contemplaban las visiones más tradicionales. También define las políticas de paisaje como la adopción de aquellos instrumentos dirigidos no sólo a la protección sino también a la gestión y ordenación del mismo.

Tras esta serie de definiciones, el CEP establece el ámbito de aplicación del propio documento (que se aplicará a todo el territorio que componen las partes firmantes) y los objetivos del mismo.

El segundo capítulo, referido a las “Medidas nacionales”, es probablemente el capítulo más importante del Convenio, pues es el que recoge las disposiciones, tanto generales como específicas, que se proponen a los países firmantes para alcanzar los objetivos marcados. Entre las medidas generales encontramos planteamientos tan novedosos y transformadores como: el reconocimiento jurídico del paisaje, el establecimiento de cauces de participación pública en las políticas paisajísticas o la integración del paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanismo, entre otras políticas. Con esta última medida se trata de dotar al paisaje de un carácter transversal, de manera que sea

un elemento a tener en cuenta en todo el resto de políticas que puedan ejercer impactos sobre el paisaje y el territorio.

Las medidas específicas, por su parte, son propuestas relacionadas con la sensibilización, formación, educación, identificación y calificación en materia paisajística. Asimismo las partes firmantes se comprometen a formular sus propios objetivos de calidad paisajística, siempre con la contribución de la participación ciudadana.

Como se puede comprobar, el CEP establece que el paisaje puede ser objeto de derecho, y efectivamente anima a los Estados a su desarrollo normativo y a integrar el paisaje en los instrumentos de planificación, especialmente en la planificación territorial y urbana.

El tercer capítulo del CEP es el referido a la “Cooperación europea”, y en él las partes se comprometen básicamente a cooperar en el estudio de la dimensión paisajística de las políticas y programas internacionales. Igualmente se establecen los medios por los que se llevará a cabo el seguimiento de la aplicación del CEP y se anuncia la creación del Premio del Paisaje del Consejo de Europa, una distinción que puede otorgarse a autoridades u organizaciones no gubernamentales que trabajen en la protección del paisaje.

Por último, el cuarto capítulo determina una serie de “Disposiciones finales”, entre las cuáles se cita el hecho de que el CEP está abierto a la firma de todos los Estados europeos, sean o no miembros del CdE, así como a la Unión Europea como institución. De igual modo se asegura que el Convenio está abierto a enmiendas que puedan ser presentadas por las partes o por los comités de expertos.

8.3.3 Evaluación

El CEP es un documento singular que actualmente se ha convertido en el marco de referencia europeo por antonomasia en relación al tratamiento del paisaje (Nogué, 2006). Desde el momento de su aprobación supuso un gran paso adelante en materia paisajística, puesto que defiende argumentos realmente innovadores y tal vez un tanto sorprendentes en relación con lo que se había considerado hasta entonces la protección del paisaje. El mismo concepto de paisaje queda alterado con respecto a las acepciones

tradicionales, ya que, tal como se ha señalado, lo convierte en un bien público y considera que todo paisaje contiene elementos a proteger, no sólo aquellos de especial valor ambiental. Este es precisamente uno de los cambios políticos más importantes introducidos por el CEP. Pone en valor incluso los paisajes cotidianos o degradados, tanto como aquellos que son considerados excepcionales. Además, se reconoce que el paisaje tiene que ser tomado en consideración y valorado por sí mismo, no como un concepto de acompañamiento.

Además de la concepción que adopta sobre el concepto, la principal aportación del CEP es que pone a disposición de los países europeos un instrumento dedicado exclusivamente a la protección, gestión y ordenación del paisaje. Un instrumento sin precedentes de escala internacional, extraordinariamente completo en lo que a su aplicación geográfica se refiere, ya que su objetivo es tan amplio que está dirigido a todo tipo de paisajes y territorios: áreas naturales, rurales, urbanas y peri-urbanas, costeras, etc.

Otra de las aportaciones más interesantes del Convenio es la importancia que le concede a la ciudadanía en la percepción y evaluación de los paisajes. De este modo convierte la sensibilización y concienciación de la población civil en un objetivo crucial para lograr la implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones que afecta a los paisajes en los que habita.

Pero uno de los puntos clave que introduce el CEP, que resulta de especial interés por guardar una estrecha relación con el tema que nos ocupa en el presente trabajo, es el de la necesidad de insertar el paisaje en las políticas territoriales y urbanas. Concretamente, en el apartado dedicado a las medidas generales que deben adoptar los países a escala nacional, se hace referencia a la necesidad de reconocer jurídicamente los paisajes y de integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística. El hecho es que los planes de ordenación del territorio no se han ocupado habitualmente del paisaje (Benabent, 2006). A pesar de ser un aspecto de la realidad que forma parte consustancial del territorio no siempre ha sido considerado como uno de los contenidos objeto de los planes. Salvo honrosas excepciones, hasta el momento se han hecho sólo unas primeras aproximaciones, que se limitan casi siempre a considerar exclusivamente como objeto de valoración los espacios paisajísticamente excepcionales y los espacios inalterados o escasamente transformados por el ser

humano, estimándose siempre desde la perspectiva de la protección y para mantenerlos inmutables.

No obstante, el avance conceptual que supone el CEP encuentra en la ordenación del territorio y en el urbanismo unos ámbitos privilegiados de actuación. Pero al mismo tiempo pone en evidencia la ausencia de un marco legal que contemple el paisaje como materia objeto de intervención integral, la falta de instrumentos adecuados para su tratamiento y la insuficiente consideración del paisaje como parte integrante de los componentes que influyen en nuestra calidad de vida. Generalmente, las normas vigentes en los diferentes países mencionan el paisaje, pero no lo consideran con detalle, y su tratamiento se suele limitar a la percepción visual del mismo. El Convenio pretende cambiar esta forma de abordar el paisaje para otorgarle el protagonismo de eje estructural del territorio.

Los documentos relacionados con la ordenación territorial procedentes de la escala europea, también recogen de alguna manera el concepto de paisaje e intentan proponer medidas para ciertos ámbitos territoriales europeos. Algunos documentos identifican grandes áreas de diversidad que, generalmente, se relacionan con paisajes diferenciados (montaña, litoral, islas, áreas transfronterizas, etc.). Es el caso de los Principios Directores publicados por la CEMAT, como ya hemos señalado en el apartado anterior. Para dichas áreas se han propuesto medidas específicas de ordenación territorial y se ha subrayado la importancia de tener en cuenta sus propios recursos como base de un desarrollo endógeno, entre ellos sus paisajes culturales. Pero en general, los documentos de ordenación europeos no establecen una tipología de paisajes ni detallan las políticas correspondientes que deberían llevarse a cabo; ponen su mayor énfasis en los procesos característicos de evolución socioeconómica y sólo consideran colateralmente sus repercusiones paisajísticas (Zoido, 2006b). Tampoco prestan atención a la degradación de los paisajes urbanos por el aumento de la exclusión social, la concentración de población de clases populares y la marginalidad, ni a las áreas agrícolas intensivas, desertizadas o abandonadas. Y sin embargo, el marco jurídico y de gestión pública que ofrecen los sistemas de planificación territorial de los distintos países, con cierta capacidad técnica y experiencia acumulada, podría suponer un pilar fundamental sobre el que apoyarse para activar verdaderas políticas paisajísticas.

En definitiva, el Convenio Europeo del Paisaje constituye un marco de referencia no sólo para los países firmantes sino para las propias instancias europeas, que cada vez más se están preocupando (y ocupando) del modelo territorial hacia el que camina Europa, y por tanto tienen en sus manos la decisión de introducir el paisaje como un elemento más de los planes de ordenación y de desarrollo que se están poniendo en marcha. El paisaje, como el territorio, presenta también una dimensión europea en la apuesta hacia un desarrollo territorial más equilibrado y sostenible, al ser parte del patrimonio territorial y factor de identidad (Ortega, 2007). Se trata, al mismo tiempo, de un recurso para el desarrollo y un instrumento para el diagnóstico y la intervención en el territorio.

En cualquier caso, el paso adelante que ha supuesto la aparición del CEP en materia paisajística no puede ser considerado como un hecho aislado, sino que se ha producido vinculado a un proceso que se está llevando a cabo en el campo del desarrollo territorial desde el marco europeo, proceso en el que el paisaje aparece como un elemento para una mejor ordenación y gestión del territorio. El propio Consejo de Europa llevaba ya varios años trabajando sobre los diferentes aspectos del paisaje antes de la publicación del CEP, consciente de la importancia del mismo como referente y seña de identidad de los pueblos. Asimismo, los documentos relacionados con la ordenación territorial procedentes tanto de la UE como del CdE habían comenzado a incorporar el paisaje incluso antes de la publicación del CEP, aunque con un énfasis mucho más comedido y un enfoque menos integral. En la ETE, el paisaje aparece como parte del patrimonio natural y cultural de los territorios y, sin profundizar excesivamente en la idea, reclama una política sólida para el paisaje que permita actuar de forma preventiva, tanto en los casos de presiones antrópicas como de abandono. En los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible de la CEMAT, como decíamos, el paisaje tiene una presencia relativamente importante, ya que los paisajes culturales reciben una atención particular entre las medidas de ordenación territorial para espacios específicos de Europa (efectivamente se contempla como espacio sensible que reclama una atención específica, y no como elemento transversal, como lo hace el CEP). Además, señala que *“la política de ordenación territorial puede contribuir a la protección de los paisajes, a su gestión y a su mejora mediante medidas adecuadas”* (CdE, 2000b: 18) y propone medidas concretas para materializar dicha protección, como la integración del mismo en las políticas territoriales y sectoriales. Sin embargo, la Agenda Territorial Europea (el más reciente de los documentos europeos analizados) se limita a mencionar levemente el valor de los paisajes culturales,

otorgando al paisaje un papel casi imperceptible en el reforzamiento de la cohesión territorial.

A pesar de la cada vez mayor presencia del paisaje como elemento transversal de las políticas, y de la importancia adquirida por el propio Convenio, cabe recordar que el CEP no tiene carácter vinculante ni adquiere la categoría de una Directiva de la Unión Europea. Es cierto que los países firmantes del Convenio asumen explícitamente el compromiso de promover los principios que en él se exponen (cosa que no ocurre con la ETE, los Principios Directores ni la Agenda Territorial), adaptándolos a su propio contexto legal y político. Pero el Consejo de Europa no posee ningún poder legal sobre sus Estados miembros y la efectividad de sus acuerdos depende única y exclusivamente de la aplicación y utilización más o menos activa que hacen de tales acuerdos las partes firmantes, siendo al mismo tiempo resultado de procesos de toma de decisiones basados en el consenso. No existe obligatoriedad legal de cumplir con los compromisos adoptados en el momento de la firma. De hecho, el Convenio incluye una cláusula específica que permite a cualquier país firmante del CEP retirarse del mismo sin contemplar por ello ningún tipo de sanción: en el Artículo 15, que trata sobre la aplicación territorial del CEP se expresa textualmente que “*Cualquier declaración formulada (...) podrá ser retirada*” (CdE, 2000b). De todas formas, no puede negarse la importancia de que el paisaje cuente ya con un marco europeo de referencia, convertido incluso en convenio internacional. Asimismo, supone también una aportación importante la recomendación del Convenio de convertir la política paisajística en una política horizontal, integrándola en las políticas de ordenación del territorio.

8.4 La Agenda Territorial de la Unión Europea

El proceso de elaboración de la Agenda Territorial de la Unión Europea fue lanzado en noviembre de 2004 en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio que tuvo lugar en Róterdam (Países Bajos), donde acordaron asumir una agenda territorial común para la UE. Para ello se tomaba como punto de partida la Estrategia Territorial Europea y el entonces recién aprobado proyecto de Constitución Europea, que introducía en su articulado el concepto de cohesión territorial de forma explícita (posteriormente recogido por el Tratado de Lisboa). El proceso tuvo su continuación en la reunión informal de ministros de mayo de 2005, en Luxemburgo, donde se estableció un programa de trabajo y el informe sobre el Estado y las

Perspectivas Territoriales de la Unión Europea. Este informe se había alimentado de estudios e indicadores de ESPON, que proporcionó a la ATE su soporte científico (Hildenbrand, 2009). A partir de ese punto, se organizó un sistema de trabajo para elaborar los documentos de la Agenda Territorial en el que participaron especialmente los representantes de los países que serían presidencia europea desde 2004 a 2008. El proceso resultó finalmente en la adopción, en mayo de 2007 en Leipzig (Alemania), del documento definitivo de la Agenda, concretamente en la 6ª reunión informal de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio de la UE. El nombre completo del documento es “Agenda Territorial de la Unión Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas”. En esta última reunión, donde se produjo la aprobación definitiva de la Agenda, participaron los Ministros responsables de ordenación del territorio de los entonces 27 Estados miembros de la Unión, más los tres candidatos (Croacia, A.R.Y. de Macedonia y Turquía) y cuatro países invitados (Islandia, Noruega, Suiza y Rusia).

Con esta Agenda Territorial se pretende profundizar en el concepto de cohesión territorial e introducir la dimensión territorial en la Estrategia europea de Lisboa / Gotemburgo, reforzando la estructura territorial de la Unión, logrando una mayor coherencia de las políticas comunitarias y nacionales con impacto territorial y promoviendo la cooperación territorial en Europa. El documento finalmente adoptado en Leipzig es de carácter mucho más político que técnico, a diferencia del primer documento de “Estado y Perspectivas Territoriales” acordado en Luxemburgo (Ascasibar, 2007).

Concretamente, los agentes políticos y expertos que participaron en las reuniones que culminaron con la adopción de la Agenda en Leipzig, tuvieron que responder y reflexionar sobre aspectos tales como qué respuesta deberían dar las políticas de la UE a los actuales desafíos territoriales, cómo debería configurarse el proceso político o cuáles deberían ser las buenas prácticas a integrar en los documentos, entre otros.

Pocos meses después de la aprobación del documento en Leipzig, se adoptó un primer Programa de Acción de la Agenda Territorial de la UE en la reunión informal de ministros que tuvo lugar en las Azores (Portugal), en noviembre de 2007.

Asimismo, en mayo de 2010 los Directores Generales de Desarrollo Territorial de la UE se reunieron nuevamente en Sevilla para llevar a cabo, tal y como estaba previsto en el propio texto, una revisión de la Agenda Territorial. Como ya hemos señalado, la revisión de la Agenda Territorial de la UE se publicó finalmente en el año 2011, bautizada como Agenda Territorial 2020. Esta ATE 2020 profundizó en la línea de consolidar la cohesión territorial como objetivo esencial, situando la cohesión como política estrechamente ligada a la ordenación del territorio. Asimismo, al igual que su predecesora, la Agenda 2020 se inspira directamente en la estrategia económica vigente de la UE (que desde 2010 es la Estrategia Europa 2020) y emplaza a las regiones, más notoriamente si cabe, a perseguir sus objetivos económicos. Por lo tanto, ambos documentos siguen una línea política similar. Este hecho, unido al carácter tan reciente de la ATE 2020, es la causa de que el análisis de esta investigación se haya centrado en el primero de los dos documentos mencionados, cuyas características se exponen a continuación.

8.4.1 Objetivos

Al igual que la ETE, la Agenda Territorial se presenta como un marco político para la cooperación, con el objetivo de reforzar la cohesión territorial y contribuir al *“crecimiento económico sostenible y a la creación de empleo, así como al desarrollo social y ecológico en todas las regiones de la UE”* (CE, 2007: 1). El texto presta su apoyo explícito a las estrategias complementarias de Lisboa y Gotemburgo.

El reforzamiento de la cohesión territorial constituye uno de los principales objetivos del documento, un concepto que, como se ha mencionado anteriormente en el presente trabajo, está cobrando una importancia creciente entre los grandes objetivos de la UE. En la Agenda Territorial, la cohesión territorial abarca fines tan dispares como la competitividad y el desarrollo sostenible, y es concebida como un proceso permanente y cooperativo que implica a los diversos agentes de los niveles político, administrativo y técnico. Asimismo se defiende la necesidad de que la dimensión territorial juegue un papel más fuerte en la futura política de cohesión de la UE, y se sostiene que la gobernanza territorial (otro concepto en boga en las instancias europeas) es el único camino para alcanzar la cohesión.

Siempre bajo el objetivo general de la Europa competitiva y sostenible, en el primer punto del documento se especifica también que con la publicación de la Agenda se

pretende promover un desarrollo territorial policéntrico de la UE, con objeto de hacer un mejor uso de los recursos disponibles en las regiones europeas. Nuevamente se observa la coincidencia con la Estrategia Territorial Europea, ya que el desarrollo policéntrico constituye la primera de las tres grandes directrices en las que se apoya la ETE. Dentro de esta política de desarrollo urbano policéntrico, se le concede especial importancia al aspecto de la integración europea, apuntando a los Estados miembros que se han integrado más recientemente en la Unión.

8.4.2 Estructura y contenidos

El contenido de la Agenda Territorial es básicamente una breve revisión de los propósitos de la ETE, tal como se ha mencionado al en el apartado anterior. Se estructura en cuatro capítulos, que se describirán brevemente a continuación.

La primera parte del texto está dedicada a subrayar una tarea futura: reforzar la cohesión territorial, y se felicita del progreso alcanzado por la UE tanto en términos económicos como sociales y ecológicos. Bajo el objetivo de la cohesión territorial, la Agenda aboga de nuevo por el desarrollo territorial policéntrico, la cooperación y el diálogo continuo entre los diversos agentes territoriales (gobernanza territorial), así como el reforzamiento de la dimensión territorial en las políticas de cohesión.

En el segundo capítulo, se habla de nuevos desafíos: reforzar las identidades regionales, hacer un mejor uso de la diversidad territorial. En este apartado se mencionan toda una serie de desafíos territoriales a los que se enfrenta actualmente la UE: desde los impactos regionales del cambio climático hasta los impactos del proceso de ampliación sobre la cohesión económica, social y territorial, pasando por cuestiones demográficas como el envejecimiento poblacional y las migraciones en los mercados de trabajo. Como se puede apreciar, se trata de desafíos de muy diversa índole, a los cuáles se pretende responder mediante el requisito previo de la cohesión territorial y poniendo en práctica el *“modelo social europeo”* (CE, 2007: 2), que al parecer significa *“igualdad de oportunidades para sus ciudadanos y perspectivas de desarrollo para los empresarios”*. También apuesta por que cada región y ciudad de Europa se comprometa a mitigar el cambio climático y a ahorrar energía, así como a vincularse firmemente a los procesos de gobernanza.

A continuación, el documento pasa a describir una serie de “Prioridades territoriales para el desarrollo de la Unión Europea”, ratificando como objetivos principales aquellos ya adoptados en la ETE:

- desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico y una nueva asociación urbano-rural;
- asegurar la paridad del acceso a las infraestructuras y al conocimiento;
- desarrollo sostenible, gestión prudente y protección del patrimonio natural y cultural.

En el texto se subraya explícitamente que estos tres grandes objetivos establecidos por la ETE siguen teniendo total vigencia. También asegura haberse basado en los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo de la CEMAT, mostrando su voluntad de intensificar el diálogo con los países vecinos colindantes a la UE.

En definitiva, las prioridades adoptadas por la Agenda Territorial son las siguientes:

Tabla III.10: Prioridades territoriales de la Agenda Territorial de la UE

Prioridades territoriales para el desarrollo de la Unión Europea
1. Reforzar el desarrollo policéntrico y la innovación a través de redes de regiones urbanas y ciudades.
2. Nuevas formas de asociación y gobernanza territorial entre áreas rurales y urbanas.
3. Promover agrupaciones (clusters) regionales para la competencia e innovación en Europa.
4. Fortalecimiento y extensión de las Redes Transeuropeas.
5. Gestión transeuropea de riesgos incluyendo los impactos del cambio climático.
6. Fortalecimiento de las estructuras ecológicas y los recursos culturales como valor añadido para el desarrollo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (2007)

El último capítulo del documento está dedicado a la puesta en práctica de la Agenda Territorial. En él se describen una serie de acciones dirigidas a incorporar mejor las seis prioridades territoriales en los debates políticos y los procesos de toma de decisiones, se muestra el compromiso de llevarlas a cabo y se recomienda su puesta en práctica entre 2007 y 2011. Dichas acciones son las siguientes:

1. Acciones de las instituciones europeas: se le pide a la Comisión Europea que continúe incluyendo referencias explícitas a la dimensión territorial en futuros Informes, y a otras instancias comunitarias que apoyen y pongan en práctica las prioridades de la Agenda Territorial en sus actividades
2. Acciones para la cooperación entre la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE: se hace un llamamiento al diálogo, basado en el principio de subsidiariedad, entre instituciones europeas y Estados miembro, para coordinar políticas e iniciativas territoriales. También se recomienda que el programa ESPON profundice en el estudio de algunas materias territoriales.
3. Acciones para reforzar la cohesión territorial en los Estados miembros de la UE: se adopta el compromiso de mejorar la gobernanza e integrar las prioridades de la Agenda en las escalas nacional, regional y local.
4. Actividades conjuntas de los Ministros: se acuerda mantener estructuras informales para la cooperación entre los ministerios y las autoridades de la UE para poner en práctica la Agenda Territorial, aunque se es consciente de la inversión de recursos que se requiere para ello. Se enumeran una serie de debates europeos sobre los cuáles se tratará de tener incidencia para integrar los aspectos territoriales, y se apela a las futuras presidencias europeas a que tengan en cuenta y revisen la Agenda Territorial.

8.4.3 Evaluación

En primer lugar hay que reiterar que el proceso que ha dado lugar a la Agenda Territorial de la UE, aunque responde a un interés común de los Estados miembros y la Comisión Europea, no se basa en una competencia comunitaria explícita sino en una serie de reuniones informales. Por tanto, se trata de un proceso intergubernamental (liderado por los Estados miembros y no por las instancias europeas) no vinculante jurídicamente. Sin embargo, sí debería tener relevancia política (Ascasibar, 2007). Altos responsables de los gobiernos europeos respaldaron en Leipzig el contenido de la Agenda, lo cuál no

deja de ser importante, por la relación que guarda la ordenación del territorio con el desarrollo y la calidad de vida, y porque demuestra una intencionalidad de los Estados por ocuparse de ella.

Dicho esto, el análisis del contenido de la Agenda nos lleva a afirmar que ésta no representa, en cualquier caso, un gran avance respecto a las aportaciones hechas por la ETE ocho años antes. Como ya hemos mencionado, la Agenda Territorial constituye una especie de breve revisión de los objetivos de la ETE, puesto que no aporta propuestas novedosas y ratifica la mayoría de las orientaciones de la ETE, eso sí, poniendo un énfasis especial en algunos puntos.

Pese a ello, existen algunas diferencias de trasfondo político respecto a la dirección adoptada por la ETE. La Agenda Territorial trata de encuadrar la ordenación del territorio en la política de cohesión territorial, y se vislumbra un intento de ligar objetivos económicos y territoriales. En este sentido, la Agenda sufre una cierta mutación del objetivo principal al que responde el documento, que, aunque casi imperceptible, supone un giro conceptual ciertamente significativo: si bien la ETE hablaba de *desarrollo sostenible* (“Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE”) como principal objetivo del propio documento, igual que los Principios Directores de la CEMAT abogaban por el *desarrollo territorial sostenible* del continente europeo, la Agenda Territorial, sorprendentemente, cambia el concepto de *desarrollo sostenible* por el de *crecimiento sostenible*, varias veces invocado a lo largo de todo el texto. Se refiere incluso al *crecimiento económico sostenible* (“*sustainable economic growth*”, en la versión en inglés), por si quedara alguna duda de a qué tipo de crecimiento se refiere; una expresión que, como ya se ha mencionado en el apartado del Marco Conceptual, Bárcena (2004) define como una *contradictio in terminis*.

Este cambio de objetivo, lejos de resultar inocente o espontáneo, refleja sin duda un cambio de dirección en los principales fines que sustentan la razón de ser de la Unión. Hay que considerar que este tipo de documentos son el fruto de largas negociaciones y búsquedas de consenso entre representantes de países muy diversos, por lo que finalmente cada párrafo y concepto son la plasmación de reflexiones dilatadas y sumamente medidas. Por lo tanto, sería poco razonable pensar que este cambio conceptual haya sido casual o superficial. En efecto, en el texto se afirma que la Agenda apoya las estrategias europeas de Lisboa y de Gotemburgo: “A través de la Agenda

Territorial estamos contribuyendo al crecimiento económico sostenible y a la creación de empleo, así como al desarrollo social y ecológico en todas las regiones de la UE. Con ello estamos apoyando las estrategias complementarias de Lisboa y Gotemburgo del Consejo Europeo” (CE, 2007: 1). En definitiva, ya no se trata de lograr un desarrollo sostenible cuyas dimensiones social, ambiental y económica estén al mismo nivel y formen un triángulo equilátero de objetivos, sino de lograr el crecimiento económico, añadiendo la apostilla del desarrollo social y ecológico. De hecho, el mismo subtítulo del documento ya indica dónde pone el énfasis la Agenda Territorial, ya que, como hemos indicado al inicio, reza “Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas”. El concepto sostenible, en este caso, aparece desligado de cualquier otro sustantivo que no sea Europa por lo que sus connotaciones son más bien indescifrables, aunque podría referirse al crecimiento económico siguiendo la idea que se recoge en el texto.

Como decíamos, el giro conceptual sufrido por la Agenda es el reflejo del giro político ocurrido en el seno de la Unión Europea a consecuencia del cuál, como no podía ser de otra manera, la ordenación del territorio ha sido otra expresión más de las nuevas tendencias neoliberales. Igual que ocurría con la nueva concepción del objetivo de cohesión adoptado por la UE, la Agenda concede un gran protagonismo a los aspectos económicos del desarrollo, apostando claramente por la competitividad y el empleo. Para ello emplea el concepto de la cohesión territorial sobre el que se apoya el objetivo general del documento, y que sirve, de nuevo, para referirse a la búsqueda de la competitividad económica.

En efecto, el concepto de cohesión territorial recupera protagonismo en el texto de la Agenda. Se trata de uno de los términos más citados en la misma, pese a que su definición permanece aún confusa. La indefinición del término cohesión territorial es precisamente una de las dificultades a las que se tuvo que enfrentar la Agenda Territorial. Según el texto aprobado en la reunión ministerial, con la cohesión territorial se pretende incorporar la dimensión territorial a la política europea de cohesión y, sobre esa base, mejorar el tratamiento de las necesidades y características de los territorios, los desafíos específicos y las oportunidades de desarrollo. Todas estas ideas encierran una carga importante de abstracción y al mismo tiempo un carácter muy extensivo, que implica un amplio abanico de intereses, agentes, sectores, administraciones y ciudadanos/as, lo que dificulta la posibilidad de definir de forma nítida los conceptos

(Ascasibar, 2007). Aunque tal vez la ambigüedad de la que hacen gala conceptos tales como la cohesión territorial sea precisamente la que ha permitido en cierto modo el consenso político necesario para acordar un documento como éste. Además, no se puede olvidar que este tipo de iniciativas relacionadas con la ordenación del territorio nacen ya limitadas por la falta de competencias de la UE en la materia, por lo que es posible que no exista el deseo expreso de convertirlas en algo más aplicado y ejecutivo.

Por otra parte, las nuevas tendencias observadas en la aplicación de la política de cohesión también están presentes en la Agenda, ya que, además de quedar estrechamente relacionada con la estrategia de Lisboa, también se hace referencia a la necesidad de reforzar la dimensión territorial de la política de cohesión, tanto a escala comunitaria como en los Estados miembros. También promueve la integración de la dimensión europea en las políticas territoriales locales y regionales, siguiendo la línea de la “europeización” de las políticas anteriormente citada en este trabajo: *“Le pedimos a la Comisión Europea que continúe incluyendo referencias explícitas a la dimensión territorial de la UE en futuros Informes sobre Cohesión Social y Económica para animar a las ciudades y regiones a enmarcar sus estrategias de desarrollo en el contexto europeo”* (CE, 2007: 6).

Por último, en cuanto al contenido de la Agenda y las propuestas políticas que en ella se recogen, podemos afirmar que se limita prácticamente a retomar los objetivos y principios ya apuntados por la ETE (cooperación territorial, coherencia entre políticas), aunque como novedad aporta dos nuevas prioridades: promover los clusters regionales para la competencia e innovación en Europa y promover la gestión transeuropea de los riesgos, haciendo referencia directa a los efectos del cambio climático. Llama la atención que, comparada con la ETE, la Agenda es un documento mucho más breve, puesto que al final de su proceso de elaboración se consideró conveniente que los ministros aprobasen en Leipzig un texto más corto, ejecutivo y de contenido más político (Ascasibar, 2007). En cualquier caso, el carácter operativo o ejecutivo del documento es tan escaso como el de la propia ETE.

Es importante señalar que la Agenda, que opera en un ámbito geográfico mucho más amplio que la ETE (la UE de los 27), no significa la sustitución de ésta última (Hildenbrand, 2009). De acuerdo con el primer apartado del capítulo tercero de la ATE, los tres objetivos principales de la ETE siguen siendo vigentes. Esta continuidad de la

ETE también se manifiesta en las mencionadas prioridades territoriales marcadas por la ATE. Por ello, la Agenda constituye más una mera prolongación de la ETE que un paso para su puesta en práctica (Baudelle, 2009). Al tiempo que da continuidad a los objetivos y orientaciones de la ETE, añade la finalidad de poner el capital territorial, es decir, los diversos potenciales de desarrollo existentes en las regiones de la UE, al servicio de la consecución del objetivo de un crecimiento económico sostenible de la UE y de los objetivos de la Estrategia de Lisboa. Así, los cambios más importantes introducidos por la Agenda respecto a la ETE no los representan propuestas territoriales concretas, sino su trasfondo político, que promueve el fortalecimiento de la política de cohesión territorial, la vinculación de ésta a los objetivos económicos de la UE y la “europeización” de las políticas territoriales de las escalas inferiores.

8.5 Valoración comparada de los documentos europeos

Una vez descritos y evaluados los documentos que se han considerado de referencia para el contexto europeo en lo que a la ordenación del territorio se refiere, se presenta a continuación una tabla resumen que contiene los aspectos más significativos de cada uno de los documentos (Tabla III.11). En dicha tabla se pueden observar, concretamente, las diferencias y similitudes que presentan los diversos documentos en cuanto a objetivos y palabras clave. Se observa, por ejemplo, la gran coincidencia entre las ideas clave recogidas en la ETE, los Principios Directores de la CEMAT y la más reciente Agenda Territorial Europea, demostrando así que, aunque provengan de instancias políticas diferentes, los trabajos publicados por el Consejo de Europa y por la Unión Europea han seguido una misma senda y unos objetivos territoriales similares. También se aprecia, en términos de evaluación de los propios documentos, la evolución seguida por las instituciones europeas tras la aprobación inicial de la ETE, que puede ser considerada como punto de partida de una verdadera ordenación del territorio a escala europea. Ocho años más tarde de su aprobación, con la aparición de la Agenda Territorial Europea, no puede afirmarse que se produjeran grandes aportaciones por parte de este nuevo documento, salvo un giro hacia posiciones más neoliberales reflejado en los objetivos de competitividad y crecimiento económico sostenible tan citados en la Agenda.

Tabla III.11: Evaluación comparada entre los documentos europeos de referencia para la ordenación del territorio

DOCUMENTO	PROMOTOR	AÑO DE PUBLICACIÓN	OBJETIVOS	PALABRAS CLAVE	EVALUACIÓN
<i>Estrategia Territorial Europea</i>	Estados miembros de la UE	1999	<ul style="list-style-type: none"> • Cohesión económica y social; • Conservación y gestión de los recursos y del patrimonio; • Competitividad más equilibrada 	desarrollo territorial, policentrismo, acceso a infraestructuras y conocimiento, patrimonio, cooperación, coordinación,	<ul style="list-style-type: none"> ▫ Representa el hito más importante de la ordenación del territorio en Europa ▫ Ha impregnado las políticas comunitarias de un enfoque territorial ▫ Es de carácter estratégico, no vinculante y poco operativo
<i>Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Territorio Europeo</i>	CEMAT (CdE)	2000	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo sostenible • Cohesión social • Lograr un nivel de vida aceptable 	desarrollo territorial sostenible, continente europeo, cohesión social, cooperación, accesibilidad, patrimonio, paisajes culturales	<ul style="list-style-type: none"> ▫ Guardan grandes similitudes con la ETE, por lo que representa la aplicación de la misma fuera de la UE ▫ Es un documento de referencia pero sus principios son poco concretos
<i>Convenio Europeo del Paisaje</i>	CdE	2000	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes europeos • Organizar la cooperación europea en ese campo 	paisaje, protección, gestión, ordenación	<ul style="list-style-type: none"> ▫ Es un documento único que se ha convertido en el marco de referencia europeo ▫ Supone un gran avance conceptual en lo que se refiere al paisaje y a su integración en las políticas territoriales
<i>Agenda Territorial Europea</i>	Estados miembros de la UE	2007	<ul style="list-style-type: none"> • Cohesión territorial • Competitividad • Crecimiento sostenible • Desarrollo social y ecológico 	cohesión territorial, cooperación, policentrismo, gobernanza, innovación, riesgos	<ul style="list-style-type: none"> ▫ Constituye básicamente una breve revisión de los objetivos de la ETE ▫ Refleja la apuesta de la UE por la cohesión territorial y la competitividad

Fuente: Elaboración propia

Sea como fuere, esta nueva generación de documentos europeos surgida desde 1999 hasta el día de hoy, han marcado un antes y un después para la ordenación del territorio europea. La aparición de los sucesivos documentos ha formado parte de un proceso que arrancó con la adopción de la ETE en 1999 y que, pese a padecer algunos altibajos y giros políticos, ha supuesto el fortalecimiento de la dimensión europea en las políticas territoriales nacionales y regionales al tiempo que ha abierto el camino hacia la consolidación de la misma.

El hecho de poner el foco en los conceptos o palabras clave recogidas por cada uno de los cuatro documentos analizados, tiene como objetivo apoyar el análisis que se llevará a cabo en la Parte IV de esta investigación, en la que tratará de analizarse la influencia que ha tenido la ordenación del territorio de escala europea (representada por los cuatro mencionados documentos) en la planificación territorial del Estado español. El análisis de la Parte IV, tal y como se expondrá en su momento, se basará precisamente en la adopción del marco conceptual europeo por parte de los planes territoriales españoles, entre otros aspectos.

Pero antes de proceder a este salto de escala, se ha considerado necesario incluir, en esta Parte III dedicada a la ordenación del territorio de escala europea, un último apartado referido justamente a la influencia cada vez mayor que ejerce la escala europea en la ordenación del territorio de los Estados y regiones. Esta influencia es ejercida, en parte, por los documentos recientemente presentados y, como ya hemos señalado, es calificada por numerosos autores y publicaciones como la “europeización” de las políticas de las escalas estatal, regional y local. El propio texto de la Agenda Territorial de la UE, animando a ciudades y regiones a enmarcar sus estrategias de desarrollo en el contexto europeo, evidencia una clara voluntad de ejercer una mayor proyección de las políticas territoriales europeas hacia las escalas inferiores. La Agenda 2020, el documento más reciente de ordenación territorial europea publicado hasta la fecha, también prosigue en esta dirección, animando a los Estados a *“integrar los principios de la cohesión territorial en sus propias políticas nacionales sectoriales y de desarrollo integrado, así como en sus mecanismos de ordenación territorial”* (CE, 2011:15). Del mismo modo, se pide a los Estados, las regiones y las ciudades *“que contribuyan a las prioridades territoriales comunes de Europa”* (CE, 2011:4). Por lo tanto, parece innegable que existe una tendencia a incluir la dimensión europea en las

políticas de ordenación del territorio de las escalas inferiores de ordenación, que son las que poseen realmente las competencias en la materia.

CAPÍTULO 9 – LA “EUROPEIZACIÓN” DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

Como ha quedado de manifiesto en capítulos anteriores, la Unión Europea constituye un contexto institucional que, como consecuencia de su singular naturaleza política, participa en la elaboración de políticas relacionadas con el gobierno del territorio, pero no dispone de un sistema propio de ordenación del territorio. Más bien podría afirmarse que la UE promueve iniciativas y procesos de política territorial de interés comunitario que, para traducirse en actos de gobierno del territorio, pasan a través de los sistemas de ordenación instituidos por los Estados miembros que forman parte de la Unión (Janin, 2009). Al mismo tiempo, la ordenación de territorios nacional, regional o local no puede ser concebida independientemente de su contexto europeo, por lo que puede hablarse de una “europeización” (también citada a veces como “europeanización”) de las prácticas de ordenación territorial, definida como la *“influencia creciente del contexto europeo sobre las políticas territoriales”* llevadas a cabo en las diversas escalas del territorio europeo (Baudelle, 2009: 39). Este proceso de “europeización” se caracteriza por una construcción, difusión e institucionalización de las normas y procedimientos (ya sean formales o informales) definidos inicialmente en instancias europeas, que posteriormente son incorporados a los discursos y políticas de las escalas inferiores. La Unión Europea es un ejemplo emblemático de esta tendencia, en la medida en que las políticas ejercidas por los 28 Estados miembros y sus regiones se inscriben ya necesariamente en un cuadro de referencia comunitario, definido en realidad por los propios miembros, pero al que simultáneamente se ven en cierto modo sometidos.

El territorio configurado por estos 28 Estados miembros es un mosaico de naciones y administraciones políticas de una diversidad extraordinaria. La historia de Europa llevó a la creación de una cantidad de Estados cuya evolución política, aun en el caso de los países pertenecientes a la Unión Europea, ha seguido caminos diferentes. Del mismo modo presentan, más concretamente, distintas políticas en materia territorial y una gran diversidad de sistemas de ordenación territorial. La forma de organización de la administración pública refleja distintas opiniones sobre el papel que juega el Estado y la división de poderes entre el gobierno central y los gobiernos locales. Sin embargo, a pesar de todas estas diferencias, los países europeos tienen algo en común: han implementado políticas territoriales y también sistemas de ordenamiento territorial (Van der Molen, 2004). Además, actualmente comparten con las instituciones europeas la

tarea de diseñar estrategias territoriales para sus respectivas escalas geográficas. Esta concepción compartida de la ordenación del territorio se basa en la elaboración de normas (tales como la promoción de la escala regional para la implementación de la política de cohesión) y de principios (como el principio de subsidiariedad o la cofinanciación de proyectos), pero también de nuevos conceptos (como gobernanza territorial o policentrismo) que representan en sí mismos los vectores de cambio hacia un territorio que refleje los valores del anhelado proyecto europeo.

Los propios procesos de adhesión a la Unión implican, precisamente, adherirse a estos valores de ordenación que guían a la UE y a sus Estados, además de adoptar sus objetivos, métodos y exigencias, de manera que la Unión Europea transforma los marcos y prácticas de ordenación de sus países vecinos, y no sólo de aquellos países candidatos a la adhesión, sino también de los aspirantes a ser reconocidos como tales, e incluso, para ciertas políticas, de aquellos sin proyecto alguno de adhesión (Baudelle, 2009).

Al mismo tiempo, el espacio europeo es un territorio cada vez más marcado por las interdependencias territoriales y las interacciones entre ciudades y regiones, como consecuencia de nuevos fenómenos tales como la implantación de las nuevas tecnologías y nuevas redes de transporte, la globalización económica, las migraciones internacionales y la movilidad de los y las ciudadanas europeas, o la emergencia de problemas medio ambientales globales. Estos fenómenos requieren de un enfoque transeuropeo de la ordenación del territorio, algo de lo que comienzan a tomar conciencia las autoridades de las diversas administraciones.

No obstante, como hemos señalado, pese a este progresivo proceso de establecimiento de interdependencias, normas y principios a escala europea, la imagen global de las políticas territoriales de los países que forman parte de la Unión sigue siendo extremadamente diversa. Las tradiciones nacionales en lo que a la planificación territorial se refiere cambian considerablemente de un país a otro y todo parece apuntar a que queda todavía un largo camino para lograr una cierta convergencia entre los sistemas de ordenación.

En cualquier caso, para analizar la planificación territorial europea cabe tener en cuenta al menos dos aspectos diferentes de esta expresión: por una parte, la planificación

territorial *del* territorio europeo, y por otro, la planificación territorial *en* el territorio europeo. Por tanto, la planificación territorial europea no sólo hace referencia a los planes o esquemas destinados a ordenar el espacio europeo sino también a la variedad y diversidad de conceptos y sistemas de planificación nacionales que existen a lo largo del territorio europeo. Es decir, la planificación *en* Europa. Este aspecto también muestra un particular interés ya que la planificación del espacio europeo se asienta sobre las tradiciones planificadoras existentes en Europa y depende de las actividades de varios Estados miembros y sus regiones (Böhme y Waterhout, 2008). A continuación se tratará de retratar a grandes rasgos la situación de la ordenación del territorio en los Estados miembros más representativos de la Unión, incluyendo el Estado español, aunque será en la Parte IV donde se tratará de caracterizar este caso con mayor profundidad.

9.1 Las diversas tradiciones planificadoras en Europa

Como ya hemos señalado, la influencia de la escala europea en los sistemas de ordenación territorial de los Estados y regiones es cada vez mayor. Sin embargo, dicha influencia no afecta por igual a todos los países, puesto que éstos parten de realidades territoriales y sistemas políticos ya distintos en origen. Las tendencias europeas en ordenación del territorio pueden influir en mayor o menor grado y de una u otra forma sobre las escalas inferiores, en función de la realidad territorial y político-administrativa de cada país o región. Los sistemas de planificación territorial de los diferentes Estados miembros de la Unión responden a estilos, tradiciones y prácticas de ordenación diferentes que pueden ser más o menos próximos a la filosofía de planificación instaurada en los últimos años desde las instancias europeas, lo cuál afectará inevitablemente al grado de conformidad que guardan dichos sistemas de planificación con la política territorial europea. Así, la puesta en práctica de las orientaciones llegadas desde escalas superiores será muy distinta en función de las tradiciones de planificación que imperen en cada país o región.

Por otro lado, los Estados miembros y sus regiones, en el contexto actual de la Unión Europea, son al mismo tiempo objeto y sujeto de la ordenación territorial llevada a cabo desde las instancias comunitarias, ya que ellos mismos han participado directa o indirectamente en la elaboración de los documentos europeos de ordenación y han hecho sus aportaciones a las orientaciones derivadas de dichos documentos. Por todo

ello, se ha considerado de pleno interés obtener una imagen global de las distintas tradiciones planificadoras que han existido y existen en el seno del territorio europeo a escala estatal.

Para comprender la diversidad de políticas territoriales presente en el territorio europeo es necesario referirse al origen y evolución de las mismas a lo largo de las últimas décadas. La ordenación del territorio es una política pública típica del Estado de bienestar, aunque en algunos países (Alemania, Holanda, Suiza) sus raíces se remontan incluso a épocas anteriores, especialmente en lo que respecta a la planificación del nivel subregional, que se diferencia del planeamiento urbanístico municipal.

Fue el proceso de industrialización, con su gran capacidad de transformación del medio, el que generó desórdenes territoriales de tal magnitud que desencadenó, a principios del s. XX, la necesidad de una cierta ordenación del territorio, especialmente con el crack bursátil del 29 y en las zonas de mayor concentración humana e industrial (Bielza de Ory, 2002). Posteriormente, tras la II Guerra Mundial, en pleno contexto de reconstrucción postbélica, las políticas territoriales de los diferentes Estados europeos se orientaron en función de sus tradiciones y necesidades: los países de mayor densidad poblacional e industrialización más concentrada (como Países Bajos o Alemania) dieron prioridad a la organización física del espacio, buscando la compatibilidad de los usos del suelo y la mejora de la calidad ambiental; mientras que los países latinos apuntaron hacia la corrección de los desequilibrios socioeconómicos entre regiones.

La crisis económica iniciada en 1973 hizo que se cuestionaran gravemente las políticas reequilibradoras de las disparidades en Europa. Puso en entredicho toda la planificación anterior, tanto en materia económica como territorial, ya que lo previsto en los planes no se correspondía con la evolución real del territorio. Ya en los ochenta, los y las expertos examinaron y sometieron a revisión los modelos económicos regionales en vigor, en un momento en que la ordenación del territorio había quedado aletargada y un tanto desprestigiada en los países europeos (Bielza de Ory, 2002). La Carta Europea de Ordenación del Territorio fue capaz de orientar inmediatamente la planificación territorial de algunos países, incluido el Estado español, que entonces iniciaba una nueva senda tras aprobar su Constitución en 1978.

Tras este periodo de renovada importancia de la ordenación del territorio, en general la región se impone en Europa como la escala competente para la práctica de la planificación territorial, en la línea señalada por la Carta de Torremolinos. En los países de tradición federal (como Alemania, Austria o Suiza) esto no supuso una novedad, aunque sí en otros países, que no impulsaron la descentralización regional hasta los años 70-80, como Italia, Francia o Bélgica.

En resumen, la política de ordenación del territorio propiamente dicha comenzó a raíz del desarrollo industrial y la depresión económica de 1929 en el Reino Unido, se impulsó con fuerza después de la II Guerra Mundial en los distintos países europeos (con prioridades diferentes), llegó a su apogeo en los desarrollistas años 60 y entró en crisis durante la recesión económica de los 70. Pero a partir de la segunda mitad de los años 80 y especialmente en el comienzo de los 90, nuevos impulsos “desde abajo” y “desde arriba” hacen de la ordenación del territorio una política pública que vive un notable renacimiento (Hildenbrand, 2002).

El impulso “desde abajo” vendría dado por las regiones que reivindicaban su potestad en materia de desarrollo regional y ordenación del territorio, de manera que llegaría a ser la instancia competente tanto en países de tradición federal (Alemania, Austria, Suiza) como en aquellos que en los 80 optaron por la descentralización (Estado español, Francia y, anteriormente, Italia) o federalización (Bélgica). Asimismo, los Estados miembros le otorgan un nuevo impulso a los principios establecidos por la Carta Europea de Ordenación del Territorio, dando paso a una reflexión sobre las nuevas perspectivas para las políticas de ordenación del territorio. La nueva perspectiva adoptada tras el debate tendería a superar los antiguos planes rígidos y a apostar por una planificación más estratégica, con procesos permanentemente abiertos y participativos (Bielza de Ory, 2002).

Por otro lado, también la Unión Europea inició un impulso “desde arriba” pues comenzó a prestar atención a la dimensión territorial del desarrollo de Europa, como ya se ha indicado en anteriores capítulos. Con la evolución de los diversos tratados europeos, especialmente a partir del Tratado de Maastricht, los profundos cambios económicos, tecnológicos, sociales y políticos acaecidos en la UE se traducirían en importantes transformaciones y desequilibrios de su territorio, lo que llevaría a plantear la necesidad de una nueva perspectiva para los Estados, tomando en cuenta el protagonismo de las

regiones y la necesaria cooperación transfronteriza y transnacional para un desarrollo equilibrado del espacio comunitario. Este renovado interés se traduciría, como ya se ha detallado anteriormente en este mismo trabajo, en diversos documentos relacionados con la ordenación del territorio (Europa 2000, Europa 2000+, ETE, ATE).

En la actualidad, fruto de las diferentes tradiciones y evoluciones seguidas por los sistemas de planificación de los distintos países europeos, existen diferencias notables en la manera de abordar la ordenación del territorio en la escala estatal. Gran parte de la bibliografía especializada afirma que a nivel de Unión Europea podemos distinguir cuatro principales macro-regiones que se corresponden con diferentes perspectivas a la hora de entender la planificación territorial y aplicar los conceptos de la ordenación territorial europea: la perspectiva del Noroeste (donde se sitúan entre otras Francia, Alemania y Holanda), la británica / irlandesa, la nórdica (con Finlandia, Suecia y Dinamarca) y la mediterránea (donde encontramos a Grecia, Italia, Portugal y al Estado español). Asimismo, con posterioridad a la ampliación de la UE hacia el Este, comenzó a hablarse también de las macro-regiones del Sudoeste y del Este (ESPON, 2006). Existen diferencias reseñables entre las tradiciones planificadoras de estas macro-regiones: el eje Francia – Alemania – Holanda tiene una larga y arraigada tradición en la planificación territorial, el nivel administrativo más importante para la planificación es el nacional (excepto en Alemania), y son los países que más han apostado porque la ordenación territorial tuviera una presencia en las instituciones europeas; mientras que en los países mediterráneos, la ordenación del territorio aparece estrechamente ligada al urbanismo y la regulación de los usos del suelo, y la escala regional y local es la que adquiere un mayor protagonismo (especialmente en Italia y el Estado español).

Insistimos en que es importante tener en cuenta las diferencias en las tradiciones planificadoras de los distintos países europeos ya que, por un lado, algunos países han tenido una gran influencia en la delineación de la ordenación territorial de la escala europea, mientras que otros se han limitado a ser meros observadores o hacer contribuciones formales. El diferente grado de implicación de los países en el diseño de las políticas territoriales europeas y en el proceso de elaboración de documentos publicados por la UE o la CEMAT ha hecho que dichas políticas y documentos adoptaran uno u otro enfoque, objetivos y principios. Por lo tanto, el hecho de conocer los diferentes enfoques de la planificación territorial predominantes en los distintos países (unido a los juegos de poder existentes entre dichos países en el seno de las

instituciones europeas) nos ayuda a comprender mejor la evolución que ha sufrido la ordenación del territorio en los debates, documentos y programas sobre el territorio europeo.

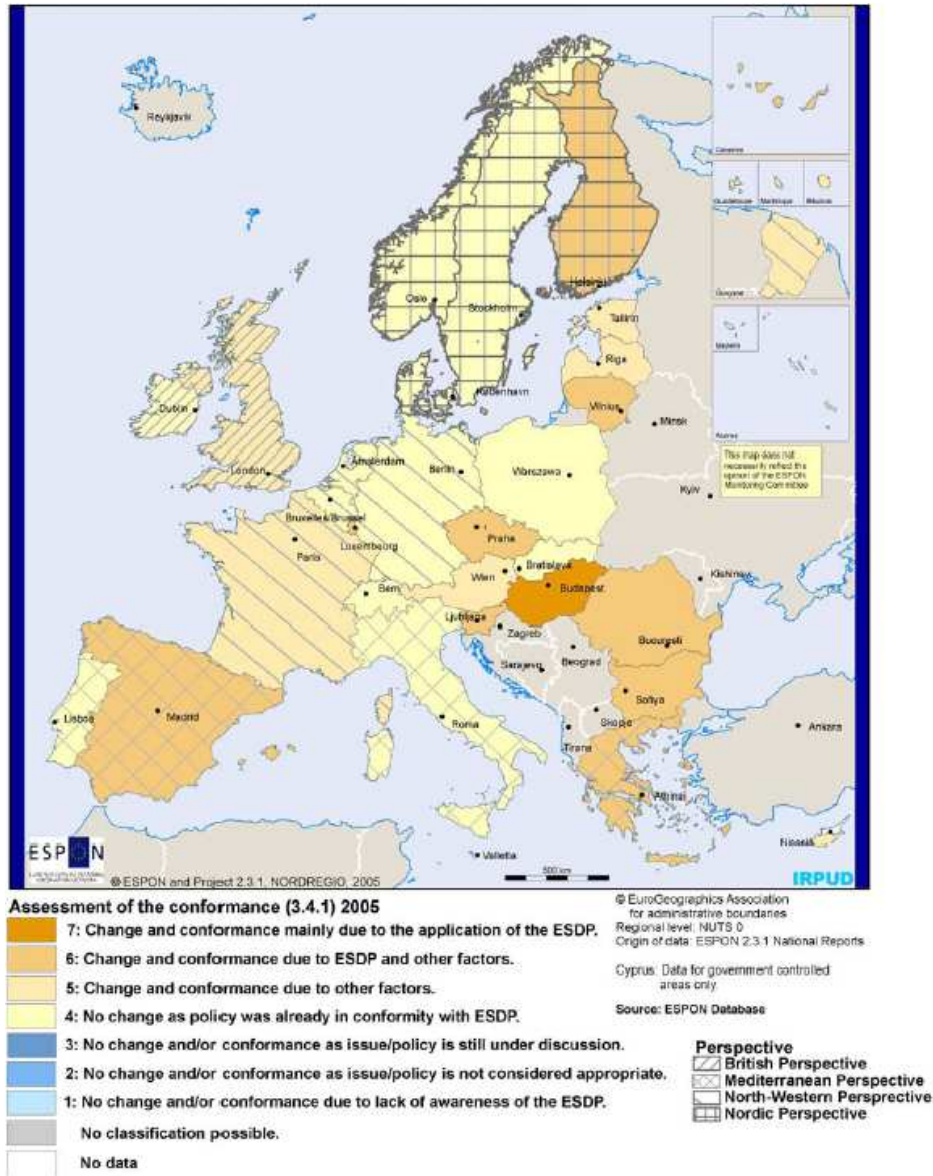


Figura III.18: Valoración de la conformidad de la planificación territorial de los países miembro con el objetivo de la ETE 3.4.1. (“Naturaleza y patrimonio cultural: potenciales de desarrollo”)

Fuente: ESPON (2006)

Podemos señalar así que Francia, Alemania y Holanda son consideradas los países que más apoyaron y promovieron el proceso de elaboración de la Estrategia Territorial Europea, por lo que no es casual que ésta presente una clara influencia del enfoque de la planificación territorial de estos países del Noroeste europeo. Y por otro lado, es de

esperar que la misma Estrategia Territorial Europea no se aplicara de la misma forma en países como Alemania, donde ya el sistema de planificación territorial era considerablemente coherente con los principios promulgados por la ETE, o el Estado español, donde representaban una innovación mucho mayor en el momento de su aparición (ver Figura III.18).

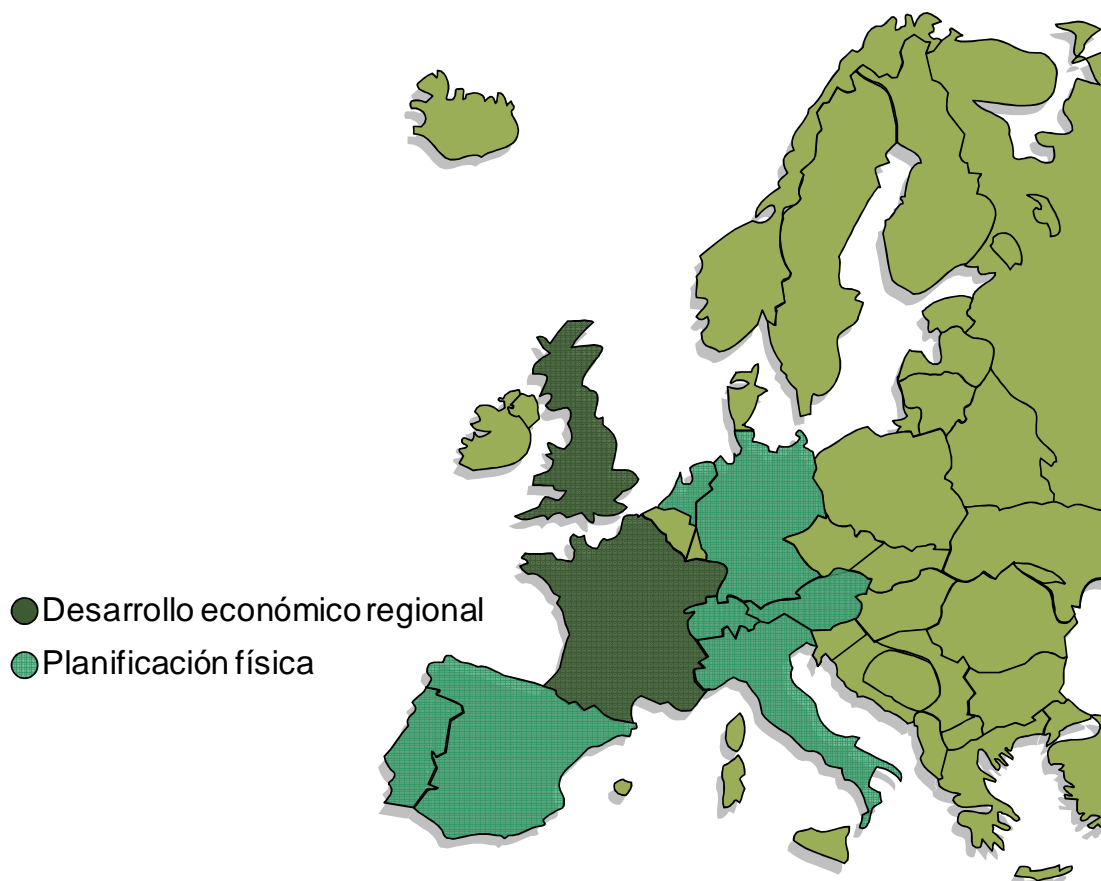


Figura III.19: Distintas orientaciones de la ordenación del territorio en los países europeos

Fuente: Elaboración propia

Haciendo una generalización aún mayor, según la tendencia dominante en cada país, pueden distinguirse dos concepciones diferentes de la ordenación del territorio (ver Figura III.19): la primera la entiende en el sentido de la planificación física a escala regional y subregional, cuyo fin sería coordinar las políticas sectoriales y el planeamiento urbanístico. Ésta es la tendencia mayoritaria en muchos países de la UE como Alemania, Austria, Suiza, Holanda, Italia, Estado español y Portugal. La segunda, a su vez, vincula estrechamente la ordenación del territorio con la planificación económica y social y con la política de desarrollo económico regional. Esta concepción se ha adoptado tradicionalmente en Francia (con su célebre *aménagement du territoire*) y

también está presente en el Reino Unido (con su *regional planning*). Seguidamente se hará una breve descripción de la evolución sufrida por esta política pública en algunos de los países europeos, que son representativos de las dos grades concepciones de la ordenación del territorio, y de los atributos que la caracterizan en cada uno de ellos.

Alemania es uno de los países más descentralizados de la Unión, donde las 16 regiones o *Länders* (que en realidad son Estados que forman parte del Estado Federal alemán) abarcan un alto abanico de competencias, incluyendo la competencia legislativa en materia de ordenación del territorio. En cada *länder* la planificación territorial se organiza en dos niveles: planificación de todo el territorio estatal y planificación regional. Destaca la gran importancia que se le concede a la política territorial y, junto a Suiza y Holanda, es de los países europeos donde la implantación de la ordenación del territorio como política pública es más sólida. Su tradición histórica es de las más antiguas de Europa, ya que sus inicios se sitúan en el período de entreguerras, y con la preparación de la II Guerra Mundial la planificación del territorio (por ejemplo la distribución estratégica de los centros de producción) recibió una alta atención política (Hildenbrand, 2002). Los primeros planes territoriales de los *Länder* alemanes se aprobaron en 1950, y actualmente esta escala administrativa es la protagonista de la ordenación territorial, jugando la Federación un papel subsidiario. Existen también planes subregionales y la regulación jurídica de alcance territorial es abundante. No existen, sin embargo, planes económicos regionales, debido al entendimiento de la ordenación territorial en el sentido de la planificación física, como ya se ha mencionado anteriormente. En cualquier caso el desarrollo de una especial sensibilidad por los problemas ambientales ha dado una gran importancia a la ordenación territorial y existe una estrecha coordinación entre ésta y la política de medio ambiente.

También en Suiza la ordenación del territorio es una competencia de los cantones (escala regional) y tiene una larga tradición, que parte de los años treinta, por iniciativa de los cantones suizos. La tradición de planificación del territorio en Suiza es en cierto grado similar a la alemana, ya que, siendo ambos países de estructura federal, presenta también un alto grado de descentralización y un enfoque de la ordenación del territorio como planificación física. Sin embargo, la Federación juega un papel muy activo aportando la necesaria visión de conjunto. Asimismo, existe una amplia regulación jurídica en esta materia con una cobertura integral del territorio suizo, ya que todos los Cantones tienen aprobada su ley y su respectivo plan de ordenación del territorio.

Destaca la gran importancia de los aspectos relacionados con el paisaje y la especial atención concedida a la participación pública (incluyendo la práctica del referéndum sobre los planes territoriales)

Italia muestra un inicio más tardío de la planificación territorial, con su primera ley urbanística aprobada en 1942. Desde la descentralización del Estado (realizada relativamente tarde, en los años 70) las regiones han llegado a ser los actores más importantes de esta política. No obstante, la producción de los planes territoriales regionales ha sido muy desigual y se constatan diversos conflictos de tipo político-administrativo que obstaculizan la implementación práctica de los planes (por ejemplo, el carácter estatal de las inversiones sobre el territorio). El enfoque de la ordenación del territorio es próximo a la planificación física y, al igual que en Alemania, existe una planificación paisajística coordinada con la planificación territorial o como parte integrante de ésta.

En Portugal la política de ordenación del territorio era prácticamente inexistente hasta 1985, año en que se creó un ministerio específico para encargarse de ella. La planificación del territorio destaca por su carácter centralista, en contraste con los países mencionados hasta el momento; coincide con éstos, sin embargo, en el enfoque en la planificación física y en el empleo de las técnicas modernas de planificación. Como dato interesante, puede mencionarse que es el único país de Europa, junto con Grecia, que incluye expresamente la ordenación del territorio entre los derechos y deberes fundamentales recogidos por la Constitución (aprobada en 1976).

Holanda constituye el mejor ejemplo del hecho de que la ordenación del territorio es algo que existía ya mucho antes de que se acuñara la propia expresión (Merlin, 2002). Los enfoques territoriales ocupan un lugar privilegiado desde hace siglos, por dos razones esenciales, ambas impuestas por la propia naturaleza: por una parte, el territorio holandés vive constantemente bajo la amenaza de la invasión del mar, y por otra, se trata de un territorio extremadamente exiguo por lo que las densidades de población son las más altas de Europa. Dados sus peculiares problemas en relación con el territorio, como decíamos, las actuaciones sobre el territorio tienen una larga tradición. A principios de siglos se aprueban las primeras medidas de ordenación del territorio, aunque existen decisiones públicas de carácter territorial desde el siglo XVI. Las características de la política holandesa son, principalmente, las siguientes (Hildenbrand,

2002): una gran sensibilidad de la sociedad holandesa respecto a la importancia de esta política; un peso político notable de la ordenación del territorio en el conjunto de las políticas públicas; una gran significación de la participación pública; un alto grado de descentralización (a pesar de que las provincias no gozan de una autonomía política); y una estrecha relación con las políticas de medio ambiente. Además, la política territorial es concebida como una “planificación de la coordinación” y de los “grandes escenarios”.

En cuanto al Reino Unido, las primeras manifestaciones de ordenación territorial aparecen a principios de siglo, aunque se limitaba a ciertas medidas urbanísticas para mejorar las condiciones de vida en las ciudades. Después del tímido intento de una política de ordenación del territorio para afrontar las consecuencias de la crisis de 1929 en las cuencas industriales, el verdadero inicio de la política de ordenación británica tendría lugar con el informe Barlow, encargado en 1937 por el gobierno en la perspectiva de la II Guerra Mundial. Este informe fue el impulsor de una política muy activa de descentralización de la industria, de desarrollo de las regiones más deprimidas, de planificación del Gran Londres y de construcción de nuevas ciudades. Este tipo de ordenación, modificada en cierto grado pero mantenida en lo esencial durante largos años, se abandonó en los años 80 con el gobierno de Margaret Thatcher (Merlin, 2002). Actualmente, la inexistencia de regiones en sentido administrativo (salvo ciertas regulaciones específicas para Escocia) da un carácter muy centralista a esta política, en la que se concede un fuerte énfasis a la corrección de los desequilibrios económicos interregionales en detrimento de la planificación física. También se promueve el desarrollo local en detrimento de una planificación territorial de escala superior. La exclusión de la agricultura y del sector forestal en la política territorial reduce el alcance de ésta, cuyo peso además se ha reducido por la orientación neoliberal del sistema político británico. La importancia de los temas medioambientales es un punto de coincidencia con los casos anteriores.

Francia, a su vez, inició la planificación del territorio en la posguerra, pero a diferencia de lo ocurrido en los Estados Federales, esta política se puso en marcha “desde arriba” (desde la administración central) y no desde las propias regiones. Más adelante, en los años 80, con la descentralización del Estado aparecerían las regiones como nuevos actores en este campo, pero éstas tenían una funcionalidad débil (Zoido, 2006a), y en la actualidad el Estado todavía sigue jugando un papel preponderante, con considerables posibilidades de intervención y control, incluso en el urbanismo (Hildenbrand, 2002). La

ordenación territorial en Francia se ha caracterizado durante muchos años por una lucha continua contra el dominio de la región de París respecto al resto de las regiones francesas, tratando de construir un modelo territorial más equilibrado. Al mismo tiempo, como se ha señalado repetidas veces en este trabajo, el enfoque del *aménagement du territoire* se basa en la voluntad de ordenar el territorio en su conjunto, tratándose fundamentalmente de una manifestación del actual paradigma del desarrollo regional. Existe una relación estrecha entre la ordenación del territorio y la planificación económica y social, con gran atención a la planificación de infraestructuras y equipamientos. De hecho, la ordenación territorial se ha caracterizado como la proyección geográfica de la planificación económica (López Ramón, 2005), es decir, como la fusión entre la planificación espacial (ordenación del territorio) y la planificación económica (acción regional). En contraste, los temas ambientales toman un menor protagonismo que en otros países europeos, si bien algunas leyes aprobadas más recientemente han tratado de corregir este aspecto.

Por último, en el caso del Estado español, la organización territorial y el grado de descentralización son comparables a grandes rasgos al caso de Alemania, y en cierto grado a Suiza e Italia. Desde que se aprobara la Constitución en 1978, la descentralización autonómica ha sido rápida y profunda y la situación es próxima a la de los Estados federales. La planificación del territorio es una de las competencias que se ejerce desde el nivel regional. No obstante, a diferencia de los citados países, en el Estado español el gobierno central no se ha reservado el derecho de establecer ciertas directrices generales de ordenación, sino que las competencias pertenecen plenamente a las Comunidades Autónomas. Como consecuencia de ello, existen grandes diferencias en los modelos territoriales y estrategias de ordenación de las diversas administraciones regionales, lo que da lugar a un mapa considerablemente fragmentado en lo que a la ordenación del territorio se refiere. Es más, los instrumentos de planificación ni siquiera cubren aún la totalidad del territorio estatal, ya que no todas las CCAA han aprobado su plan territorial. Y es que el cuerpo legislativo en sí mismo es de aprobación muy reciente, ya que, tras largos años de dictadura, la ordenación del territorio se institucionalizó en 1978 y no fue hasta 2001 que culminó el proceso de su regulación jurídica por parte de todas las CCAA. Por otra parte, la Constitución no hace explícito el contenido que debe tener la política de ordenación del territorio pero la concepción que se ha tenido de la misma en las CCAA, en general, es semejante a la interpretación que hace la Carta Europea de Ordenación del territorio de la CEMAT,

estableciendo que incluye la determinación de los usos y actividades en el territorio, coordina las políticas que inciden en él, promueve el equilibrio territorial y condiciona la actuación de poderes distintos dotados de competencias propias, en un sentido comparable a la planificación física alemana (Benabent, 2006). La situación de la política de ordenación del territorio en el Estado español se volverá a tratar, en mayor profundidad, en la Parte IV de la tesis.

Como hemos visto, los países que presentan mayores similitudes con el Estado español, en lo que a la organización territorial del Estado se refiere, son Alemania, Suiza e Italia, ya que los dos primeros tienen una estructura federal e Italia es un Estado políticamente descentralizado. Los entes territoriales regionales de estos países (Los Länder alemanes, los Cantones suizos y las Regiones italianas) poseen, igual que las CCAA españolas, una autonomía política que incluye la competencia legislativa en materia de ordenación del territorio. También presentan una estructura federal Bélgica y Austria, con tres Regiones y nueve Länder respectivamente. Al contrario, en las Regiones francesas y en las Provincias holandesas el nivel regional no goza de una autonomía política, mientras que en el Reino Unido ni siquiera existen como tales (excepto el caso particular de Escocia), y en Portugal las regiones sólo existen como entes territoriales para determinadas áreas del territorio nacional (sólo las dos regiones autónomas de los archipiélagos). No obstante, en la mayoría de los casos las Regiones son las verdaderas protagonistas de la ordenación del territorio, aunque la dimensión geográfica de las regiones varía de unos países a otros.

La planificación subregional no se ha desarrollado con la misma intensidad en todos los países citados. A menudo este hecho guarda una estrecha relación con las dimensiones del nivel regional, ya que, cuando la región presenta una gran extensión, se hace más necesaria la planificación a escalas inferiores.

En la tabla siguiente (III.12) se expone, desde un punto de vista de la organización administrativa de los países, cuál es la escala principal de planificación territorial en los ocho países recientemente mencionados, junto con las escalas inferiores derivadas del nivel principal, con el objetivo de poner de manifiesto la diversidad de los sistemas de planificación a la que hacíamos alusión al principio de este apartado.

Tabla III.12: Escalas de planificación en los diversos países europeos

PAÍS	ESCALA PRINCIPAL DE PLANIFICACIÓN	ESCALAS DERIVADAS
Alemania	Länder (región), aunque la Federación se reserva ciertas funciones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mancomunidades o subregiones ▪ Áreas metropolitanas ▪ Escala local: municipio
Suiza	Cantón (región). aunque la Federación se reserva ciertas funciones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mancomunidades o Grupos de Trabajo entre municipios, aunque son de carácter voluntario ▪ Escala local: municipio
Italia	Región (y Provincias Autónomas), bajo la coordinación del Estado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Escala subregional: provincias ▪ Escala local: municipio
Portugal	Estado (salvo Regiones Autónomas de los archipiélagos)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regiones continentales (aunque son meros órganos periféricos de la Administración central) ▪ Escala local: municipio
Holanda	Provincia y Estado (posee la iniciativa legislativa en exclusiva)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No existe un nivel subprovincial de gestión ▪ Escala local: municipio
Reino Unido	Estado (aunque en la política económica las Regiones adquieren protagonismo)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La escala subregional y local la constituyen los condados y municipios, pero no tienen obligación legal de adaptarse a los planes superiores. ▪ En Escocia son la Región o la Isla.
Francia	Estado y Región (elaboran entre ellos Contratos de Plan)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Escala subregional: departamentos, aunque sólo elaboran planes sectoriales ▪ Escala local: ámbito intermunicipal y municipio
Estado español	Comunidad Autónoma (región)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Escala subregional: comarca ▪ Escala local: municipio

Fuente: Elaboración propia

En resumen, los distintos países miembros que conforman la Unión Europea presentan estructuras de organización territorial y tradiciones planificadoras de muy diversa índole. Según Jean Peyrony³⁹, experto de la Comisión Europea en temas de cooperación transfronteriza y cohesión territorial, cabe reconocer que las concepciones nacionales de ordenación del territorio entre los Estados miembros de la Unión son muy diferentes en principio, pero a pesar de ello es posible construir una visión común y mejorar las prácticas para enriquecerse con las diferencias. Existe ya la lección de la ETE, que adoptó el concepto de desarrollo sostenible de los países del Norte de Europa; de los alemanes, adoptó la visión holística y la articulación de escalas respetando la subsidiariedad; de los holandeses, el enfoque transnacional; de los italianos, la insistencia sobre el patrimonio; y de los franceses, el uso de visiones prospectivas. Además, parece existir unanimidad sobre la necesidad de políticas territorializadas (*place-based policies*, preocupadas no sólo por el “cómo” sino también por el “dónde”), apuntando a que la producción de bienes y servicios se adapte al potencial de cada territorio (Baudelle, 2009). Así, la actual ordenación del territorio de escala europea se ha alimentado de las tradiciones planificadoras de los distintos países europeos, al tiempo que ha dejado una cierta impronta sobre ellos. Puede afirmarse que la influencia de las iniciativas europeas sobre las tradiciones nacionales de planificación del territorio es ya una realidad, aunque no siempre tiene el mismo peso.

9.2 La emergencia de la dimensión europea en las políticas territoriales nacionales, regionales y locales

Como acabamos de mencionar, la planificación del espacio europeo se alimenta en gran medida de los sistemas y estilos de planificación nacionales, aunque al mismo tiempo tiene lugar una retroalimentación desde la escala europea hacia la nacional, de tal forma que el nivel europeo está cada vez más presente en la planificación nacional y regional de los Estados miembros. En otras palabras, la planificación del territorio europeo está *condicionada por y condiciona el* contexto o sistema ambiental de la planificación en Europa, de manera que los sistemas de planificación que se exportan del nivel nacional a la escala europea, revierten de nuevo en la escala nacional.

³⁹ Conferencia realizada por Jean Peyrony (miembro de DG Regio) en Bruselas el 26/02/2010, organizada por el IECT – Institut Européen pour la Coopération Territoriale bajo el título “L’interculturalité: quelle valeur ajoutée pour les projets européens?”

Actualmente, las acciones de ordenación del territorio que están llevando a cabo las instituciones comunitarias, no sólo deben ser consideradas y respetadas por los Estados miembros y sus regiones, sino que además, en gran medida, son el motor de la ordenación del territorio también en dichas escalas inferiores. Mediante este proceso de “europeización” de la ordenación territorial, el territorio deja de ser una realidad nacional, para manifestar un carácter europeo que trasciende del propio Estado. Esta idea tiene unas implicaciones políticas muy relevantes ya que hay que tener en cuenta que el territorio es un pilar esencial de la soberanía de los Estados.

Sin embargo, la “europeización” de la ordenación territorial en los ámbitos estatal, regional y local es ya un hecho y está teniendo una serie de impactos sobre las políticas territoriales de las diversas escalas geográficas (Dühr et al., 2010). Las políticas de ordenación territorial han dejado de ser una cuestión que atañe exclusivamente a Estados y regiones. Desde que la Unión Europea resolvió plantear su propio modelo territorial para el territorio europeo, se emprendió a nivel comunitario una visión global de conjunto de las estructuras y tendencias de desarrollo del territorio europeo, así como la elaboración de documentos guía para el ordenamiento territorial en Europa. De esta forma ha ido tomando cuerpo, poco a poco, la dimensión europea de la ordenación del territorio. Además, no se trata de un fenómeno limitado a la emergencia de la dimensión europea en las escalas de planificación inferiores, sino que la “europeización” de la ordenación del territorio también implica una cierta influencia de las políticas sectoriales y la integración europeas en la planificación de los Estados miembros (Böhme y Waterhout, 2008). En general, se están dando una serie de cambios en las prácticas y modelos de políticas públicas (nuevos objetivos, agentes, redes, métodos, etc.) en los Estados miembros y las regiones. Los impactos de esta “europeización” son de índole diversa y van más allá de las repercusiones en el propio contenido de los planes territoriales, como se señalará a continuación.

En primer lugar, se aprecia una importancia creciente de las orientaciones de ordenación emanadas de las instancias europeas en la planificación territorial de los países y regiones. Uno de los principales cambios que se perciben en los instrumentos de planificación de las escalas inferiores es la adopción del nuevo marco conceptual proveniente del contexto europeo, de tal manera que conceptos tales como policentrismo, buena gobernanza o cohesión territorial (ya descritos en la parte del Marco Conceptual) comienzan a hacer aparición e incluso adquirir protagonismo en

dichos instrumentos. Igualmente, los objetivos políticos, principios y métodos manejados en las instancias europeas han sido asimilados por al menos una parte de los planes de escalas inferiores. Tal es el caso del Estado español, donde, como se advertirá en la Parte IV de esta investigación, al menos una parte de los instrumentos de planificación revelan una clara influencia de los documentos publicados por la UE y el Consejo de Europa. Así, diversos planes territoriales o legislaciones de ámbito regional citan a los documentos europeos para justificar sus acciones: muy citada ha sido la Carta Europea de Ordenación del Territorio, que mencionan la ley de Aragón, Castilla y León, Galicia, Islas Baleares y Comunidad Valenciana. También se hace referencia directa a otros documentos como la ETE, el CEP o los documentos Europa 2000 y Europa 2000+.

En realidad, cabe considerar el continente europeo en su totalidad como un espacio de intercambio de ideas y de estudio de buenas prácticas para la difusión de modelos de ordenación territorial, puesto que los documentos guía no provienen únicamente de la Unión Europea sino también del Consejo de Europa. Además, la Unión promueve su propia visión de desarrollo territorial, pero los Estados miembros también construyen fácilmente sus propias prácticas. Al fin y al cabo, los y las responsables de la ordenación territorial viajan, se encuentran, debaten y movilizan investigadores. Esto es, en realidad, otra forma de convergencia (Baudelle, 2009).

En segundo lugar, se comienza a emprender un cambio de escala de la planificación y ordenación territorial, donde tienen cabida nuevas escalas de planificación transnacional. Existen ya algunas tentativas de visiones espaciales transnacionales (fundamentalmente canalizadas a través del programa Interreg), aunque cabe admitir que por el momento se cuentan pocas experiencias y la escala regional o nacional de planificación sigue siendo la más importante, precisamente la escala que es jurídicamente vinculante. En el caso del Estado español, las leyes de ordenación del territorio no se enfrentan expresamente con el problema de ordenación transfronteriza, aunque en los planes e instrumentos de ordenación territorial comienzan a apreciarse algunas referencias.

En cualquier caso, al margen de la propia voluntad de los Estados y regiones, también es cierto que el intervencionismo del nivel comunitario en las políticas nacionales y regionales de los Estados miembros es cada vez mayor, lo que constituye la manifestación más evidente de la “europeización” de la ordenación territorial. Una

característica importante que presentan muchas de las iniciativas transnacionales que se están llevando a cabo desde la UE, es que se trata de experiencias de “planificación blanda” (no normativa), ideadas además para “espacios blandos”. Esta expresión se refiere a que, los espacios donde se aplican estas iniciativas, suelen ser macro regiones no delimitadas claramente mediante límites administrativos, sino representaciones geográficas vagas y más bien imprecisas, como el Arco Atlántico, el Mar Báltico o el Arco Mediterráneo. Esto no debería resultar demasiado sorprendente puesto que, en cierto modo, la propia Unión Europea es también un “espacio blando”, ya que los efectos de sus políticas no se limitan al territorio ocupado por sus países miembros, sino que se extienden más allá de sus fronteras, y como se ha mencionado anteriormente, tienen resultados también en los países candidatos o incluso no candidatos, sin que pueda llegar a delimitarse claramente el territorio sobre el cuál se asientan las políticas.

Pero además de este tipo de iniciativas no vinculantes, algunas de las políticas sectoriales en las que la UE sí posee competencias jurídicas tienen una gran capacidad de estructurar el territorio (política de medio ambiente, de transporte, etc.), por lo que las escalas inferiores también deben prever en sus planes territoriales las actuaciones que se deriven de dichas políticas sectoriales. En este sentido, puede citarse a modo de ejemplo en la escala española el caso de la Ley canaria de ordenación del territorio, que prevé un deber de cooperación de esta Comunidad Autónoma con Europa, para cumplir con las obligaciones que resulten del ejercicio de las competencias europeas de carácter sectorial. De igual modo, la realización de redes transeuropeas lleva consigo la necesidad de que las administraciones nacionales y/o regionales dibujen en sus planes de ordenación la red que resulta de la competencia sectorial comunitaria, tal y como sucede en el plan de Andalucía, que plantea posibles líneas de cooperación con Portugal y el Magreb.

En último lugar, como consecuencia de los dos fenómenos anteriores, se percibe una cierta tendencia hacia la convergencia o armonización de los modelos y políticas de ordenación territorial de los Estados que forman parte de la Unión, derivada de la difusión de los modelos de políticas públicas de la UE. Hay que decir sin embargo que dicha armonización es todavía muy limitada, por lo que la realidad interestatal en lo que a las políticas territoriales se refiere sigue siendo considerablemente heterogénea, como se ha visto en el apartado anterior. Pese a la transferencia de conceptos, estilos y modelos desde Europa hacia las escalas inferiores, inevitablemente se da una

reinterpretación y adaptación de dichos modelos al contexto local, adaptación que además depende en gran medida de la voluntad y la agenda política del momento.

En cualquier caso, las autoridades locales, regionales y nacionales comienzan ya a tomar conciencia del contexto europeo y de la importancia que tienen las actividades de la UE sobre su propia realidad geográfica. Frente a esta influencia e importancia creciente, las autoridades de las escalas administrativas más bajas han reaccionado realizando una reflexión estratégica sobre la posición del territorio local o regional en la geografía económica y las redes de transportes europeos, como es el caso del plan territorial de Andalucía recientemente mencionado. Comienza a observarse una integración explícita de la dimensión europea en los documentos de planificación (y de marketing) territorial, e incluso se dedican recursos humanos y financieros a los asuntos europeos, fundamentalmente bajo el objetivo de sacar partido de los fondos y programas europeos (Dühr et al., 2010). A modo de ejemplo puede citarse la Oficina de Cooperación Europea puesta en marcha por la Diputación de Barcelona, que tiene como objetivo, entre otras cosas, ofrecer apoyo técnico y político a los gobiernos locales de la provincia de Barcelona en relación a las políticas de la Unión Europea. También impulsa la consolidación de la Red Barcelona Municipios para la Cooperación Europea, que funciona a modo de herramienta para el trabajo conjunto entre entes locales en torno a cuestiones relacionadas con la UE y aquellas políticas comunitarias que puedan ser de interés en la escala local. De esta forma, promueve la participación de los ayuntamientos en diversas actividades transnacionales, ofreciendo asesoramiento basado en la concepción, preparación y gestión de este tipo de proyectos.

Además, la Diputación de Barcelona puso recientemente en marcha un recurso web que recoge información de más de un centenar de instrumentos financieros europeos de interés para las corporaciones locales, denominado GAUE – Guia d’Ajuts de la Unió Europea (ver Figura III.20), que deriva precisamente de la mencionada Oficina de Cooperación Europea, y cubre ámbitos tan diversos como la cultura y el deporte, el desarrollo rural, los Fondos Estructurales y de Cohesión, la salud pública o la sociedad de la información, entre otros.



Figura III.20: Pàgina de la Diputació de Barcelona dedicada a las ayudas financieras de la UE para las corporaciones locales

Fuente: Diputació de Barcelona

Así, los entes regionales, subregionales y locales están inmersos en un proceso de acomodación a la nueva situación derivada de la irrupción de la escala europea en las políticas públicas. La participación en proyectos de cooperación transfronteriza o transnacional, así como en las denominadas redes de ciudades, es cada vez más extensa, pudiendo citar numerosos ejemplos de redes como: *Eurocities*, que reúne a los gobiernos locales de más de 140 grandes ciudades de más de 30 países europeos, y que tiene una influencia directa sobre el trabajo de los agentes presentes en Bruselas (Figura III.21); *Quartiers en crise*, una red nacida en 1989 para la revitalización de áreas desfavorecidas, e integrada no sólo por organismos públicos sino también por organizaciones no gubernamentales, equipos de investigación, etc.; *World Carfree Network*, una iniciativa del movimiento mundial sin coches dedicada a promover alternativas al uso del automóvil para tratar de reducir su gran impacto ambiental, y que ofrece recursos y soluciones urbanísticas para profesionales del sector; *Telecities*, una red europea de más de 120 gobiernos locales que trabaja para el desarrollo de las áreas urbanas sirviéndose de las nuevas tecnologías de la información; etc.



Figura III.21: Página web de la red Eurocities donde se muestra información de uno de sus miembros (Área Metropolitana de Terrassa)

Fuente: Eurocities

Por lo tanto, la respuesta de los gobiernos locales a las transformaciones del territorio europeo y a la evolución de las políticas comunitarias se manifiesta por diferentes vías, pero siempre busca una readaptación a esta nueva situación en la que la dimensión europea de la ordenación del territorio se inserta también en las escalas inferiores.

En suma, la dimensión europea ha comenzado ya a instalarse en las políticas de ordenación de las escalas estatal, regional y local, de tal manera que podemos hablar de una “europeización” de las políticas de ordenación del territorio. Este fenómeno de “europeización” no sólo afecta a la ordenación del territorio sino también a otras políticas públicas, como las políticas sociales y económicas, especialmente con posterioridad al estallido de la crisis financiera. La injerencia de la UE en estas materias es cada vez mayor y sus decisiones afectan más directamente al día a día de la ciudadanía. En cualquier caso, en el caso que nos ocupa, se observa que en este nuevo escenario la Unión Europea también aumenta su capacidad de influencia sobre la planificación territorial de los Estados miembros. No sólo los Estados sino también las regiones y las entidades locales comienzan a adaptar sus políticas a una nueva escala que se corresponde con la realidad territorial europea, mediante una serie de cambios en sus

prácticas, objetivos y estilos de planificación, así como la búsqueda de un posicionamiento en el contexto europeo. Los instrumentos financieros de la UE son una de las causas por las que las entidades regionales y locales trasladan cada vez más su mirada hacia Europa, pero no la única, ya que las políticas en que la UE posee capacidad de intervención (es decir, competencias jurídicas) también deben ser consideradas por las escalas inferiores, y más concretamente, por sus sistemas de planificación.

9.3 Algunas consideraciones sobre una posible ordenación del territorio oficial por parte de la Unión Europea

Tal como se ha insistido a lo largo de este trabajo, la Unión Europea no tiene competencias explícitas en materia de ordenación territorial, pero pese a ello su actividad tiene un fuerte impacto sobre el territorio europeo (especialmente a través de las políticas sectoriales), aunque es difícil obtener una imagen real de cómo afecta la actividad de la Unión Europea al desarrollo territorial, ya que sus efectos territoriales suelen ser generalmente subestimados o ignorados. Algunos autores llegan a afirmar que la UE efectivamente lleva a cabo una política territorial pero de manera “*clandestina*”, a través de sus políticas sectoriales (van Ravesteyn y Evers, 2004: 14). Pero el hecho es que el término ordenación del territorio en sí mismo está proscrito en el vocabulario comunitario, precisamente porque evoca un dominio reservado a los Estados (Baudelle, 2009). Oficialmente, se habla únicamente de “desarrollo territorial” o de “política regional”, aunque esta última se abandonó en 2007 cuando se comenzó a emplear el término “política de cohesión”, más flexible e indefinido que el anterior. Hoy en día, el concepto estrella es el de la cohesión territorial, que, aunque no ha sido oficialmente definido todavía (o tal vez precisamente gracias a ello), podría convertirse en el caballo de Troya a través del cuál la UE ejerciese una auténtica ordenación territorial europea.

Lo cierto es que, en la actualidad, la ordenación del territorio en las escalas nacional, regional o local no puede separarse de su contexto europeo, por lo que reiteramos que se está dando una “europeización” de las prácticas de ordenación territorial en los niveles de ordenación inferiores al europeo. Dicha “europeización” ya se ha definido anteriormente como la “*influencia creciente del contexto europeo sobre las políticas territoriales*”, es decir, el peso cada vez mayor de las normas y procedimientos

procedentes de las instancias europeas sobre los discursos y políticas de las escalas inferiores. Hasta el momento, este proceso de “europeización” se ha llevado a cabo de manera más bien indirecta e informal, aunque algunos expertos defienden que las instancias europeas deberían adquirir y ejercer la capacidad jurídica de integrar la dimensión europea en las políticas territoriales nacionales de manera oficial.

En este sentido, la primera cuestión que cabe preguntarse es si, realmente, es necesario y/o conveniente que se establezca formalmente una política de ordenación territorial en la escala comunitaria. Según González-Varas (2004), es discutible, ciertamente, hablar en términos de necesidad de una competencia de la UE en materia de ordenación territorial. No obstante, afirma que habría argumentos que se presentan en una zona intermedia entre la necesidad y la conveniencia u oportunidad de una competencia europea en esta materia.

Para empezar, el solo hecho de que la UE disponga de competencias sectoriales que repercuten directamente sobre el territorio haría aconsejable una competencia de carácter territorial, a los efectos de que la UE pueda mantener una visión integral de las políticas y atender debidamente su dimensión territorial, lo que repercutiría en su mejor realización y ejecución. De este modo se evitarían los posibles efectos contrapuestos que en ocasiones provocan las políticas sectoriales sobre un mismo territorio. Especial importancia tiene el hecho de garantizar y mejorar la coherencia territorial de los instrumentos financieros dispuestos en la política de cohesión, de manera que las medidas apoyadas por dichos instrumentos se coordinen con los planes de ordenación previstos para las regiones afectadas (Hildenbrand, 2002)

En segundo lugar, la asunción de competencias en materia territorial se situaría en consonancia con la tendencia general de los últimos años en lo que se refiere al reparto competencial de la Unión. Las reformas de los tratados, como ya se ha señalado, corroboran un fenómeno de extensión horizontal de las competencias de la UE (otorgamiento a la UE de todas las competencias posibles), al mismo tiempo que una limitación vertical en cuanto al ejercicio de la competencia, siguiendo el principio de subsidiariedad. Según esto, podría reconocerse también una competencia en materia de ordenación territorial a la UE, aunque limitando su ejercicio. Además, dicho reconocimiento contribuiría claramente a precisar los límites de las competencias sobre

el territorio, una cuestión importante dada la complejidad del sistema competencial comunitario.

En tercer lugar, los diferentes documentos europeos sobre ordenación del territorio dejan clara su vocación a favor de una mayor acción de la Unión, y de hecho pueden entenderse, según González-Varas (2004), como un estadio preformativo que justifica la dimensión estrictamente europea del territorio (que se superpone a las dimensiones estatales o regionales), a la espera de que se consolide este proceso.

Por último, el sentido de una competencia de ordenación del territorio en el ámbito europeo estaría en gran medida en abrir una vía para que los Estados realicen las acciones que, por sí solos, no serían capaces de llevar a cabo. La Unión Europea hace posibles acciones que a los Estados, de manera individual, les es costoso o complejo emprender. Un ejemplo claro de este hecho son las iniciativas y acciones transnacionales o transfronterizas, en las que dos o más países deben colaborar y trabajar conjuntamente para alcanzar unos objetivos territoriales comunes. Existen problemáticas territoriales que, por su naturaleza, tienen un carácter transfronterizo y transnacional, y por ello exigen una eficaz cooperación a nivel comunitario para elaborar conjuntamente estrategias de planificación y gestión encaminadas a dar una respuesta conjunta a problemas de interés común. Además, debido al dinamismo que presentan las fronteras en la actualidad (no sólo las internas sino también las exteriores de la Unión Europea), es aún mayor la relevancia y necesidad de la planificación territorial transfronteriza (Hildenbrand, 2002). También se pueden citar diversas actuaciones sectoriales con impactos directos sobre el desarrollo regional como las redes transeuropeas de transporte o de energía, que requieren un diseño, enfoque y financiación claramente supraestatal y una coordinación entre diversas instancias. En este caso las competencias ya pertenecen a la UE pero, como se mencionaba en el primer argumento, es posible que sus efectos entren en contradicción con otras políticas ejercidas por la Unión. No cabe duda de la acción común y coordinada que requieren estas políticas se facilita con su inserción en visiones territoriales integrales a nivel comunitario y coordinando sus acciones con los documentos de ordenación del territorio existentes en los Estados miembros.

Por otra parte, las nuevas pautas y la mayor complejidad del orden espacial del territorio europeo, requieren una nueva reflexión a nivel supranacional sobre los enfoques y

conceptos de la ordenación del territorio. El espacio europeo ha vivido en los últimos años profundos cambios (políticos, económicos, tecnológicos, demográficos, etc.) que han dado lugar a una estructura territorial mucho más compleja que antes, lo cuál ha causado la aparición de una nueva terminología y nuevos enfoques de ordenación y de análisis territorial entre los/las responsables de la ordenación territorial. Ya no se puede hablar simplemente de desequilibrios “centro-periferia”, ni existe una distinción nítida entre “urbano” y “rural”, tal como señalaban diferentes documentos como la ETE (Hildenbrand, 2002). Estas transformaciones son cada vez más rápidas e intensas, por lo que las reflexiones en torno al modelo territorial europeo y el desarrollo territorial exigen una actualización y reflexión continua. Además, el aumento de los desequilibrios territoriales provocado por el mercado único, el proceso de globalización y más recientemente por la profunda crisis económica en la UE, supondría una tarea pendiente para la ordenación territorial de escala europea.

Como se ha señalado, existen varios argumentos que defienden la conveniencia de una política territorial en manos de la Unión Europea. Pero la segunda cuestión que cabe preguntarse es si, aun siendo conveniente o necesario que exista tal política, sería realmente posible que la UE la ejerciera oficialmente y respetando las actuales normas del juego. Según Faludi (2003: 25), la cuestión principal no es si los artículos de los tratados permiten que la UE desempeñe un papel en la ordenación del territorio, sino la falta de un consenso entre los Estados miembros. De existir consenso sobre el asunto, se encontrarían formas para interpretar los artículos de modo flexible. El primer obstáculo para dicho consenso es el hecho de que los distintos países de la Unión tienen concepciones diferentes sobre lo que debe ser la política de ordenación del territorio, e incluso lo que es el territorio y las relaciones territoriales. Pero además, como hemos indicado, existe el dilema del reparto de competencias entre los Estados y la Unión Europea. La mayoría de los expertos coinciden en que, en el contexto institucional actual, difícilmente hay cabida para una nueva política territorial europea propiamente dicha. No obstante, no es disparatado imaginar que la ordenación del territorio se convierta en una responsabilidad comunitaria, más aún si tenemos en cuenta el carácter que está adoptado la política de cohesión territorial, muy próximo a la política de ordenación del territorio. De hecho, la idea de absorber competencias territoriales ya había sido considerada durante la negociación del Tratado de Maastricht, aunque finalmente no fue adoptada, pero dicho Tratado aportó algunas políticas de impacto territorial importante como las redes transeuropeas de transporte y un fortalecimiento de

la política de cohesión y de la protección del medio ambiente. La cuestión es si los Estados miembros de la UE y las autoridades regionales y locales aceptarían que los "tecnócratas de Bruselas" les impongan unas determinadas decisiones territoriales por encima de las suyas propias (Merlin, 2002), ya que, debemos recordar, la planificación normativa se basa en la idea de la soberanía singular y las competencias de un nivel se obtienen a expensas de otro (Faludi, 2003).

Algunos autores opinan que la única manera de desarrollar una política europea más rigurosa y con un control más estricto de la eficacia de los programas y la financiación comunitaria sería aumentar la responsabilidad de los Estados miembros y los representantes regionales, ya que nadie desea un mayor poder de los/las funcionarios europeos y de la Comisión (Merlin, 2002; Faludi, 2009). Habría que cuestionarse si, realmente, no serían las escalas territoriales más bajas las más aptas para integrar los programas comunitarios en las políticas nacionales y regionales de ordenación del territorio. Sin embargo, no parece vislumbrarse en un futuro próximo la posibilidad de homogeneizar los marcos legislativos y prácticas de ordenación del territorio de los distintos Estados miembros, y tampoco la de una directiva europea en planificación territorial. Se hace aún mayor por tanto la necesidad de abrir un debate intergubernamental en torno a los principios básicos de la gobernanza territorial europea, capaz de unir la estrategia comunitaria de cohesión territorial con los sistemas de planificación territorial de los Estados miembros.

Desde un punto de vista de la gobernanza institucional, Van Ravesteyn y Evers (2004) trataron de valorar, cinco años después de la publicación de la ETE, la manera en que la UE podría dar continuación al proceso abierto por la misma y establecer una verdadera política territorial europea. Así, consideraron que existían tres vías políticas para avanzar en una posible continuación de la ETE (una "ETE-2", según la denominan dichos autores), tal y como muestra la Figura III.2:

- 1) Un proceso *bottom-up* (de abajo hacia arriba), que parta desde los Estados miembros hasta llegar a las instancias comunitarias, al igual que sucedió con el proceso de elaboración de la ETE.
- 2) Un proceso *top-down* (de arriba hacia abajo), bajo la iniciativa de la Comisión Europea.
- 3) Un proceso *top-down* liderado por el Consejo Europeo.

Es preciso señalar que las posibilidades contempladas por Van Ravesteyn y Evers son anteriores a la adopción, por parte de los Estados miembros de la UE, de la Agenda Territorial Europea y su posterior revisión ATE 2020. Los citados autores barajaban ya la opción de que se editara un nuevo documento de ordenación por parte de las instancias europeas, si bien dicho documento habría de conducir a una mayor consolidación de la ordenación territorial europea, cosa que la ATE aparentemente no ha llegado a lograr.



Figura III.22: Tres posibles vías institucionales de continuación de la ETE

Fuente: Elaboración propia a partir de Van Ravesteyn y Evers (2004)

Así, lo cierto es que la primera de las opciones consideradas por Van Ravesteyn y Evers ya ha tenido lugar, gracias precisamente a la adopción de la Agenda Territorial. Sin embargo, como decíamos, la Agenda ha supuesto muy pocos avances respecto a las orientaciones establecidas por la ETE y no puede afirmarse que haya consolidado la idea de una ordenación territorial de escala europea. En cualquier caso, de seguir por este camino, el hecho de que los países miembros se comprometieran activamente a pensar de forma estratégica en el territorio europeo en su conjunto sería un excelente ejercicio para el más amplio proyecto de integración europeo. Asimismo, un proceso *bottom-up* proporcionaría la legitimidad y el apoyo político necesario por parte de los Estados miembros a la política territorial europea, ya que podrían incorporar sus apreciaciones e inquietudes particulares a la ordenación territorial europea, y al mismo tiempo establecer un marco de referencia para administrar las políticas y programas provenientes de la UE. Sin embargo, esta opción también presentaría ciertas incertezas, ya que el clima político e institucional no parece ser el más favorable para que los países miembros hagan semejante esfuerzo para avanzar en la consolidación de una política no vinculante. En una UE con 28 miembros parece ciertamente difícil alcanzar el consenso requerido para poner en marcha una verdadera planificación territorial

europea y se diría que el papel central de la Comisión aparece como un factor inevitable.

La segunda posibilidad que contemplaban Van Ravestejn y Evers es precisamente que la Comisión Europea tome la iniciativa en el proceso de reactivación de la ordenación territorial, elaborando un nuevo documento de planificación. La Comisión fue una ferviente defensora de la ETE original, aunque permaneció más o menos al margen durante la producción del documento, dejando el protagonismo a los Estados miembros. La ventaja de una vía basada en la iniciativa de la Comisión sería que, con el sello de aprobación de la Comisión, la nueva ETE podría tener una mayor autoridad que el acuerdo voluntario alcanzado en Potsdam en 1999. El obstáculo más importante para esta vía lo constituye el propio principio de subsidiariedad, según el cuál la Comisión sólo puede actuar en caso de que las administraciones de las escalas más bajas no puedan hacerlo con la misma eficacia. Actualmente, la Comisión no está autorizada a elaborar y ratificar una nueva versión de la ETE porque, simplemente, la planificación territorial no es una de sus competencias. No obstante, esta vía también está siendo ya explorada por la UE; no expresamente por un documento de ordenación territorial, sino mediante la política de cohesión territorial. Así, el obstáculo de la falta de competencias queda superado y la Comisión tiene vía libre para actuar en cuestiones territoriales. Por esta razón es crucial clarificar, antes de nada, lo que significa el concepto de cohesión territorial en términos legales, ya que se trata ahora de una competencia compartida gracias al nuevo Tratado de Lisboa. Esto también explica por qué las palabras “planificación territorial” son políticamente inencontrables para la Comisión Europea y en su lugar los nuevos documentos (ATE y ATE 2020) han incluido la actual terminología de cohesión / cooperación / coordinación. Este enfoque *top-down*, de todas formas, puede despertar recelos en los Estados miembros, y a pesar de la legitimidad jurídica de la política de cohesión territorial, hay que tener en cuenta que el impulso político también es absolutamente necesario para su implementación.

Según Faludi (2009), la nueva gobernanza territorial europea debe incluir a múltiples protagonistas, entre los que se encuentre la Comisión, aunque en ocasiones puedan tener perspectivas distintas e incluso contrapuestas. Afirma que el rechazo por parte de los Estados miembros de la participación de la Unión se ha basado en un pensamiento “unidimensional” que deriva de una visión absoluta del territorio y de la indivisibilidad de la soberanía. Si se abandona el pensamiento “unidimensional” y se asume la noción de

planificación estratégica en sistemas multilaterales de gobernanza, el papel de la Unión en la ordenación territorial se convierte en algo poco excepcional. Desde el punto de vista relativista del territorio, las perspectivas múltiples e incluso contrapuestas son normales, y ese concepto parece ser más útil en el contexto europeo que cualquier intento forzado por conseguir que la ordenación territorial sea un coto reservado a un solo nivel.

Finalmente, la tercera vía contemplada por van Ravestejn y Evers (en la que es el Consejo Europeo el que toma la iniciativa), presentaría algunas ventajas institucionales: el Consejo Europeo representa directamente a los Estados miembros y, históricamente, se ha caracterizado por actuar a favor de la expansión e integración europea, así como coordinar las políticas comunitarias para fines específicos. Así, el Consejo podría actuar a favor de un nuevo documento de ordenación con el fin de alcanzar los objetivos económicos globales de la UE, favorecer la integración de la UE ampliada, o fomentar el desarrollo de las regiones potencialmente más competitivas en la economía del conocimiento.

En opinión de Faludi (2009), esta última opción resulta muy interesante, aunque por cuestiones institucionales, la contempla como rara e improbable. Además, la actuación del Consejo bajo tales argumentos (búsqueda de la competitividad económica) supondría, de nuevo, colocar a la ordenación territorial al servicio de la Estrategia Europa 2020, es decir, al servicio de los objetivos exclusivamente económicos. Para Faludi la segunda opción barajada por van Ravestejn y Evers, la de una política territorial promovida por la Comisión, resulta la única vía plausible. No obstante, se pregunta si tal política sería bienvenida entre los países miembros y apunta al hecho de que, en realidad, el equipo de expertos que requeriría su formulación no existe actualmente, por lo que se plantea un problema de capacidad de la propia Comisión, que la implicación de los países miembros podría ayudar a resolver. Sólo se puede esperar, por tanto, que la Comisión Europea trate de implicar a los Estados miembros y promover su participación activa en el proceso de reactivación de la planificación territorial europea.

En conclusión, podemos decir que, si bien la primera vía “de abajo hacia arriba” ya ha sido llevada a la práctica mediante la publicación de la Agenda Territorial, esta no parece haber sido efectiva a la hora de afianzar una ordenación del territorio de escala

Europea. En cambio, la vía “de arriba hacia abajo” protagonizada por la Comisión mediante la adopción de competencias en cohesión territorial, parece estar recibiendo un mayor desarrollo y presenta un gran potencial para convertirse en la ordenación del territorio del futuro. Como ya hemos mencionado, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la política de cohesión económica, social y territorial es una competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros. La concreción de esta política quedó más clara en el último Tratado que en los anteriores. Además, la Unión está forzada, al menos en teoría, a tener en cuenta en todas sus políticas la necesidad de fortalecer la cohesión, ya que constituye oficialmente uno de sus principales objetivos. Por tanto, cabría esperar que la política de cohesión territorial jugara un papel fundamental para la ordenación territorial europea en el futuro, aunque como hemos dicho, para ello sería necesario también cierto impulso político por parte de los países. El hecho de que se trate de una política compartida, significa que los Estados pierden la competencia en tanto en cuanto la Comunidad la ejerce, con el límite del principio de subsidiariedad. En el caso de las competencias de apoyo y las exclusivas de la Unión, las disputas o desencuentros entre poderes estatales y comunitarios son normalmente mínimos, pero en las competencias compartidas los problemas suelen ser mayores (González-Varas, 2004), ya que la aplicación del principio de subsidiariedad resulta a menudo más complejo que lo deseable y, tal como se mencionaba en el apartado del Marco Conceptual, puede conducir a interpretaciones ambiguas o confusas.

Desde luego, el momento actual no es el más favorable para evitar este tipo de conflictos entre las administraciones de distintas escalas. La coyuntura política actual se caracteriza por ser un periodo de cambios, de fin de ciclos, “*un momento de transformación*”, tal como reconoce la propia Comisión Europea⁴⁰. La UE no sólo se enfrenta a una profunda crisis económica, sino también institucional, e incluso puede decirse que una crisis de confianza. Por tanto, a pesar de los argumentos a favor de una política territorial europea, no parece que sea el momento idóneo para que los Estados miembros accedan fácilmente a perder otra cuota de soberanía en favor de la Comisión.

En cualquier caso, prospere o no la posibilidad de que la Comisión adopte una planificación territorial europea, realizada o no con la participación de los países

⁴⁰ “Un momento de transformación” es el título del apartado con el que comienza el documento “Europa 2020”, publicado por la Comisión Europea en marzo de 2010. En dicho apartado, se hace referencia, entre otras cosas, a los efectos de la crisis económica, a los retos del clima y los recursos naturales y al envejecimiento de la población europea.

miembros y las regiones, no cabe duda de que su incidencia en la ordenación del territorio de los Estados y regiones es ya un hecho (Benabent, 2006). Aun así, la cuestión de las relaciones de soberanía entre la UE y los Estados miembros en materia de política territorial sigue constituyendo una dificultad importante. Para resolver el problema institucional existente en relación a las políticas de ordenación del territorio, sería necesario enfrentar al menos tres cuestiones relacionadas con la gobernanza territorial (Janin, 2005): en primer lugar, las relaciones verticales entre los diferentes niveles o escalas administrativas, que no siempre muestran el entendimiento y la coordinación esperados. Pero además, también habría que mejorar las relaciones horizontales, es decir, la coordinación entre diferentes políticas sectoriales y entre estrategias globales y proyectos individuales. De hecho, uno de los fracasos atribuidos a la ETE es que, por regla general, ha sido un documento ignorado por las diferentes políticas sectoriales con impactos directos sobre el territorio (Hildenbrand, 2009), tanto de la UE como de los Estados miembros; y cabe recordar que una de las funciones fundamentales de la ordenación del territorio es la coordinación de las políticas con incidencia territorial. Por último, para una política de cohesión territorial más efectiva, sería necesario aclarar las relaciones entre cohesión y subsidiariedad, que pueden ser conflictivas debido a la complejidad del sistema competencial de la UE y la necesaria cesión de soberanía por parte de los Estados.

En este sentido, en opinión de Parejo (2004) la política de ordenación del territorio a escala comunitaria sólo podrá desarrollarse en el marco de una coordinación abierta y voluntaria como la que proponía la ETE, aplicando lo que denomina como una forma de *soft law* o “derecho blando”, una planificación no normativa basada en el consenso y la cooperación. La elaboración de la ETE se produjo en deliberación mutua de los Estados, de manera que los Ministros responsables de ordenación del territorio de los Estados miembros impulsaron y determinaron con sus criterios su proceso de elaboración desde el principio. Así, con estas reuniones informales se implantó un nuevo estilo de cooperación a escala comunitaria (Hildenbrand, 2009), que posteriormente sería también el adoptado para elaborar la ATE y la ATE 2020. Se trata, por tanto, de un procedimiento muy diferente al que se suele aplicar en las materias en las que la Comisión ostenta la competencia y ejerce la iniciativa, determinando desde el primer momento el rumbo general del proceso de decisión política. En la elaboración de la ETE, pese a la participación de la Comisión Europea en el proceso, fueron los Estados miembros los que ostentaron la iniciativa y buscaron el consenso. Esta forma de

proceder parece haber sido la escogida para la producción de documentos relativos a la ordenación territorial europea.

Además, como decíamos, el procedimiento se ha basado en reuniones informales de ministros. Por ello, la ETE no es Derecho comunitario en sentido estricto, sino un documento de consenso político que forma parte del *soft law*, es decir, sus contenidos no tienen un efecto jurídicamente vinculante. No obstante, la ETE ha puesto de manifiesto una cierta eficacia práctica, como marco de referencia de las políticas de ordenación del territorio en los Estados miembros y en el impulso de la cooperación territorial. En realidad no existe un claro consenso entre los/las expertas sobre la cuestión de si el carácter no vinculante de los documentos de ordenación, es decir, el ejercicio de la ordenación territorial europea en forma de *soft law*, es más una ventaja o una limitación para su implementación en las escalas inferiores de ordenación.

En cualquier caso, ya hemos señalado que los documentos europeos relacionados con la ordenación del territorio, que constituyen una de las máximas expresiones de la ordenación territorial de escala europea (junto con la cooperación transfronteriza y la política de cohesión territorial), han dejado sin duda una huella significativa en los sistemas de planificación de los Estados miembros. Al margen de cuál sería el escenario actual de haberse tratado de documentos de obligado cumplimiento, lo cierto es que, pese a ser únicamente de carácter orientativo, han tenido un cierto grado de influencia.

Este grado de influencia es precisamente lo que tratará de valorarse en la próxima parte de la tesis, concretamente la influencia ejercida por los documentos europeos en la planificación territorial del Estado español.