

4) EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DEL TÍTULO XVII DEL TRATADO DE LA COMUNIDAD Y SU RELACIÓN CON LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO MATERIAL DE LA COMUNIDAD EUROPEA

4.1) INTRODUCCIÓN: RELACIÓN ENTRE COHESIÓN Y TERRITORIO

La preocupación por el desarrollo regional ha estado presente desde el inicio de la propia Comunidad, como ya se ha indicado en el Capítulo II²²⁹. En cierto sentido, la necesidad de corregir los desequilibrios económicos se configura como un correlato de la progresiva integración económica propugnada desde el Tratado.

Sin embargo, hasta la aprobación del Reglamento del FEDER en 1975, tal y como se analizó, asimismo, en el Capítulo II, no se produjo, propiamente, la puesta en marcha de la política de Cohesión, convirtiéndose con la firma del Tratado de Maastricht, al igual que la protección del medio ambiente (arts. A y B), en objetivo fundamental de la Comunidad, junto con las medidas dirigidas a la obtención de una unión política monetaria y económica.

Como ocurre con el medio ambiente, tampoco el TCCE ofrece un claro *concepto de Cohesión* que permita verificar si puede insertarse en él la idea de Ordenación Territorial, de manera tal que pueda ser utilizado como punto sobre el que erigir una política formal o sustantiva de ordenación del territorio.

El término *Cohesión* tiene inicialmente un sentido físico, en relación a un espacio geográfico con entidad política diferenciada, tal y como está concebido por el Tratado se presenta como un objetivo en sentido más amplio. Parece perseguir no sólo evitar la disgregación entre partes componentes de un determinado territorio, sino también sus causas, principalmente los llamados *desequilibrios territoriales* o desigualdades entre

²²⁹ Véase el Capítulo II, punto 2.7).

ámbitos de un mismo territorio, la escasa articulación física o económica entre ellos, las rivalidades y excesos relativos a identidades parciales, como las regiones, en detrimento de la unidad del conjunto de la Comunidad.²³⁰ **El concepto de Cohesión, por tanto, lleva implícito el respeto al valor de la *solidaridad***²³¹.

Por otro lado, la ordenación del territorio, desde mediados de los años ochenta y gracias al impulso dado por el Consejo de Europa y por las Comunidades Europeas, así como al creciente fenómeno de la regionalización, tal y como se señaló en el Capítulo, se orienta progresivamente a la definición y gestión de los modelos territoriales correspondientes a ámbitos supralocales en los que se identifican las estructuras y sistemas territoriales que

²³⁰ GRUPO ADUAR. “Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio”. Ariel referencia. Barcelona, 2000. Pags. 95 y 96.

²³¹ CARRASCO MORALES, E. “La cohesión Económica y Social en la Unión Europea. Consideración del caso español”. Consejo Económico y Social. Colección Estudios. Madrid, 2000. Pag. 26. Se entiende el concepto de “solidaridad”, siguiendo a PECES-BARBA MARTÍNEZ: 1) como valor superior que incide en la organización jurídica de la sociedad; como fundamento de los derechos humanos y como criterio de interpretación de los mismos y no sólo de los que están enraizados en él. De este modo, tal valor es incompatible con sistemas cerrados, con concepciones totalizadoras y excluyentes; por el contrario, se realiza en un ámbito de tolerancia y pluralismo; 2) como medio para alcanzar a aquellas personas que se encuentran en una situación más débil, más desfavorecida y más desventajosa, a través de la cooperación y la creación de relaciones jurídicas de integración; 3) como medio para la creación de cauces de comunicación en la sociedad, permitiendo un diálogo entre personas que se respetan y se reconocen y que contribuyen en ese esquema compartido a discutir formando criterios morales superadores de la individualidad; 4) como fundamento indirecto de derechos, a través de los deberes, permitiendo la comprensión de las construcciones que prolongan la solidaridad en relación con las generaciones futuras; 5) como fundamento, asimismo, de derechos como los relativos al medio ambiente, y quizá en un futuro próximo (¡advertía bien el Profesor PECES-BARBA ya en el año 1995!) al patrimonio genético, pero también está en la base del proceso de especificación, al detectar qué grupos de personas (...) se encuentran en una situación de inferioridad y no están cubiertos por los genéricos derechos “del hombre y del ciudadano”, sino que necesitan una protección especial. La aparición de los nuevos derechos fundamentales obedece principalmente al impulso del valor solidaridad, tanto por razón del contenido, como por razón de la especificación de los titulares. El trato desigual que favorece a esos sectores deriva de las condiciones menos favorables en que se encuentran y suponen una expresión del principio rawlsiano de la diferencia, que aparece así inspirado, al menos en parte, en la solidaridad, además de en la igualdad. PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. “Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General”. Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado. Colección Cursos. Madrid, 1995. Pags. 275 y ss. Según esto, el uso adecuado del valor solidaridad, tanto en el ámbito de los derechos fundamentales, como en el de los principios de organización, conduce a un tipo de comportamientos positivos de los poderes públicos para remover los obstáculos y para promover las condiciones que impidan o dificulten la realidad de la libertad y de la igualdad, como pretende el art. 9.2 de la Constitución Española. Este concepto de solidaridad, entendido no únicamente como fundamento de los derechos fundamentales, genera actuaciones positivas de los poderes públicos sobre la base de principios como el de Cohesión.

contribuyen a darle cohesión interna y a integrarlo en espacios mayores, distinguiéndose áreas o regiones que requieren tratamientos diferenciados.

Así, la evidente relación entre Cohesión y Ordenación del Territorio, con este proceso de regionalización adquiere mayor sentido e intensidad. De ello es clara muestra la *Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983*, que define la ordenación del territorio como “(...) disciplina científica, técnica administrativa y política concebida como aproximación interdisciplinar y global *tendente al desarrollo equilibrado de las regiones* y a la organización física del espacio (...)”²³², y en este mismo sentido, el propio art. 2 TCCE al definir la misión de la Comunidad refiriéndose a la promoción conjunta de una serie de objetivos para cuyo logro las prevé una serie de competencias cuya actuación provoca la transformación del territorio, y entre ellas, especialmente, las de Medio Ambiente y de Cohesión.

No obstante, a pesar de esta relación, como se ha indicado anteriormente, a partir de la regulación de la política de Medio Ambiente contemplada en el Tratado no puede construirse, ni tampoco, si quiera, fundamentarse su eventual construcción, una política formal de ordenación del territorio comunitaria. Falta por comprobar si esto es posible sobre la base del articulado del Tratado correspondiente al Título XVII sobre Cohesión Económica y Social, especialmente teniendo en cuenta que el importante documento comunitario sobre la *Estrategia Territorial Europea*, que se analizará en el Capítulo IV, se fundamenta precisamente en el objetivo de Cohesión de las regiones para alcanzar el desarrollo territorial sostenible de toda la Comunidad.

Existen dos motivos fundamentales que justifican el estudio de esta política como fuente legitimadora de la acción comunitaria en materia de Ordenación Territorial: primero, por la proximidad de los objetivos de la cohesión económica social y la ordenación territorial, que alcanza su máxima expresión, probablemente, con las ideas de desarrollo territorialmente equilibrado; y segundo, por el propio fundamento del

²³² CONSEIL DE L'EUROPE. *Charte Européenne de l'Aménagement du Territoire (Charte Torremolinos)*. Conférence Européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire. Torremolinos, Espagne, 1983.

documento de la Estrategia Territorial Europea, que se inserta en línea de continuidad de una serie de instrumentos elaborados por la Dirección General XVI, de Política Regional y Cohesión –Europa 2000, Europa 2000 +, entre otros- y que se estudiarán más adelante, en el Capítulo IV. No obstante, con el fin de verificar el grado de cobertura que ofrece el título de Cohesión para la elaboración de un título competencial propio, seguiremos una metodología parecida a la seguida con la política ambiental, a través del análisis del articulado del Título XVII del Tratado.

4.2) ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS DEL TÍTULO XVII SOBRE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

El Acta Única Europea introdujo en la Tercera Parte del Tratado de la Comunidad un Título V, relativo a la Cohesión Económica y Social que fue sustituido posteriormente, modificándolo en parte, por el Título XIV del Tratado de Maastricht, y que, a su vez, fue sustituido con el Tratado de Ámsterdam, que introdujo algún cambio menor y reordenó su numeración como Título XVII²³³. Este Título se completa, además, con lo dispuesto en el Protocolo sobre la Cohesión Económica y Social del mismo Tratado, así como por el art, 87, apartados 3a y 3b, en relación con la autorización de ayudas públicas para favorecer el desarrollo de determinadas regiones²³⁴.

²³³ El TJCE ha manifestado, en relación con el articulado incluido en este Título, que “si bien de los arts. 2 y 3 (actuales arts. 2 y 3 TCCE) del Tratado, así como de los arts. 130 A a 130 E (actuales 158 a 162 TCCE) del mismo Tratado, se desprende que reforzar la cohesión económica y social es uno de los objetivos de la Comunidad Europea y, por consiguiente, constituye un elemento importante para interpretar el Derecho comunitario en el ámbito económico y social, las disposiciones de que se trata revisten carácter programático, de manera que la realización del objetivo de cohesión económica y social debe ser el resultado de las políticas y acciones de la Comunidad Europea y de los Estados miembros”. Sentencia TJCE de 23 de noviembre de 1999. *República Portuguesa contra Consejo de la Unión Europea*. Política comercial - Acceso al mercado de los productos textiles - Productos originarios de la India y de Pakistán. Asunto C-149/96. Punto 83. <http://curia.eu.int/common/reccdoc/indexaz/en/c2.htm>.

²³⁴ Para un mayor detalle en el análisis del Título XVII del Tratado de la Comunidad, *vid.* DÍEZ-HOCHLEITNER, J. y MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. “Derecho de la Unión Europea. Textos y comentarios. McGraw Hill. Madrid, 2001, Y LÉGER, P. “Commentaire article par article des traités UE et CE”. Bâle. Helbing & Lichtenhahn. Dalloz. Paris. Bruxelles. Brylant, 2000.

4.2.1) *Objetivos y principios de la intervención en materia de cohesión*

A) Los objetivos de la cohesión como instrumento de delimitación de la política comunitaria en esta materia (art. 158 TCCE)

El artículo 158 TCCE, inicia la regulación específica de la política de cohesión en los siguientes términos:

“A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.

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”

Como ocurría en el apartado dedicado al Medio Ambiente, la falta de una definición precisa de lo que debe entenderse por Cohesión, ésta debe buscarse a través de los elementos reguladores contenidos en el Tratado de la Comunidad, en el que, como ocurría en el caso ambiental, la atribución de competencias en esta materia se realiza mediante la formulación de objetivos y principios, en este caso, no obstante, mucho más amplios.

Del tenor literal del precepto debe destacarse lo siguiente:

1) La formulación de objetivos caracterizadores de esta política se realiza en función de una doble caracterización:

- Por un lado, la formulación de uno ***objetivo general***: el “*desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad*”, y un ***instrumento*** para lograrlo: el *desarrollo*

y prosecución de la acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La aparentemente imprecisa determinación del instrumento general “acción”, queda calificada inmediatamente al hablarse de su “desarrollo y prosecución” y con ello, a los diversos instrumentos financieros establecidos con esta finalidad (a los que ya se aludió en el Capítulo anterior)²³⁵.

— Y, por otro lado, con la proposición de *otros elementos más concretos*, definidos bien como objetivos, como es el caso de la reducción de las diferencias de nivel de desarrollo entre las distintas regiones, bien por consideración de concretos espacios que demandan una atención especial, como es el caso de las zonas rurales e insulares²³⁶.

2) La idea del desarrollo armonioso del “conjunto de la Comunidad”, en particular, a través de la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones, evidencia la *vocación territorial* de los objetivos y principios formulados en este artículo 158 TCCE, mucho más clara, quizá, cuando se refiere al desarrollo de espacios determinados, en concreto, a las islas y zonas rurales. Y esta conexión territorial, justamente, es la que justifica la consideración de la regulación de la Cohesión económica y social a los efectos de servir de “cobertura” para una eventual competencia en materia de Ordenación del Territorio²³⁷.

En todo caso, la idea de reducir las diferencias entre los desarrollos de las regiones así como el retraso de las menos favorecidas -fundamento del desarrollo de la política de

²³⁵ De ahí que, en un sentido más primario, la referencia al *desarrollo y promoción* del art. 158 TCCE parezca aludir a los instrumentos nuevos y existentes a la hora de incorporarse al Tratado la política de cohesión.

²³⁶ De acuerdo con lo establecido en el Capítulo II, la inserción del artículo 158 en el texto del Tratado de la Comunidad con el Acta Única Europea, consagró el objetivo de la cohesión económica y social en el seno de la Unión Europea. Además, con el Tratado de Maastricht se añadió a esto una referencia final a las zonas rurales, y con el de Ámsterdam, la alusión a las islas.

²³⁷ La UE considera como actuaciones territoriales, las correspondientes a las regiones objetivo 1 (regiones menos favorecidas) y 2 (regiones con actividades sujetas a reconversión).

Cohesión-, fue desde los comienzos del proceso de construcción europea una de las primeras preocupaciones de los Estados miembros, y así se manifestó en el preámbulo del Tratado de Roma de 1957.

Con la incorporación de las islas y con la *Declaración sobre las regiones insulares*²³⁸, el Tratado de Ámsterdam ha venido a consolidar el estatuto especial de dichas regiones, reconociendo sus desventajas, y por tanto, la necesidad de tomar medidas a favor de su integración.

Por otro lado, en relación a las regiones ultraperiféricas, el Tratado de Ámsterdam ha extendido su ámbito de aplicación a Azores, Madeira e islas Canarias, según lo establecido en la *Declaración relativa a las regiones ultraperiféricas de la Comunidad*²³⁹, anexa al Tratado de Maastricht, en la que se reconoce su atraso estructural agravado por sus especiales características geográficas, orográficas, climatológicas, etc., que dificultan su desarrollo económico y social.

²³⁸ Según esta Declaración, adoptada durante la celebración de la Conferencia Intergubernamental de 1996, “La Conferencia reconoce que las regiones insulares sufren de desventajas estructurales vinculadas a su carácter insular cuya permanencia perjudica a su desarrollo económico y social. La Conferencia reconoce, por lo tanto, que el Derecho comunitario debe tener en cuenta dichas desventajas y que, cuando ello se justifique, podrán tomarse medidas específicas en favor de dichas regiones con miras a integrarlas mejor en el mercado interior en condiciones equitativas”. Declaración nº 30, sobre las regiones insulares, anexa al Tratado de Ámsterdam. <http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/selected/livre459.html>.

²³⁹ Según esta Declaración, adoptada durante la celebración de la Conferencia Intergubernamental de 1992, “La Conferencia reconoce que las regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de ultramar, Azores, Madeira y las islas Canarias) padecen un importante atraso estructural agravado por diversos fenómenos (gran lejanía, insularidad, escasa superficie, relieve y clima difíciles, dependencia económica respecto de algunos productos) cuya constancia y acumulación perjudican gravemente a su desarrollo económico y social. Considera que, si las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Derecho derivado se aplican de pleno derecho a las regiones ultraperiféricas, ello no obsta para que se adopten disposiciones específicas en su favor mientras exista una necesidad objetiva de adoptar tales disposiciones con vistas a un desarrollo económico y social de estas regiones. Estas disposiciones deberán tener por objetivo a la vez la realización del mercado interior y el reconocimiento de la realidad regional, con vistas a hacer posible que las regiones ultraperiféricas alcancen el nivel económico y social medio de la Comunidad. Declaración nº 26 relativa a las regiones ultraperiféricas de la Comunidad., anexa al Tratado de Maastricht. <http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/selected/livre422.html>.

B) Los principios de la Cohesión (art. 159 TCCE)

La ejecución de estas políticas se configura con las siguientes líneas características, previstas en el artículo 159 TCCE:

“Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 158. Al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Comunidad y al desarrollar el mercado interior, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 158, participando en su consecución. La Comunidad apoyará asimismo dicha consecución a través de la actuación que realiza mediante los fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección “Orientación”; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes.

Cada tres años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social y sobre la forma en que los distintos medios establecidos en el presente artículo hayan contribuido a ellos. En caso necesario, dicho informe deberá ir acompañado de propuestas adecuadas.

Si se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas comunitarias, el Consejo podrá adoptar dichas acciones por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al comité Económico y Social y al Comité de las Regiones”

El régimen aquí previsto configura la intervención en este sector reviste los siguientes caracteres:

- 1) El TCCE configura la política de cohesión como una materia (acotada por los objetivos indicados en el artículo 158 TCCE) **compartida** entre los Estados miembros -que deben incorporar los objetivos de cohesión a sus políticas económicas- y la Comunidad²⁴⁰ -que debe incorporar la consideración de los objetivos ya aludidos en el desarrollo de sus competencias-.

²⁴⁰ No obstante, según la Convención Europea, la facultad de adoptar normas legislativas en materia de Cohesión Económica y Social, en tanto que competencia complementaria, la tienen esencialmente los

El art. 159 TCCE encarga a los Estados miembros y a la Comunidad la obligación de participar de forma conjunta en la realización de los objetivos enunciados en el art. 158 TCCE. Para ello, los Estados miembros podrán dirigir individualmente su política económica, pero coordinándola con la de sus socios europeos, así como con las políticas desarrolladas por la propia Comunidad para la consecución del fin común de la cohesión económica y social.

- 2) **Dentro del nivel estatal, la cohesión se considera como una materia de política económica.** El Tratado no obliga a los Estados miembros a crear una política regional propia, primero porque seguramente no contempla tal competencia, y segundo, porque sería difícil imaginar que los Estados permitieran tal incidencia en la definición de sus pautas de desarrollo. Por ello, lo que hace el Tratado es introducir los objetivos de la política regional comunitaria de manera transversal, a través de los de las políticas económicas de cada Estado miembro. De esta forma, aunque no se produce la creación de una política regional a nivel de cada Estado miembro, se logra que las políticas económicas están dirigidas, finalmente, a lograr los mismos objetivos que aquélla: la cohesión económica y social de las distintas regiones de la Comunidad Europea.
- 3) **En el nivel comunitario,** su configuración es más compleja al contemplarse tres tipos de medidas:
- En primer lugar, y en cierto sentido, en correspondencia con la configuración de esta política a nivel estatal, la **incorporación de los objetivos territoriales en las acciones comunitarias.** Se produce también, en consecuencia, una inserción transversal, u horizontalización, que aborta la creación de una “rama”

Estados miembros. En este caso, la Comunidad se limita a completar o a apoyar la acción de los Estados miembros, o a adoptar medidas de fomento o de coordinación. CONVENCION EUROPEA. “Descripción del sistema actual de delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros”. Bruselas, 28 de marzo de 2002 (05.04) CONV 17/02.

o sector propio, a favor de su realización en el desarrollo de otras competencias atribuidas a la Comunidad.

- Como medida complementaria de la anterior se establece la **configuración jurídica de los instrumentos financieros previstos la consecución de los objetivos previstos en el artículo 158 TCCE**. Como se indicó en el Capítulo II, éstos representan el eje de la política regional o de cohesión, y aunque su multiplicidad permite identificar los ámbitos materiales de actuación de la Comunidad Europea en la materia, no dejan de constituir una intervención de fomento (no propiamente reguladora) y, la mayoría de las veces, complementaria de la que realizan los propios Estados miembros.
 - En tercer lugar, la Comunidad puede adoptar, por el procedimiento previsto en el último apartado del artículo 159 TCCE, **otro tipo de medidas sustantivas** distintas a las anteriores.
- 4) De acuerdo con el carácter estratégico de la intervención en esta materia, se establecen los **mecanismos de evaluación y corrección** necesarios para valorar si las medidas adoptadas son congruentes, y si se dirigen a la obtención de los objetivos establecidos o no.

La lectura del primer párrafo del art. 159 TCCE deja claro, y así lo ha confirmado el TJCE en la sentencia de 23 de noviembre de 1999 antes aludida, el *carácter programático* de los preceptos en materia de cohesión económica y social, de tal forma que aunque el Tratado no imponga a las instituciones comunitarias la observancia de manera absoluta del objetivo de cohesión, si establece que aquéllas deberán dirigir sus políticas hacia tal fin, conjuntamente con las acciones de los Estados miembros en esa misma dirección²⁴¹. Junto a esta exigencia, la Comunidad Europea contribuirá a la

²⁴¹ Tal y como se señala en la sentencia, “La Comisión sostiene que, contrariamente a lo que pretende la República Portuguesa, el Tratado CE no erige la cohesión económica y social en principio fundamental

consecución de tales objetivos a través de la actuación de los fondos con finalidad estructural; el BEI; otros instrumentos financieros existentes, entre los que está el Fondo de Cohesión; y otras acciones específicas al margen de los Fondos.

En este sentido, los Fondos Estructurales, a diferencia del Fondo de Cohesión, no beneficiarán únicamente a los Estados miembros con rentas más bajas, sino a todas las regiones desfavorecidas, cualquiera que sea la situación económica del Estado del que sean parte²⁴² Además, los Fondos Estructurales no están concebidos para financiar en exclusiva los distintos proyectos o programas, sino para contribuir a una financiación que, en su parte fundamental, ha de correr a cargo de los Estados miembros.

4.2.2) *Los instrumentos de la Cohesión*

a) *El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Art. 160 TCCE)*

El art. 160 TCCE, establece la siguiente regulación fundamental del FEDER:

“El Fondo Europeo de Desarrollo Regional está destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una

del ordenamiento jurídico comunitario cuya observancia se imponga con carácter absoluto a las Instituciones hasta el punto de dar lugar a que se anule de oficio toda medida que pueda tener impacto negativo en determinadas regiones desfavorecidas de la Comunidad. Debe señalarse que, si bien de los artículos 2 y 3 del Tratado, así como de los artículos 130 A a 130 E del mismo Tratado, se desprende que reforzar la cohesión económica y social es uno de los objetivos de la Comunidad y, por consiguiente, constituye un elemento importante para interpretar el Derecho comunitario en el ámbito económico y social, las disposiciones de que se trata revisten carácter programático, de manera que la realización del objetivo de cohesión económica y social debe ser el resultado de las políticas y de las acciones de la Comunidad y de los Estados miembros”. Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de noviembre de 1999. *República Portuguesa contra Consejo de la Unión Europea*. Política comercial - Acceso al mercado de los productos textiles - Productos originarios de la India y de Pakistán. Asunto C-149/96. Puntos 85 y 86. <http://curia.eu.int/en/reccdoc/indexaz/index.htm>.

²⁴² Por eso, el art. 158.2 TCCE alude a “regiones”, “islas” y “zonas”, y no a Estados. DÍEZ-HOCHLEITNER, J. y MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. “Derecho de la Unión Europea. Textos y comentarios. McGraw Hill. Madrid, 2001. Pag. 259.

participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive”.

El Acta Única Europea insertó en el Tratado de la Comunidad Europea el texto de este precepto, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, creado por Reglamento del Consejo de 18 de marzo de 1975, como consecuencia de la efectiva puesta en marcha de la política regional de la Comunidad, y para contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales en la Comunidad.

El FEDER fue tratado en el Capítulo II, por lo que a éste se remite su análisis más en profundidad, con el fin de evitar repeticiones innecesarias.

No obstante, y dada su dimensión institucional, se debe recordar que de acuerdo con el artículo 162 TCCE, párrafo primero:

“Las decisiones de aplicación relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional serán tomadas por el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones”.

El Tratado de la Unión Europea introdujo en este primer párrafo del art. 162, la consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, y el Tratado de Ámsterdam, sustituyó el procedimiento de cooperación del art. 252 TCCE por el de codecisión del art. 251 TCCE, que es el que rige en este caso. Ambos procedimientos fueron explicados más arriba en este Capítulo, por lo que a ello aquí se remite.

En este primer párrafo, el art. 162 TCCE precisa los procedimientos para adoptar decisiones de aplicación relativas al FEDER, al FEOGA-Orientación y al FSE. En lo que respecta al FEDER, el precepto remite al procedimiento de codecisión del art. 251 TCCE a diferencia del antiguo art. 130 E, que remitía al procedimiento de cooperación, previsto para el antiguo artículo 188 C (actual art. 252 TCCE). El procedimiento de

codecisión se inspira ciertamente en el cooperación pero comporta fundamentalmente dos diferencias importantes con el anterior: de una parte, la existencia de un mecanismo de conciliación entre el Consejo y el Parlamento, y de otra, la posibilidad del Parlamento de dificultar la adopción de un acto propuesto.

El procedimiento de codecisión se aplica a ciertos ámbitos limitados, enumerados en el Tratado. El Tratado de Ámsterdam extendió el número de campos afectados por este procedimiento, que hoy es aplicado en las decisiones relativas al FEDER. A partir de esto, el Consejo adopta las decisiones de aplicación sobre disposiciones generales que se subsuman en el art. 161 TCCE en acuerdo con el Parlamento Europeo y tras consultar al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

b) Los Fondos con finalidad estructural (art. 161 TCCE)

Otros instrumentos financieros son los denominados “*fondos con finalidad estructural*” de los que el TCCE (art. 161) indica:

“Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 162, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo y tras consultar al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, determinar las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural, lo que podrá suponer la agrupación de los fondos. El Consejo, mediante el mismo procedimiento, determinará asimismo las normas generales aplicables a los fondos, así como las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y la coordinación de los fondos entre sí y con los demás instrumentos financieros existentes.

Un Fondo de Cohesión, creado por el Consejo con arreglo al mismo procedimiento, proporcionará una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte”.

El precepto trata una nítida diferenciación de dos diferentes instrumentos financieros:

- 1) Por un lado, los denominados **fondos con finalidad estructural, en cuya regulación y organización se da un posición preeminente al Consejo**. Éste define sus objetivos, así como su forma de organización. Igualmente debe aprobar la normativa general reguladora de estos Fondos de acuerdo con el procedimiento previsto en el párrafo 1 de este artículo²⁴³.

Los poderes conferidos al Consejo, según el precepto, incluyen el de agrupar los Fondos. En la práctica, sin embargo, se han creado nuevos instrumentos financieros, como el Fondo de Cohesión o el IFOP.

La obligación de adoptar las decisiones por unanimidad, la necesidad de la aprobación conforme del Parlamento Europeo y de la consulta a las instituciones afectadas, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones, muestran la sensibilidad política de esta materia, a la vez de la evidente reticencia a la cesión de competencias.

- 2) Con finalidad y ámbitos muy concretos se crea un **Fondo de Cohesión**, destinado a aportar contribuciones financieras a proyectos en dos ámbitos muy concretos: el medio ambiente y las redes transeuropeas de transporte, y que fue creado en mayo de 1994 por el Reglamento 1164/94, instrumento que, en la versión resultante de la

²⁴³ Al amparo de esta previsión se adoptó el Reglamento 2052/88, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del BEI y con las de los demás instrumentos financieros existentes y, más recientemente, el Reglamento 1260/99, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DOCE nº L 161, de 26/6/99), aplicable al FEDER, el FSE, el FEOGA-Orientación y el IFOP y que ha venido a derogar al anterior. Las disposiciones de este instrumento se completan con las propias de cada Fondo. HOCHLEITNER, J. y MARTÍNEZ CAPDEVILA, C."Derecho de la Unión Europea. Textos y comentarios. McGraw Hill. Madrid, 2001. Pag. 261.

modificación operada por los Reglamentos 1264/99 y 1265/99, rige actualmente su funcionamiento, tal y como se señaló en el Capítulo II, al que se remite²⁴⁴.

El Reglamento del Consejo, creando los Fondos de Cohesión, dejó obsoleta la referencia a esta fecha, por lo que el Tratado de Ámsterdam lo eliminó, pero sin modificar la misión confiada al Fondo.

Los Fondos de Cohesión provén una contribución financiera a los Estados miembros cuyo PNB por habitante sea inferior al 90% de la media comunitaria y que estén siguiendo un programa destinado a alcanzar las condiciones de convergencia económica consignadas en el art. 104 TCCE. En la actualidad, tras la creación del Fondo de Cohesión, sólo cuatro Estados, España, Grecia, Irlanda y Portugal, se benefician de dicho Fondo, situación que variará muy posiblemente tras la plena incorporación de los países en proceso de adhesión tras la firma del Tratado de Niza.

En todo caso, la ayuda prevista por los Fondos está subordinada a criterios macroeconómicos. Así, un Estado miembro que tenga un déficit excesivo y que no siga las recomendaciones del Consejo para terminar con dicho déficit, no podrá acceder a la financiación con cargo a los mismos²⁴⁵.

²⁴⁴ El protocolo sobre la cohesión económica y social (nº 13) ofrece mayores precisiones en este sentido, al disponer que el Fondo de Cohesión aportará contribuciones financieras a proyectos en los ámbitos del medio ambiente y de las redes transeuropeas “en los Estados miembros que tengan un PIB per capita inferior al 90% de la media comunitaria y que cuenten con un programa que conduzca al cumplimiento de las condiciones de convergencia económica según lo dispuesto en el art. 194 C (actual art. 194 TCCE) del Tratado” Además, respecto de este Fondo, que a diferencia de los Fondos Estructurales está pensado para favorecer a los Estados con rentas más bajas, no rige el llamado “principio de adicionalidad” que opera en relación a los Fondos Estructurales. HOCHLEITNER, J. y MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. “Derecho de la Unión Europea. Textos y comentarios. McGraw Hill. Madrid, 2001. Pag. 261.

²⁴⁵ El Tribunal ha examinado la gestión del Fondo por la Comisión y su ejecución en los Estados miembros. La investigación se realizó en los servicios de la Comisión y en los cuatro Estados miembros beneficiarios (España Grecia, Irlanda, Portugal). Abarcó 37 de 181 proyectos cerrados. El enfoque por proyecto, concebido para que la Comisión pueda dirigir la gestión del Fondo, no siempre permite garantizar que los proyectos propuestos resulten los más adecuados antes de que la Comisión pueda aprobarlos. La selección de los proyectos en el contexto del Fondo, pese a que en general tiene en cuenta el grado de madurez del proyecto, se ve influido por el orden de presentación de solicitudes de ayuda, sin que se prevea una programación real conjunta con las autoridades nacionales afectadas. La tramitación de

Los proyectos a financiar son seleccionados por la Comisión de acuerdo con el Estado miembro beneficiario. La selección se efectúa teniendo en cuenta: 1) las ventajas económicas y sociales de los proyectos, 2) las prioridades fijadas por los propios Estados miembros beneficiarios, teniendo en cuenta la compatibilidad de dichos proyectos con las políticas comunitaria y la contribución que éstos pueden aportar en la su puesta en marcha en materia de medio ambiente y de redes transeuropeas, así como en el establecimiento de un equilibrio apropiado entre el campo del medio ambiente y el de las infraestructuras de transporte.

La Comisión asegura la coherencia y la coordinación de la financiación de los Fondos y las acciones puestas en marcha gracias a la contribución presupuestaria del BEI y de

los proyectos por la Comisión resulta insuficiente. En efecto, pese a que algunos expedientes contenían lagunas en relación con la presencia o la fiabilidad de información esencial, fueron aceptados por la Comisión. La noción de proyecto se utilizó de manera diversa en los países beneficiarios. En el caso de proyectos generadores de ingresos, la base financiable por el fondo puede variar en función de los elementos que se incorporen y estos no son homogéneos ni exhaustivos. En ocasiones, proyectos ya terminados o en vías de finalización se seleccionaron para recibir ayudas del Fondo como proyectos nuevos. Contrariamente a la intervención de los Fondos Estructurales, la ayuda del Fondo prevé unas condiciones previas. La aplicación de este principio conduce a subordinar la cofinanciación del Fondo al examen de la situación presupuestaria de los países beneficiarios con un déficit excesivo. Los resultados de este examen no cuestionaron la financiación del Fondo. No obstante, la existencia de condiciones pueden convertir en difícil la realización de los objetivos de inversión y de reducción de la deuda, así como de los déficits públicos. El desarrollo de un proyecto financiado por el Fondo se inscribe en un ciclo, en el que la Comisión interviene principalmente en las fases iniciales y finales. Las etapas intermedias y sus consecuencias financieras deberían dirigirse mejor, de manera conjunta. Los controles del Tribunal, sacaron a la luz una serie de anomalías en el plano de la subvencionabilidad y de la contabilización de los gastos, así como en el de la finalización de los proyectos. Los análisis de la relación coste/beneficio previos a la aprobación de los proyectos no siempre se elaboran con el mismo rigor y sus modalidades de cálculo pueden variar en gran medida, según los gestores de que se trate. Los indicadores resultan, a veces, demasiado generosos para apreciar el impacto real de los proyectos y establecer comparaciones y medidas fiables. La mejora de las infraestructuras de transporte y de medio ambiente en los países beneficiarios subraya en términos cualitativos la incidencia del fondo como instrumentos de una mayor cohesión económica y social en la Unión Europea. En el plano cuantitativo, se ha demostrado una incidencia positiva por el efecto de los proyectos en la región afectada, así como en otra regiones y en la economía del Estado miembro beneficiario, en términos de empleo, de producción, de ingresos y de inversión. También se observan efectos positivos sobre la cohesión y la convergencia. A partir de lo anterior el Tribunal recomienda que la Comisión debería dedicar, en primer lugar, recursos a los controles sobre el terreno, con objeto de detectar las debilidades de los sistemas de gestión. Además, y habida cuenta de los resultados observados, la Comisión debería intentar enmarcar su gestión dentro de una óptica de programación a medio plazo de más impulso y coherencia, así como perfeccionar las herramientas de evaluación macroeconómica del conjunto de los proyectos del Fondo. Informe especial del Tribunal de Cuentas nº 15/2000, sobre el Fondo de Cohesión, acompañado de las respuestas de la Comisión (DOCE nº C 279, de 2/10/2000). http://www.eca.eu.int/es/RS/2000/rs15_00es.html.

otros instrumentos financieros de la Comunidad, enumerados en el Capítulo II anterior. El monto total concedido a un proyecto por el Fondo de Cohesión y por el resto de ayudas comunitarias, no podrá sobrepasar el 90% del gasto total previsto para dicho proyecto, fijándose la tasa efectiva de la ayuda en función de la intervención a realizar. Los proyectos seleccionados serán objeto de publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE), y la modalidad de control y de gestión debe ser conforme a aquellas determinadas para los Fondos Estructurales, sin perjuicio de las características propias.

4.2.3) *Otros instrumentos financieros de la política de Cohesión (art. 162 TCCE)*

También considera el TCCE dentro del conjunto de instrumento financieros a través de los que se desarrolla la política territorial, al *Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección –Orientación*, y al *Fondo Social Europeo*. Si bien debido a su origen e inserción en otros ámbitos de actuación comunitaria, su regulación se remite a lo regulado en las ordenaciones sustantivas de dichos ámbitos.

Así se deduce inequívocamente en el art. 162 TCCE, segundo párrafo, cuando indica que:

“En cuanto al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección –Orientación, y al Fondo Social Europeo, seguirán siendo aplicables, respectivamente, las disposiciones de los artículos 37 y 148”.

Por ello, y para el FEOGA-Sección Orientación, y al FSE, el procedimiento de adopción de medidas de aplicación se encuentra regulado en los artículos 37 y 148 TCCE. En relación con el art. 37, que sirve de fundamento a los procedimientos relativos a la elaboración de la Política Agrícola Común, el Tratado de Ámsterdam modificó el texto del art. 43.2 (actual art. 37 TCCE), sustituyendo el procedimiento de voto unánime durante las dos primeras etapas y de mayoría en las siguientes, por uno

único, el de la mayoría cualificada. Por otro lado, el art. 148 TCCE (anterior art. 125), en su nueva redacción dada por el Tratado de Ámsterdam, prevé que las decisiones relativas al FSE sean tomadas, al igual que con el FEDER, conforme al procedimiento de codecisión previsto en el art. 251 TCCE y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

4.3) MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN EL TÍTULO XVII POR EL TRATADO DE NIZA

El Tratado de Niza²⁴⁶ ha modificado el párrafo 3º del art. 159 TCCE para introducir en él el procedimiento de codecisión del art. 251 TCCE, y el art. 161 TCCE, en el que introduce un nuevo párrafo, a tenor del cual, a partir del 1 de enero de 2007, si es posible financieramente, o de la fecha de la adopción de tales perspectivas el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada en el marco de este precepto²⁴⁷.

En consecuencia, con el Tratado de Niza poco o nada se altera, desde el punto de vista sustantivo, en lo que a los criterios de definición de la política de Cohesión se refiere.

²⁴⁶ La versión definitiva del Tratado de Niza, tal y como ha sido última por el grupo de juristas lingüistas, se encuentra disponible en <http://ue.eu.int/cigdocs/es/cig2000-ES.pdf>

²⁴⁷ En el artículo 161 se añade el párrafo tercero siguiente: *"A partir del 1 de enero de 2007 el Consejo decidirá por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo y tras consultar al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, en el caso de que en dicha fecha se hayan adoptado las perspectivas financieras plurianuales aplicables a partir del 1 de enero de 2007 y el correspondiente acuerdo interinstitucional. De no ser así, el procedimiento previsto en el presente párrafo será aplicable a partir de la fecha de su adopción"*. Asimismo, en la Declaración de Grecia, España y Portugal relativa al artículo 161 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se estableció que *"el acuerdo de Grecia, España y Portugal para el paso a la adopción de decisiones por mayoría cualificada en el artículo 161 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea fue dado sobre la base de que el término "plurianuales", en el párrafo tercero, significa que las perspectivas financieras aplicables a partir del 1 de enero de 2007 y el correspondiente acuerdo interinstitucional tendrán una duración idéntica a la de las perspectivas financieras actuales"*. CONFERENCIA DE LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS. Asunto: Tratado de Niza (NOTA). Bruselas, 30 de enero de 2001. SN 1247/01. (OR. fr). <http://ue.eu.int/cigdocs/es/cig2000-ES.pdf>.

4.4) INSUFICIENCIA DE LOS CRITERIOS DEFINITORIOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN COMO COBERTURA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN TÍTULO DE COMPETENCIA EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Como ocurría en el caso de la competencia en materia ambiental, debemos concluir que los términos con los que se caracteriza la política de cohesión resultan insuficientes para servir de fundamento a una política territorial comunitaria.

Debemos, en este punto indicar que:

1. **No existe una previsión expresa e inequívoca por la que se atribuya la función de planificación territorial a la Comunidad Europea.** En efecto, y a pesar de la coincidencia en algunos objetivos de la política de Cohesión con la ordenación territorial, ni se atribuye ésta expresamente por el Tratado, ni puede decirse que los objetivos de una y otra puedan confundirse de tal forma que la atribución de la primera implique la segunda. Por el contrario, y desde un punto de vista sustantivo, tanto la naturaleza parcial de la propia intervención comunitaria en la política regional (por el relevante papel que confía el Tratado a los Estados miembros), como la innecesaria asunción de objetivos que corresponden propiamente a la política ambiental o a la de ordenación del territorio en su conjunto, como los de gestión racional de los recursos, etc., impide una tal equiparación. Por tanto, las piezas que ofrece la regulación de la política regional no permite construir una política de ordenación del territorio.
2. **Tampoco parece que en el Tratado se formulen criterios que impongan la aparición de una tal política territorial como competencia subsidiaria,** a partir del art. 308 TCCE²⁴⁸

²⁴⁸ Véase el punto 2.2.2) anterior.

El reconocimiento expreso de la acción de las instituciones comunitarias en materia de ordenación del territorio a través de la adopción de programas de acción de carácter general, disposiciones esencialmente de carácter fiscal, medidas en el sector energético y medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo, en lo que a la política de Medio Ambiente se refiere, así como la tradicional relación entre la política de Cohesión Económica y Social y la Ordenación del Territorio, a pesar del carácter horizontal de estas políticas, y por tanto, de su necesaria referencia para el resto de las políticas sectoriales, **se enmarcan estrictamente dentro de los respectivos sectores, pues la regulación que de ellas hace el Tratado no trasciende la materia a la que están referenciadas.** Así, y al menos a partir de los instrumentos barajados hasta el momento, **no es posible justificar la construcción de una política de ordenación del territorio a escala europea de carácter formal que tome como base o que se subsuma en las regulaciones que el Tratado realiza sobre las políticas de Medio Ambiente o de Cohesión.**

CAPÍTULO IV

LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA

1) DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN EUROPA A LA PLANIFICACIÓN EUROPEA DE LAS REGIONES. 2) DOCUMENTOS ESENCIALES PARA LA ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA: PROPUESTAS PARA LA COLABORACIÓN EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO TERRITORIAL DE EUROPA; 2.1) SIGNIFICADO DE LA CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA. 2.1.1) *Evolución de la comprensión de la ordenación del territorio en Europa antes de la Carta Europea de Ordenación del Territorio*; 2.1.2) *La importancia del planteamiento de un concepto de ordenación del territorio válido para toda Europa: La Carta Europea de Ordenación del Territorio*; 2.1.3) *Actuaciones posteriores a la Carta Europea de Ordenación del Territorio en materia de ordenación del territorio a escala europea*; 2.1.4) *Principales aportaciones de la reflexión territorial del Consejo de Europa para la elaboración de la Estrategia Territorial Europea*. 2.2) ELEMENTOS PREPARATORIOS PARA LA ELABORACIÓN DE UNA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA EN EL SENO DE LA COMUNIDAD EUROPEA. 2.2.1) *La percepción comunitaria de la relevancia territorial de sus intervenciones*. a) *El documento Europa 2000*; b) *El documento Europa 200 +*. 2.2.2) *Intervenciones que han supuesto consideraciones de ordenación territorial*. a) *La política comunitaria de Ciudades Europeas Sostenibles*; b) *TERRA: las áreas vulnerables*; c) *Gestión Integrada de las Zonas Costeras*; 1.c) *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa, de 27 de septiembre de 2000*; 2.c) *Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, de septiembre de 2000, y que finalmente fue adoptada por el Consejo el 30 de mayo de 2002*. 3.c) *Implementación de la GIZC en Europa*. 3) LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA. 3.1) FORMACIÓN DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA. 3.2) ESTRUCTURA Y CONTENIDO. 3.2.1) *Determinación de la política territorial europea en la que se desarrolla un diagnóstico de los problemas territoriales y de intervención territorial en Europa: definición de los objetivos y opciones políticas de la Unión Europea*; a) *Diagnóstico inicial*; 1.a) *La percepción de las disparidades de desarrollo regional en el ámbito comunitario y los principios generales de su tratamiento*; 2.a) *Racionalización de las acciones territoriales de la Unión Europea*; b) *Objetivos*; 1.b) *Políticas de desarrollo policéntrico. Nueva relación entre campo y ciudad*; 2.b) *Mejora del acceso a las infraestructuras*; 3.b) *Difusión de la innovación y el conocimiento*; 4.b) *Gestión sostenible del medio ambiente y del Patrimonio Cultural*; c) *El impacto de la ampliación en la ordenación del territorio europeo*. 3.2.2) *La puesta en práctica de la Estrategia Territorial Europea*; a) *Puesta en práctica de la ETE en los diferentes niveles territoriales*; 1.a) *La Estrategia Territorial a escala comunitaria*; 2.a) *Cooperación transnacional de los Estados miembros*; 3.a) *Cooperación transfronteriza e interregional*; 4.a) *Cooperación internacional y paneuropea*; 5.a) *Aplicación de la Estrategia Territorial Europea en los propios Estados miembros*; b) *Consecuencia de la articulación de la ETE*. 3.2.3) *Pronóstico: Tendencias y objetivos del uso del territorio en la Comunidad Europea*; a) *El marco general: permanencia de las distancias entre los territorios y el previsible retroceso demográfico, con el consiguiente aumento de los movimientos migratorios*; b) *Tendencias respecto del sistema europeo de ciudades*; c) *El papel y función de los espacios rurales*; d) *Tendencias relativas al sistema de Transportes*; e) *La naturaleza y el patrimonio cultural: pérdida de biodiversidad y de espacios naturales; riesgos para los recursos hídricos y creciente amenaza sobre los paisajes y el patrimonio culturales*. 3.3) TÉCNICAS PROPIAS DE DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA. 3.4) APORTACIONES DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA. 3.5) NUEVAS PROPUESTAS A PARTIR DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA. 4) SIGNIFICADO Y EFECTOS DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA: EMERGENCIA DE UNAPOLÍTICA EUROPEA O NECESIDAD DE REVISAR LAS FORMAS DE INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 4.1) CARACTERÍSTICAS DE LA ETE: SU CONSIDERACIÓN DESDE UN PUNTO DE VISTA JURÍDICO. 4.2) DOS POSIBLES SOLUCIONES: LA ETE COMO PASO O ESCALÓN EN EL PROCESO DE CONFORMACIÓN DE UNA VERDADERA POLÍTICA EUROPEA Y LA REFERIBILIDAD DEL DOCUMENTO. 4.2.1) *La ETE como documento de transición en el proceso de formación de una política territorial europea*. 4.2.2) *Referibilidad de los criterios de ordenación de la ETE*. 4.3) LA ETE COMO ACTO JURÍDICO COMUNITARIO. 4.3.1) *Actos jurídicos de las Comunidades*; a) *Actos unilaterales vinculantes*; b) *Actos no vinculantes*; c) *Actos atípicos*; d) *Actos de trascendencia comunitaria celebrados por los gobiernos de los Estados miembros*. 4.3.2) *Calificación de la ETE como acto jurídico*; a) *El impacto que para la naturaleza de la ETE tiene su elaboración en las reuniones informales del Comité de Ministros responsables en materia de ordenación del territorio*; b) *El sentido de la ETE de conformidad con las declaraciones en ella contenidas*; c) *La ETE a la luz de sus previsiones sustantivas*; d) *Consecuencias de esta caracterización*. 4.3.3) *La información como técnica de intervención*. 4.3.4) *Claves de articulación del modelo: ¿es posible crear competencias comunitarias al margen del Tratado?*. 4.4.) LA INFORMACIÓN COMO ELEMENTO CARACTERÍSTICO DEL SISTEMA DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA. 4.4.1) *La articulación de la ETE sobre la base del acceso a la información*. 4.4.2) *La garantía de la información sobre el territorio: La Red de Observatorios de Ordenación del Territorio*.

1) DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN EUROPA A LA PLANIFICACIÓN EUROPEA DE LAS REGIONES

Las necesidades de reconstrucción de los territorios devastados, así como la necesidad de superar los factores que, en el pasado, propiciaron las guerras europeas, constituyen probablemente el inicio de la consideración del territorio a escala europea. En efecto, la necesidad de recuperación las infraestructuras y del patrimonio inmobiliario justificaron la expansión de las técnicas de ordenación del territorio en el seno de los Estados europeos, pero también con carácter transfronterizo (desarrollo de los territorios fronterizos) o transnacional (por no producirse, o no tener otra solución, que la colaboración internacional).

Esta doble hipótesis se ve, al menos parcialmente, confirmada con los siguientes datos:

- 1) La configuración y desarrollo de las políticas de ordenación territorial interna por parte de los Estados miembros (véase lo señalado en el Capítulo I);
- 2) La incorporación al Tratado de la Comunidad Europea de objetivos y medidas de carácter “regional”, dentro de lo que podría denominarse política de Desarrollo Regional, característicos de una política territorial (véase lo señalado en el Capítulo III)¹.

¹ Aunque desde el comienzo del proceso de construcción europea las diferencias entre los Estados eran graves, el Tratado de Roma de 1957 no contemplaba ningún compromiso concreto sobre Cohesión, pero en su Preámbulo se señaló la preocupación por el reforzamiento de las economías de los diferentes Estados miembros así como el aseguramiento de su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las regiones y el retraso de las menos favorecidas, que más tarde, a partir del Tratado de Maastricht, se incorporó como objetivo de la Comunidad. Para mayor detalle, véase el punto 2.7) del Capítulo II anterior. Por tanto, el Tratado contemplaba desde 1957 determinadas cuestiones de manera implícita que evidenciaban que en el ánimo fundacional estaba presente la resolución de las diferencias entre las regiones y reduciendo el retraso de las menos favorecidas. Para un análisis de cada una de estas cuestiones, *vid.* PAREJO ALFONSO, L. *La política Regional en la CEE*. Incluido en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. et al. “Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el Derecho Español”. Civitas. Madrid, 1986. Pags. 576 y 579.

Es cierto que el nacimiento de una política regional reequilibradora de las disparidades existentes entre los diferentes territorios no surge formalmente hasta 1975, con la creación del FEDER para la participación en el desarrollo y ajuste estructural de las regiones atrasadas y la reconversión de las regiones industriales en declive, para estimular la colaboración interregional y transfronteriza entre las mismas², su configuración como “supranacional”, máxime cuando se ponen marcha con la creación del FEDER, supuso el inicio de un nuevo planteamiento del proceso de construcción europeo y del papel que en el mismo debían representar los Estados miembros, acorde con las tendencias holísticas del proceso de unificación iniciado en 1957 con los Tratados de Roma³.

Ahora bien, precisamente la articulación de esta consideración supraestatal del desarrollo regional lleva aparejada una visión europea del territorio. En este sentido, varias razones aconsejan, según HILDENBRAND SCHEID⁴, que esa tendencia integradora de los Estados de Europa se dirija hacia la consideración de la dimensión europea de la ordenación del territorio: 1) la incidencia real de las políticas comunitarias sobre el territorio de los Estados miembros⁵; 2) la existencia de procesos de naturaleza transfronteriza y transnacional que necesitan la elaboración de estrategias conjuntas para su resolución, especialmente de carácter medio ambiental⁶; 3) el proceso de

² Para mayor detalle, véase el punto 2.7.4). C). 1) del Capítulo II anterior.

³ Véase el Capítulo I, punto 2.3).

⁴ HILDENBRAND SCHEID, A. “Política de ordenación del territorio en Europa”. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía. Universidad de Sevilla, 1996. Pag. 203 y ss.

⁵ Para lograr el objetivo básico de la cohesión económica y social del artículo 2 TCCE, la acción de la Comunidad deberá ser eficaz y coherente, para lo cual será necesaria la acción común y coordinada de los Estados miembros. Ello implicará, tal y como se establece en el artículo 3 del mismo Tratado, entre otras, una política común en el ámbito de los transportes, el fomento de la creación y del desarrollo de redes transeuropeas, una política común en los ámbitos de la agricultura y la pesca, así como en el ámbito del medio ambiente. Se trata de políticas comunitarias que tienen una importante incidencia sobre el territorio de la Unión Europea. Por lo tanto, parece evidente que ese objetivo de cohesión está íntimamente relacionado con el del desarrollo territorial equilibrado, que se logra, a su vez, a través de una política de ordenación del territorio supranacional. HILDENBRAND SCHEID, A. *op.cit.* Pags. 203 y 204.

⁶ Tales son los casos de procesos de contaminación producidos en un Estado pero cuyos efectos se notan en el vecino, los importantes impactos urbanísticos e industriales producidos en zonas de frontera por la existencia de una legislación más permisiva o la inexistencia total de la misma, o incluso los llamados

globalización que incrementa las disparidades entre las zonas periféricas y las centrales de la Unión Europea⁷; 4) la competitividad de la economía, así como el elevado nivel de desempleo, que hace necesaria la mejora de la competitividad de las regiones europeas⁸;

“efectos-frontera”, producidos en la misma frontera, en los casos en los que esa frontera sea artificial y que dificulta al territorio afectado el tratamiento integral del problema que afecta a todo ese territorio. Para evitar estos desequilibrios territoriales es necesario conseguir el mayor acercamiento posible de las legislaciones sobre ordenación del territorio de los Estados vecinos, procurando su homogeneización. De igual manera que la Comunidad ha logrado una legislación común sobre medio ambiente de obligado cumplimiento para todos los Estados miembros, así como disposiciones sobre dicho tema en el propio Tratado de la Comunidad, determinando que ésta tiene competencias propias en la materia, la normativa sobre ordenación del territorio, *a fortiori*, debería dirigirse hacia el mismo camino. HILDENBRAND SCHEID, A. *op.cit.* Pag. 204. En este sentido, *vid.* la Jurisprudencia del TJCE, como por ejemplo, la Sentencia de 21 de septiembre de 1999 de la Sala Quinta, sobre «Medio ambiente - Directiva 85/337/CEE - Evaluación del impacto ambiental de determinados proyectos públicos y privados - Determinación de los umbrales» (asunto C-392/96). <http://europa.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=es>.

⁷ Las disparidades entre las zonas periféricas y las centrales producidas por la focalización de las inversiones en los núcleos más desarrollados tienen como causa última el proceso de globalización, tanto de las actividades económicas como de las inversiones, al que todos los países se enfrentan. Los países tienden a unirse en un único mercado para atraer inversiones internacionales. Las políticas de ordenación del territorio a nivel comunitario, actúa junto con las políticas económicas regionales para evitar esos desequilibrios entre los países miembros. HILDENBRAND SCHEID, A. *op.cit.* Pag. 206. No obstante, tal y como indica el Parlamento Europeo, si bien la política de cohesión como instrumento para reducir las disparidades de ingresos ha producido mejoras en la política europea de redistribución, aún no ha podido resolver graves problemas regionales en el interior de algunos Estados miembros. Está claro que las causas de este proceso sólo se encuentran en pequeña medida en los incentivos y ayudas de los propios mecanismos estructurales, y en mucha mayor medida en las prioridades políticas fijadas por los Estados miembros. Los mayores obstáculos para los esfuerzos de mejora de las regiones desfavorecidas siguen siendo los niveles de educación y formación en los sectores más pobres de la población. Esta situación se debe a la falta de instalaciones educativas y a las deficiencias de las infraestructuras para la formación industrial y empresarial. Difundir e incentivar el aprendizaje a lo largo de toda la vida sin los medios necesarios no es suficiente. En todo caso, los puntos de cristalización del crecimiento son las ciudades de Europa, algunas de las cuales también sufren los mayores desequilibrios sociales. PARLAMENTO EUROPEO. Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios. “Opinión de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios para la Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo, sobre el segundo informe sobre la cohesión económica y social” (COM (2001) 24-C5-0527/2001-2001/2207(COS)), de 20 de noviembre de 2001.

⁸ La enorme competitividad en el marco de la globalización hace que las diferentes regiones, sobre todo las menos desarrolladas y con escasa población, necesiten unirse para afrontar ese reto. Para ello, es necesaria la colaboración transfronteriza y transnacional en forma de redes. La competitividad de las regiones se consigue con la formación de redes de ciudades organizadas en sistemas equilibrados, policéntricos y jerarquizados, que logren un desarrollo más generalizado o menos focalizado, que evite que continúe concentrándose excesivamente la riqueza y la población en el núcleo central de la Unión Europea, a través de la conexión del entramado de ciudades por medio de esas redes de transporte y comunicación, así como por mecanismos que actualicen la información haciéndola inmediatamente disponible en todas esas Regiones. Todo este planteamiento de reconstrucción territorial a través de las redes de transporte y comunicación figura en los documentos de la Comisión Europea, como Europa 2000, Europa 2000 +, así como en el más reciente, el de la Estrategia Territorial Europea, pero también en documentos elaborados por los propios Estados miembros, como por ejemplo, los Programas Conceptos, o los Marcos de Orientación elaborados por la Federación alemana, documentos de carácter orientativo, o el informe “Bases para la Ordenación del territorio Suizo”, del Gobierno federal de Suiza, o también los

5) la existencia de una estructura territorial muy compleja en la Unión Europea⁹; y 6) el dinamismo actual de las fronteras exteriores de la Unión Europea, que aumenta la necesidad de la planificación transfronteriza y transnacional¹⁰.

Así las cosas, y tras el avance producido en este sentido a partir de las primeras iniciativas de los años ochenta, que se verán a continuación, la adopción de una *Estrategia Europea de Planificación del Territorio* se presenta como una opción lógica a tener en cuenta, ya que supone la coordinación de todas las políticas territoriales, incorporando a las mismas los objetivos de coordinación, de cohesión económica y

Programas estatales específicos de apoyo, en el *Mezzogiorno*, Italia, del desarrollo económico regional y proyectos de infraestructuras y equipamientos. HILDENBRAND SCHEID, A. *op.cit.* Pag. 101. En las conclusiones de la Reunión Regional Europea Habitat II se concluyó, entre otras cosas, que “la globalización agudiza la exigencia de que los territorios sean competitivos y eficientes”. Así, consideraron que “esta competitividad se ha de basar en el sistema urbano de ciudades grandes y medianas, articulando el conjunto del territorio y los ámbitos rurales. Las ciudades concebidas como centralidades deben ser nudos de la red de comunicaciones que integren los espacios de urbanización difusa y las áreas rurales”. Conclusiones de la Reunión Regional Europea de Comités Nacionales Habitat II, celebrada en Madrid los días 27 y 28 de noviembre de 1995. Pag. 2. <http://habitat.aq.upm.es/rech/a001.html>.

⁹ Tradicionalmente, las actividades económicas de la Unión Europea se concentraban en la zona centro o corazón de Europa, que comprende el territorio limitado por las metrópolis de Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo. Esta zona ofrece funciones económicas y servicios globales de elevado valor, que permiten alcanzar un alto nivel de renta y unas infraestructuras bien desarrolladas. Existen además, algunas zonas aisladas de crecimiento, como Barcelona, o la región de Øresund, cuya pujanza económica no llega aún a modificar de forma apreciable la situación desequilibrada del desarrollo territorial. En este sentido, la situación geoeconómica de la Comunidad se distingue, por ejemplo, de la de EEUU, que dispone de varias zonas de integración económica destacadas a nivel mundial, como California en la costa Oeste; Tejas en el Sudoeste; toda la costa Este, y el medio Oeste). No obstante, a partir de ahora, con la futura ampliación hacia el Este, se están creando nuevos ejes de desarrollo, como el de dirección Oeste-Este, del que se beneficiará especialmente Alemania. Esta nueva situación provocará la necesidad del replanteamiento de los conceptos y mecanismos relacionados con la ordenación del territorio, pues las situaciones nuevas requerirán soluciones novedosas. HILDENBRAND SCHEID, A. *op.cit.* Pags. 206 y 207.

¹⁰ Con los cambios debidos a la ampliación hacia el Este, así como con la posible incorporación de nuevos países mediterráneos, como Chipre y Turquía, las fronteras se desplazan, haciendo desaparecer otras antes existentes. Sin embargo, ello no significa que los problemas provocados por los países de frontera no vayan a darse, sino que éstos se van a desplazar, y quizá, en casos como el de Chipre y Turquía, se añadan otros nuevos, debido a su complicada situación geográfica de aislamiento. Habrá que crear nuevas medidas de ordenación del territorio, en caso de éstos incorporarse a la Unión, para proseguir con el objetivo primordial de cohesión económica y social de los Estados miembros. HILDENBRAND SCHEID, A. *op.cit.* Pag. 207. Para este fin se han puesto en marcha diversos programas comunitarios, como por ejemplo, el Programa PHARE de cooperación transfronteriza; el Programa INTERREG II A, sobre cooperación transnacional e INTERREG II C, sobre cooperación transnacional en la planificación de los territorios. <http://europa.eu.int>.

social, de conservación y gestión de los recursos naturales y del patrimonio cultural, y de búsqueda del equilibrio de la competitividad del territorio europeo por igual en todas sus regiones¹¹.

2) DOCUMENTOS ESENCIALES PARA LA ELABORACIÓN DE UNA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA: PROPUESTAS PARA LA COLABORACIÓN EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO TERRITORIAL DE EUROPA

En el Capítulo anterior se ha hecho referencia al surgimiento y desarrollo de una política regional en muchos puntos coincidente con la ordenación territorial; **sin embargo, la presencia de esos objetivos no parece justificar la posibilidad de subsumir la Ordenación del Territorio dentro de la Política Regional, hasta el punto de que la atribución que realiza el Tratado para el desarrollo de dicha política por la Comunidad no se ha considerado suficiente como para servir de fundamento de una política territorial propia de la Comunidad. Y aunque es indudable la incidencia que las actuaciones adoptadas en políticas con fuerte impacto territorial (véase el Capítulo II), no es posible ocultar la existencia de elementos diferenciadores y que se van elaborando de forma autónoma.**

La actual configuración de la *Estrategia Territorial Europea* es parte de un largo proceso de continuo trabajo en el que, como en otras ocasiones, se integran elementos

¹¹ Dicha estrategia, tras un complejo proceso de elaboración en el que varios organismos, de la Comunidad y de fuera de ella, han aportado ideas, como veremos más adelante, ya tiene plasmación en el documento elaborado por los Ministros responsables de la ordenación del territorio de los Estados miembros de la Unión Europea, de tal forma que, la *Estrategia Territorial Europea (ETE)*, en tanto que estrategia integradora del desarrollo territorial a escala comunitaria, se presenta hoy por hoy, junto con los *Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible*, como el marco adecuado de orientación para las políticas sectoriales con repercusiones sobre el territorio de la Comunidad y de cada Estado miembro, así como para las autoridades regionales y locales, para lograr ese objetivo de desarrollo sostenible y de cohesión económica y social.

no propiamente comunitarios, y cuya referencia es obligada para comprender el mismo proceso, así como su resultado.

2.1) SIGNIFICADO DE LA CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA.

Ya se ha hecho uso de la *Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983* para formular las bases conceptuales de la noción misma de Ordenación del Territorio, justificando esta elección en las posibilidades que ofrece dicho documento por su carácter internacional, y por ello, no excesivamente condicionado por los conceptos nacionales de esta actividad. Ahora bien, la incidencia de este texto no se limita al plano conceptual, sino que es posible encontrar ya, en su temprana formulación, líneas que más tarde serán aprovechadas en la reflexión territorial contenida en la Estrategia Territorial Europea.

Es por ello que en este punto parece necesario retomar, de nuevo, su análisis, junto con el resto de los documentos y posiciones del Consejo de Europa, como referentes del propio proceso de conformación de la Estrategia Territorial Europea.

2.1.1) *Evolución de la comprensión de la ordenación del territorio en Europa antes de la Carta Europea de Ordenación del Territorio.*

A pesar de la falta de interés inicial mostrado por los Estados miembros en materia de ordenación del territorio a nivel europeo, y de la consiguiente falta de previsión de competencias comunitarias en dicha materia en el Tratado de Roma de 1957, algunos

organismos extracomunitarios, como el Consejo de Europa, no dejaron de trabajar en dicha dirección¹².

Desde su creación en 1949, el Consejo de Europa siempre ha sido un motor para la paz y la cooperación¹³, anclado en el patrimonio común de todos los europeos, en los derechos humanos y en la democracia. Con la caída del muro de Berlín en 1989 y la extensión de los valores democráticos a toda Europa, la Organización cobró una nueva dimensión política. En ese momento, Europa emergía de un largo período de varias décadas de división política, en el que divergían además de los sistemas económicos, toda la organización de la sociedad. Desde entonces, la Europa democrática se ha ampliado y con ella, las diferencias económicas entre sus Estados miembros¹⁴. A partir de estas diferencias de condiciones sociales, los Jefes de Estado y de Gobierno declararon en la Segunda cumbre del Consejo de Europa de Estrasburgo de octubre de 1997, que *“la cohesión social es una de las necesidades más urgentes de la gran Europa”*¹⁵, dando instrucciones al Comité de Ministros para *“definir una estrategia de*

¹² Así, la Conferencia Europea de Ministros responsables de Política Regional y ordenación del Territorio (CEMAT), tras criticar el abandono al que estaba sometida la propuesta del Parlamento Europeo de 1983 sobre el Esquema de Ordenación del Territorio (DOCE nº C 10, del 16 de enero de 1984, p. 115), constata, en la Declaración de Valencia de 1987, la falta de concertación y coordinación en las relaciones entre el Consejo de Europa y la Comunidad Europea. HILDENBRAND SCHEID, A. “La política de ordenación del territorio en Europa”. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pag. 223.

¹³ Como ya es conocido, el primer objetivo del Consejo de Europa es realizar una unión más estrecha entre sus 44 Estados miembros a fin de salvaguardar las libertades individuales, la libertad política y la preeminencia del derecho, principios que constituyen los cimientos de toda verdadera democracia y que atañen a todos los europeos en diferentes aspectos de sus vidas. Todos los Estados miembros del Consejo de Europa tienen la obligación de garantizar la libertad, la dignidad humana y el bienestar del individuo como principios inamovibles de la acción gubernamental. <http://www.coe.int/es/default.asp?L=ES>.

¹⁴ En 14 de los antiguos Estados miembros, el PIB *per cápita* (medido en paridad de poder adquisitivo) supera los 20.000 \$, mientras que en los 11 nuevos Estados miembros es inferior a los 5.000 \$. Desde una perspectiva mundial y en calor absoluto, el PIB de Europa, que se eleva a 9,9 billones de \$ (1995), es superior al de los Estados del Tratado de Libre Cambio. Sin embargo, referido al número de habitantes alcanza una media de 12.000 \$, claramente inferior a la del Tratado de Libre Cambio (20.000 \$), aunque superior a la de MERCOSUR (5.000 \$). CONSEJO DE EUROPA. Conferencia Europea de Ministros responsables de ordenación del territorio (CEMAT). “Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del continente Europeo”. Preparado por el Comité de Altos Funcionarios. Hannover, 7 y 8 de septiembre de 2000. Ministerio de Medio Ambiente. Secretaría de Estado de Aguas y Costas. Unidad de Desarrollo Territorial. Año 2000. Pag. 8.

¹⁵ Esta segunda cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros del Consejo de Europa, que inauguró el Sr. Chirac, Presidente de la República Francesa en presencia de los Sres. Santer,

cohesión social en respuesta a los desafíos de la sociedad”¹⁶, objetivo al que, en todo caso, deberá contribuir la CEMAT, promoviendo un desarrollo sostenible y regionalmente equilibrado para todas las regiones europeas, con el fin de fortalecer las estructuras democráticas en los municipios y regiones del Consejo de Europa, así como a la mejora de la competitividad europea en el marco internacional¹⁷.

Así, la *Conferencia Europea de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio (CEMAT)*, organismo perteneciente a dicho Consejo, ha venido reuniéndose desde 1968 con el fin de intercambiar opiniones sobre problemas de ordenación del territorio y de debatir sobre los objetivos a largo plazo de una eventual política de ordenación del territorio en los países europeos¹⁸. El origen de este grupo de trabajo se encuentra en los años 60, en la Asamblea Parlamentaria y en la Conferencia permanente de poderes locales y regionales de Europa del Consejo de Europa, precursoras de una teoría europea de ordenación del territorio.

Presidente, y Van den Broek, miembro de la Comisión, congregó 44 Jefes de Estado y de Gobierno. La cumbre se caracterizó por un ambiente "de reunión de familia" europea y por una intensa actividad diplomática en forma de encuentros bilaterales que se desarrolló a lo largo de la reunión. Después de la Cumbre, los participantes adoptaron una declaración política y un plan de acción sobre cuatro temas principales: democracia y derechos humanos, cohesión económica y social, seguridad de los ciudadanos y educación y cultura. Estos textos, en los que se confirman los valores fundamentales y el papel específico del Consejo de Europa, reiteran la voluntad de los Estados miembros de respetar sus compromisos y obligaciones. También proponen nuevas prioridades y tareas para la organización que deberá aplicar un conjunto de 19 medidas concretas en los próximos años, preferiblemente antes de 1999, fecha del quincuagésimo aniversario del Consejo de Europa. Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa. Estrasburgo, 10 y 11 de octubre de 1997. Declaración final. <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9710/p103012.htm>.

¹⁶ Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa. Estrasburgo, 10 y 11 de octubre de 1997. Plan de Acción. <http://www.coe.int>.

¹⁷ CONSEJO DE EUROPA. Conferencia Europea de Ministros responsables de ordenación del territorio (CEMAT). "Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del continente Europeo". Preparado por el Comité de Altos Funcionarios. Hannover, 7 y 8 de septiembre de 2000. Ministerio de Medio Ambiente. Secretaría de Estado de Aguas y Costas. Unidad de Desarrollo Territorial. Año 2000. Pag. 8.

¹⁸ Los resultados de las CEMAT se formulan en forma de Resoluciones de carácter recomendatorio. En las reuniones, participan los Ministros responsables de ordenación del territorio de los Estados miembros del Consejo de Europa así como representantes de diversas organizaciones internacionales. HILDENBRAND SCHEID, A. "La política de ordenación del territorio en Europa". Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pag. 213.

En efecto, desde el año 1961, la Asamblea se mostró preocupada por los fenómenos de concentración excesiva de las actividades industriales, y también, y fundamentalmente, de la población en las ciudades debido tanto al crecimiento demográfico como al éxodo de las zonas rurales, pero también por las disparidades regionales (Resolución 210¹⁹), y presentó la ordenación de territorio como un mecanismo político esencial para las instituciones europeas para resolver tales problemas²⁰, hecho que fue puesto en práctica por primera vez gracias al Plan Marshall, tal y como se vio en el Capítulo I, mediante la reconstrucción de Europa y con ésta, la creación de nuevas industrias que más tarde, provocarían importantes desastres ecológicos, como, entre otros, los de Seveso y el Rin, y con ello, la necesidad de replantear la intervención sobre el territorio teniendo en cuenta, a demás de la cohesión de las regiones, la necesidad de proteger el medio ambiente.

A partir de los años sesenta, la comunidad internacional comenzó a tomar importantes medidas de protección frente a la contaminación de las aguas continentales causada por el vertido de determinadas sustancias peligrosas en el medio acuático de la Comunidad²¹. En Berna, el 29 de abril de 1963, se firmó el Acuerdo sobre la Comisión internacional para la protección del Rin contra la contaminación, modificándose posteriormente en Bonn, el 3 de diciembre de 1976, con el fin de incluir a la Comunidad

¹⁹ En este sentido, en su Resolución 210 (1961) *Politique régionale en Europe et pouvoirs locaux* - Doc 1324 (Radius) - CR 13/16. <http://www.coe.fr/cplre/textad/indexe.htm>, se mostró “convencida de que el desarrollo geográfico armonioso de las actividades económicas (...) no puede realizarse sin una política de ordenación del territorio”. http://www.coe.int/T/Coop%Erations_culturelle/Environnement/CEMAT/_Summary.asp

²⁰ La Resolución “*Déclare l’aménagement régional du territoire européen une des tâches politiques essentielles qui s’offrent à l’heure actuelle aux institutions européennes*”. ASSEMBLÉE CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L’EUROPE. Treizième Session Ordinaire. Resolución 210 (1961) *Politique régionale en Europe et pouvoirs locaux*. Discusión par l’Assemblée le 26 septembre 1961 (16^e séance) (voir Doc. 1324, rapport de la comisión des Pouvoirs locaux). Pag. 2.

²¹ Desde el accidente de Seveso en julio de 1976 hasta los accidentes de Baia Mare y Baia Borsa en enero y marzo de 2000, que dejaron graves secuelas en los ríos de Rumanía (véase el informe de la Task Force Internacional, encargada de analizar el accidente de Baia Mare, diciembre de 2000), podría confeccionarse una larga lista con los casos que han causado graves episodios contaminantes u otros perjuicios importantes para el medio ambiente. COMSIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales”. Bruselas, 23/1/2002. COM (2002) 17 final. Pag. 2.

en dicho Acuerdo, y que dio lugar a la adopción de medidas apropiadas para prevenir y reducir la contaminación de las aguas interiores superficiales y a las aguas marinas²² mediante la firma del Convenio relativo a la protección del Rin de 3 de diciembre de 1976²³.

Con este deseo de proteger los recursos naturales y culturales de Europa, el Consejo de Europa, tal y como se señaló en el Capítulo I, elaboró tres importantes Cartas: la Carta Europea del Agua, de 1968, la Carta Europea de los Suelos, de 1972, y la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico, de 1975²⁴, y que sirvieron de arranque para la posterior elaboración de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, de 1983.

En todo caso, y tal y como se vio en el Capítulo II, al tratar en mayor profundidad la política de medio ambiente de la Comunidad Europea, a través de los sucesivos Programas de Acción en materia de medio ambiente y de las diferentes Directivas, se puede observar la evolución de la política medio ambiental desde posturas que, de forma simplificada, podrían denominarse, siguiendo a AGUILAR FERNÁNDEZ, “reactivas y centradas en la armonización de la legislación por las repercusiones

²² A través de acuerdos de cooperación regional, como los suscritos por los países ribereños del Rin (Suiza, Francia, Luxemburgo, Alemania y Holanda), ha podido recuperarse un río que en los años sesenta era considerado la cloaca de Europa, sin atisbo de vida acuática. Lograr que los salmones vuelvan a remontarlo hasta Estrasburgo ha requerido el control y reducción de la contaminación química, industrial, urbana y de todo orden que le aquejaba y la limpieza de los lodos tóxicos acumulados, con facturas multimillonarias, al unísono entre todos los países concernidos. Como suele ocurrir, hay que decir que estas medidas han sido espoloadas por situaciones catastróficas, como el incendio de la planta química Sandoz, en Basilea, en 1986. Son muchos los ejemplos de erróneas políticas de gestión hidráulica a escala internacional, que hoy deben afrontarse por vías como la antes señalada. DELGADO PIQUERAS, F. *La protección ambiental de las aguas continentales*. Incluido en ORTEGA ÁLVAREZ, L. “Lecciones de Derecho del Medio Ambiente”. Lex nova. Valladolid, 2000. Pag. 142.

²³ En la Decisión del Consejo 77/586/CE, de 25 de julio de 1977, por la que se celebró el Convenio sobre la protección del Rin contra la contaminación química y el Acuerdo adicional del Acuerdo firmado en Berna, el 29 de abril de 1963, sobre la Comisión internacional para la protección del Rin contra la contaminación, se destacó que “(...) la celebración por la Comunidad del Convenio y del Acuerdo Adicional mencionados es necesaria para realizar, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad en los ámbitos de protección del medio y la calidad de vida, y que los poderes de acción necesarios a tal fin no han sido previstos en el Tratado (...)”. DO n° L 240, de 19/09/1977, p. 0035-0052. <http://www.europa.eu.int>. Esta Decisión ha sido modificada pro Decisión del Consejo de 7 de noviembre de 2000, sobre la conclusión en nombre de la Comunidad del Convenio sobre la protección del Rin (2000/706/CE). DO n° L 289, de 16/11/2000. Pags. 30 a 37.

²⁴ Véase el punto 3.1.2) del Capítulo I.

económico-comerciales del tema”, a posturas más “preventivas y centradas en la protección del medio ambiente como bien en sí mismo”²⁵.

En coherencia con esa creciente preocupación, en 1964, la Asamblea decidió iniciar un estudio profundo sobre la puesta en marcha de una política europea de ordenación del territorio (Resolución 289²⁶), creando a tal efecto un grupo de trabajo de naturaleza mixta, encargado de examinar, a la luz de las proposiciones elaboradas por la Conferencia permanente de poderes locales y regionales del Consejo de Europa, las posibilidades de cooperación europea en dicha materia. Así, la Comisión de los poderes locales elaboró, en mayo de 1968, un informe final titulado “Ordenación del Territorio, un problema europeo”, dirigido a la Asamblea, en el que se señalaron los grandes objetivos y los sectores específicos de una política europea de ordenación del territorio, así como las acciones a desarrollar y los instrumentos a crear para encontrar una solución a escala europea a todos los retos presentados.

²⁵ Esta política podría, por tanto, dividirse en dos etapas: la primera, que abarcaría la legislación aprobada hasta 1981 (primer y segundo Planes de Acción), caracterizada por el intento de corregir, no de prevenir, la contaminación; el control de contaminantes individuales en medios naturales específicos –enfoque vertical–; el énfasis sobre los niveles de inmisión, y objetivos de calidad, asociados a la protección de la salud pública, en detrimento de los niveles de emisión y la consideración del medio ambiente como asunto independiente del resto de las políticas; y una segunda etapa que llegaría hasta nuestros días, aunque tomaría fuerza desde finales de los años ochenta, caracterizada por la prevención. AGUILAR FERNÁNDEZ, S. “El reto del Medio Ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea”. Alianza Universidad. Madrid, 1997. Pag. 63.

²⁶ “L’Assemblée, (...) Constaté que l’ensemble des principes formulés par ces textes constitue un corps de doctrine particulièrement cohérent, d’une valeur considérable pour toutes les autorités compétentes en matière d’aménagement du territoire et de développement régional, qu’il s’agisse des autorités municipales ou régionales, des gouvernements ou des institutions européennes elles-mêmes; Souligne l’importance prise dans tous les pays d’Europe occidentale par l’aménagement du territoire, dont le rôle est central et déterminant tant dans l’organisation matérielle du cadre de vie qu’en ce qui concerne l’implantation des activités humaines; Profondément convaincue de la nécessité d’une politique européenne dans ce domaine; Considérant qu’elle a un rôle important à jouer dans la définition d’une telle politique, dont dépendra en grande partie l’avenir des peuples européens; Considérant que la création d’un “Conseil de coopération pour l’aménagement du territoire”, préconisée par la Conférence des Pouvoirs locaux, pourrait devenir l’instrument de cette politique européenne (...) Decide: (...) (ii) de charger ses commissions compétentes d’examiner, dans le domaine qui leur est propre et à la lumière des propositions élaborées par la Conférence des Pouvoirs locaux, les possibilités d’une coopération européenne dans le domaine de l’aménagement du territoire; (iii) de créer un groupe de travail mixte composé des rapporteurs des commissions intéressées, a fin d’assurer la confrontation et la coordination des propositions émanant de ces commissions en vue de l’établissement d’un rapport unique (...)”. Rés 289 (1964) Résolutions de la cinquième session de la Conférence des Pouvoirs locaux en matière d’aménagement du territoire - Doc 1833 (Radius) - CR 16/16. <http://www.coe.fr/cplre/textad/indexe.htm>.

A través de dos Recomendaciones (Recomendaciones 525 y 526²⁷), la Asamblea propuso, en 1968, que el Comité de Ministros debía iniciar una nueva fase en la cooperación europea en materia de ordenación del territorio e instituir, a tal efecto, una Conferencia ministerial permanente encargada de señalar las grandes orientaciones políticas y de asegurar, al mismo tiempo, la armonización de las políticas nacionales²⁸. Esas Recomendaciones fueron tenidas en cuenta y así, el Consejo de Europa, en 1968, se pronunció favorablemente en relación con tal posibilidad, y el Gobierno de la República Federal de Alemania aceptó la invitación para organizar, en Bonn, en 1970, la primera de estas Conferencias.

La primera CEMAT que tuvo lugar en *Bonn* (Alemania), del 9 al 11 de septiembre de 1969, significó para los Ministros responsables de política regional y ordenación del territorio y para los representantes de los gobiernos de diecinueve países²⁹, la

²⁷ Rec 525 (1968) *Création d'une Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire* - Doc 2382 (Flamig) - CR 20/9 y Rec 526 (1968) *Coopération en matière d'aménagement du territoire dans le cadre du Programme de travail du Conseil de l'Europe* - Doc 2382 (Flamig) - CR 20/9. <http://www.coe.fr/cplre/textad/indexe.htm>.

²⁸ "L'Assemblée, (...) propose que la Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire, dont le champ d'action très important est susceptible de se développer au fur et à mesure des progrès réalisés par la coopération européenne dans ce domaine, tienne compte dans l'établissement de son programme des objectifs suivants: (i) permettre des rencontres régulières des responsables des politiques nationales d'aménagement du territoire au plus haut niveau et organiser des échanges de documentation et d'expériences; (ii) confronter les objectifs des politiques nationales d'aménagement du territoire en vue de parvenir à la définition des principes généraux acceptés par tous les Etats (éventuellement sous forme de convention-cadre), s'inspirant des principes contenus dans la présente recommandation; (iii) faciliter la coopération dans les régions frontalières en élaborant des modalités de coopération, éventuellement sous forme d'accords; (iv) assurer une meilleure coordination des travaux en matière d'aménagement du territoire, effectués actuellement d'une manière trop dispersée et cloisonnée par les différentes organisations internationales; la Conférence aurait l'autorité d'établir un bilan général de la coopération européenne dans ce domaine et, le cas échéant, de faire des propositions en vue d'éviter tout double emploi et de combler les lacunes; (v) définir les objectifs à long terme et les grandes options de ce que devra être l'aménagement de l'Europe de demain en tenant compte autant que possible de son intégrité géographique; (vi) veiller d'une façon générale à une meilleure coordination des politiques nationales d'aménagement du territoire dans les secteurs ci-après et, pour certains d'entre eux, s'efforcer de définir les bases d'une politique commune (...)" ASSEMBLÉE CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L'EUROPE. Recommandation 525 (1968), relative à la création d'une Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire. Discussion par l'Assemblée le 10 mai 1965 (9^e séance). (Doc. 2382, rapport de la Comisión des Pouvoirs Locaux). Vingtième Session Ordinaire. Pags. 9 y 10.

²⁹ Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Francia, República Federal de Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza, Turquía, Gran Bretaña; y como observadores, Finlandia y España. COUNCIL OF EUROPE. European conferences of Ministers responsible for regional

oportunidad de debatir sobre las propuestas relativas a los objetivos en materia de ordenación del territorio.

En esta primera conferencia, se resaltó la responsabilidad de los gobiernos europeos en materia de ordenación del territorio, tanto en su ámbito nacional como en su dimensión europea, considerando que ésta debía ser construida en función de la sociedad europea del futuro, de la calidad de vida del ciudadano y dirigida a favorecer la integración de Europa. La ordenación del territorio así entendida debía ser considerada como una tarea política esencial que se llevase a cabo a través del desarrollo de las regiones menos avanzadas, la integración económica de las regiones transfronterizas, y respetando los equilibrios entre el medio urbano y el medio rural y entre la economía y la ecología³⁰.

El resultado de estos trabajos se concretó en las tres Resoluciones denominadas significativamente *fundamentos de una política europea de ordenación del territorio*³¹. En este documento, la CEMAT señaló ya los factores elementales a tener en cuenta para lograr un desarrollo equilibrado del territorio europeo: a) la calidad del medio ambiente; b) el equilibrio entre ciudad y campo; c) los problemas de las regiones rurales; d) los problemas específicos de determinadas regiones (las de frontera, las de montaña, las rurales de difícil acceso, las de conversión industrial y las periféricas); e) los problemas de las regiones periféricas europeas; e) las redes de comunicaciones y de transportes; y

planning. Final Resolution. Bonn, 9-11, September, 1970.
http://www.coe.int/T/e/cultural1%5Fco%2Doperation/environment/ce.../931_resol1970.as.

³⁰ CONSEIL DE L'EUROPE. Conférences européennes des Ministres responsables de l'aménagement du territoire. Conférence de Bonn, 1970. "Fondements d'une politique européenne de l'aménagement du territoire".
http://www.coe.int/T/F/Coop%E9ration_culturelle/Environment/CEMAT/Liste_des.../93_CEMAT1970.as. Pag. 1.

³¹ Résolutions adoptés: n°1: "Fondement d'une politique européenne d'aménagement du territoire"; n°2: "Facteurs à prendre en considération dans la réalisation d'un développement équilibré du territoire européen"; n°3: "Eléments de base pour une coopération européenne en matière d'aménagement du territoire". CONSEIL DE L'EUROPE. Conférences européennes des Ministres responsables de l'aménagement du territoire. Conférence de Bonn, 1970. "Fondements d'une politique européenne de l'aménagement du territoire".
http://www.coe.int/T/F/Coop%E9ration_culturelle/Environment/CEMAT/Liste_des.../93_CEMAT1970.as.

f) la participación de los ciudadanos a través de agrupaciones regionales y locales³². Problemas que han continuado siendo, en su mayoría, ejes de la reflexión comunitaria en esta materia

Complementariamente, los Ministros definieron los elementos de base para una cooperación europea en materia de ordenación destinada a asegurar un mejor equilibrio de espacio europeo y un desarrollo armonioso de sus diferentes regiones, como primer aporte instrumental de esta política. Esta cooperación se extendería a los siguientes campos: a) establecimiento de un sistema de intercambio de información permanente sobre políticas, legislación, experiencias y desarrollos en materia de ordenación del territorio; b) colaboración en el campo de la investigación prospectiva e instituir la colaboración regular de los organismos públicos de investigación implicados en la ordenación del territorio; c) coordinación de los planes y medidas que tengan relación con la ordenación del territorio; d) potenciación de los encuentros e intercambios entre investigadores y responsables de la ordenación del territorio; y por último, e) armonización de la terminología de las estadísticas y de los métodos de cartografía.

En la segunda sesión de la CEMAT, que tuvo lugar en *Grande Motte* (Francia), del 25 al 27 de septiembre de 1973, se precisaron los objetivos de la política europea de ordenación del territorio señalados en la sesión de la Conferencia de Bonn, para lo cual se resaltó como esencial lograr entre las diferentes regiones una mejora de las condiciones sociales y medioambientales, así como niveles comparables de empleo y renta; el impulso del desarrollo de cada región periférica; la conservación de las

³² Los Ministros definieron los elementos básicos para una cooperación europea en materia de ordenación del territorio con el fin de asegurar un mejor equilibrio del espacio europeo y del desarrollo armonioso de sus diferentes regiones. Para ello, la cooperación entre las regiones ha de basarse en: el establecimiento entre los países de un intercambio de información permanente sobre las políticas, las legislaciones, las experiencias y los desarrollos en curso en la materia de ordenación del territorio; la concertación de una colaboración regular entre los organismos públicos competentes en materia de ordenación del territorio; la coordinación de los diversos planes y medidas adoptados en materia de ordenación del territorio; y la armonización de la terminología, las estadísticas y los métodos cartográficos. Resoluciones adoptadas: Resolución n°1: "*Foundations of a European regional planning policy*"; Resolución n°2: "*Factors to be taken into account in promoting balanced regional development in Europe*"; y Resolución n° 3: "*Foundations for European co-operation in the fields of regional planning*". COUNCIL OF EUROPE. The Bonn Conference, 9-11 September, 1970. Final Resolutions. Strasbourg. <http://www.coe.int/T/e/cultural%5Fco%2Doperation/environment/cemat/>.

infraestructuras necesarias en las regiones en declive; y la preservación del medio ambiente contra todas las formas de contaminación.

La búsqueda de un equilibrio económico y social tiene una plasmación territorial que requiere el contrapeso de los flujos de población e inversión mediante la “orientación” de capitales e iniciativas hacia aquellas regiones que disponen de suficiente mano de obra pero un menor desarrollo económico, removiendo los obstáculos jurídicos y de infraestructura que dificultan su desarrollo. Ahora bien, el cumplimiento de estos objetivos supone la ordenación del espacio (territorio) vital de forma global e interrelacionada, de forma que se produzca una mejor distribución de los procesos económicos en el mismo. Y este planteamiento exige que esa actividad de ordenación del territorio a escala europea sea *democrática, funcional, global y prospectiva*. De esta forma constituye un imperativo la participación de los pueblos afectados y sus representantes, desde una visión regional, superando las restricciones artificiales impuestas por las fronteras, buscando el bienestar de los hombres y el desarrollo de la colectividad, y valorando, de forma más clara, un desarrollo económico, social, cultural y medioambiental a largo plazo, a través de una investigación prospectiva en permanente renovación³³.

Durante la siguiente sesión, que tuvo lugar en *Bari* (Italia), del 21 al 23 de octubre de 1973, los Ministros europeos subrayaron como objetivo último de la ordenación del territorio, la mejora del entorno del hombre y de sus condiciones de vida, para lo que se consideró imprescindible el control de la urbanización en Europa, proponiendo la necesaria potenciación de la rehabilitación de estructuras existentes, e implementando modelos sociales de expansión³⁴.

³³ Resoluciones adoptadas: Resolution nº 1: “*Regional planning policies and communications policies*”; Resolution nº 2: “*Frontier regions and regional planning*”; Resolution nº3 “*Mountain regions and regional planning*”; y Resolution nº 4; “*Long-range forecasting and regional planning*”. COUNCIL OF EUROPE. La Grande Motte, 25–27 september 1973. Final Resolutions. Strasbourg. <http://www.coe.int/T/e/cultural%5Fco%2Doperation/environment/cemat/>.

³⁴ La Conferencia de Bari prolongó oportunamente, a nivel europeo, la Conferencia de Vancouver organizada pro la ONU sobre los Derechos Humanos en 1976. Esto permitió en Bari hacer referencia a las posibilidades reales de cooperación futura en Europa sobre la base de los principios enunciados en la Conferencia de Helsinki de 1975 sobre la seguridad y la cooperación en Europa. Resoluciones adoptadas:

Durante la Conferencia de *Viena* (Austria) de 1978, los Ministros europeos reafirmaron tanto el objetivo general de profundizar en las cuestiones de actualidad política en el marco de las experiencias y de información sobre la política de ordenación del territorio, como la distribución armoniosa de la actividad humana en el espacio y el desarrollo equilibrado de las regiones, trazando así las bases para un *concepto europeo de ordenación del territorio* válido para la mayor cantidad posible de países en Europa. En un plano más concreto, y dando continuidad a los problemas tratados en la Conferencia de Bari sobre el medio urbano, en la Conferencia de Viena se trató la problemática del mundo rural³⁵.

En la Conferencia de *Londres* (Inglaterra), los días 21 y 22 de octubre de 1980, los Ministros europeos declararon que la cooperación europea alcanzada hasta ese momento permitía desarrollar una mejor comprensión entre los países participantes, tal y como había quedado constatado en el éxito de las anteriores sesiones, en las cuales se habían establecido las líneas directrices para una aproximación europea de la ordenación del territorio y que habían supuesto una aportación importante en el diálogo norte-sur para la búsqueda del desarrollo equilibrado en Europa. Por ello, se decidió examinar la posibilidad de elaborar un Esquema Europeo de Ordenación del Territorio –lo que sería más tarde la Estrategia Territorial Europea (ETE), documento que, por su importancia, será analizado con mayor detalle más adelante en este Capítulo-³⁶.

Resolution nº1 “Control of urbanisation within the context of regional planning”; Resolution nº2: “Urban renewal and urban development”; Resolution nº 3: “Public participation in the planning process”; y Resolution nº 4: “Problems of mountain regions in respect of urbanisation”. COUNCIL OF EUROPE. The Bari Conference, 21-23 October, 1976. Final Resolutions. Strasbourg. <http://www.coe.int/T/e/cultural%5Fco%2Doperation/environment/cemat/>

³⁵ Resoluciones adoptadas: Resolution nº 1: “On guidelines for the planning of rural areas in Europe”; y Resolution nº 2: “The work of the conference and the Committee”. COUNCIL OF EUROPE. The Viena Conference, 5-7 October, 1978. Final Resolution. Strasbourg. <http://www.coe.int/T/e/cultural%5Fco%2Doperation/environment/cemat/>.

³⁶ Resoluciones adoptadas: Resolution nº1: “Achievements and prospects for regional planning in Europe”; Resolution nº2: “The European regional planning Charter”; y Resolution nº3: “The urban reconnaissance”. COUNCIL OF EUROPE. The London conference, 21-22 October, 1980. Final Resolutions. Strasbourg. <http://www.coe.int/T/e/cultural%5Fco%2Doperation/environment/cemat/>

2.1.2) *La importancia del planteamiento de un concepto de ordenación del territorio válido para toda Europa: La Carta Europea de Ordenación del Territorio.*

La Conferencia de *Torremolinos* (España) de los días 19 y 20 de mayo de 1983 se distinguió por la adopción de la *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Sobre la base de este documento, que constituye la culminación de las diferentes aportaciones realizadas en las distintas sesiones de la CEMAT que se acaban de exponer, se ha producido la definición de los objetivos fundamentales de la ordenación del territorio en el plano europeo, que por haber sido parcialmente desarrollado en el Capítulo I no se abordará aquí, salvo en lo necesario para la justa ponderación del significado de la Estrategia Territorial Europea.

No obstante, justo con este importante documento, la CEMAT adopta otras dos Resoluciones de importante significado en la construcción de una idea de ordenación territorial en Europa³⁷:

1. En apoyo de las Resoluciones de la Conferencia anterior de Londres, los Ministros europeos otorgaron una importancia especial a la elaboración del Esquema Europeo de Ordenación del Territorio, y en concreto: al concepto final del esquema, a la posibilidad de establecer esquemas nacionales y regionales y a la evaluación del impacto de determinados proyectos de ordenación del territorio.
2. Además, se determinaron las orientaciones que debían regir cualquier política de ordenación del territorio de las regiones marítimas, siguiendo lo establecido en la Carta Europea de Ordenación del Territorio. Para estos espacios, la Conferencia de Ministros señaló como objetivos: a) el desarrollo equilibrado de las regiones

³⁷ Resoluciones adoptadas: Resolución nº 1: "*Planning policies in maritime regions*"; Resolución nº 2: "*The European regional/spatial planning Charter*"; Resolución nº 3: "*The statute of the Conference, work programme and financial implications*". COUNCIL OF EUROPE. The Torremolinos Conference, 19-20 May 1983: "Prospectos of development and of spatial planning in maritime regions". Final Resolutions. Strasbourg. <http://www.coe.int/T/e/cultural%5Fco%2Doperation/environment/cemat/>.

marítimas; b) una nueva concepción de las zonas costeras³⁸; c) la protección de las zonas costeras; d) la planificación de las profundidades del mar en dos direcciones: desde la orilla hacia el mar y hacia tierra firme; e) la planificación integrada de los sistemas terrestres marinos; f) la coordinación de las actividades en la mar; g) la ordenación marítima: desarrollo de un enfoque prudente y progresivo; h) la urbanización controlada; i) la lucha contra la polución; j) un control de la actividad industrial; k) una organización racional del turismo; y l) el libre acceso público a las costas.

2.1.3) Actuaciones posteriores a la Carta Europea de Ordenación del Territorio en materia de ordenación del territorio a escala europea.

En la Conferencia de *La Haya* (Países Bajos), celebrada durante los días 22 y 23 de octubre de 1985, se constató la tendencia hacia la descentralización territorial en Europa, y también, y en este contexto, el reconocimiento de la importancia de la cooperación transfronteriza para lograr el objetivo de cohesión en Europa³⁹. Estas tendencias determinan nuevas perspectivas territoriales que exigen, de acuerdo con la CEMAT: a) la continuidad de los trabajos relativos a las estructuras de la toma de decisiones sobre ordenación del territorio de los Estados miembros; b) el estudio de los

³⁸ A partir de ese momento, la política de ordenación del territorio debe entender la costa no como una línea divisoria rígida, sino como un territorio cuya importancia para la humanidad viene determinada por su proximidad al mar, a un mar que no es un mundo distinto y sin fronteras, sino un elemento de nuestra vida diaria en el que, gracias a los recursos disponibles, la plataforma marítima y su subsuelo, se podrán desarrollar muchos más usos que el pasado. No obstante, a continuación la Resolución establece la necesidad urgente de proteger la zonas costeras mediante la introducción de medidas que protejan no sólo los aspectos ecológicos, sino también los socioculturales de cada zona marítimo terrestre. Resolution n° 1 “*Concerning planning in maritime regions*”. COUNCIL OF EUROPE. The Torremolinos Conference, 19-20 May 1983. <http://www.coe.int/T/e/cultural%5Fco%2Doperation/environment/cemat/>

³⁹ Resoluciones adoptadas: Resolution n°1: “*Concerning Regional/Spatial Planning at European level*”; Resolution n°2: “*On the evolution of the decision-making process in regional/spatial planning*”; y Resolution n°3: “*On the organisation of the 8th session of CEMAT*”. COUNCIL OF EUROPE. The La Hague Conference, 22-23 October, 1985. Final Resolutions. Strasbourg. <http://www.coe.int/T/e/cultural%5Fco%2Doperation/environment/cemat/>

problemas planteados por los planes de ordenación del territorio elaborados a escala regional y la integración de estos planes en un sistema de ordenación del territorio nacional y europeo; c) el examen de las posibilidades de promoción de la cooperación transfronteriza en materia de ordenación del territorio. Por otro lado, en relación con el planteamiento del Esquema europeo de ordenación del territorio, se constató la necesidad de continuar e intensificar el intercambio de experiencias, la investigación prospectiva sobre los desarrollos mundiales, y a partir de lo anterior, la formulación de las líneas directrices comunes dirigidas a la formulación del Esquema europeo de ordenación del territorio.

En la Conferencia de *Lausana* (Suiza), los días 20-21 de octubre de 1988, se destacó como tema principal la importancia de la ordenación del territorio en tanto que garante de la utilización ecológicamente equilibrada del suelo. Y en este sentido, se señaló la urgencia de su protección, cuantitativa y cualitativa, a través del establecimiento de una política global para la utilización razonable del suelo⁴⁰, en tanto que elemento esencial y recurso limitado para la realización de las actividades humanas, y además se reafirmó la importancia de la ordenación del territorio, garante de la utilización del suelo, como expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda sociedad, tal y como se indicó en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, en la Conferencia de Torremolinos.

A partir de lo anterior, los principios anexos a la Resolución de la Conferencia de Lausana se consideraron como la base de toda acción local, regional, nacional e internacional, con el fin de consolidar una nueva política de utilización del suelo⁴¹.

⁴⁰ Resolución adoptada: Resolution nº1: "*Rational use of land: basis on limiting factor of our development*". COUNCIL OF EUROPE. The Lausanne Conference, 20-21 October, 1988. Final Resolution. Strasbourg. <http://www.coe.int/T/e/cultural%5Fco%2Doperation/environment/cemat/>

⁴¹ Estos principios se clasifican según las necesidades y características de las diferentes zonas: 1) de ámbito general, los relativos a la nueva relación entre los hombres y su entorno; 2) los relativos a las zonas urbanizadas, en relación con las viviendas, las industrias y las empresas, con las zonas turísticas, y con las infraestructuras en general; y 3) los relativos a las zonas agrícolas. Resolución adoptada: Resolution nº1: "*Rational use of land: basis on limiting factor of our development*". COUNCIL OF EUROPE. The Lausanne Conference, 20-21 October, 1988. Appendix. Strasbourg. <http://www.coe.int/T/e/cultural%5Fco%2Doperation/environment/cemat/> . Pags. 4 a 6.

En la Conferencia de *Ankara* (Turquía) de los días 4 y 5 de noviembre de 1991, se adoptaron dos Resoluciones: 1) relativa a la mejora de los instrumentos de utilización racional del suelo, sobre la base de los principios adoptados en la Conferencia de Lausana y, en ese sentido, a partir de la cooperación internacional sobre el intercambio de información y de experiencias sobre las posibilidades futuras del desarrollo equilibrado y la utilización racional del suelo a nivel europeo; de la recomendación relativa a la adopción de todas las medidas necesarias para la puesta en marcha de un marco jurídico y administrativo necesario para la mejora de la eficacia de los instrumentos de utilización racional del suelo; y de la decisión de cooperación con la Conferencia ministerial europea de medio ambiente para la elaboración de un proyecto de Convención sobre el marco relativo al suelo; y 2) relativa a las nuevas perspectivas para la ordenación del territorio a escala europea, a partir de la consideración de los importantes cambios habidos en las regiones urbanas y periféricas de Europa y del reconocimiento del desarrollo equilibrado como principio fundamental de la planificación y de la toma de decisiones a partir de la competencia en la materia a nivel regional, nacional y europeo⁴².

La Conferencia que tuvo lugar en *Oslo* (Suecia) durante los días 6 y 7 de septiembre de 1994, sirvió para reafirmar que la promoción de la cohesión económica y social en la construcción europea requería más que nunca la definición de un marco de objetivos a largo plazo a partir de las necesidades de desarrollo económico, de los problemas sociales, del uso sostenible de los recursos naturales, del aumento de la población a nivel mundial y de los derechos de las futuras generaciones⁴³.

⁴² Resoluciones adoptadas: Resolution n°1: "*Improving the instruments for rational use of land*"; y Resolution n°2: "*New prospects for regional/spatial planning at European level*". COUNCIL OF EUROPE. The Ankara conference, 4-5 November, 1991. Final Resolutions. Strasbourg. <http://www.coe.int/T/e/cultural%5Fco%2Doperation/environment/cemat/>

⁴³ Resoluciones adoptadas: Resolution n°1: "*Strategies for sustainable development in urban regions of Europe*"; y Resolution n°2: "*The outlook for sustainable development and its implications for Europe beyond the year 2000*". COUNCIL OF EUROPE. The Oslo Conference, 6-7 September, 1991. Final Resolutions. Strasbourg. <http://www.coe.int/T/e/cultural%5Fco%2Doperation/environment/cemat/>

Asimismo, se constató la necesidad de analizar los diferentes modelos de coordinación a nivel europeo con el fin de definir los objetivos generales de la ordenación del territorio europeo y de presentar las estrategias que permitan la puesta en marcha del concepto de desarrollo sostenible, pero también la de definir las estrategias europeas futuras de desarrollo sostenible que permitan a Europa afrontar los retos del año 2000, así como la de determinar la distribución de competencias entre los diferentes niveles de decisión.

En la Conferencia de *Limassol* (Chipre), desarrollada del 16 al 17 de octubre de 1997, los Ministros europeos continuaron su examen sobre desarrollo sostenible en Europa, poniendo especial énfasis en la necesidad de definir una aproximación europea de la ordenación del territorio que permita este desarrollo sostenible y equilibrado en toda Europa. En tal sentido, y reconociendo la necesidad de intensificar los esfuerzos para identificar las prioridades y los objetivos principales de una política global de ordenación del territorio europeo, los participantes de la conferencia recomendaron la toma de conciencia de la importancia del desarrollo sostenible como modelo de vida, como sistema de ayuda para la coordinación ente las políticas sectoriales y como reto europeo para el nuevo siglo⁴⁴.

Al mismo tiempo, tal y como se señaló en el Capítulo III, el Tratado de Ámsterdam firmado en 1997 incluía por primera vez en dicho texto normativo el desarrollo sostenible como objetivo de la Comunidad.

Finalmente, la que hasta hoy es la última de estas reuniones, que tuvo lugar en *Hanover* (Alemania) durante los días 7 y 8 de septiembre de 2000⁴⁵, y por tanto habiendo sido

⁴⁴ Resoluciones adoptadas: Resolution n°1: “*Sustainable development in Europe*”; y Resolution n°2: “*Strategies to be implemented within a comprehensive regional/spatial planning framework for protecting and managing freshwater resources*”. COUNCIL OF EUROPE. The Limassol Conference, 16-17 October, 1997. Final Resolutions. Strasbourg. <http://www.coe.int/T/e/cultural%5Fco%2Doperation/environment/cemat/>

⁴⁵ Resoluciones adoptadas: 1) *Adoption of the Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent*; y 2) *Resolution N°1: Adoption of a 10-point programme for greater cohesion among the regions of Europe*. COUNCIL OF EUROPE. The Hanover Conference, 7-8 September, 2001. Strasbourg. <http://www.coe.int/T/e/cultural%5Fco%2Doperation/environment/cemat/>. La próxima reunión de la CEMAT del Consejo de Europa está prevista para los días 11 y 12 de septiembre de 2003,

elaborado ya el documento de la *Estrategia Territorial Europea* en su versión última de *Postdam* de 1999, se distingue por la adopción de los *Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del continente Europeo*⁴⁶ (Recomendación (2002) 1⁴⁷), a través de los cuales la CEMAT aporta su contribución a una estrategia de cohesión económica y social. Estos Principios, a partir de los establecidos en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983⁴⁸, subrayan la dimensión territorial de los derechos humanos y de la democracia, con el objetivo de identificar las medidas de ordenación territorial mediante las cuales la población de todos los Estados europeos puede lograr un nivel de vida aceptable, como condición previa fundamental para la estabilización de las estructuras democráticas en los municipios y regiones de Europa⁴⁹.

en Ljubljana (Eslovenia). http://www.coe.int/T/e/cultural_cooperation/environment/cemat/List_of_Conferences/resol_adopted.asp#TopOfPage

⁴⁶ Estos Principios tienen una importancia especial en tanto que se trata del último de los documentos elaborados hasta hoy por cualquiera de las instituciones comunitarias o extracomunitarias implicadas en el estudio de la ordenación del territorio en Europa, y que vienen a completar la información propuesta por la ETE para lograr una ordenación del territorio sostenible en el territorio de la Unión Europea.

⁴⁷ Recommendation Rec (2002) 1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen, adopté par le Comité des Ministres le 30 janvier 2002, lors de la 781^e réunion des Délégués des Ministres. http://www.coe.int/T/F/Coop%E9ration%5Fculturelle/Environnement/CEMAT/Documents/ppes_directeurs_rec.asp#TopOfPage.

⁴⁸ La Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 establece, tal y como se ha señalado más arriba, los principios para que las políticas nacionales y europeas puedan contribuir a una mejor organización territorial de los entonces 22 Estados miembros del Consejo de Europa, y a resolver los problemas territoriales más allá de las fronteras nacionales. CONSEJO DE EUROPA. Conferencia Europea de Ministros responsables de ordenación del territorio (CEMAT). "Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del continente Europeo". Preparado por el Comité de Altos Funcionarios. Hannover, 7 y 8 de septiembre de 2000. Ministerio de Medio Ambiente. Secretaría de Estado de Aguas y Costas. Unidad de Desarrollo Territorial. Año 2000. Pág. 7.

⁴⁹ Los Principios Directores cuentan con las aportaciones de un gran número de documentos del Consejo de Europa, entre los que cabe destacar: el Convenio Marco europeo para la Cooperación Transfronteriza de las Colectividades o Autoridades Territoriales, de 21 de mayo de 1980; la Carta de Ordenación del Territorio de Torremolinos, de 1983; los trabajos para un Esquema Europeo de Ordenación del Territorio, adoptado en la sexta Conferencia de la CEMAT en Lausana, 1988; la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 y el Proyecto de Carta Europea de Autonomía Regional de 5 de junio de 1997. Asimismo, se han tenido en cuenta la Estrategia Territorial Europea (ETE) de la Unión Europea adoptada en Postdam en mayo de 1999; la Agenda 21 para el Báltico, adoptada en la Séptima Sesión de Ministros de Asuntos Exteriores del Consejo Báltico en Nyborg, Dinamarca, en junio de 1998; así como las estrategias de desarrollo territorial elaboradas para espacios del continente europeo, tales como la Visión y Estrategias en torno al Báltico (VASAB 2010); el Esquema de Estructura del Benelux, de 1998; y la Estrategia para un desarrollo territorial integrado en Europa Central Adriático y Danubio (VISION PLANET). CONSEJO DE EUROPA. Conferencia Europea de Ministros responsables de ordenación del territorio (CEMAT). "Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del continente



Los Principios Directores tienen en cuenta, en coherencia con el concepto de sostenibilidad, las necesidades de todos los habitantes de las regiones europeas sin comprometer los derechos fundamentales de las futuras generaciones. En particular, se trata de conciliar expectativas económicas y sociales con relación al territorio, atendiendo a sus funciones ecológicas y culturales y contribuyendo a un desarrollo territorial sostenible y equilibrado a largo plazo y a gran escala. Estos Principios requieren, por tanto, una estrecha cooperación entre la ordenación del territorio y las políticas sectoriales que producen impacto sobre el territorio de Europa.

En definitiva, los Principios Directores ofrecen a los Estados miembros del Consejo de Europa, incluyendo sus regiones y municipios, un marco flexible y orientado hacia el futuro para la cooperación. Constituyen una visión o una concepción directriz para el desarrollo sostenible de nuestro continente y están dirigidos a los diversos órganos políticos y sociales que preparan nuestro futuro mediante las actividades cotidianas internas y externas de sus gobiernos y administraciones. No obstante, la aceptación de estas orientaciones políticas, al igual que las establecidas en la Estrategia Territorial Europea, se basa en la cooperación voluntaria, pues no son jurídicamente vinculantes.

A partir de lo anterior, la concepción de una ordenación sostenible para el territorio europeo deberá tener en cuenta los siguientes principios para un desarrollo regionalmente más equilibrado⁵⁰:

- 1) ***Promoción de la cohesión territorial mediante un desarrollo socioeconómico más equilibrado y de la mejora de la competitividad***, para lo cual, las regiones y municipios deberán ser capaces de llevar a cabo una política activa de ordenación

Europeo". Preparado por el Comité de Altos Funcionarios. Hannover, 7 y 8 de septiembre de 2000. Ministerio de Medio Ambiente. Secretaría de Estado de Aguas y Costas. Unidad de Desarrollo Territorial. Año 2000. Pags. 8 y 28.

⁵⁰ CONSEJO DE EUROPA. Conferencia Europea de Ministros responsables de ordenación del territorio (CEMAT). "Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del continente Europeo". Preparado por el Comité de Altos Funcionarios. Hannover, 7 y 8 de septiembre de 2000. Ministerio de Medio Ambiente. Secretaría de Estado de Aguas y Costas. Unidad de Desarrollo Territorial. Año 2000. Pags. 15 y ss.

territorial, lo que requiere, a su vez, la existencia de autoridades territoriales legitimadas democráticamente, un nivel elevado en práctica administrativa y en aplicación de las políticas, y una implicación creciente de los ciudadanos y de los grupos sociales en la ordenación territorial.

- 2) ***Fomento del desarrollo generado por las funciones urbanas*** a través de la creación y el fortalecimiento de redes de ciudades para lograr una mejora en la complementariedad entre éstas, un aumento de las sinergias y de las economías de escala, favoreciendo la especialización, generando beneficios para la competencia económica, y evitando el despilfarro de esfuerzos; ***y fomento de la mejora de las relaciones campo-ciudad*** mediante una buena colaboración en términos de igualdad entre las colectividades territoriales, para lograr una estructura más equilibrada del sistema urbano, del desarrollo de las redes de transporte público, de la revitalización y diversificación de la economía de las zonas rurales, del aumento de la productividad de las infraestructuras, del desarrollo de los espacios de ocio para la población urbana, y de protección y valoración del patrimonio natural y cultural.

- 3) ***Promoción de una accesibilidad más equilibrada***, a través del rápido establecimiento de la red paneuropea de transportes que mejore las conexiones de las ciudades pequeñas y medias, de los espacios rurales y de las regiones insulares con los principales ejes y centros de transporte, para lograr un desarrollo regionalmente más equilibrado.

- 4) ***Desarrollo del acceso a la información y el conocimiento*** como fenómeno más significativo del cambio que afecta a la sociedad global y a sus estructuras territoriales, de tal forma que se permita fomentar a las regiones el desarrollo de sus propios mercados y aumentar sus conexiones con la economía mundial.

- 5) ***Reducción de las agresiones al medio ambiente***, a través de la mejora en la coordinación entre las políticas sectoriales o de las decisiones locales, y por tanto, a través de una política de ordenación territorial que apoye las prácticas agrícolas y

silvícolas menos perjudicadas, la regeneración de los baldíos urbanos y la rehabilitación de su entorno, la regeneración ambiental de las zonas afectadas por actividades industriales contaminantes y antiguas zonas militares, así como el control de la suburbanización.

- 6) ***Valoración y protección de los recursos y del patrimonio natural*** en la puesta en marcha de una política sostenible de ordenación del territorio, pues recursos naturales contribuyen al equilibrio del ecosistema y al atractivo de las regiones, a su valor recreativo y a la calidad de vida en general.

- 7) ***Valoración del patrimonio cultural como factor de desarrollo económico y de, fortalecimiento de la identidad regional***, en tanto que activo capaz de aumentar el atractivo regional y local para la inversión, el turismo y la población en general. La gestión integrada de ese patrimonio se realiza a través de la ordenación del territorio, protegiendo y conservando el patrimonio según las necesidades de la sociedad moderna, y preservando la memoria de todas las nacionalidades y grupos religiosos que hayan creado un aspecto específico del patrimonio cultural.

- 8) ***Desarrollo de los recursos energéticos y mantenimiento de la seguridad***, mediante una ordenación del territorio que favorezca la promoción de energías renovables y que complete las redes de transporte de energía a escala paneuropea.

- 9) ***Promoción de un turismo de calidad y sostenible*** mediante una ordenación territorial que considere las oportunidades de desarrollo derivadas del turismo, promoviendo prioritariamente formas sostenibles y de calidad, para lo cual se hace imprescindible un conocimiento profundo de los ecosistemas y de la capacidad de carga turística, y como regla general, la utilización de nuevos instrumentos y procedimientos de control público, como la evaluación de impacto territorial.

- 10) ***Limitación preventiva de los efectos de las catástrofes naturales***, a través de la adopción de medidas de ordenación territorial de naturaleza preventiva que limiten

el volumen de los daños y que disminuyan la vulnerabilidad de los asentamientos humanos.

2.1.4) Principales aportaciones de la reflexión territorial del Consejo de Europa para la elaboración de la Estrategia Territorial Europea

Los avances promovidos por las reuniones del Consejo de Europa hacia la consolidación de un modelo de planificación del territorio europeo sobre la base de una misma y única estrategia, se pueden resumir en los siguientes puntos:

- 1. Demostración de la dimensión supranacional de la ordenación del territorio:* Las políticas de ordenación del territorio nacionales resultan insuficientes para abordar los problemas de carácter transfronterizo.
- 2. Elaboración de un concepto de ordenación del territorio válido para todos los Estados de Europa:* La Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983.
- 3. Constatación de la importancia del acceso a la información sobre los factores y los elementos esenciales para el logro del desarrollo equilibrado de las regiones de Europa:* La información se establece como premisa esencial para la toma de decisiones en materia de ordenación del territorio en los términos definidos por la Carta Europea de Ordenación del Territorio.
- 4. Establecimiento de una estrategia para el aprovechamiento del suelo:* En tanto que recurso natural escaso, el suelo se convierte en elemento esencial para el desarrollo las actividades humanas.
- 5. Los Principios de Desarrollo Sostenible del Territorio Europeo han de orientar esa estrategia:* En atención a la definición de sostenibilidad, la

Estrategia Europea de Planificación del Territorio habrá de considerar, al mismo tiempo, técnicas de protección del medio ambiente y de cohesión económica y social.

6. *La ordenación del territorio a escala europea es, por tanto, algo más que una política de protección del medio ambiente o de desarrollo regional, si bien ambas son necesarias para el logro de sus objetivos, tal y como se establecen en la Carta Europea de Ordenación del Territorio.*

2.2) ELEMENTOS PREPARATORIOS PARA LA ELABORACIÓN DE UNA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA EN EL SENO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

Al tiempo que se desarrollaban las reuniones de la CEMAT, en el ámbito de la Unión Europea se produjo, en 1975, la aprobación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), y con él, la aparición de la Política Regional comunitaria para corregir los principales desequilibrios de las diferentes regiones de la Comunidad.

Como ya se ha indicado en este trabajo, el desarrollo de las distintas políticas sectoriales de la Comunidad determinan una alteración más o menos organizada que, a la postre, puede ser caracterizada como ordenación del territorio en sentido material (o como hecho). Este efecto es más claro en el caso de la política regional (o política de Cohesión) dado los objetivos perseguidos y los efectos que las actuaciones propiciadas por sus instrumentos pueden generar.

Sin embargo, las competencias en materia de medio ambiente y de cohesión, como se señaló anteriormente, no ofrecen ningún fundamento para construir sobre bases competenciales sólidas una intervención comunitaria en materia de ordenación territorial. No obstante, la indudable relación entre la política de Cohesión y la

ordenación del territorio, concretada en la búsqueda del desarrollo territorial sostenible de la Unión, resulta especialmente importante en el ámbito europeo. No ha de olvidarse, tal y como se señaló en el Capítulo II, que el medio más importante para la consecución del objetivo de cohesión del art. 2 TCCE es la intervención financiera a través de la acción e los Fondos Estructurales y de otros instrumentos financieros comunitarios, que se materializan en una serie de programas, que varían según la zona a la que vayan dirigidos, y éstos a su vez, en acciones sobre el territorio, produciendo la estructuración del mismo.

En este contexto, y a pesar del interés mostrado por el Consejo de Europa –institución extracomunitaria- desde su creación, como se ha visto más arriba, en ese momento en la Unión Europea no existía un organismo específico dedicado a la ordenación del territorio, y así, fue la Dirección General XVI de la Comisión Europea, de políticas regionales⁵¹, y dentro de ésta, la Dirección A, sobre concepción y lanzamiento de políticas regionales, la que a partir de entonces se ocupó de tal asunto⁵².

Otras instituciones comunitarias dedicaron, asimismo, sus esfuerzos en este sentido. Y así, las reuniones del *Comité de Desarrollo Territorial (CDT)*⁵³; de la *Comisión de*

⁵¹ La página web de la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea es: http://europa.eu.int/comm/dgs/regional_policy/index_es.htm.

⁵² Desde sus comienzos, la ordenación del territorio europea apareció asociada al desarrollo regional y no al medio ambiente, por considerarse instrumento imprescindible para favorecer el pleno desarrollo del territorio mediante la búsqueda del justo equilibrio entre las regiones tanto a nivel nacional como europeo, en el respeto de sus características geográficas y naturales propias así como las necesidades en materia de infraestructuras, económicas, sociales y culturales. Además, aunque en 1973 ya hubo una Unidad Administrativa para la protección del medio ambiente y del consumidor, la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea no se creó hasta 1981. *Fuente: Information Center of the European Comisión. DGMA. Véase también FALUDI, A. y WATERHOUT, B. "The making of the European spatial Development Perspective. No Masterplan". Routledge. Taylor & Francis Group. London, 2002. Pags. 8 a 10 ("The Role of the DG XVI").*

⁵³ El Comité de Desarrollo Territorial (CDT) es un órgano de carácter consultivo adscrito a la Comisión Europea. Tiene como función la de asesorar a la Comisión Europea sobre todos los asuntos relacionados con la ordenación del territorio, desde el punto de vista de los Estados miembros de la Unión Europea y asegurar el seguimiento del Observatorio para la Ordenación del territorio en Europa. Los Estados miembros se turnan en la presidencia de este Comité, mientras las funciones de Secretarías las ejercen los servicios de la Comisión. Por otro lado, los miembros del CDT forman un grupo de trabajo creado en el seno del Comité para el Desarrollo y la Reconversión de las Regiones (CDRR), Comité que asegura la gestión de los Fondos Estructurales sobre la base del Reglamento 1260/1999. El papel de este grupo de

*Política Regional, Transportes y Turismo*⁵⁴; y del *Comité de las Regiones*⁵⁵, que dieron un impulso político muy importante a los debates relativos a la ordenación del territorio

trabajo es la integración de la dimensión territorial y urbana en las políticas comunitarias. Se trata principalmente de la puesta en marcha de las opciones políticas de la Estrategia Europea definida en Postdam y de sus programas de acción a los que se llegó en Tampere. HILDENBRAND SCHEID, A. “La Política de Ordenación del Territorio en Europa”. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pag. 232; e información recibida de la Comisión Europea (D. Pierre-Antoine Barthelemy. Bruselas), a través del Centro de Documentación Europea de la Universidad Carlos III de Madrid, por correo electrónico.

⁵⁴ La Comisión de Política Regional del Parlamento Europeo está compuesta de 59 miembros. Sus competencias versan sobre: 1) *Política de Cohesión*: la Comisión de la Política Regional, de Transportes y Turismo es competente sobre las cuestiones relacionadas con la política regional comunitaria en el sentido de política estructurada destinada a favorecer la convergencia económica, la cohesión económica y social, el desarrollo equilibrado y sostenible de la Unión y la reducción de los desequilibrios socioeconómicos entre las regiones. La Comisión ejerce, en particular, una actividad de control de los instrumentos creados por el Tratado (art. 159 TCCE) para la consecución de los objetivos de cohesión económica y social, esto es: las políticas económicas nacionales, las políticas y acciones comunitarias relativas a la realización del mercado interior, así como los Fondos Estructurales, Fondos de Cohesión y el Banco Europeo de Inversiones; 2) *Política Común de Transportes*: con el fin de favorecer la interacción de la Unión Europea a través de la realización progresiva de un sistema de movilidad duradero y seguro para carga y pasajeros. Los instrumentos legislativos y de control de las Instituciones europeas aseguran al mercado único un marco jurídico que debe ser considerado “en evolución”, sobretodo en lo que respecta al desafío de la liberalización de ciertos medios de transporte y de las normas de armonización técnica. En lo que respecta al sistema de infraestructuras, la Unión Europea debe hacer frente al desafío que emerge de la ampliación y del crecimiento potencial ligado a la explotación del mercado único. En este campo, las actividades más importantes durante la quinta legislatura serán la revisión de las líneas directrices de la Red Transeuropea de Transportes y el desarrollo de la política Paneuropea de Transportes. En cuanto al plan financiero, dado que el apoyo de la comunidad tiene un carácter de mero catalizador, la mayor parte de los recursos deberán provenir de los presupuestos nacionales de los Estados miembros y eventualmente de la iniciativa privada; 3) *las acciones comunitarias en materia de Turismo* (vid. Anexo VI del Reglamento del Parlamento Europeo). La competencia jurídica en materia de turismo pertenece a los Estados miembros. No obstante, la Comisión puede apoyar acciones en materia turística con base en el artículo 3.u del Tratado constitutivo de la Comunidad europea. El Tratado CE establece que las actividades en materia de turismo están sometidas al procedimiento de consulta (art. 308). A partir del lanzamiento en 1995 de un Libro verde sobre el turismo, el debate sobre la implementación de una verdadera política comunitaria en dicho campo permanece abierto. El Parlamento Europeo apoya, entre otras, la propuesta de la Comisión en relación a un programa plurianual para el turismo que se encuentra bloqueado por la falta de unanimidad en el Consejo. La actividad de la Unión a favor del turismo aparece a través de otras muchas políticas (fondos estructurales, formación, pequeñas y medianas empresas) fuera de un marco de referencia y de una coordinación estructurada; 4) el desarrollo de una política de ordenación del territorio europea, incluida una política urbana; 5) servicios postales; y finalmente 6) control concomitante de la ejecución del gasto corriente del que es responsable, sobre la base de informes periódicos presentados por la Comisión. http://www.europarl.eu.int/comparl/retpresent/default_en.htm y http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?SAME_LEVEL=1&LEVEL=2&NAV=X&PUBREF=-//EP//TEXT+RULES-EP+20020705+RESP-RETT+DOC+XML+V0//ES.

⁵⁵ Tras las iniciativas de la organización interregional ARE, y del Gobierno alemán, se contempló en el Tratado de la Unión Europea (art. 198 A a 198 C) la creación de un Comité de las Regiones. La existencia de este órgano, que con funciones consultivas asiste al Consejo y a la Comisión, significó un considerable progreso en la participación directa de los Entes territoriales regionales y locales en el proceso legislativo comunitario. Está compuesto por 189 miembros, representantes de las administraciones regionales y

a escala europea⁵⁶. Pero sin duda, las más importantes fueron *Reuniones informales de los Ministros responsables de los Estados miembros en materia de ordenación del territorio*, celebradas desde 1989.

Los trabajos realizados a lo largo de estas reuniones desarrolladas en el seno de organismos comunitarios concluyeron en la elaboración de una serie de documentos e informes que muestran la necesidad de organizar, de alguna manera, lo que venía siendo una realidad desde los comienzos de la Comunidad Europea: **la existencia de una efectiva transformación del territorio a través de medidas de diversa naturaleza, pero tomadas todas ellas desde una perspectiva global europea, o al menos, supranacional o al margen de divisiones fronterizas.**

Con todo, la reflexión sobre los problemas territoriales en la Unión Europea se ha producido a través de dos tipos de aproximaciones que son, en todo caso, complementarias: por un lado, la que se refiere a los trabajos dirigidos hacia el estudio de los problemas territoriales desde una perspectiva general, mediante la visión en conjunto de todos ellos, de los problemas que se plantean y de las soluciones que se

locales de la Unión Europea. Por tanto, el Comité tiene una naturaleza híbrida, ya que no están integrados en él sólo representantes regionales como quisieron las Regiones agrupadas en la ARE, sino también representantes locales. Los miembros del Comité fueron designados por el Consejo de Ministros mediante Decisión de 26 de enero de 1994, a partir de la propuesta presentada por los Estados miembros., y se constituyó durante su primera sesión plenaria en marzo de 1994. El Comité organiza su trabajo en ocho Comisiones y cuatro subcomisiones. Los miembros del Comité de las Regiones se distribuyen en comisiones especializadas encargadas de preparar cinco sesiones plenarias anuales en las que se define la política general del Comité y se aprueban los dictámenes, una de las cuales es la Comisión de Política de Cohesión Territorial. En el año 1994, el Comité emitió sus primeros Dictámenes, teniendo varios de ellos una especial importancia para la ordenación del territorio, a saber, el Dictamen sobre las Redes Transeuropeas, el Dictamen sobre las Iniciativas Comunitarias al amparo de los Fondos Estructurales, y el Dictamen sobre la Iniciativa Comunitaria para las Zonas Urbanas (URBAN). HILDENBRAND SCHEID, A. "La Política de Ordenación del Territorio en Europa". Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pags. 232 y 233, y http://europa.eu.int/institutions/cor/index_es.htm. La página web del Comité de las Regiones es: <http://www.cor.eu.int/home.htm>.

⁵⁶ Las tomas de posición de los organismos europeos, así como las consultas entre los servicios de la Comisión Europea, han supuesto valiosas aportaciones a la Estrategia Territorial Europea. En este sentido, *vid.* PARLAMENTO EUROPEO. "Resolución sobre la ordenación del territorio y la Estrategia Territorial Europea" de 2 de junio de 1998 (DO A 4-02/06/98); COMITÉ DE LAS REGIONES. "Dictamen del Comité de las Regiones sobre la Estrategia Territorial Europea" de 14 de enero de 1999. Bruselas, 25 de enero de 1999; y COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. "Dictamen sobre la Estrategia Territorial Europea". Bruselas, 9 y 10 de septiembre de 1998.

proponen, sin entrar en profundidad en cada ámbito en concreto (documentos “Europa 2000” y “Europa 2000 +”); y por otro, la que ha tomado como objeto de estudio una serie de zonas especialmente problemáticas por su fragilidad, y las ha tratado en profundidad (documento “Ciudades Europeas Sostenibles”, programa TERRA y documentos relativos a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras)⁵⁷. Los análisis desde perspectivas generales y particulares plasmados en estos trabajos, son los que han posibilitado la elaboración de la Estrategia Territorial Europea.

⁵⁷ Además de estas iniciativas comunitarias, existen otras a nivel internacional, como por ejemplo, las *ciudades verdes: soluciones para el medio ambiente urbano* del Departamento sobre programas de información internacional de Estados Unidos (Publicación electrónica del Departamento de Estado de Estados Unidos, Vol. 5, No. 1, Marzo de 2000 . <http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0300/ijgs/ijgs0300.htm>); o la Campaña de protección del clima (“Cities for climate protection Campaign”), en la que participan 561 ciudades de todo el mundo y que ofrece un marco de desarrollo para los gobiernos locales para desarrollar una agenda con el fin de reducir las emisiones de gases tóxicos a la atmósfera dentro de las ciudades y lograr con ello la mejora de la calidad de vida de sus habitantes (<http://www.iclei.org/%20co2/index.htm>); o el Instituto para el desarrollo de Estudios sobre Desarrollo Urbano, que desde su creación en 1958 ha desarrollado proyectos en ciudades de todo el mundo, ofreciendo formación y servicios de información sobre la materia, con el fin de fortalecer las capacidades locales en cuanto a desarrollo urbano y de la vivienda, mejorar la calidad de vida y reducir la pobreza urbana. (“The Institute for housing and Urban Development Studies” <http://www.ihs.nl/>); o el *Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos de Centroamérica*. El Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos de Centroamérica fomenta la gestión participativa del desarrollo local mediante este sistema de información y comunicación interactivo entre actores y países. Esta base contiene datos a cerca de indicadores, buenas prácticas y otros temas relacionados con los asentamientos humanos. Ofrece también un boletín utilitario de consulta, buscador interno que permite discriminar la información mediante un sistema de tablas. Otra sección interesante es la de programas de investigación aplicados a la gestión participativa de los asentamientos humanos. (<http://www.siscom.or.cr/>), o el Proyecto Cities, que constituye un esfuerzo conjunto centrado en veinte ciudades de cinco continentes con el objetivo de identificar las ventajas competitivas de cada una de ellas y mostrar los factores de éxito y las principales innovaciones urbanas que se están desarrollando, especialmente aquellas que inciden en la forma física de la ciudad y en la estructura de la región metropolitana (http://www.euskadi.net/territorio/cities/cities_c.htm), o el Proyecto “Mediterranean CoastalNet”, sobre la Gestión Integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, para la preparación y experimentación de ideas, métodos y medios para el desarrollo de una gestión más eficaz de la zona costera de la Unión Europea y de los países colaboradores (http://www.kepemep-cree.org/activities/INTERCOM_es.html), o los “Beach Monitoring Programs” de dos de las Islas Vírgenes de Estados Unidos: St. John y St. Tomas (<http://www.unesco.org/csi/act/cosalc/usvirgin.htm#RECOMMENDATIONS>), o el “Planning for Coastline change. Coastal development setback guidelines in Nevis/Antigua and Barbuda” (<http://www.unesco.org/csi/act/cosalc/cosalc2a.pdf> y <http://www.unesco.org/csi/act/cosalc/cosalc1.pdf>), entre otros muchos proyectos.

2.2.1) *La percepción comunitaria de la relevancia territorial de sus intervenciones (ordenación del territorio real).*

a) El documento Europa 2000

Durante la celebración de la que fue la primera reunión de los Ministros responsables en materia de ordenación del territorio de la Unión Europea, celebrada en 1989 en *Nantes*, bajo la presidencia francesa de la Unión Europea, éstos invitaron a la Comisión a elaborar un documento en el que se definiera el posible papel de la Comunidad en materia de ordenación del territorio, al resultar la información a escala estrictamente nacional insuficiente para actuar de manera coherente en toda Europa, tal y como se indicó anteriormente. Así las cosas, se hace necesaria la presencia de la Comunidad para poder abordar los temas sobre aprovechamiento del territorio y/o planificación física. El motor de esta idea es múltiple, pero el hecho de su surgimiento en seno de la política regional pone en evidencia su conexión con la iniciativa de reforma y mejora de la utilización de los instrumentos de financiación de las actividades de la Comunidad (véase el Capítulo II).

Esta invitación se concretó en una comunicación titulada *“Europa 2000: perspectivas de desarrollo del territorio europeo, visión global preliminar”*⁵⁸, aprobada en la segunda reunión de Ministros responsables en materia de ordenación del territorio de la Comunidad Europea, celebrada bajo la presidencia italiana en *Torino* en 1990. La versión definitiva de este documento, que es de 1991, fue presentada en *La Haya* bajo la

⁵⁸ A lo largo del documento, y en cinco Capítulos –A) Contexto demográfico y económico; B) Infraestructuras y coherencia espacial; C) Medio Ambiente; D) Las distintas áreas de la Comunidad y E) Implicaciones políticas-, se analizan las cuestiones más relevantes para la utilización racional del territorio comunitario, considerándolo como uno de los principales factores determinantes de su prosperidad económica a largo plazo. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Dirección General de Políticas Regionales. “Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del Territorio de la Comunidad. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo”. Bruselas- Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1992.

presidencia holandesa, siendo apoyada por los Ministros sin reserva alguna⁵⁹. Además, en esa reunión se aceptó la propuesta de la Comisión de crear un Comité de Desarrollo Espacial, cuya presidencia sería rotativa y cuyos Servicios ocuparían la Secretaría: el *Comité informal de Desarrollo Territorial (CDT)*, a que antes ya se hizo referencia.

El análisis de su contenido resulta de gran interés en cuanto refleja una temprana toma de conciencia respecto de los principales problemas que suscita la organización territorial de Europa.

1) *Diagnóstico de un contexto demográfico y económico en cambio:*

El análisis que realiza el documento parte de la constatación de la división de la Unión Europea en dos polos de desarrollo económico, el polo septentrional, que corresponde al tradicional corazón industrial de Europa; y el polo meridional, que incluye las regiones del sur de Alemania y norte y centro de Italia, así como el sur y el este de Francia y el noreste de España. La concentración de actividad económica alrededor a estos polos en detrimento de otras zonas, puesta de manifiesto en el estudio de su *contexto demográfico y económico*, confirman la necesidad de intervención sobre el territorio con

⁵⁹ En la que fue la tercera reunión de los Ministros responsables de política regional y ordenación del territorio se trataron dos temas: 1) *La implementación y posterior puesta en funcionamiento de los fondos estructurales*: los Ministros consideraron que la reducción de las disparidades regionales era una cuestión a largo plazo, a la que debía adaptarse la política estructural comunitaria. En ese sentido, se consideró la posibilidad de reforzar los principios de concentración, de asociación y de subsidiariedad, así como de simplificar y flexibilizar en algunos aspectos los Fondos Estructurales y los procedimientos de planificación. Con el fin de asegurar la continuación de las actividades, los Ministros apoyaron la propuesta de la Comisión y de la presidencia alemana en lo que se refiere, entre otros puntos, a la creación de un Comité de Desarrollo Espacial o Territorial que asegurara la preparación de la red de datos de sistemas de planificación, la coordinación de los esfuerzos nacionales en el desarrollo de información comparada y de estrategias, la consulta de estudios futuros u otras actividades que sean continuación de lo iniciado en “Europa 2000”, como los referidos a los estudios interregionales y los relativos a redes urbanas, entre otros asuntos; y 2) *La perspectiva para el desarrollo del territorio de la Comunidad*, congratulando a la Comisión por la publicación del documento titulado “Europa 2000: perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad, como primer paso para el desarrollo de un marco promocional de la coherencia espacial de la Comunidad como un todo. (Fuente: Centro de Documentación Europea de la Universidad Carlos III de Madrid).

la finalidad de lograr una mejor distribución de la actividad económica y del desarrollo en los países miembros, a través de planes de cooperación entre los mismos⁶⁰.

2) *El reequilibrio basado en la generación de infraestructuras y la coherencia espacial de las regiones*

El cauce elegido para realizar el *reequilibrio* de esta situación polar, consiste en la generación de infraestructuras y en la coherencia espacial de las regiones. A pesar de los enormes esfuerzos realizados por los Estado miembros para lograr una integración económica cada vez más sólida, y a pesar de que la Comunidad sea la economía más rica del mundo en términos de PIB, por delante, incluso, de Estados Unidos, y de que las consecuencias generales de la Unión Monetaria sean positivas para los países

⁶⁰ Estos polos de desarrollo producen fuerzas contrarias de atracción y rechazo para las empresas, pues aunque se trate de zonas prósperas con mayores posibilidades de trabajo, tienen costes muy elevados y niveles de población de más edad que otras menos desarrolladas. Estas circunstancias, además de los problemas de congestión de tráfico y de concentración de elevados niveles de contaminación, han provocado que muchas empresas se situaran en zonas más alejadas, especialmente gracias a los avances que se han ido produciendo en materia de transportes y telecomunicaciones. Hay que tener en cuenta, además, que hoy en día la elección de la localización de la empresa está más influida por factores relacionados con la calidad de vida que por la existencia de recursos. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Dirección General de Políticas Regionales. "Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del Territorio de la Comunidad. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo". Bruselas- Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1992. Pags. 13 y ss. En este contexto, los cambios demográficos son fundamentales para comprender las presiones sobre la planificación regional comunitaria. Dichos cambios pueden ser naturales o producidos de una manera artificial o intencionada, como los movimientos migratorios pero, en todo caso, están determinados por una serie de factores sociales, económicos, políticos y culturales que varían en cada región. La tendencia demográfica europea se dirige hacia el incremento de la población de ancianos debido al descenso del índice de natalidad y al estancamiento del índice de mortalidad. Esta tendencia no se verá modificada por la entrada en la Comunidad de los países del centro y del este de Europa, pues su estructura demográfica es muy similar a la del resto de los países de la Unión. Esta modificación paulatina de la estructura de edad tiene importantes repercusiones sobre la infraestructura social, pues por un lado, habrá menos necesidades de trabajos relacionados con la infancia y la juventud, como los referidos a la educación y la formación, y por otro, aumentará progresivamente el número de ancianos y jubilados, con la consecuente ampliación de los servicios sanitarios, de residencia de ancianos, etc. En lo que a los movimientos migratorios se refiere, se ha producido un estancamiento de las migraciones interregionales. Además, a pesar de la eliminación de obstáculos legales para la emigración en Europa, las barreras lingüísticas y culturales siguen frenándola. Las únicas zonas, sin tener en cuenta los países de nueva incorporación que podrían modificar esta conclusión, proclives a la emigración debido a sus circunstancias económicas desfavorables y su elevada tasa de paro, son las de Irlanda y Alemania del este. COMUNIDADES EUROPEAS. Dirección General de Políticas Regionales. "Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del Territorio de la Comunidad. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo". Bruselas- Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1992. Pags. 37 y ss.

miembros, ésta prosperidad no se repartirá de manera uniforme entre todas las regiones europeas hasta que los problemas espaciales, como la congestión del tráfico, la falta de enlaces y las inconsistencias de todo tipo que dificultan una asignación racional de los recursos se resuelvan o, al menos, se mejoren.

Inevitablemente, las repercusiones de esta mayor integración supondrán un importante impacto en la utilización del suelo y en la ordenación del territorio de la Comunidad, motivado fundamentalmente por el aumento de la demanda de infraestructuras a escala regional, nacional y comunitaria.

Pero la inversión en infraestructuras está influenciada también por factores de localización: El crecimiento económico y la prosperidad están fundamentalmente asociados a la implantación de empresas. Como se vio, existen dos núcleos de desarrollo fundamentales en Europa que han ido creándose, como consecuencia de determinados factores como la congestión, la falta de calidad en el medio ambiente y las tendencias demográficas negativas, a través de nuevas localizaciones⁶¹.

Todas las regiones pueden potencialmente atraer inversiones. Aunque en un principio lo lógico es que las empresas sigan un comportamiento conservador y se instalen en las zonas centrales de la Comunidad en las que se encuentran las grandes empresas, la política regional comunitaria ha intentado promover el desarrollo económico en otras zonas creando las condiciones necesarias para que se lleven a cabo nuevas actividades económicas, como por ejemplo, la construcción de una buena red de comunicaciones creando además un ambiente social y recreativo apropiado.

⁶¹ Los factores de localización de las empresas han ido variando a lo largo de los años, de tal manera que ya no se valoran tanto cuestiones como la proximidad de las fuentes de energía o de las materias primas, sino más bien por la existencia de mano de obra más barata o más cualificada, por ofrecer un fácil acceso al mercado comunitario, por la proximidad a los principales clientes, o por encontrar en la zona buenos enlaces de transporte y telecomunicaciones. COMUNIDADES EUROPEAS. Dirección General de Políticas Regionales. "Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del Territorio de la Comunidad. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo". Bruselas- Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1992. Pags. 53 y ss.

3) *Protección del Medio Ambiente y de las zonas más frágiles de la Comunidad:*

Sin embargo, el crecimiento económico no se admite a cualquier coste. La Comunidad es consciente de que su actividad económica ha ido asociada en ocasiones a la degradación del medio ambiente y la destrucción de los recursos naturales. Por ello, se propone la integración de la idea de sostenibilidad dentro de los objetivos económicos de la actividad comunitaria territorial (*principio del crecimiento sostenible*). Así, en las decisiones sobre políticas sectoriales que producen impacto sobre el territorio, tanto a nivel nacional como comunitario, se deberán cuidar especialmente las medidas adoptadas que afecten a las regiones consideradas especialmente frágiles, como las zonas rurales, costeras y las islas⁶².

⁶² El documento Europa 2000 señala que las *zonas rurales*, que en la Comunidad suponen un 80% de la superficie total, se caracterizan por su gran diversidad: hay zonas rurales prósperas y zonas rurales económicamente atrasadas, distinción que se basa fundamentalmente en el grado de dispersión de la población en dichas zonas. Cuanto más concentrada, más creciente sea la población, más rica será la zona en la que ésta se encuentra. Además, cuanto más desfavorecida es una región, mayor es la importancia de la agricultura en la estructura social y económica. En relación con las *zonas costeras*, el documento señala que se trata de uno de los activos más importantes y al mismo tiempo más frágiles de la Comunidad. Las zonas costeras resultan un activo importante para el desarrollo de muchas regiones desfavorecidas, sobre todo a través del turismo. Por ese modo de explotación, que normalmente es muy agresivo con el medio ambiente, además de la fragilidad de las zonas objeto de explotación, resulta verdaderamente importante su especial protección. Teniendo en cuenta la utilización general del suelo, se pueden distinguir tres tipos de zona costera: 1) Zonas con un alto nivel de población y actividad económica, que se caracterizan por la desaparición de los valores medioambientales; 2) Zonas con una mezcla de actividades urbanas, agrarias, pesqueras, acuícolas y turísticas, caracterizadas por la existencia de conflictos sobre la utilización de la tierra y del mar para diferentes fines; y 3) Zonas relativamente intactas. La dimensión de las zonas costeras se está reduciendo a pasos agigantados a pesar de la creciente concienciación de la importancia de su protección. Una de las maneras más eficaces de protección de estas zonas tan frágiles es la compra por los Estados miembros de franjas costeras. Otra posibilidad, más frecuente, es la de proceder a la declaración legal de zona protegida. El deterioro de las zonas costeras se produce tanto por la excesiva construcción de viviendas e infraestructuras, que contamina la zona terrestre pero también la marina, por el vertido de los residuos, así como por la erosión provocada por la concentración de todas esas actividades. Estos problemas afectan a toda la zona costera de la Comunidad, y muy especialmente a la zona del Mediterráneo, como principal receptora del turismo del resto de Europa y mundial. Finalmente, en lo que a las *islas* se refiere, que representan aproximadamente el 5% de la superficie total de la Comunidad, en la actualidad el principal problema es el desequilibrio existente entre los recursos y la capacidad pesquera. En general, las islas se caracterizan por tener un sector primario mayor que el promedio comunitario, un sector industrial prácticamente inexistente y un sector servicios excesivamente desarrollado, por el potencial del turismo en estas zonas. El tremendo poder de la flota pesquera comunitaria está acabando con los bancos de peces, por lo que, si se desea que la industria continúe a largo plazo, resulta necesario establecer un equilibrio entre la explotación pesquera y el respeto al medio ambiente, en este caso, animal. En las islas de la Comunidad el turismo es de enorme importancia, lo que significa que éstas han de soportar un incremento de población que, en algunos casos, se multiplica por diez, lo que conlleva una necesidad desproporcionada de infraestructuras que sean capaces de soportar esa presión demográfica itinerante que supone un grave peligro para el medio ambiente. Otro de los grandes

4) *Una visión coherente del territorio de la Comunidad:*

Con todo, la aportación más importante del documento Europa 2000 es su *visión coherente del territorio comunitario de forma global y completa*, a partir del cual realiza un diagnóstico de las condiciones marco, de las cuestiones claves y las tendencias de desarrollo del territorio en Europa y, a partir de lo anterior, la llamada de atención sobre el tema de la ordenación del territorio. Destaca, como muestra el avance en la preocupación por la ordenación del territorio a escala europea: la creación del Comité de Desarrollo Territorial como órgano de consulta mutua, la implantación de un sistema de seguimiento y actualización de los datos geográficos con el apoyo de la Comisión y de los institutos de investigación en los Estados miembros, así como la intervención comunitaria en áreas específicas: desarrollo de las zonas fronterizas y su integración física en el Mercado Único; fomento de la participación en las redes comunitarias de cooperación económica de las Regiones y ciudades; terminación de las redes transeuropeas de transporte, telecomunicaciones y energía, atendiendo especialmente las conexiones de las regiones periféricas entre sí y con las zonas centrales de la Comunidad; y mayor actividad de la Comunidad en los problemas de las ciudades (transporte, medio ambiente, etc.), prestando especial atención a los problemas de segregación social, pobreza y degradación urbana⁶³.

Además, fruto de la concertación de las distintas administraciones territoriales y de los expertos de la ordenación del territorio, el documento Europa 2000 significó un gran avance en *la consecución de los tres objetivos de la Unión Europea sobre cohesión*

problemas de las islas es el de los medios de transporte, pues se compone de una estructura basada en tres, tierra, mar y aire. Este problema de comunicaciones supone un gran impedimento para su desarrollo económico, pero gracias a los progresos en los transportes y en las telecomunicaciones éste va solucionándose. COMUNIDADES EUROPEAS. Dirección General de Políticas Regionales. "Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del Territorio de la Comunidad. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo". Bruselas- Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1992. Pags. 109 y ss.

⁶³ COMUNIDADES EUROPEAS. Dirección General de Políticas Regionales. "Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del Territorio de la Comunidad. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo". Bruselas- Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1992. Pags. 195 y ss.

económica y social, mercado interior y unión económica y política⁶⁴, *pero no así en lo que a la eventual asunción de competencias en materia de ordenación del territorio se refiere*, pues deja claro que éstas quedan en manos de las instancias locales, regionales y nacionales, según el caso, de los Estados miembros.

Sin embargo, sí expresa la necesidad de establecer una *colaboración* más sistemática entre los responsables de planificación regional a escala comunitaria y de una mayor atención a la perspectiva del desarrollo regional en la elaboración de planes sectoriales que inciden sobre el territorio. La *información* y la *experiencia*, tal y como se señala en el informe, se constituyen como dos elementos básicos para una planificación acertada. Así, uno de los principales objetivos perseguidos en Europa 2000 es la máxima promoción del empleo de estos dos factores⁶⁵.

⁶⁴ En este sentido, Europa 2000 partió de tres ideas fundamentales: 1) una ordenación del territorio a nivel europeo es una condición previa para un desarrollo más armónico de la Unión Europea y una mejor integración de las regiones periféricas; 2) las ventajas potenciales del Mercado Único serán mejor aprovechadas si problemas territoriales como la congestión, la falta de conexiones en las redes de comunicación y las incoherencias relacionadas con el uso racional de los recursos han recibido una solución o, al menos, están atendidos; y 3) el modo de utilización del espacio terrestre y marítimo de Europa influye fuertemente en la competitividad y, de este modo, en la prosperidad a largo plazo de la economía europea. HIDLENBRAND SCHEID, A. "Política de Ordenación del Territorio en Europa". Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pag. 234. Según el informe Europa 2000, "*la Comisión no tiene intención alguna de asumir las tareas de planificación que ejecutan de manera correcta y eficaz los Estados miembros, ya sea a escala nacional, regional o local*". COMUNIDADES EUROPEAS. Dirección General de Políticas Regionales. "Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del Territorio de la Comunidad. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo". Bruselas- Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1992. Pag. 3.

⁶⁵ En este sentido, el informe Europa 2000 "*representa un primer esfuerzo para promover a los responsables de planificación de información necesaria respecto a la estructura comunitaria con una perspectiva más amplia que la nacional o la regional*". COMUNIDADES EUROPEAS. Dirección General de Políticas Regionales. "Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del Territorio de la Comunidad. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo". Bruselas- Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1992. Pag. 3.

b) El documento Europa 2000 +

La reunión siguiente de los Ministros responsables de ordenación del territorio de los Estados miembros, bajo la presidencia portuguesa de la Unión Europea, tuvo lugar en Lisboa en 1992 y se centró básicamente en los efectos de las redes transeuropeas sobre el desarrollo regional y sobre la estructura del territorio europeo. Además, la presidencia portuguesa reivindicó la creación de un *Consejo formal de los Ministros responsables de la ordenación del territorio*, a favor de lo cual se pronunció la *Ministerkonferenz für Raumordnung* o MKRO (Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio) en Alemania, en su Resolución del 27 de noviembre de 1992 “sobre el Tratado de Unión Europea y sus implicaciones desde el punto de vista de la Ordenación del Territorio”, así como el Parlamento Europeo en su Sesión Adicional, celebrada en Bruselas los días 27 a 29 de junio de 1995⁶⁶.

⁶⁶ Según el Parlamento Europeo, la ordenación espacial debe configurarse, en primer lugar, como instrumento de la lucha contra las disparidades entre los distintos territorios de la Unión tal y como está implícito en el Tratado. Concuera con la Comisión al afirmar que la ordenación del espacio es condición necesaria para la recuperación y el mantenimiento de la competitividad global de la Unión pero insiste, en particular, en que es imprescindible también asegurar la competitividad de las distintas zonas si se quiere mantener la igualdad de oportunidades, lo que significa garantizar el acceso equitativo de las diferentes regiones a los equipamientos e infraestructuras. Constata que las competencias políticas y administrativas con repercusiones en la ordenación y el acondicionamiento del territorio corresponden tanto al ámbito de la Unión y de los Estados miembros como al ámbito de los poderes regionales y locales; recomienda el respeto escrupuloso del principio de subsidiariedad y propugna que la elaboración de orientaciones comunitarias para una política de ordenación territorial europea se desenvuelva en estrecha concertación entre todos los actores institucionales afectados. Además, estima que la cooperación y el intercambio de información sobre la base de indicios comunes definidos de la misma manera en todo el territorio europeo deben ser los métodos privilegiados de actuación en materia de planificación espacial; y por ello, juzga inaplazable, entre otras cosas, *oficializar los Consejos de Ministros encargados de la ordenación del territorio*. PARLAMENTO EUROPEO. “Resolución sobre el documento de la Comisión sobre Europa 2000+ :Cooperación para la Ordenación del Territorio” (COM(94)0354 - C4-0216/95) <http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/calendar?APP=PV2&LANGUE=ES>. Según la MKRO, la tarea de un tal Consejo formal sería la coordinación de las medidas sectoriales de la Comisión Europea, partiendo de concepciones concretas sobre el desarrollo territorial europeo coordinadas previamente a nivel regional, nacional y comunitario. Desde el punto de vista de la ordenación del territorio del Gobierno federal comunitario, esta tarea coordinadora debería ser realizada por los Estados miembros mismos, no siendo necesaria una competencia adicional o complementaria de la Comisión Europea. <http://www.bmvbw.de/Raumordnung-die-nationale-Ebene-.508.9802/Ministerkonferenz-fuer-Raumordnung.htm>.

En *Lieja*, durante los días 12 y 13 de noviembre de 1993, tuvo lugar la que sería la primera reunión que adoptó la forma de *Consejo informal* de Ministros –hasta entonces habían sido reuniones formales-, y que se centró en temas de política regional y ordenación del territorio y en la que los Ministros expresaron su apoyo a la preparación de un documento titulado “*Europa 2000 +*” acordando que, a partir de dicho documento, los Estados miembros y la Comisión elaborarían, en el seno del Comité de Desarrollo Territorial, el documento titulado “Estrategia Territorial Europea (ETE)”⁶⁷, también conocido, por una traducción directa de la versión en inglés, como “Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT)”⁶⁸.

En la sexta reunión, segunda reunión del Consejo informal, celebrada bajo la presidencia griega en *Corfú*, en junio de 1994, se desarrollaron temas de política regional y de ordenación del territorio y se debatieron tanto los aspectos principales que abordaría el futuro documento “Europa 2000+”, como los resultados de los diez estudios sobre las macroregiones transnacionales de la Unión Europea que habían sido encargados por la Comisión a diversas consultoras⁶⁹.

⁶⁷ A este Comité se le encargó, en el Consejo informal de Ministros responsables de la ordenación del territorio de Liège, en 1993, la elaboración de la Estrategia Territorial Europea; completar hasta mediados de 1995 el “Compendium sobre los sistemas y las políticas de ordenación del territorio en los Estados miembros” para realizar un análisis comparativo de los sistemas nacionales actualmente vigentes; así como estudios relacionados con otros temas diversos, como por ejemplo, los mecanismos de transferencia y compensación financiera interregionales que posean espacial relevancia en los Estados federales o políticamente descentralizados de la Unión Europea. COMISIÓN EUROPEA. “ETE, Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE”. Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del Territorio en Postdam, mayo de 1999. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

⁶⁸ La traducción de los documentos preparatorios de la ETE fueron traducidos en los años anteriores como PEOT, y sólo en el momento de la aprobación definitiva del texto final, en la reunión informal de Ministros responsables en materia de ordenación del territorio, en Postdam, mayo de 1999, se adoptó el nombre de Estrategia Territorial Europea (ETE) el texto en lengua española. COMISIÓN EUROPEA. “Terra, un laboratorio experimental de ordenación territorial”. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/terra/expplan/terra_es.pdf. Pag. 3.

⁶⁹ En las conclusiones de la Presidencia del Consejo informal de Ministros responsables de política regional y ordenación del territorio que tuvo lugar en Corfú, los días 3 y 4 de junio de 1994, se trataron tres temas: 1) *Actuaciones recientes en política regional comunitaria*: La contribución de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión supuso un paso decisivo para el fortalecimiento de la cohesión de la Comunidad. En este sentido, a pesar de los signos de mejora en las regiones menos desarrolladas, las diferencias regionales seguían siendo un reto a largo plazo. Así, el objetivo principal de reducción de las diferencias entre las regiones de la Comunidad debía también conllevar la mejora de su competitividad. La aplicación eficiente de los Marcos de Apoyo comunitario supuso una tarea importante que requería la

Por lo tanto, en el Consejo de Corfú, se definió el marco a seguir para la construcción de las estrategias de desarrollo territorial, así como la estructura del documento sobre la Estrategia Territorial Europea, que sería concretada definitivamente en Postdam. En este sentido, el Consejo de Corfú, definió su carácter: por un lado, *concertado*, puesto que fue elaborado mediante el consenso de los Estados y la Comisión; por otro, *selectivo*, pues se refiere exclusivamente a aspectos territoriales abordables a nivel europeo y en coherencia con el principio de subsidiariedad; además, *progresivo y evolutivo*, en la medida en que los objetivos del mismo irán desarrollándose en diversas etapas; y finalmente, *transparente*, pues existe la intención de que sea sometido a debate público.

A iniciativa de la Presidencia alemana, los Ministros responsables de ordenación del territorio de la Unión Europea, así como los cuatro Estados candidatos a la adhesión, se reunieron en el Consejo extraoficial en *Leipzig* los días 21 y 22 de septiembre de 1994.

coordinación de los esfuerzos de todas las partes implicadas, incluyendo las autoridades regionales y locales y los agentes económicos y sociales, la simplificación de los procedimientos de gestión, manteniendo el nivel de información necesario para conseguir el mejor uso de los Fondos comunitarios, a través de procedimientos continuos de seguimiento y evaluación. En lo que a las Iniciativas Comunitarias se refiere, los Ministros destacaron la introducción de la limitación de la flexibilidad geográfica para permitir responder a las realidades existentes, con el fin de garantizar la necesaria concentración financiera de las actuaciones para que la distribución final de los recursos resultara equilibradamente ventajosa para cada Estado miembro. La Política Regional se aplicaría también a los nuevos Estados miembros que iban a incorporarse a la Unión tras la ampliación, que iba a producirse a partir del siguiente año; 2) *Cooperación interregional y transfronteriza*: como instrumento fundamental para la promoción de la cohesión económica y social y el fortalecimiento de la integración política de la Unión Europea. En este sentido, y siguiendo la experiencia de INTERREG I, los Ministros acogieron la Iniciativa Comunitaria INTERREG II. En lo que a las áreas de frontera se refiere, se propone la implantación de una mayor y más auténtica cooperación entre Estados, para lo que se difundió por parte de la Comisión la "Guía de Buena Práctica", que ayudaba a superar los obstáculos institucionales o legales que a menudo dificultan la cooperación efectiva entre regiones de la Comunidad. Para el tema de cooperación en las fronteras exteriores, lo que supuso un nuevo reto, se establecieron los primeros proyectos de cooperación con los Países de Europa Central y Oriental, mediante recursos de PHARE, INTERREG, ECOS y OVERTURE; y 3) *Ordenación del territorio a escala europea*: Los Ministros destacan, además de los trabajos que en este sentido se desarrollaron en las anteriores reuniones, la intensificación de las actividades del Comité de Desarrollo Espacial, en particular los progresos alcanzados por el grupo de trabajo que tuvo como tarea la preparación del Esquema Europeo de Ordenación del Territorio (*European Spatial Development Perspective* –ESDP- o PEOT). Los Ministros, asimismo, agradecieron a la Comisión la presentación del esquema del futuro documento Europa 2010, del que destacaron especialmente: la importancia de las áreas costeras y marítimas de Europa, las cuestiones urbanas y el impacto territorial de las Redes Transeuropeas. Consideraron, además, que el documento ESDP debía facilitar sugerencias sobre las formas en que las políticas nacionales de ordenación del territorio podían tener en cuenta la dimensión comunitaria, y en particular, los aspectos territoriales de las políticas comunitarias, con vistas a fortalecer la cohesión económica y social. <http://ue.eu.int/es/info/eurocouncil/index.htm>.

Durante esta reunión, los Ministros confirmaron los compromisos suscritos en los Consejos extraoficiales de Lieja y Corfú con vistas a la elaboración de una “Perspectiva Europea de Desarrollo Territorial (PEOT)”, y a partir del avance del documento “*Europa 2000 +: Cooperación para la ordenación del territorio europeo*”⁷⁰, que fue presentado en ese momento⁷¹.

En la reunión de los Ministros responsables de la ordenación del territorio que tuvo lugar en Leipzig en septiembre de 1994 se subrayó nuevamente la importancia de la ordenación del territorio para el desarrollo perdurable y la cohesión económica y social de la Unión Europea. A partir de la constatación del aumento de las disparidades de desarrollo entre las diferentes regiones, se confirmó la importancia que tiene, para garantizar que todas las regiones y que todas las ciudades se beneficien de las ventajas del gran mercado europeo, el establecimiento de una Estrategia Europea de ordenación del territorio (*schéma européen d'aménagement du territoire*) a partir de unas pautas de desarrollo duradero diseñada dentro de un marco de cooperación entre los Estados miembros y entre éstos y la Comisión. En el documento Europa 2000 +, presentado por la Comisión Europea, se subraya la importancia que tiene para el desarrollo de esa Estrategia de ordenación del territorio, tanto de los análisis de las tendencias de desarrollo como las diferentes opciones políticas contenidas en dicho documento⁷².

⁷⁰ El documento Europa 2000 + se estructura en tres Secciones: *Sección A*, sobre los factores de organización del territorio europeo; *Sección B*, de la evolución de espacios específicos, haciendo especial mención a los espacios urbanos, a los rurales, y a las zonas fronterizas; y *Sección C*, que describe los sistemas de ordenación del territorio, es decir, los instrumentos y políticas de ordenación del territorio en los Estados miembros, y las transferencias públicas realizadas en éstos. Además, un *Anexo* titulado sobre las perspectivas transnacionales del desarrollo territorial europeo, incluyendo ejemplos de programas concretos. COMISIÓN EUROPEA. “Europa 2000 +: Cooperación para la ordenación del territorio en Europa”. Políticas Regionales de la Comunidad Europea. Fuente: Centro de Documentación Europea de la Universidad Carlos III de Madrid.

⁷¹ En la reunión de Leipzig participaron también los Ministros de los países de la entonces próxima ampliación de la Unión Europea: Austria, Finlandia y Suecia, así como Noruega, que hasta el referéndum negativo de la entrada en la Unión en noviembre de 1994, formaba parte del anterior grupo de países. COMISIÓN EUROPEA. “Europa 2000 +: Cooperación para la ordenación del territorio en Europa”. Políticas Regionales de la Comunidad Europea. Fuente: Centro de Documentación Europea de la Universidad Carlos III de Madrid. Pag. 14.

⁷² *Conclusions de la Présidence allemande à l'issue du Conseil informel des ministres en charge de l'aménagement du territoire tenu a Leipzig, les 21/22 septembre, 1994*. Fuente: Centro de Documentación Europeo de la Universidad Carlos III de Madrid.

Por otro lado, los Ministros reunidos en Leipzig, recomendaron la creación de un *Observatorio Europeo de Ordenación del Territorio*, y subrayaron la necesidad de intensificar la cooperación con terceros países europeos y mediterráneos en materia de ordenación del territorio.

El documento propone una serie de orientaciones políticas dirigidas hacia la mejora de la organización territorial de la Comunidad, con la intención de lograr un desarrollo más armonioso de la Unión y una mejor integración de las regiones periféricas y que van más allá de las ya planteadas por el documento Europa 2000. Ante la ampliación y profundización de Europa, el documento Europa 2000+, tal y como señala su título, propone, en el ámbito de la ordenación del territorio, un *marco para la cooperación entre las autoridades de planificación de los Estados miembros y las de otros países, respetando el principio de subsidiariedad*⁷³.

Esas orientaciones, que resumen las propuestas esenciales, son las siguientes:

- 1) *Opciones generales*, referidas a un nuevo modelo de desarrollo duradero y de equidad del territorio europeo, a través de las cuales se pretende: a) la creación de un territorio europeo más competitivo, tanto en su conjunto, a través del desarrollo de redes transeuropeas de transporte, de energía y de telecomunicaciones, organizando una sociedad de la información que permita la universalización del servicio, y la garantía del desarrollo de una formación

⁷³ El documento Europa 2000+ profundizó en el análisis de los impactos territoriales de los cambios profundos más recientes de Europa, como los producidos por la unificación alemana, la ampliación de la Unión Europea tras la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia como nuevos Estados miembros, la transición democrática y económica de los países de Europa Central y Oriental, y la evolución en la Región del Mediterráneo, especialmente en lo que se refiere a los países de posible próxima incorporación, Malta, Chipre y Turquía, que habían sido tratados muy someramente en el documento Europa 2000, evidenciando la necesidad de establecer mecanismos de cooperación entre las autoridades de planificación de los Estados miembros y las de otros países, en el respeto del principio de subsidiariedad. Así las cosas, y tal y como establece el espíritu del documento a través de su título (“Cooperación para la ordenación del territorio europeo”), “la cooperación en materia de ordenación del territorio europeo, en tanto que instrumento de cohesión, adquiere cada vez más importancia, y está avocada a ampliarse”. COMISIÓN EUROPEA. “Europa 2000 +: Cooperación para la ordenación del territorio en Europa”. Políticas Regionales de la Comunidad Europea. Fuente: Centro de Documentación Europea de la Universidad Carlos III de Madrid. Pags. 15 y ss.

profesional de calidad; b) el desarrollo sostenible de las regiones de Europa, a partir de la potenciación de la relación entre ordenación del territorio y medio ambiente evidenciada desde el Quinto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, tal y como se vio en el Capítulo II; y c) la creación de un territorio más solidario y equitativo en coherencia con el objetivo comunitario de la cohesión económica y social⁷⁴.

- 2) *Opciones transnacionales*, o la puesta en marcha de medidas de esa naturaleza para el reequilibrio territorial de la Unión, orientándolas hacia la aplicación de cuatro medidas específicas: 1^ª) *la cooperación transfronteriza, interna y externa*: en la cooperación interna, los grandes núcleos urbanos y las entidades que los integran, adoptan medidas concertadas sobre ordenación del territorio; y en la cooperación exterior, se establecen lazos de unión entre naciones enteras o regiones de diferentes Estados que difuminen las diferencias creadas por la formación del mercado único; 2^ª) *la accesibilidad a las regiones periféricas*, a través de la implantación de redes transeuropeas complementadas con otras secundarias eficaces. Además, debe promoverse el transporte combinado y la utilización óptima de las infraestructuras existentes; 3^ª) *el reequilibrio del tejido urbano, unido a la lucha contra la urbanización indiscriminada* en las zonas rurales y de destrucción de los espacios abiertos próximos a los núcleos urbanos. El reequilibrio del tejido urbano debe llevar aparejada la promoción de políticas de integración social; 4^ª) *la conservación de la riqueza de las zonas rurales* en función de su posición respecto de la jerarquía urbana: a) los espacios rurales

⁷⁴ Para lograr la integración de los territorios diversificados y dentro de un espacio europeo globalmente competitivo, el documento propone: a) potenciar el impacto de las redes transeuropeas de transporte y de energía; b) organizar la Sociedad de la Información a través de las redes de telecomunicaciones para evitar el reforzamiento de la concentración en torno a los grandes centros de decisión, y por medio de la implantación de un sistema normativo claro que garantice la universalidad de este servicio; c) conceder prioridad al desarrollo de las ciudades medianas y de las redes de ciudades medianas y pequeñas como centros de organización y de abastecimiento de las regiones; y d) garantizar el desarrollo de una formación profesional de calidad. A partir de esto, además, la conservación del medio ambiente y la lucha contra la contaminación deben ocupar el centro de las iniciativas de ordenación del territorio. COMISIÓN EUROPEA. "Europa 2000 +: Cooperación para la ordenación del territorio en Europa". Políticas Regionales de la Comunidad Europea. Fuente: Centro de Documentación Europea de la Universidad Carlos III de Madrid. Pags. 16 y ss.

periurbanos necesitan de una protección basada en medidas de ordenación del territorio encaminadas a para la dispersión descontrolada y del desarrollo excesivo de las unidades de producción agrícolas intensivas; y b) los espacios poco poblados deben protegerse, aprovecharse y desarrollarse a partir de la revitalización de las ciudades rurales⁷⁵.

- 3) *Opciones para la cooperación* con los países vecinos de la Unión Europea, a través del reforzamiento de las conexiones viarias y ferroviarias de los países escandinavos, Europa central y oriental, y la perseverancia en los trabajos iniciados dentro de la política mediterránea y de emprender otros de cooperación transfronteriza entre los países del Sur y del Este del Mediterráneo y la Unión Europea.
- 4) *Opciones políticas*, a partir del reparto de competencias en materia de ordenación del territorio establecido conforme al principio de subsidiariedad. Debido a la complejidad e interdependencia creciente de los territorios de la Unión Europea y al incremento de las cuestiones que requieren ser dirimidas en un nivel supranacional, la cooperación europea se establece cada vez más como el único método para favorecer una evolución del territorio comunitario sin

⁷⁵ Entre los ejemplos de la cooperación transnacional están la concertación de políticas de transporte de carreteras y políticas intermodales en las macroregiones comunitarias Capitales del Centro y Arco Alpino; la creación de un sistema urbano transfronterizo integrado en la EUREGIO de Maastricht-Hasselt-Aachen-Liège/MHAL; o la ordenación concretada del Macizo de los Alpes. En relación con la cooperación en las fronteras exteriores, destacan los campos del medio ambiente y la tecnología, como el desarrollo de redes tecnológicas en materia de biología, ciencias del mar, energías renovables y productos agrícolas entre las regiones del Arco Atlántico y las regiones ribereñas del Mar del Norte. En lo que a las políticas de reequilibrio del sistema de ciudades de la Unión Europea se refiere, se señala que las acciones que van destinadas a remediar la exclusión social pueden contar con el apoyo de la Unión Europea, como por ejemplo, la iniciativa URBAN. Finalmente, en relación con las medidas transnacionales en el campo de los impactos ambientales, sobre todo en los territorios especialmente frágiles como las costas, las riberas fluviales, el Arco Alpino, se puede señalar el programa METAP para el Mediterráneo, que prevé la financiación de depuradoras en las grandes ciudades, como Atenas, y la cooperación en materia de gestión urbana. COMISIÓN EUROPEA. "Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo. Universidad Carlos III de Madrid. Pas. 19 y ss., y HIDLLENBRAND SCHEID, A. "Política de Ordenación del Territorio en Europa". Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pags. 238 y ss.

generar demasiados contrastes y rupturas entre las grandes zonas intra-europeas⁷⁶.

El documento Europa 2000 + estableció **dos grandes objetivos**, tal y como se ha analizado anteriormente: **la cohesión económica y social y la realización del mercado interior, y su realización a través de una ordenación del territorio a escala europea**, pues considera que la forma de utilizar el espacio de Europa, terrestre y marítimo, determina el desarrollo de las regiones de Europa y por tanto, la competitividad y prosperidad económica de Europa a largo plazo.

Sobre esta base, **Europa 2000 + propone como principios fundamentales de la ordenación del territorio**: 1) la consecución del objetivo de cohesión económica y social se hará principalmente a través de la ordenación del territorio; 2) la contribución a la puesta en marcha de la políticas comunitarias de impacto territorial no debe significar una modificación en el ejercicio de las competencias de las instituciones comunitarias, que se mantendrán invariables; 3) el objetivo principal es el desarrollo sostenible y equilibrado; 4) la cooperación europea es el único método favorable a una evolución del territorio europeo que ofrezca a las distintas zonas, según sus características específicas, posibilidades más equitativas de acceso a las diferentes condiciones necesarias para reforzar su competitividad; 5) las instituciones comunitarias existentes deben ser respetadas; 5) debe respetarse el principio de subsidiariedad; 6) cada Estado miembro orientará el esquema planteado hacia sus políticas territoriales de la manera que considere oportuno; y 7) el esquema planteado es de carácter voluntario para los Estados miembros⁷⁷.

⁷⁶ COMISIÓN EUROPEA 1994: *Europe 2000+. Coopération pour l'aménagement du territoire européen. Communication de la Commission, édition provisoire-septembre 1994*. Pag. 21. Incluido en HIDLENBRAND SCHEID, A. "Política de Ordenación del Territorio en Europa". Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pag. 240.

⁷⁷ COMISIÓN EUROPEA. "Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo". Universidad Carlos III de Madrid. Pags. 9 y ss.



En todo caso, los esfuerzos de la Comisión para definir una política territorial a escala europea a través de los dos documentos Europa 2000 y 2000+ evidenciaron la *necesidad de superar el marco exclusivamente nacional en materia de ordenación del territorio y de desarrollar, por consiguiente, una política de a escala europea capaz de garantizar la complementariedad y la coherencia de las políticas sectoriales comunitarias, que consiga alcanzar un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea y la cohesión económica y social de sus Estados miembros.*

2.2.2) Intervenciones que han supuesto consideraciones de ordenación territorial

Como se ha dicho, la reflexión sobre los problemas territoriales no se ha limitado a perspectivas generales, tratadas en los anteriores documentos. Por el contrario, existen otras iniciativas que también constituyen tomas de posición sobre estos problemas, pero a partir de enfoques particulares, sobre problemas concretos, como son las Ciudades Europeas Sostenibles, las áreas vulnerables del programa TERRA, o las zonas costeras y su Gestión Integrada.

a) La política comunitaria sobre las Ciudades Europeas Sostenibles

El impacto del hecho urbano en el territorio europeo es evidente⁷⁸. Por este motivo, la articulación del sistema de ciudades y la gestión local adquieren una relevancia importante en la construcción del sistema territorial comunitario.

⁷⁸ La concentración de la población en un espacio reducido, por necesidades residenciales, productivas, sociales y culturales, en contacto con multitud de organismos vivos, lleva a considerar la ciudad como un ecosistema o una unidad ecológica que recibe *inputs* (recursos) y produce *outputs* (eliminación de los desperdicios). Los asentamientos preindustriales mantuvieron, dentro de los medios y tecnología disponibles, un equilibrio ecológico y calidad ambiental urbana en general poco satisfactorios. Sin embargo, a partir de la revolución industrial, el afán humano por mejorar la productividad y la habitabilidad de los territorios quiebra aún más dicha relación previa entre los hombres y el medio. La

Desde la *Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil de la Comisión Europea* (DG XI) se mostró preocupación por la integración de los objetivos medio ambientales en las estrategias de planificación y gestión del territorio, limitado al ámbito del desarrollo urbano. Desde ese mismo organismo comunitario, el *Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano*⁷⁹, se puso en marcha, en 1993, el proyecto de *Ciudades Sostenibles*, para la determinación de los principios del desarrollo sostenible y de los mecanismos necesarios para ello, en las ciudades y todos los niveles de la jerarquía de asentamientos urbanos.

En 1994 tuvo lugar la primera Conferencia de Ciudades Europeas Sostenibles, en *Aalborg* (Dinamarca), en la que se firmó, por 80 autoridades locales europeas, la Carta

demanda cada vez mayor de energía, agua, alimentos, materiales de construcción y minerales, especialmente en las ciudades industriales y grandes urbes, conlleva una explotación de amplio alcance en el medio ambiente. La urbanización influye en el ecosistema alterando el ambiente en sus aspectos inorgánicos y orgánicos. En los primeros, el ciclo hidrológico sufre alteraciones por las necesidades crecientes de abastecimiento y, sobre todo, por la producción de aguas residuales; la atmósfera se contamina por la emisión de humo, polvo y gases; los suelos se degradan por los vertidos tóxicos incontrolados; la concentración de actividades y la edificación modifican localmente el clima en las ciudades. En los segundos, los hechos orgánicos (vegetales y animales) se eliminan o extinguen ciertos organismos vivos, mientras se favorece la colonización del territorio por otros procedentes de fuera, ya de forma espontánea o por la acción del hombre. Junto a estos hechos, fruto de las intervenciones humanas, se ha acentuado otros en la ciudad contemporánea que resultan igualmente imprescindibles a la hora de comprender los comportamientos medioambientales urbanos. Tales como el ruido, sonido indeseable provocado por el denso tráfico interno, la actividad industrial, la proximidad a aeropuertos, estaciones y vías de ferrocarril; la gran producción de basuras o residuos sólidos, así como de vertidos líquidos; la densidad poblacional y edificatoria; la inclusión o escasez de áreas con vegetación; la contaminación visual; la inseguridad ciudadana por las conductas antisociales (criminalidad, delincuencia). La amenaza creciente de la calidad de vida, en general, y al entorno urbano, en particular, ha hecho proliferar las reuniones internacionales, los instrumentos jurídicos supranacionales y programas de investigación sobre medio ambiente urbano, tales como los presentados en la Conferencia de Río de 1992, en la del Clima de Kioto, en 1997, y en los programas comunitarios de medio ambiente urbano y de ciudades sostenibles de la Unión Europea. GRUPO ADUAR. "Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio". Ariel Referencia. Barcelona, 2000. Pags. 219 y 220.

⁷⁹ El Grupo de expertos se creó mediante una Resolución del Consejo de Ministros de 1991 con la misión de poner en práctica las ideas centrales del Libro Verde de 1990 sobre el medio ambiente urbano. La publicación del Libro Verde marcó un cambio de perspectiva para abordar la problemática urbana al nivel europeo. Actualmente el Grupo se ocupa de todos los aspectos de la sostenibilidad urbana. El Grupo de expertos está integrado por representantes de los ministerios nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, así como de las organizaciones especializadas en temas urbanos y de las redes de municipios, expertos independientes y funcionarios de la Comisión. http://europa.eu.int/comm/environment/urban/scleaf_es.pdf.

de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad o *Carta de Aalborg*⁸⁰, y que inició la Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles destinada a animar y prestar apoyo a las ciudades y pueblos para que trabajen en pro de la sostenibilidad⁸¹.

La Segunda Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles tuvo lugar en *Lisboa* (Portugal), del 6 al 8 de octubre de 1996. En esta conferencia se trató el estado del proceso Agenda Local 21 en 35 países europeos y se evaluó el progreso llevado a cabo desde la Primera Conferencia de Aalborg. Los participantes en la Conferencia de Lisboa firmaron el documento denominado "*Plan de Acción de Lisboa: de la Carta a la acción*"⁸². Participando en esta fase, las autoridades locales europeas contribuirán a la implantación no sólo de la Agenda 21 (Río 1992) sino también de la Habitat Agenda (Estambul 1996)⁸³.

⁸⁰ La Carta de Aalborg, tal como fue aprobada por los participantes en la Conferencia europea sobre ciudades sostenibles celebrada en Aalborg, Dinamarca, el 27 de mayo de 1994, consta de tres partes: Parte 1: Declaración de consenso: Las ciudades europeas hacia sostenibilidad; Parte 2: La Campaña Europea de Ciudades Sostenibles; y Parte 3: Participación en las iniciativas locales del Programa 21: Planes de acción local en favor de sostenibilidad. http://www.euskadi.net/vima_sostenibilidad_local/carta_aalborg_c.htm.

⁸¹ Cualquier autoridad local o conjunto de autoridades locales puede adscribirse a la Campaña aprobando y firmando la Carta. Esto compromete a la autoridad local a participar en el proceso de la Agenda 21 local, cuyo fin es el de crear y poner en práctica un plan de acción local para la sostenibilidad. http://www.euskadi.net/vima_sostenibilidad_local/camp_europea_c.htm.

⁸² El Plan firmado en Lisboa el 8 de octubre de 1996, consta de los siguientes puntos: 1) Preparación del gobierno local para el proceso Local Agenda 21; 2) Establecimiento de estrategias para la participación de la comunidad; 3) Enfoque y planificación de Local Agenda 21; 4) Herramientas de gestión de la viabilidad; 5) Aumento del conocimiento y educación; y 6) Colaboraciones y cooperación entre autoridades. http://www.euskadi.net/vima_sostenibilidad_local/plan_lisboa_c.htm.

⁸³ Hábitat II ha sido la última de una serie de conferencias de las Naciones Unidas que han configurado el programa de desarrollo mundial para los próximos años. Dicha Conferencia elaboró un Plan de Acción Mundial --El Programa de Hábitat-- en el que se recogen las directrices para la creación de asentamientos humanos sostenibles durante el siglo XXI, teniendo en cuenta su relación con el medio ambiente, los derechos humanos, el desarrollo social, los derechos de la mujer, la población y otros temas anejos. El Programa da una visión positiva de la urbanización, una en la que vivienda adecuada y servicios básicos, un medio ambiente sano y seguro, y el empleo productivo elegido libremente, son la regla y no la excepción. Reconociendo el impacto que la pobreza y la falta de acceso a tierra y tenencia segura tienen, Hábitat II señaló las condiciones de vida como la causa principal de los conflictos sociales violentos y de la disminución de la seguridad personal. En una de sus acciones más significativas se llegó a un acuerdo sobre el derecho a vivienda adecuada, reconociendo la obligación fundamental que los gobiernos tienen de facilitar a las personas la obtención de vivienda y de proteger y mejorar los hogares y los vecindarios. Hábitat II dio también un nuevo impulso a la participación de los grupos de ciudadanos y del sector comercial privado en los procesos de toma de decisiones de la ciudad. Asimismo alentó a los gobiernos nacionales a compartir su poder y sus recursos con las autoridades locales. En los 15 párrafos de la

La versión final del informe *Ciudades Europeas Sostenibles*, de marzo de 1996, se estructura en ocho capítulos⁸⁴, a lo largo de los cuales se tratan temas institucionales y

Declaración los Gobiernos destacaron siete prioridades principales dentro del Programa de Hábitat: 1) Pautas de consumo y producción insostenibles, particularmente en los países industrializados; 2) Cambios demográficos insostenibles; 3) Las personas sin hogar; 4) El desempleo; 5) La falta de infraestructura y servicios básicos; 6) La intensificación de la inseguridad y de la violencia, y 7) El aumento de la vulnerabilidad frente a desastres. <http://www.un.org/spanish/conferences/habitat.htm>.

⁸⁴ El documento “Ciudades Europeas Sostenibles está organizado en ocho capítulos: El **primer Capítulo** es introductorio y en él se explican los orígenes del informe y las razones que llevaron a su redacción, así como una serie de conceptos básicos para comprender el posterior análisis, como por ejemplo, el de la sostenibilidad. El **Capítulo 2**, “*Un contexto favorable para las ciudades sostenibles*”, expone la situación en la que se desarrolla el debate sobre las ciudades sostenibles. Con el Tratado de Maastricht de 1992, como ya se ha señalado en Capítulos anteriores, se introdujo por primera vez el objetivo de la sostenibilidad, en su artículo 2, haciendo equivaler el peso del componente económico del desarrollo al otorgado al medio ambiente. En este mismo sentido, en el Libro Blanco sobre *Crecimiento, competitividad, empleo* (CCE, 1993), el modelo de desarrollo se basa en un crecimiento económico obtenido a partir de la aplicación de las técnicas de protección del medio ambiente. Ambos objetivos son, por tanto, absolutamente compatibles, y es más, el logro del crecimiento económico se beneficia del aprovechamiento y utilización equilibrada de la naturaleza. El *Cuarto Programa de medio ambiente* (1987-1992) defendió por primera vez un enfoque integrado de los aspectos urbano y la política ambiental, dando lugar a la publicación, en 1991, del *Libro Verde sobre el Medio Ambiente urbano* y a la creación de un grupo de expertos, el Comité de Desarrollo Espacial, para la discusión regular de temas urbanos. Dicho Libro Verde se considera un hito en la reflexión sobre el tema urbano, principalmente por el punto de vista global de los problemas urbanos y del enfoque integrado que propone para su resolución. En el *Quinto Programa de medio ambiente y desarrollo sostenible* (CCE, 1992 a) se adopta un nuevo enfoque para enfrentarse a los problemas ambientales y se proponen nuevos instrumentos. Esos elementos clave son la integración, interna (entre los objetivos ambientales) y externa (de los objetivos ambientales en las demás políticas comunitarias) y la idea de responsabilidad compartida entre la Unión Europea, los Estados miembros y las autoridades regionales o locales. La idea de tomar medidas a nivel europeo en favor de las ciudades surgió en los años 80. El Consejo de Europa, al que pertenecen todos los Estados miembros, desarrolló, entre 1980 y 1982, un programa urbano titulado “Campaña en favor del renacimiento urbano europeo (vivir mejor en las ciudades). Más tarde, hasta 1986, tuvo lugar un programa de política urbana que pasó a ser en esa fecha de responsabilidad de la Conferencia Permanente de Autoridades Locales y Regionales (CLRAE), perteneciente al Consejo de Europa, y que en marzo de 1992 adoptó la “Carta Urbana Europea”, destinada a ser un manual práctico de gestión urbana para las autoridades locales. Entre 1989 y 1992, la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo amplió los temas relacionados con el medio ambiente urbano, centrados hasta ahora en los aspectos económicos y sociales de la vida urbana. Sin embargo, el reconocimiento explícito del componente urbano en las diversas políticas y programas de la Unión Europea es un hecho relativamente reciente: programas THERMIE y SAVE, relacionados con la energía, y URBAN, de 1994. Existen, además, medidas internacionales para la protección de la sostenibilidad de las ciudades, como por ejemplo, el Programa de Ciudades Sostenibles iniciado en 1990 por el Centro de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Habitat) (UNITED NATIONS. “Habitat Agenda and Istambul Declaration”. Second United Nations Conference on Human Settlements. Istambul, Turkey, 3-14 June, 1996. United Nations Department of Public Information, New York, 1996), el Consejo Internacional de Iniciativas sobre el Medio Ambiente Local (ICLEI) fundado en el Congreso Mundial de Administraciones Locales, para el intercambio de experiencias entre ciudades, la Declaración de Toronto sobre las Ciudades del Mundo y su Medio Ambiente, por la que 130 ciudades se comprometen a elaborar planes de desarrollo sostenible, el Programa Urbano de la OCDE, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada en junio de 1992 en Río de Janeiro, que atrajo la atención sobre la necesidad de fomentar a escala mundial el desarrollo sostenible y que dio lugar a que los Estados miembros se adhirieran a la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Carta de la

ambientales con el objeto de construir un marco de actuación local para garantizar la sostenibilidad así como para determinar los principios que sean necesarios para su evaluación y seguimiento⁸⁵.

Además, durante la tercera conferencia Paneuropea tuvo lugar en *Hannover* (Alemania), del 9 al 12 de febrero de 2000, con casi 1500 participantes de toda Europa, 62 autoridades locales y regionales europeas más firmaron la *Carta de Aalborg*. En el documento final, que se conoce con el nombre de *Llamamiento de Hannover*⁸⁶, a través

Tierra) y al Programa 21, en el que se pide a los gobiernos que elaboren estrategias nacionales de desarrollo sostenible y que presenten informes sobre la situación a la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (CDS), creada en 1993 para vigilar la aplicación de los acuerdos de Río. <http://europa.eu.int/comm/environment/urban/locsm-es.pdf>. El **Capítulo 3**, “*Gestión urbana sostenible*”, expone de qué manera pueden aplicarse en la práctica los conceptos de sostenibilidad mediante la adopción de principios fundamentales, el establecimiento de objetivos y la utilización de una serie de mecanismos cuya combinación da lugar a un planteamiento más estratégico, integrado y participativo de la gestión del medio ambiente urbano. Las áreas de actuación que propone el informe son: la gestión sostenible de los recursos naturales, tratada en el **Capítulo 4** “*Gestión sostenible de los recursos naturales, la energía y los residuos*”; los aspectos socioeconómicos de la sostenibilidad, **Capítulo 5**; la accesibilidad sostenible, en el Capítulo 6; y la ordenación sostenible del territorio, en el **Capítulo 7**: “*La planificación espacial sostenible*”. El **Capítulo 8**, “*Conclusiones, recomendaciones y temas de investigación*”, presenta una serie de recomendaciones provisionales sobre investigación y política en relación con la sostenibilidad de las ciudades europeas. COMISIÓN EUROPEA. Grupo de Expertos sobre el Medio Ambiente Urbano. Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil. “Ciudades Europeas Sostenibles. Informe”. Bruselas, Marzo 1996. <http://europa.eu.int/comm/environment/urban/rport-es.pdf> y COMISIÓN EUROPEA. Grupo de Expertos sobre el Medio Ambiente Urbano. Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil. “Resumen del informe sobre las ciudades europeas sostenibles del Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano”. Marzo de 1996. <http://europa.eu.int/comm/environment/urban/exsum-es.pdf>.

⁸⁵ La búsqueda de la sostenibilidad exige una revisión de las políticas y mecanismos actuales y principios sólidos en los que basar actuaciones respetuosas con el medio ambiente. Los fundamentos jurídicos y organizativos de las actuaciones sobre el medio ambiente urbano varían evidentemente de un Estado miembro a otro, pero, a pesar de esas diferencias, las autoridades locales de toda Europa, gracias a los variados papeles que desempeñan (p.e.: proveedores de servicios, reguladores, gestores...), están actualmente en disposición de avanzar hacia los objetivos de la sostenibilidad. Este informe constituye un marco para la actuación local y determina un conjunto de principios aplicables a la fijación de objetivos y la evaluación y el seguimiento de los avances hacia la sostenibilidad en las zonas urbanas. <http://europa.eu.int/comm/environment/urban/short-es.htm>.

⁸⁶ El Preámbulo de la Declaración señala que, “Nosotros, 250 líderes municipales de 36 países europeos y regiones vecinas, nos hemos reunido en la Conferencia de Hannover 2.000 (la Tercera Conferencia Europa sobre Ciudades y Municipios Sostenibles) del 9 al 12 de febrero de 2.000 para evaluar nuestros progresos en el camino hacia la sostenibilidad de nuestras ciudades y municipios y para llegar a un acuerdo sobre la dirección que deben tomar nuestros esfuerzos en el umbral del Siglo XXI. Mediante la firma de la Carta de Ciudades y Municipios Europeos Hacia la Sostenibilidad (Carta de Aalborg), nuestras autoridades locales se han comprometido con la Agenda Local 21 u otros procesos de planificación para el desarrollo sostenible y se han unido a la Campaña Europea de Ciudades y

de la definición de una serie de “Principios y valores para acciones locales hacia la sostenibilidad⁸⁷”, cuyo liderazgo se establece en las ciudades, los líderes municipales de Europa y de las regiones vecinas, exhortan a la Comunidad Internacional, a las instituciones Comunitarias, a los gobiernos nacionales, a los líderes locales de las regiones de Europa, a las personas interesadas en el proceso de la Agenda 21 local, y a las personas que toman decisiones en los sectores económicos y financieros, a asumir el reto del desarrollo sostenible de las ciudades europeas, redefiniendo su papel en una Europa más amplia, caminando hacia el cumplimiento de la legislación de la Unión Europea y convirtiéndose en sociedades multiculturales, pues así las ciudades serán más competitivas y se convertirán en lugares más sostenibles y atractivos⁸⁸.

Municipios Sostenibles que hasta ahora está siendo conjuntamente coordinada por el Consejo de Municipios y Regiones Europeas (CMRE), Eurocities, la Red de Ciudades Saludables de la Organización Mundial de la Salud, el Consejo Internacional para las Iniciativas Medioambientales Locales (ICLEI) y la Organización de Ciudades Unidas (UTO) en cooperación con la Comisión Europea y su Grupo de Expertos sobre Medioambiente Urbano. Las 650 autoridades regionales y locales de 32 países de toda Europa se han comprometido en el camino hacia la sostenibilidad local y en la Campaña mediante la firma de la Carta de Aalborg. La población correspondiente a todos los participantes de la Campaña representa más de 130 millones de ciudadanos europeos. Hemos adoptado el Plan de Acción de Lisboa como orientación y las Declaraciones de Turku, Sofía, Sevilla y La Haya expresan la necesidad de actuar. El progreso alcanzado desde el lanzamiento de la Campaña ha sido considerable y ha encabezado muchos cambios positivos en nuestras ciudades y municipios. Nuestros logros animan a la actuación para conocer los numerosos retos que se nos siguen planteando.
http://www.euskadi.net/vima_sostenibilidad_local/hannover_c.htm.

⁸⁷ Esos principios son los siguientes: 1) Estamos unidos en la responsabilidad de conseguir el bienestar de las generaciones presentes y futuras. Por lo tanto, trabajamos para conseguir una mayor justicia e igualdad social y contra la pobreza y la exclusión social, así como para conseguir un medioambiente sano y habitable. Valoramos y respetamos las diferencias de cultura, sexo, religión, raza y edad, reconociendo que contribuyen al bienestar social de nuestras ciudades; 2) Creemos que la economía entendida como el conjunto de actividades humanas que transforman los recursos naturales en bienes y servicios que satisfacen las necesidades humanas y sociales - debe llegar a ser social y ecológicamente eficiente, evitando el consumo innecesario de recursos no renovables; 3) Aceptamos la responsabilidad compartida para conseguir un desarrollo sostenible. Queremos involucrar a los ciudadanos y al trabajo en partenariatado con todos los niveles de gobierno y las personas involucradas en el ámbito local, incluidas las ONGs, hacia nuestra visión global de una manera integrada; y 4) Estamos unidos en nuestra creencia común de que un mundo en paz es un requisito previo para conseguir una sociedad sostenible.
http://www.euskadi.net/vima_sostenibilidad_local/hannover_c.htm.

⁸⁸ LA DECLARACIÓN DE HANNOVER DE LOS LÍDERES MUNICIPALES EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI. ANEXO: Nuestras consideraciones.
http://www.euskadi.net/vima_sostenibilidad_local/hannover_c.htm#E_han_c. Hannover, 9 al 12 de febrero de 2000.

Las áreas de actuación propuestas por el informe *Ciudades Europeas Sostenibles* son las siguientes:

1. *La gestión de los recursos naturales, la energía y los residuos*⁸⁹ por medio de estrategias que incentiven el menor consumo posible de recursos naturales⁹⁰, sobre todo de los no renovables o de renovación lenta, puesto que éstos son escasos, y la generación excesiva de residuos a través del mecanismo del reciclado y de la reutilización, así como la reducción de la contaminación del aire, el suelo y el agua, todo ello a partir de la idea de la compatibilidad entre los flujos económicos y los de la protección del medio ambiente.

Dado que la consecución de una gestión sostenible de los recursos naturales es más eficiente en ciclos ecológicos reducidos, es decir, los de nivel local⁹¹, las ciudades juegan un importante papel en dicha gestión a través de la actuación de las políticas de ordenación del territorio. A partir de los mecanismos que permiten desarrollar las ciudades, se puede reducir el volumen de generación de residuos y mejorar otros aspectos como la calidad del aire.

⁸⁹ Ha de recordarse que la gestión de los residuos se encuentra excluida del procedimiento de toma de decisiones por unanimidad del art. 175.2 TCCE (habrán de seguir las reglas generales de los arts. 175.1 o 95 TCCE, según se subsuman entre los objetivos del art. 174 o los del art. 14 TCCE), procedimiento que, sin embargo, si habrá de seguirse para la adopción por la Comunidad de medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos, en tanto que recurso natural. Véase el Capítulo III punto 3.3.3).

⁹⁰ Los recursos naturales, la energía y los residuos están estrechamente interrelacionados, pues en una ciudad se consume energía generada a partir de la explotación de los recursos naturales. Del consumo de esos recursos para generar energía se obtienen residuos. Cuanta más energía sea necesaria, más recursos naturales deberán consumirse y por tanto, se producirán más residuos. COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil. "Resumen del informe sobre las ciudades europeas sostenibles del Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano". Marzo de 1996. <http://europa.eu.int/comm/environment/urban/exsum-es.pdf>. Pag. 8.

⁹¹ Para ello, las ciudades deben buscar la participación de los principales agentes en la gestión de los recursos, encargándose de las funciones de coordinación y dirección global, y procurando aumentar conocimientos por medio de las redes de información y la educación. La colaboración deberá obtenerse tanto de empresas públicas, empresas privadas y de los propios ciudadanos. En alguno casos, como por ejemplo, en aquellos en los que se necesite el fomento de medidas fiscales, modificaciones reglamentarias, etc, además, será necesaria la cooperación del gobierno nacional. COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil. "Resumen del informe sobre las ciudades europeas sostenibles del Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano". Marzo de 1996. <http://europa.eu.int/comm/environment/urban/exsum-es.pdf>. Pag. 9.

2. *La gestión de los aspectos socioeconómicos de la sostenibilidad*, esto es, de eficacia ambiental de las actividades económicas cuyo logro depende en gran medida de las autoridades municipales, por ejemplo, a través del asesoramiento en materia de desarrollo empresarial, de la creación de empleo, de la formación, del fomento de la inversión interna y del suministro de locales e infraestructuras, pero también de comportamiento de los propios ciudadanos cuya contribución a la ecologización de la economía global, depende en último término, de la información que reciban por parte de las autoridades competentes.

Sin embargo, la acción de las administraciones locales suele estar condicionada por los marcos establecidos a nivel nacional e incluso internacional⁹². Por ello se plantea la conveniencia de otorgar mayores competencia a las autoridades locales para poder influir en la economía local y regional de manera que las ciudades pudieran fomentar la sostenibilidad en combinación con los cambios que pudieran producirse en niveles gubernamentales superiores.

3. *La gestión de la accesibilidad sostenible*, en relación con las políticas de transporte⁹³, que constituyen actualmente la primera fuente de los principales problemas de contaminación atmosférica en las ciudades europeas y de sostenibilidad social por los problemas surgidos como consecuencia de las nuevas

⁹² La Comisión y los gobiernos nacionales deben promover la sostenibilidad social, a través de la promoción de oportunidades de mejora de las viviendas, la asistencia sanitaria, el empleo, etc, así como fomentar las contribuciones a la protección del medio ambiente y la tecnología ambiental y sostenible a través de nuevos enfoques, pero las iniciativas deben tomarse a nivel local. En todo caso, es evidente la necesidad de integrar los objetivos sociales económicos y ambientales para alcanzar la sostenibilidad. COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil. "Resumen del informe sobre las ciudades europeas sostenibles del Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano". Marzo de 1996. <http://europa.eu.int/comm/environment/urban/exsum-es.pdf> Pag. 13.

⁹³ La movilidad es esencial para el sustento de las ciudades. La accesibilidad puede definirse como la facilidad con que las personas acceden a servicios distantes pero necesarios, por lo que ésta no debe medirse únicamente por la duración del trayecto, sino que debe reflejar también la posibilidad de acceder a dichos servicios. COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil. "Resumen del informe sobre las ciudades europeas sostenibles del Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano". Marzo de 1996. <http://europa.eu.int/comm/environment/urban/exsum-es.pdf> Pag. 14.

pautas de desarrollo urbano, los cambios de estilo de vida y el deterioro de los transportes públicos que aumenta la dependencia del automóvil.

Se propone, por tanto, la conciliación de la accesibilidad, del desarrollo económico y de los objetivos ambientales, por ejemplo, a través de la inclusión de actuaciones en materia de transporte en un estrategia urbana global para el desarrollo sostenible, examinando conjuntamente aspectos relacionados con la utilización del suelo, la movilidad y la accesibilidad.

4. *La gestión de la planificación espacial sostenible* para regular en interés público el uso del suelo, a través de un sistema de ordenación urbana que, en general, en todo los países europeos suele constar de dos piezas: 1) la planificación o creación de marcos a través de planes y estrategias de ordenación a diferentes escalas espaciales, de la nacional a la local⁹⁴; y 2) el control urbanístico como procedimiento legal o administrativo a nivel local para controlar la localización y la configuración del desarrollo urbano y los cambios de uso en los edificios⁹⁵.

⁹⁴ La Unión Europea encuentra en los sistemas de planificación del espacio un mecanismo clave para avanzar en la vía del desarrollo sostenible, tal y como se indica en el Libro Verde sobre medio ambiente urbano y en el Quinto Programa de medio ambiente, antes citados. De ahí el interés surgido del estudio de las políticas de ordenación del territorio a escala comunitaria y de sus posibilidades para desarrollar iniciativas de crecimiento sostenible. Esto es así debido a que los proyectos de desarrollo espacial no sólo tienen repercusiones a nivel local, aunque deba ser a este nivel en el que se desarrollen las políticas fomentadas por las administraciones territoriales, puesto que el impacto ambiental es siempre más amplio, afectando, por ejemplo, a los cursos de agua, el tráfico y la contaminación atmosférica. Teniendo en cuenta la definición que *Breheny* hace de la capacidad ambiental en relación con la planificación del espacio: “*La planificación en relación con la capacidad ambiental requiere la determinación del máximo nivel de desarrollo que un entorno local (población, ciudad o región) puede sustentar indefinidamente, manteniendo al mismo tiempo dentro del mismo el capital natural crítico y constante y el inapreciable capital construido por el hombre*” (BREHENY, M. “Planning for environmental capacity: the case of historic towns”. Paper to the International Symposium on Urban Planning and Environment, Seattle, March 1994), los problemas esenciales para los planificadores son definir y medir la capacidad y los activos ambientales de sus zonas locales y determinar las limitaciones de la capacidad. COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil. “Resumen del informe sobre las ciudades europeas sostenibles del Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano”. Marzo de 1996. <http://europa.eu.int/comm/environment/urban/exsum-es.pdf> Pag.13.

⁹⁵ A pesar de que los progresos realizados en la integración de las consideraciones ambientales en los sistemas de ordenación difieren entre países, todo los sistemas deben disponer de una base reglamentaria a fin de dar respuesta a las preocupaciones ambientales e impedir migraciones hacia zonas de menor control. Por ello, resultan necesarias medidas ambientales estatales paralelas a las comunitarias para aportar vigor a los mecanismos de control. Las actividades turísticas y recreativas tienen efectos positivos y negativos sobre la ciudad y sobre su patrimonio cultural. Para entender la importancia de sus

El informe apuesta claramente por el nivel local o regional para la aplicación de los mecanismos propuestos para alcanzar los objetivos de la sostenibilidad. Además, las estrategias locales o regionales para la sostenibilidad que logren el compromiso y participación activa de los ciudadanos, proporcionarán marcos eficaces de actuación y experimentación. Sin embargo, algunos de los instrumentos integradores, en especial los que afectan a marco económico, sólo podrán aplicarse a nivel nacional o supranacional, por lo que deberán ser los Estados miembros y la Comunidad los que estudien su aplicación, como por ejemplo, las ecoauditorías, los instrumentos de ecogestión, los Estudios de Impacto Ambiental, las Evaluaciones Ambientales Estratégicas o los indicadores de sostenibilidad, entre otros.

Es tal la importancia del nivel local, que incluso el informe de las Ciudades Europeas Sostenibles propone que, para lograr más eficazmente los objetivos necesarios de la experimentación, las ciudades tengan la posibilidad de ser, hasta cierto punto, sistemas “cerrados” para gestionar los recursos y flujos financieros⁹⁶, para lo cual podría resultar

repercusiones sobre éste es preciso tener en cuenta tres espacios: el centro histórico, parte del entorno urbano con mayor grado de identidad; el nuevo núcleo o urbanización del siglo XX, que es la zona que rodea al centro histórico; y los alrededores, como zona que sustenta y posibilita la existencia de la ciudad. Sobre estas zonas influyen, dependiendo de la temporada turística en la que nos encontremos, cuatro aspectos humanos: la densidad demográfica, las consecuencias económicas de esas repercusiones demográficas, las consecuencias sociológicas sobre la población del lugar y la identidad o patrimonio cultural de la zona. Las soluciones deben buscarse en el uso más equilibrado del conjunto de la ciudad. COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil. “Resumen del informe sobre las ciudades europeas sostenibles del Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano”. Marzo de 1996. <http://europa.eu.int/comm/environment/urban/exsum-es.pdf>. Pag. 16.

⁹⁶ La diferencia entre el funcionamiento de los sistemas natural y urbano radica en la dependencia de este último de la importación de recursos naturales y energía y la exportación de residuos y contaminación hacia las zonas circundantes. En lugar de constituir sistemas cerrados, en los que los recursos naturales se utilizan económicamente para generar energía y todos los materiales no utilizados son reutilizados, reciclados o transformados para su reincorporación al proceso de circulación, las ciudades son sistemas abiertos altamente dependientes. Al depender de las zonas circundantes para el abastecimiento de recursos naturales y energía, así como para la evacuación de residuos, las ciudades imponen a estas zonas sus problemas. El agotamiento de los recursos naturales, la contaminación y el deterioro ambiental, con sus correspondientes repercusiones sociales, económicas y ambientales, afectan tanto a la población rural como a los propios sistemas urbanos. Un funcionamiento más sostenible de los sistemas urbanos requiere el impulso de una gestión urbana que aprenda de las lecciones que puede dar la naturaleza en materia de gestión ecológica y económica de flujos. Debe adoptarse en el seno de las ciudades una estrategia integrada de cierre de los ciclos de recursos naturales, energía y residuos. Los objetivos de esta estrategia han de incluir: minimizar el consumo de recursos naturales, sobre todo los no renovables y de renovación lenta; minimizar la producción de residuos mediante la reutilización y el reciclado siempre que sea posible; minimizar la contaminación atmosférica, del suelo y de las aguas; e incrementar la proporción de espacios naturales y biodiversidad en las ciudades. Estos objetivos suelen ser más fáciles de lograr a

necesario reconsiderar objetivos políticos como el de libre comercio, pues las ciudades no podrán seguir diferentes caminos si el sistema socioeconómico es demasiado abierto, si su poder está restringido arbitrariamente o si las políticas a otros niveles interfieren con las medidas municipales⁹⁷. Quizá pudiera ser interesante esta experimentación, pero se antoja verdaderamente complicado el renunciar a logros de la Comunidad que tanto han costado y que, además en este caso, daría lugar a la destrucción de uno de los pilares básicos de la construcción europea.

Cada ciudad tiene sus características especiales, es una y única y, por tanto, le resultarán más apropiados determinados instrumentos, pero todos ellos juntos ofrecen un conjunto muy prometedor de planteamientos de la gestión sostenible del medio ambiente urbano.

Existen una serie de estrategias de gestión, definidas en el informe, para la consecución de la sostenibilidad de la ciudad en su conjunto, pero también se propone el objetivo de estudiar la aplicación de ese planteamiento a menor escala, en una serie de áreas de actuación de importancia clave y facilitar, asimismo, la conexión de unas áreas con otras.

pequeña escala, por lo que los ciclos ecológicos locales pueden ser idóneos para introducir políticas más sostenibles en los sistemas urbanos. Sin embargo, el nivel adecuado para el cierre idóneo de los ciclos no es siempre el mismo, sino que puede ser el local, el regional o el barrio en función de las circunstancias. Debe adoptarse en el seno de las ciudades una estrategia integrada de cierre de los ciclos de recursos naturales, energía y residuos. Los objetivos de esta estrategia han de incluir: minimizar el consumo de recursos naturales, sobre todo los no renovables y de renovación lenta; minimizar la producción de residuos mediante la reutilización y el reciclado siempre que sea posible; minimizar la contaminación atmosférica, del suelo y de las aguas; e incrementar la proporción de espacios naturales y biodiversidad en las ciudades. Estos objetivos suelen ser más fáciles de lograr a pequeña escala, por lo que los ciclos ecológicos locales pueden ser idóneos para introducir políticas más sostenibles en los sistemas urbanos. Sin embargo, el nivel adecuado para el cierre idóneo de los ciclos no es siempre el mismo, sino que puede ser el local, el regional o el barrio en función de las circunstancias. energía, mayor será la cantidad de residuos acumulados. Debido a esta interrelación, es lógico que varias de las opciones de actuación pertinentes tengan efectos multiplicadores. Por tanto, al abordar un problema específico, las opciones estratégicas pueden resolver simultáneamente uno o varios otros problemas. COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil. "Resumen del informe sobre las ciudades europeas sostenibles del Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano". Marzo de 1996 <http://europa.eu.int/comm/environment/urban/exsum-es.pdf>. Pags. 11 y 12.

⁹⁷ COMISIÓN EUROPEA. Grupo de Expertos sobre el Medio Ambiente Urbano. Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil. "Ciudades Europeas Sostenibles. Informe". Bruselas, Marzo 1996. <http://europa.eu.int/comm/environment/urban/rport-es.pdf>. Pag. 112.

En todo caso, el proyecto de Ciudades Sostenibles implica creatividad y cambio. Pone en duda la manera tradicional de actuar de las autoridades gubernamentales y busca nuevas capacidades y relaciones institucionales y organizativas. Este informe, con sus recomendaciones, es una contribución a ese proceso dinámico que se perfecciona y consolida el proyecto de ciudades sostenibles de cara al futuro⁹⁸.

Su principal aportación se refiere a la determinación de los *principios del desarrollo sostenible* y de los mecanismos necesarios para lograrlos no sólo en las ciudades, sino también en todos los asentamientos urbanos sea cual fuere su importancia⁹⁹.

b) **TERRA: las áreas vulnerables**

La pertinencia de las prioridades políticas específicas de la futura Estrategia Territorial Europea fue evaluada con especial éxito a través de la puesta en marcha del *programa TERRA*, iniciado en 1997 al amparo de las medidas innovadoras financiadas en virtud del artículo 10 del Reglamento del FEDER, y concebido como laboratorio destinado a probar nuevos instrumentos y métodos de ordenación territorial¹⁰⁰.

Aunque los ejes principales de prioridades políticas ya eran evidentes, pues el programa TERRA se inspiró en el primer borrador de la Estrategia Territorial Europea, firmado en

⁹⁸ <http://europa.eu.int/comm/environment/urban/short-es.htm>.

⁹⁹ A pesar de su evidente relación, estos principios no son los mismos que los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible definidos también en Hannover, en septiembre de 2000, que son los que se basan en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, en la que se establecen los principios para que las políticas nacionales y europeas pudieran contribuir a una mejor organización territorial de los entonces 22 Estados del Consejo de Europa, y a resolver los problemas territoriales más allá de las fronteras nacionales. Por tanto, el espíritu es el mismo, y también su finalidad última, que es la cohesión de las regiones en Europa a través del desarrollo sostenible, pero si bien los principios del Llamamiento de Hannover parten de las ciudades, los definidos por la CEMAT, como ya se vio, parte de una visión más amplia, que tiene en cuenta no sólo los sistemas urbanos, sino otras zonas del territorio estructuralmente débiles o especialmente frágiles.

¹⁰⁰ Toda la información sobre este Programa se encuentra recogida en el documento "TERRA, un laboratorio experimental de ordenación territorial", publicado en la página web http://europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/terra/expplan/terra_es.pdf.

Noordwijk en 1997, hecho lógico en la medida en que sus propuestas esenciales eran coincidentes, TERRA estaba dirigido específicamente a la aplicación de criterios de desarrollo sostenible en *áreas vulnerables o amenazadas*.

Teniendo en cuenta que la incorporación de los elementos de política regional del documento de la Estrategia Territorial Europea al programa TERRA discurrió en paralelo a los avances de los mismos, resulta de especial interés el análisis de este último para la mejor y más completa comprensión del que, posteriormente y en este mismo Capítulo, se realizará de aquél.

1) Formación del documento:

El año 1998 fue el verdadero comienzo de los proyectos TERRA¹⁰¹. Todos los participantes de los 15 proyectos piloto fueron invitados a participar en la que sería la Primera Reunión Anual, organizada por la Comisión Europea en Nápoles (Italia), los días 4, 5 y 6 de noviembre de 1998, tras el primer año de experiencias adquiridas.

En la reunión de Nápoles, se hizo hincapié en la experiencia adquirida y en la transferencia directa de métodos de trabajo entre las distintas redes de proyectos, lo que permitió a las autoridades locales y regionales conocer, por primera vez, cada área de trabajo como parte de la red y cada estrategia específica como integrante de una más amplia. Las principales contribuciones presentadas en esta reunión reforzaron los objetivos del programa TERRA a través de la promoción de la transferencia de métodos y soluciones para la resolución de dificultades compartidas; la ampliación de la imagen exterior de la red de proyectos; la comparación de los avances de los proyectos, contribuyendo positivamente en el avance de los menos avanzados; y, finalmente, la posibilidad de celebrar reuniones horizontales entre los diferentes proyectos, a través de

¹⁰¹ Para conocer el listado de los informes presentados a lo largo del proceso e elaboración del informe definitivo de TERRA, *vid:* http://www.europa.eu.int/regional_policy/innovation/innovating/terra/main/results.html.

grupos de trabajo establecidos en función de las actividades o de las posibilidades de transferencia de métodos entre las redes.

Al año siguiente, durante los días 27, 28 y 29 de junio de 1999, tuvo lugar en *Pori* (Finlandia), la Segunda Reunión Anual del programa TERRA, bajo el título “*Mid-term experiences and Results*”. En esta reunión, como los proyectos habían alcanzado ya la fase de desarrollo, se pasó de la transferencia directa de resultados al análisis de las experiencias. Los resultados intermedios de los proyectos se presentaron de conformidad con los criterios y objetivos de la ETE, esto es: la cooperación entre ciudades y zonas rurales; la igualdad de acceso a las infraestructuras y a los conocimientos; y la gestión prudente del patrimonio natural y cultural¹⁰².

En ambas reuniones se alcanzaron, por tanto, conclusiones sobre los avances de los proyectos en relación con la ETE en tres niveles complementarios: 1) la madurez de los proyectos y la comparación con sus objetivos iniciales y con los del programa; 2) la comprensión de los objetivos políticos de la ETE y su inclusión en los métodos de trabajo; y 3) la aportación, en forma de experiencias que pudieran servir de ejemplo, de los objetivos políticos de la ETE, en la medida en que se aplicaron a otros contextos geográficos o pudieran promover futuras versiones de ésta¹⁰³.

La última y definitiva reunión sobre el programa TERRA, al menos hasta la fecha, tuvo lugar en *Bruselas* (Bélgica), en mayo de 2000, en la que se presentaron dos informes: 1) “*Competitividad y Cohesión Territorial: experiencias que pueden derivarse del proyecto Duero-Duoro*”, para contribuir al refuerzo de los factores de competitividad y

¹⁰² D. Rudolf Niessler, Jefe de Unidad de la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea, señaló que si bien la primera reunión de Nápoles del programa TERRA sirvió para presentar los proyectos y para introducir las regiones, la segunda de *Pori* profundizó en los trabajos dirigidos hacia la explicación de los objetivos de la ordenación del territorio, y hacia las herramientas de apoyo de los objetivos regionales. COMISIÓN EUROPEA. “TERRA, Second annual meeting. Mid-term experiences and Results”, 27, 28 & 29 June 1999. Pori, Finland. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/terra/pdf/pori.pdf.

¹⁰³ “TERRA, un laboratorio experimental de ordenación territorial”. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/terra/expplan/terra_es.pdf. Pag. 13.

cohesión territorial en un espacio periférico ubicado en el sur de la Europa comunitaria¹⁰⁴; y 2) “*Resultados del estudio sobre el proceso de construcción de la asociación en el programa TERRA (Results of the partners’ survey on the partnership building process in the TERRA programme)*”, en el que se define el concepto de Asociación y los socios, para establecer entre éstos el porcentaje de apoyo requerido para desarrollar las propuestas de TERRA¹⁰⁵.

¹⁰⁴ En efecto, desde un punto de vista funcional, la concepción y estructura del proyecto responde a los esquemas multisectoriales característicos de los procesos de ordenación territorial, de forma que es el territorio de la Región Fluvial del Duero-Douro el “soporte” horizontal en el que ha de darse coherencia a las distintas políticas sectoriales -infraestructuras, redes urbanas, desarrollo rural, medio ambiente, patrimonio cultural que se ejecutan en este espacio interregional. La concepción funcional del proyecto parte del enfoque multisectorial, a través del análisis de la incidencia territorial de las intervenciones sectoriales y su necesaria concertación en un Programa de Acción Territorial concebido bajo parámetros de coordinación institucional y sostenibilidad en las acciones planteadas. Adicionalmente, el proyecto incorpora un carácter transnacional-interregional que comporta una visión unitaria de la Región Fluvial como nueva unidad de planificación espacial, de desarrollo y de cooperación en la Península Ibérica, con voluntad de constituirse en eje articulador del desarrollo regional. Desde el punto de vista instrumental, la concepción del proyecto se ha vinculado a los progresos metodológicos acaecidos desde la inicial Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT), hasta la actual Estrategia Territorial Europea (ETE) que identifica tres factores básicos para el refuerzo de la competitividad y cohesión del territorio: desarrollo de un sistema urbano policéntrico y equilibrado capaz de establecer nuevas relaciones funcionales entre el campo y la ciudad acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento desarrollo sostenible del patrimonio natural y cultural. Así, el proyecto se ha estructurado en seis Áreas de Trabajo - Infraestructuras de Transporte, Red de Asentamientos, Ordenación de Recursos Naturales, Patrimonio Cultural, Tejido Productivo y Colaboración Institucional - que cubren los factores de competitividad y cohesión identificados en la ETE y que garantizan un reconocimiento exhaustivo multilateral de las intervenciones con incidencia en la Región Fluvial. Finalmente, desde el punto de vista institucional, el proyecto fue también concebido desde una óptica plural, incorporando en su gestión y desarrollo a las autoridades locales y regionales con competencia en ordenación del territorio, de forma que se dispusiera de un amplio abanico de instituciones binacionales que pudieran respaldar las directrices de intervención generadas en los diferentes ámbitos. El desarrollo del proyecto ha significado la incorporación de nuevas instituciones con competencias específicas en la gestión de los espacios naturales, recursos hídricos y turismo rural, todos ellos vectores determinantes para trazar una estrategia de desarrollo sostenible en un espacio con las características del Duero/Douro. En este marco conceptual la experiencia del proyecto Duero/Douro, dentro del Programa TERRA, es muy positiva, no ya sólo por la oportunidad que brinda para el establecimiento de nuevas relaciones intercomunitarias con autoridades locales y regionales de muy diferentes confines; sino, especialmente, por su contribución para identificar y establecer las acciones estructurantes que, desde una perspectiva de desarrollo territorial interregional, pueden consolidar opciones estratégicas basadas en el refuerzo de factores de integración y competitividad territorial al servicio de una mayor cohesión económica y social. Por ello, desde la modesta experiencia de nuestro proyecto Duero/Douro, pensamos que podemos contribuir al debate metodológico planteado acerca de los factores de competitividad y cohesión territorial impulsados por el Programa TERRA como conjunto de proyectos piloto de ordenación de espacios frágiles. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/terra/pdf/duro.pdf. Pags. 1y 2.

¹⁰⁵ O’Gallachoir, F. (SRUNA project). “*Results of the partners’ survey on the partnership building process in the TERRA Programme*”. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/terra/pdf/wp.pdf.

Además, se presentó la última versión del programa TERRA, titulado “*TERRA: un laboratorio experimental de ordenación territorial*”¹⁰⁶, en el que se muestran los resultados obtenidos en el desarrollo del programa, presentando los 15 proyectos, y se analizan las relaciones de este programa y la ETE.

2) *Desarrollo sostenible de las áreas vulnerables:*

La elaboración y realización de la ETE y la ejecución de los proyectos de TERRA, como ya se ha dicho, siguieron trayectorias paralelas. TERRA fue concebida como una red en la que todos los proyectos y socios individuales estuvieron influidos por la ETE, lo cual resultó ser beneficioso para ambos¹⁰⁷: por un lado, la gestión del programa TERRA como una red de proyectos enmarcados en la ETE supuso un elemento integrador del mismo, pero por otro lado, la ejecución de los proyectos de TERRA mostró las dificultades señaladas por los postulados de la ETE, especialmente las relativas al establecimiento de redes debidas a la variedad de culturas, las que se refieren a la implantación de planteamientos multisectoriales para afrontar los problemas, y a la necesidad de establecer una comunicación ágil y de coordinar la transferencia de resultados de forma paralela a la propia evolución de los proyectos.

A pesar de estas sincronías, los proyectos de TERRA estaban dirigidos específicamente, y como ya se señaló más arriba, a la aplicación de criterios de desarrollo sostenible en *áreas vulnerables o amenazadas* de la Unión Europea en razón de sus características territoriales y, por consiguiente, más adecuadas para el desarrollo de una estrategia territorial integrada¹⁰⁸. Para ello, el programa se concibió como una red de proyectos

¹⁰⁶ “TERRA, un laboratorio experimental de ordenación territorial”. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/terra/expplan/terra_es.pdf y What’s new on this site? . http://europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/terra/main/new.html.

¹⁰⁸ Por lo general, a pesar de la diversidad de proyectos, que abarcaban desde una ordenación territorial amplia al desarrollo operativo de objetivos específicos como parte de estrategias territoriales más ambiciosas, los proyectos TERRA pusieron de manifiesto: 1) que las opciones políticas de la ETE también fueron válidas a nivel local. La ordenación territorial es un proceso que asocia a los habitantes y agentes sociales con su territorio a escalas y niveles diferentes y sucesivos que pueden identificar y sobre los que pueden actuar; 2) la necesidad de adoptar una perspectiva global más abierta al exterior en el

que representaran los diferentes contextos geográficos, temas, condiciones administrativas y estructuras de ordenación y en los que se trataran cuestiones específicas de la ordenación territorial, especialmente en las regiones del objetivo nº 1, tales como las zonas costeras, las cuencas fluviales, las zonas rurales de difícil acceso, las zonas que sufren la erosión, y las zonas con un patrimonio natural y cultural en peligro¹⁰⁹.

proyecto final del documento sobre la ETE surgió de la experiencia local. Las regiones pueden identificar mejor las ventajas comparativas basadas en sus puntos fuertes si éstos contribuyen a mejorar su competitividad en una economía global; y 3) los proyectos TERRA demostraron la necesidad de alcanzar los objetivos medioambientales y de proteger los activos naturales y culturales a través de una acción sostenible. “TERRA, un laboratorio experimental de ordenación territorial”. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/terra/expplan/terra_es.pdf. Pag. 18.

¹⁰⁹ Los proyectos incluyeron una amplia serie de acciones en las tres áreas prioritarias de la ETE: 1) *desarrollo policéntrico y equilibrado, así como el establecimiento de una nueva relación entre las zonas urbanas y rurales bajo múltiples formas*: a) en relación con los problemas urbanos, las “ciudades puerta” de la red POSIDONIA (los cinco socios de esta red son Atenas, Taranto, Palermo, Nápoles y Barcelona), con el objetivo de superar el conflicto entre las funciones portuarias y las prioridades urbanas; b) en esta misma red, los socios de las grandes ciudades mediterráneas intentaron alcanzar un equilibrio entre las exigencias de crecimiento intensificadas por sus funciones de “puerta” y la necesidad de proteger y destacar sus activos naturales y culturales; y c) los esfuerzos para contener el crecimiento en áreas sometidas a presión, distribuyéndola de forma más sostenible en las regiones interiores menos desarrolladas, continuaron al amparo de CONCERCOST y LORE; d) varios proyectos relativos al establecimiento de un sistema sostenible de asentamientos rurales, con servicios complementarios y oportunidades de empleo, con infraestructuras adecuadas para superar el aislamiento y las deficiencias estructurales (CONCERCOST); e) de la misma forma, en un contexto transfronterizo, una zona de pesca fluvial en el proyecto DUERO-DOURO, fue el objeto de una estrategia de desarrollo integrado; f) la integración urbana y rural se plasmó en muchos proyectos, tales como GEOPLANTOUR, especialmente en aquellas áreas en las que las zonas rurales y la economía rural desempeñan una importante función en la competitividad de la región; g) una ordenación territorial integrada en una vasta área metropolitana fronteriza situada en el corazón de Europa fue el objetivo del proyecto GROOTSTAD, a través de cual se demostró la posición privilegiada de las zonas transfronterizas como laboratorio para establecer mecanismos voluntarios, frente a la falta o al lento desarrollo de las estructuras obligatorias; h) una red de ciudades y municipios enfrentados al declive económico y demográfico cooperaron para aumentar su competitividad a través de un planteamiento común basado en principios de desarrollo sostenible (SDTP); e i) una gran ciudad de crecimiento se acercó a una ordenación territorial compatible con el medio ambiente a través de una serie de proyectos piloto en los que se analizaban las posibilidades de ocio sostenible en áreas naturales cercanas, mediante un proceso de participación local ascendente; 2) *acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento*: a) red EUROGISE, que trata las tecnologías de las información mejorando la utilización del Sistema de Información Geográfica (SIG) con fines de ordenación territorial y la integración de los distintos sistemas y bases de datos; b) el proyecto POSIDONIA, que se dirigió a crear un sistema especializado e intermodal de puertos complementarios en el Mediterráneo, que, sin embargo, trascendía la competencia de las entidades locales; y c) otros proyectos, como las redes CONCERCOST, ALBA-TER/AVE, GROOTSTAD y DUERO-DOURO, que tuvieron por objetivo mejorar el acceso a las infraestructuras, especialmente en zonas remotas y transfronterizas, a través de una ordenación adecuada y de la integración de los planes locales en las prioridades regionales y nacionales; y 3) *gestión sostenible de los activos naturales y culturales* como medio para mejorar la competitividad de las regiones: a) en las zonas rurales remotas, la diversificación de las actividades, el desarrollo de productos especializados de calidad y de productos ecológicos y agrícolas específicos de la región, junto con la promoción del turismo rural, fueron los objetivos de una

3) *Una visión de conjunto del territorio europeo:*

A través del programa TERRA se pretendió generar un efecto multiplicador que fuera más allá de sus propios recursos limitados, generando conceptos y técnicas de ordenación territorial válidos para toda la Unión Europea. En tal sentido, el nuevo modelo de ordenación territorial propuesto desde este programa pretende ir más allá del establecimiento de un estatuto normativo de “dirección y control” que establezca las reglas del juego. Por ello, sin duda alguna, la mayor aportación del programa fue *dejar de presentar la ordenación territorial europea como la suma de los distintos enfoques nacionales, regionales o locales, para pasar a considerarla como el resultado de la integración de estos distintos planteamientos en una visión de conjunto del territorio europeo, basándose en los principales puntos de acuerdo y en la diversidad y características específicas del mismo.*

El éxito de este programa ha dado lugar a que en la Unión Europea comiencen a asentarse una serie de criterios y opciones políticas orientados hacia este nuevo planteamiento de la ordenación territorio que propone, de tal forma que:

serie de proyectos, tales como GEOPLANTOUR, formado por una red de dos municipios de Grecia y Alemania para corregir las desigualdades a través de principios de desarrollo sostenible y de un planteamiento político integrado. El objetivo de proyecto fue aumentar la competitividad de la zona basándose en el turismo, la agricultura biológica y la ordenación territorial y el uso del suelo, aplicando la tecnología SIG; b) algunos proyectos funcionaron como redes para gestionar y promover conjuntamente recursos territoriales comunes: VEV aunó esfuerzos para mejorar la gestión, la explotación concertada y la promoción de los canales históricos, y TERRA INCÓGNITA creó una red para integrar la gestión del patrimonio cultural en las estrategias de desarrollo territorial; c) en otros proyectos se optó por la diversificación de los recursos turísticos regionales mediante la promoción de aspectos hasta entonces ignorados, como zonas de interés cultural, senderos de montaña, paisajes naturales, etc; y d) el proyecto SRUNA tuvo por objetivo la gestión sostenible de los activos naturales cercanos a los centros metropolitanos y su utilización con fines recreativos. Especial atención concedió el programa a los *recursos costeros*: 1) en relación con las áreas sometidas a fuertes presiones de desarrollo urbanístico por el aumento del turismo o del número de alojamientos para las vacaciones, el programa diferenció entre las zonas del norte, que atraen principalmente turismo local, de las del sur, que han sufrido las presiones de un turismo internacional, como son los casos de Creta en el proyecto DIAS; Kavala y Faro en TERRA CZM; e Ipiro en COASTLINK. En estos casos fueron necesarias medidas intensivas de protección de los recursos costeros así como del valor e identidad del paisaje; 2) las áreas de tierras húmedas ecosistemas costeros requirieron medidas de protección especiales y una gestión integrada de cuencas más extensas; y 3) las zonas urbanas costeras en las que se buscó un equilibrio entre las cuestiones urbanas, su función como “ciudades puerta” orientadas al exterior, las necesidades locales y la conservación del medio ambiente. “TERRA, un laboratorio experimental de ordenación territorial”. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/terra/expplan/terra_es.pdf. Pags. 14 y ss.

- 1) La ordenación del territorio no ha de entenderse únicamente como un instrumento legal o plan de inversión pública, sino como un *mecanismo de intervención en un territorio* concreto en tanto que herramienta operativa y programática para la elaboración de políticas públicas y de estrategias de inversión privadas e iniciativas locales.
- 2) El *papel de las administraciones locales* en la elaboración y ejecución de la ordenación habrá de ser activo pues en una perspectiva territorial integrada, la cohesión debe tener en cuenta las oportunidades de desarrollo de la región de que se trate¹¹⁰.
- 3) La *cooperación horizontal* entre ciudades y regiones adopta una función predominante en la ordenación territorial moderna, conforme va aumentando la dependencia vertical y jerárquica entre los territorios como consecuencia de la globalización. A través de los mecanismos de solidaridad y cooperación europeas no sólo se consigue un crecimiento comunitario más elevado, sino también el aumento de la competitividad de Europa en su conjunto.
- 4) El concepto de *desarrollo sostenible* se consolida como elemento fundamental en la ordenación del territorio ya que incorpora objetivos a largo plazo e integra los aspectos sociales y medioambientales en las consideraciones económicas.
- 5) La ordenación del territorio se vincula directamente al concepto de *ordenación estratégica*, tanto en relación con sus objetivos a medio y largo plazo, como en

¹¹⁰ Ha de tenerse presente que la reducción gradual de las disparidades regionales como consecuencia de la constante mejora de la política regional, la conservación sostenible y la valorización de la diversidad de las características propias de cada región fomentan la cohesión social y económica pero al mismo tiempo, incrementan la competitividad de Europa en su conjunto. En este escenario, la salvaguarda y promoción de la diversidad de las regiones queda en manos principalmente de las agentes regionales y locales. Además, el éxito de las empresas sigue dependiendo de algunas características locales específicas, tales como las infraestructuras económicas, sociales y tecnológicas, la cualificación de los recursos humanos, la existencia de instituciones flexibles y eficaces y la calidad de vida, que no pueden promoverse desde las instancias superiores y que exigen una sociedad local alerta y participativa. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/terra/expplan/terra_es.pdf. Pags. 22 y ss.

lo que a la participación de los agentes locales y la coordinación de las iniciativas se refiere. El nuevo modelo de ordenación estratégica proporciona una visión global de los aspectos territoriales en los que, además, se compromete la sociedad en su conjunto. Ambas condiciones, visión global y movilización social, remiten a una nueva dinámica social superadora del enfoque de la ordenación del territorio estrictamente reglamentario.

Estas estrategias territoriales se proyectan, por lo tanto, hacia dos niveles compatibles: 1) *nivel local*, en el que los proyectos se concentraron fundamentalmente en la integración horizontal a través de la dinámica social del territorio y la cooperación local; y 2) *nivel global* en el que los proyectos se relacionaron principalmente con la integración vertical, reflejada en planes y estrategia más amplios¹¹¹.

El planteamiento estratégico propuesto por TERRA está condicionado por: a) la adopción de un punto de vista “estratégico” que favorece la detención y regulación de los procesos más pertinentes e innovadores de una política de reestructuración regional; b) la definición clara de los objetivos perseguidos y de las cuestiones que deben delegarse a otras instancias del gobierno regional; c) un planteamiento global que contribuya a la comprensión de la diversidad de cada región y al tiempo supere las concepciones tradicionales de la ordenación del territorio en tanto que simple superposición de programas sectoriales; y d) la concertación tanto de los distintos niveles del gobierno de una región, como entre la administración pública y el ciudadano.

¹¹¹ Con los programas de TERRA se demostró la validez de ambos enfoques, local y global. Efectivamente, algunas opciones políticas de la ETE estaban más relacionadas con objetivos operativos específicos, mientras que otras se referían más directamente a la elaboración de estrategias territoriales más amplias. “TERRA, un laboratorio experimental de ordenación territorial”. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/terra/expplan/terra_es.pdf. Pag. 19.

En cualquier caso, la experiencia de TERRA contribuyó a difundir la ordenación territorial entendida en un contexto europeo, analizando sus dificultades y posibilidades de promoción en contextos culturales e institucionales más amplios que los hasta entonces planteados. Aunque este programa supuso una pequeña contribución para las buenas prácticas en la ordenación del territorio, se trató del más importante acercamiento a la realidad de los ciudadanos de Europa, en los niveles regional y local, así como a la diversidad que esta realidad representa¹¹².

c) Gestión Integrada de las Zonas Costeras

Un espacio especialmente necesitado de una gestión integrada es el costero, que cada aproximándose cada vez más a la ordenación del territorio. De todos es conocida la importancia de los espacios frontera por la multitud de fenómenos interactivos que se generan en ellos. El litoral constituye un territorio interfase entre el medio aéreo, el medio terrestre y subterráneo y el medio marino y submarino. En esta interfase se produce, posiblemente, la mayor dinámica tanto natural como humana que existe sobre el medio ambiente de nuestro planeta, de modo que los ritmos de cambio a los que se ve sometido superan, con mucho, a los que sufren otros espacios. Por otra parte, la capacidad para la producción de recursos naturales y las posibilidades de explotación humana de los territorios costeros encuentran día a día nuevas perspectivas que, no obstante, se enfrentan al grave problema, con el desarrollo, de actuaciones que irracionalmente pueden provocar un agotamiento de estos recursos.

La extremada importancia de este espacio contrasta con la escasez de informaciones referidas a todos los aspectos que en él intervienen y que, en la realidad territorial, aparecen entrelazados por múltiples relaciones. Las peculiaridades de este medio obligan a un análisis pluridisciplinar que pueda permitir abordar el Programa de

¹¹² http://europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/terra/pdf/pori.pdf. Pag. 7.

Acciones Prioritarias señaladas en la *Carta Europea del Litoral* (CEL)¹¹³ de 1981, tal y como se indicó en el Capítulo I, y que se resumen en: 1) fomentar el conocimiento del litoral mediante la realización de cartografías ecológicas; 2) establecer inventarios actualizados de su situación; 3) realizar una política de desarrollo integrado de las actividades litorales, considerando especialmente la aplicación de estudios de impacto ambiental; y 4) facilitar la homologación de reglamentaciones relativas al litoral entre distintas administraciones¹¹⁴.

Por tanto, el objetivo de la CEL era la salvaguarda y a valorización del litoral europeo a través de una *acción coordinada* de las Instituciones europeas, nacionales, regionales y locales competentes promoviendo el desarrollo regional a partir de las actividades litorales creadoras de empleo y de ingresos, en el marco del mercado común; asegurando la protección de las zonas costeras frente a los riesgos crecientes de destrucción ecológica y estética; y, especialmente, conciliando ambas exigencias en el espacio sensible y limitado de las zonas litorales. Tal acción coordinada, debido a la escala y a la rapidez de los fenómenos de evolución observados, debía realizarse, tal y como señala la Carta, de manera vigorosa y coordinada a nivel europeo, en tanto que *“organizar implica la Ordenación no sólo del espacio litoral, sino también de la reglamentación, la gestión y de manera global, todo lo que permite la evolución del litoral (...)”*¹¹⁵:

Esa acción global pretendía incrementar la solidaridad activa de los diferentes países en torno a siete temas principales: *el conocimiento, la información, la planificación, la reglamentación, la coordinación, la financiación y el control*, tal y como fueron

¹¹³ CONFERENCIA DE LAS REGIONES PERIFÉRICAS MARÍTIMAS DE LA C.E. "Carta Europea del Litoral. Resumen". Votada por unanimidad en la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de Khandia (Creta), en octubre de 1981. Ratificada por el Parlamento Europeo en junio de 1992. Fuente: Centro de Documentación Europeo de la Universidad Carlos III de Madrid.

¹¹⁴ BARRAGÁN RICO, J. A. y ZOIDO NARANJO, F. JUNTA DE ANDALUCÍA. "Prólogo". http://www.cma.junta-andalucia.es/documentos_tecnicos/mapa_fisiografico/prologo.pdf.

¹¹⁵ CONFERENCIA DE LAS REGIONES PERIFÉRICAS MERÍTIMAS DE LA C.E. "Carta Europea del Litoral. Resumen". Votada por unanimidad en la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de Khandia (Creta), en octubre de 1981. *op.cit.* Pag. 2.

desarrollados en el informe titulado “La ordenación integrada del litoral”, publicado en 1978 por el Servicio de Medio Ambiente de la Comisión Europea¹¹⁶.

Desde finales de los años ochenta, la Comunidad internacional ha tomado mayor conciencia de la importancia de las zonas costeras en Europa no solo desde el punto de vista medioambiental, sino también económico, social, cultural y de recreo, hecho que, como se ha visto, también ha tenido plasmación en los documentos analizados hasta el momento¹¹⁷. En este sentido, la Comisión ha señalado recientemente, que esa importancia es, además, *estratégica* para todos los europeo, pues tales enclaves constituyen el hogar de un amplio porcentaje de ciudadanos, una fuente importante de alimentos y de materias primas, un eslabón vital para el transporte y el comercio, la

¹¹⁶ CONFERENCIA DE LAS REGIONES PERIFÉRICAS MERÍTIMAS DE LA C.E. “Carta Europea del Litoral. Resumen”. Votada por unanimidad en la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de Khandia (Creta), en octubre de 1981. *op.cit.* Pag. 2.

¹¹⁷ Antes de esto, en EEUU, se elaboró la Ley de Manejo de las Zonas Costeras (*Coastal Zone Management Act –CZMA-* de 1972. http://www.ocrm.nos.noaa.gov/czm_act.html), a través de la cual se aprobó el Programa sobre las Zonas Costeras (*Coastal Zone Management Program*), que supuso un acuerdo entre la federación y los Estados como base para la protección, restablecimiento y desarrollo de las comunidades y de los recursos costeros más importantes de la nación. A diferencia de los programas dirigidos hacia la consecución de un único objetivo, el Programa sobre las Zonas Costeras se centró en la complejidad de la resolución de los problemas de las costas, zonas cuyos recursos están generalmente bajo una gran presión., a través de un enfoque global de los problemas, fomentando acuerdos entre los gobiernos de la Federación, estatales y locales, para fortalecer las capacidades de cada uno de ellos. El Marco Estratégico de este Programa se organizó entorno a tres temas principales: 1) *Sostenimiento de las comunidades costeras*, mediante la reducción de los peligros que las amenazan, el desarrollo y la revitalización de los puertos bahías, marinas y las zonas urbanizadas, facilitando el acceso público a las costas, suministrando emplazamientos adecuados para los diferentes usos, y preservando las características históricas, culturales, naturales y estéticas de cada zona costera; 2) *Sostenimiento de los ecosistemas costeros*, a través de la protección, restauración y refuerzo de las zonas costeras y de sus hábitats, y mediante la conservación y mejora de la calidad de las aguas; 3) *Mejora de la eficiencia del gobierno de las zonas costeras*, asegurando la coherencia de las políticas federales y estatales, simplificando los procedimientos para el otorgamiento de los permisos, considerando los intereses nacionales en las zonas costeras y fomentando la participación del público y de las autoridades locales. THE COASTAL PROGRAMS DIVISION AND THE COASTAL STATES, TERRITORIES AND COMMONWEALTHS. U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE. “Sustaining America’s. A strategic framework for the Coastal Communities. Coastal Zone Management Program and Resources”. National Oceanic and Atmospheric Administration. National Ocean Service. Office of Ocean and Coastal Resource Management. Pags. 2 y ss. http://www.ocrm.nos.noaa.gov/pdf/strat_plan_99.pdf.

ubicación de algunos de nuestros hábitats mas valiosos y el destino favorito para nuestro tiempo de ocio¹¹⁸.

A partir de lo anterior, los graves problemas a los que se enfrentan las zonas costeras relativos a la destrucción de su hábitat, a la contaminación del agua, a la erosión de la costa y al agotamiento de los recursos, entre ellos, el relativo al espacio, que afectan a toda Europa sin excepción, han llevado a las instituciones europeas a plantear una *actuación integrada a escala europea*¹¹⁹, y que resulta de gran interés de cara al análisis posterior de una eventual Estrategia Europea de Planificación del Territorio.

Desde 1996, la Comunidad Europea ha estado trabajando para identificar y proponer medidas destinadas a detener y remediar el deterioro de los recursos medioambientales, socio-económicos y culturales de las zonas costeras, así como a mejorar su situación global.

A partir de entonces y hasta 1999, la Comisión puso en marcha un *Programa de demostración* sobre ordenación integrada de las zonas costeras de Europa¹²⁰, con el fin de fomentar su desarrollo sostenible, a través de una serie de propuestas sobre posibles

¹¹⁸ COMISION EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa*. Bruselas, 27/9/2000. COM (2000) 547 final. Pag. 2.

¹¹⁹ Tres razones justifican el interés de la Unión Europea por el futuro de las zonas conteras: 1) la existencia de problemas de alcance europeo que no pueden ser tratado por los Estados miembros de forma aislada (patrimonio natural y cultural común, transferencia de contaminantes y sedimentos, flujos turísticos, seguridad marítima); 2) la influencia de las políticas y las actuaciones de la Unión sobre la evolución de las zonas costeras (política regional, transporte, pesca, medio ambiente, agricultura, energía, industria, turismo en especial); y 3) la necesidad de un intercambio de experiencias y conocimientos prácticos en un ámbito en el que los éxitos no son todavía muy frecuentes y en el que existe una fuerte demanda pública y política para la preservación de las zonas costeras y su desarrollo sostenible. COMISIÓN EUROPEA. "Para una mejor gestión de los recursos del litoral. Un programa europeo para la ordenación integrada de las zonas costeras". Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1997. Pag. 15.

¹²⁰ Para una información detallada sobre este programa, *vid.* GRUPO DE EXPERTOS TEMÁTICOS DEL PROGRAMA DEMOSTRACIÓN. "Lecciones del Programa Demostración de la Comunidad Europea sobre la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC)". <http://www.gizc.com/pdf/les/ESLeccion.pdf>.

medidas complementarias que pudieran aplicarse de forma concreta, no solo escala europea, sino también en los demás niveles de gobierno que se estimaran oportunos.

El Programa tenía la intención de liderar un consenso en lo que se refiere a las medidas necesarias para estimular la GIZC en Europa. Los expertos y científicos de la Unión Europea intentaban demostrar las condiciones necesarias para el éxito de la gestión integrada en varias regiones costeras europeas¹²¹. Las lecciones y principios obtenidos de la experiencia del programa desarrollado, fueron presentados en dos documentos publicados en abril de 1999. Los principales agentes e intereses involucrados en el uso y gestión de las zonas costeras fueron entonces convocados para revisar esos documentos y comentar posibles actuaciones futuras a escala europea, nacional y local.

Esos dos documentos elaborados a partir de las experiencias del Programa de Demostración son los siguientes:

¹²¹ A través del Programa se diseñaron unos 35 proyectos de demostración y 6 estudios temáticos, para facilitar información técnica sobre gestión sostenible de las zonas costeras, así como para estimular un debate entre los diversos actores implicados en el planeamiento, la gestión o el uso de las zonas costeras de Europa. Los 35 proyectos fueron seleccionados por la Comisión para el programa demostración. Cada uno de estos proyectos analizaron el funcionamiento de los procedimientos de gestión y cooperación integrada y su eficacia. Como las áreas de trabajo fueron correspondiendo fundamentalmente a la competencia regional o local, se añadió una dimensión transnacional-Europea, a través de programas INTERREG IIC, que incluyen alguna mención a la gestión de las zonas costeras, contribuyendo así al marco de la GIZC del Programa Demostración. Los programas de INTERREG IIC eran : Baltic Sea Region; North Sea Region; North-West Europe Metropolitan Region; Atlantic Area; The Mediterranean and the French and Italian Alps; & Central and Eastern Mediterranean. Para ver toda esta información con más detalle, *vid.* <http://www.europa.eu.int/comm/environment/iczm/projects.htm>. En todo caso, estos proyectos fueron seleccionados dentro del contexto del instrumento financiero LIFE-Environment y el programa TERRA.

1.c) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa, de 27 de septiembre de 2000¹²²:

La estrategia presentada en este documento propone avanzar en el cumplimiento de los objetivos del Tratado de la Unión Europea en materia de desarrollo sostenible y de integración del medio ambiente en todas las demás políticas comunitarias aplicadas en las zonas costeras significativas e importantes desde un punto de vista estratégico.

El documento analiza, en primer lugar, el reto que supone la gestión de las zonas costeras¹²³, para, a continuación, a través de las conclusiones del Programa de Demostración de la Comisión Europea sobre ordenación integrada de las zonas costeras, y teniendo en cuenta su carácter estratégico para la resolución de los problemas territoriales en Europa, proponer como vía de solución, un enfoque territorial integrado, esto es, una intervención comunitaria.

¹²² En este documento, surgido a partir de los resultados obtenidos en el Programa de demostración de la Comisión Europea sobre ordenación integrada de las zonas costeras y como respuesta a las dos peticiones del Consejo para una estrategia de gestión integrada de las zonas costeras (DOCE n C 135, de 18/5/1994, pag. 2), se presentan una serie de conclusiones y recomendaciones sobre esta cuestión. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa”. Bruselas, 27 de septiembre de 2000. COM (2000) 547 final.

¹²³ Por tratarse de un sistema natural dinámico y complejo, las zonas costeras de Europa se enfrentan a una serie de problemas biofísicos y humanos interdependientes. Los *problemas biofísicos* son los producidos por la erosión, la destrucción del hábitat como consecuencia de una construcción y ordenación territorial mal planificada o de la explotación del mar; la pérdida de la biodiversidad; la contaminación del suelo y de los recursos hídricos; y la escasez de agua. Por otro lado, los *problemas humanos* con los que se enfrentan las zonas costeras, y que agravan los primeros, se refieren al desempleo y la inestabilidad social, producidos por el declive de sectores tradicionales o compatibles con las preocupaciones ambientales; la competencia entre usuarios para la explotación de los recursos; la destrucción del patrimonio cultural y dilución del tejido social por el desarrollo incontrolado, especialmente del turismo; la pérdida de propiedad y de posibilidades de desarrollo ante la erosión de la costa; la pérdida de posibilidades de empleo duradero; y la marginalización y emigración agravadas por la falta de infraestructuras adecuadas. Todo ello viene a demostrar el importante deterioro sufrido por los recursos naturales y la estructura social de muchas zonas costera de Europa, que en muchas ocasiones resulta irreversible. Además, y teniendo en cuenta que las zonas costeras ofrecen importantes funciones para la economía, el transporte, el alojamiento y el ocio, y que todas dependen de sus características físicas, la conservación de estos recursos fundamenta el bienestar y la viabilidad económica de las generaciones actuales y futuras residentes en las zonas costeras, así como de todos los habitantes de la Unión Europea, pues la mayor parte de los europeos tiene algún tipo de vínculo con dichas zonas. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa”. Bruselas, 27 de septiembre de 2000. COM (2000) 547 final. Pags. 5 a 7.

— *Conclusiones del Programa de demostración de la Comisión Europea sobre ordenación integrada de las zonas costeras:*

El Programa de demostración, tal y como anuncio la Comisión, estaba destinado a “*poner de manifiesto las condiciones practicas que deben reunirse para que el desarrollo sostenible sea una realidad en toda la diversidad de situaciones del litoral europeo*”¹²⁴.

Para ello, ha de tenerse en cuenta que las zonas costeras son zonas complejas con múltiples usuarios sobre las que actúan diversos agentes a través de políticas sectoriales que, si carecen de coordinación, pueden resultar contradictorias. De esta forma, la aplicación efectiva de estas políticas a escala comunitaria sólo pueden garantizarse a través de la aplicación a las mismas de un *enfoque territorial integrado*, que defienda las tres dimensiones del desarrollo sostenible: el económico, el ambiental y el sociocultural.

No obstante, las soluciones integradas a los problemas concretos, sólo pueden hallarse y aplicarse a escala local y regional, y a su vez, la integración de las políticas locales y regionales sólo es posible si los niveles superiores de la administración ofrecen un contexto jurídico e institucional integrado y adoptan medidas que permitan una actuación local y regional. Por lo tanto:

- Las *administraciones locales* se hallan en la mejor posición para recopilar información sobre las condiciones locales; hacer participar a las partes interesadas locales; alcanzar consensos o efectuar arbitrajes y garantizar la mejor aplicación practica del enfoque integrado.

- Las *administraciones regionales/ cuencas hidrográficas* , en aquellos países en los que éstas existen, disponen de suficientes competencias para adoptar una decisión

¹²⁴ COMISIÓN EUROPEA. “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras”. COM (511) final. http://www.europa.eu.int/eur-ex/es/search_dpi.html. Pag. 8.

estratégica. Por eso, este nivel resulta interesante para fomentar la *coordinación* entre municipios locales y permite garantizar que las iniciativas locales sean más pluridisciplinarias y se inscriban mejor en un contexto regional. Además, este nivel, junto con el nacional, debe garantizar la *aplicación coordinada de la legislación comunitaria y de la normativa nacional*, así como la *colaboración de los agentes de los países colindantes* para resolver los problemas transfronterizos.

- Las *administraciones nacionales*, deben proporcionar un marco jurídico y normativo adecuado para que la aplicación de la GIZC sea posible en los niveles administrativos inferiores. Asimismo, el gobierno nacional debe marcar la orientación general y contribuir al fomento de actividades coherentes a escala regional y local.

- El *nivel Comunitario* resulta indispensable para resolver, mediante una actuación coordinada a escala comunitaria, los problemas de las zonas costeras que rebasan los límites nacionales.



Con el fin de mejorar las condiciones de las zonas costeras, se debe garantizar que las políticas comunitarias que afectan a las zonas costeras se conciben y se apliquen de forma coherente a escala comunitaria, *mediante una ordenación y gestión integradas a escala local*, lo que sólo podrá conseguirse mediante un esfuerzo específico y coordinado en el que participen todos los niveles de la administración de la Unión Europea¹²⁵.

En este contexto, la Unión Europea debe desempeñar un papel de *liderazgo y orientación*, definiendo un marco que permita la actuación en los demás niveles, a través de la adopción de medias destinadas a: 1) Fomento de la GIZC en los Estados miembros¹²⁶; 2) Compatibilización de las políticas sectoriales de la Unión Europea con

¹²⁵ Tal como indicó el Consejo Europeo en dos Resoluciones, las zonas costeras constituyen una herencia común frágil y vital, y es fundamental salvaguardar su diversidad biológica, el valor de sus paisajes, su calidad ecológica y su capacidad de mantener la vida, la salud, las actividades económicas y el bienestar social (Resolución del Consejo de 25 de febrero de 1992, sobre el futuro de la política comunitaria relativa a las zonas costeras europeas (92/C 59/01), a la que también remite la Resolución del Consejo de 6 de mayo de 1994, sobre una estrategia comunitaria para una gestión integrada de las zonas costeras (94/C 135/02). Por estos motivos, y habida cuenta del principio de subsidiariedad, el Consejo observó la necesidad clara de una estrategia comunitaria para una ordenación y gestión integradas de las zonas costeras, llamamiento que halló eco en el dictamen del Comité de las Regiones sobre el documento "Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras-principios generales y opciones políticas (COM 4-029, de Comité de las Regiones, de 2 de abril de 2000). COMISIÓN EUROPEA. "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia integrada para Europa". Bruselas, 27/9/2000. COM (2000) 547. Pag. 11.

¹²⁶ La Unión Europea propone el fomento de la gestión integrada de sus zonas costeras en los niveles administrativos inferiores, suministrando orientación y un respaldo claro a los principios generales de la buena gestión de estas zonas, así como incentivos financieros para su aplicación. A partir de esto, los Estados miembros mantendrán una flexibilidad en la selección de los medios específicos necesarios para la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en cada uno de sus países. En todo caso, las grandes diferencias entre Estados miembros en los contextos administrativos, jurídicos y culturales, así como en el grado de madurez de los procesos de gestión integrada de las zonas costeras, hacen necesario que el enfoque de la ECGIZC sea *flexible*. Este enfoque ha sido desarrollado a partir del éxito de la Ley de EEUU de gestión de las zonas costeras que, sin establecer requisitos para la actuación a escala estatal, ha producido la elaboración de programas de gestión integrada de las zonas costeras que cubren el 99% del litoral estadounidense. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: una Estrategia para Europa". Bruselas, 27/9/2000. COM (2000) 547 final. Pag. 13. http://europa.eu.int/eurlex/es/com/cnc/2000/com2000_0547es01.pdf. Para mayor eficacia de la ECGIZC y para impulsar una ordenación territorial equilibrada e integrada, la Comunidad propone que los Estados miembros incluyan estas zonas en la aplicación de la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (o ETE). Además, los programas INTERREG III y URBAN (para algunas zonas urbanas costeras con mas de 10.000 habitantes), LIFE III, IFOP y la creación del Espacio Europeo de Investigación, en virtud de los FFEE, ofrecen otras posibilidades financieras para la GIZC. Las nuevas orientaciones para INTERREG III, que suministrará fondos a las regiones marítimas subvencionables y, por ende, a las actividades de gestión de

la GIZC¹²⁷; 3) Fomento del diálogo entre las partes interesadas¹²⁸; 4) Fomento de la aplicación de buenas prácticas en materia de GIZC¹²⁹; y 5) Generación de información y

las zonas costeras, indican que esta financiación se coordinará con la de los instrumentos destinados a terceros países (ISPA, SMAP, PHARE, TACIS), para que puedan participar en sus actividades los países vecinos, con lo que se aplicará un enfoque territorial global. En el apartado A de INTERREG (Cooperación transfronteriza) figura entre los ámbitos prioritarios y las medidas subvencionables el desarrollo de la costa, incluida la elaboración de orientaciones comunes para la ordenación territorial de las zonas costeras. El apartado B (Cooperación transnacional) también menciona entre sus prioridades la gestión concertada de las aguas costeras, así como la cooperación integrada de las regiones marítimas e insulares. COMISION EUROPEA. “Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo” . C (2000) 1101.

¹²⁷ Una amplia mayoría de las contribuciones a la consulta sobre la GIZC de 1999, puso de manifiesto la necesidad de un liderazgo de las instituciones de la Unión Europea, para garantizar, entre otras cosas, que las políticas sectoriales que afectan a las zonas costeras se ajusten a todos los principios de una buena ordenación territorial; que la colaboración entre los servicios de la Comisión y las instituciones de la Unión Europea sea una realidad y que haya un auténtico diálogo y debate con las partes interesadas. En este sentido, se establecerá un proceso permanente en los servicios de la Comisión para garantizar que las políticas sectoriales de la Unión Europea sean compatibles con la GIZC de la Comunidad y permitan su aplicación. Para ello, entre otras medidas, la Comunidad, a través de la Comisión, colaborará con los EEMM para garantizar la aplicación de la *Directiva 2001/42/CE, sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, en tanto que instrumento estratégico imprescindible para el fomento de una perspectiva multisectorial y a largo plazo en materia de ordenación y gestión territorial, sea el instrumento mediante el que se analicen los proyectos propuestos en su totalidad, incluyendo una evaluación de los impactos transfronterizos. COMISIÓN EUROPEA. “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia integrada para Europa”. Bruselas, 27/9/2000. COM (2000) 547. Pags. 16 a 20.

¹²⁸ Teniendo en cuenta la importante contribución del diálogo en el consenso a escala local y regional, resulta necesario crear un *foro europeo* en el que participen todas las partes interesadas europeas para intercambiar puntos de vista y colaborar en la construcción de un futuro común. A través de este organismo, que debería tener un carácter político y una participación de los distintos sectores económicos, de los usuarios de las zonas costeras con fines recreativos y los residentes, así como de los representantes de los distintos sectores y niveles de administración de los Estados miembros, podría lograrse el compromiso de los participantes para la aplicación de los principios de gestión integrada de las zonas costeras establecidos durante el Programa de demostración correspondiente, así como observatorio para la elaboración de una información coherente sobre la aplicación de la GIZC en los Estados Miembros. COMISIÓN EUROPEA. “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia integrada para Europa”. Bruselas, 27/9/2000. COM (2000) 547. Pags. 20 y 21.

¹²⁹ La Unión Europea puede contribuir a elaborar y difundir buenas prácticas en el ámbito evolutivo de la gestión integrada de las zonas costeras y a sacar provecho del potencial local, con medidas de fomento, financiación e infraestructura logística. La Unión Europea contribuirá asimismo al desarrollo de una visión y de un lenguaje comunes para facilitar la comunicación entre todos los interesados en las administraciones locales y en las organizaciones europeas, así como el intercambio de experiencias (positivas y negativas) y de conocimientos. Los *principios de una buena gestión territorial* no sólo se limitan a las zonas costeras, por lo que este intercambio de información sobre buenas prácticas incluirá el fomento de las interacciones con otros responsables de la ordenación y gestión territorial. La gestión integrada de las zonas costeras es un proceso dinámico, pluridisciplinario e iterativo destinado a fomentar el desarrollo sostenible de las zonas costeras. Abarca todo un ciclo que incluye la recopilación de

conocimientos sobre las zonas costeras, y su difusión para lograr el incremento de la concienciación pública¹³⁰.

información, la planificación (en el sentido amplio de la palabra), la toma de decisiones, la gestión y el control de la aplicación. La gestión integrada de las zonas costeras recurre a la participación informada y a la cooperación de todas las partes interesadas para evaluar los objetivos sociales de una zona costera determinada y adoptar las medidas oportunas. La *gestión integrada* de las zonas costeras se propone equilibrar, a largo plazo, los objetivos ambientales, económicos, sociales, culturales y recreativos, dentro de los límites que establece la dinámica natural. La expresión *integrada*, en este contexto, se refiere a la integración tanto de los objetivos como de los distintos instrumentos necesarios para cumplirlos: integración de todos los ámbitos y sectores políticos y de todos los niveles de administración e integración de los componentes terrestres y marinos del territorio de referencia, desde un punto de vista tanto temporal como espacial. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: una Estrategia para Europa*. Bruselas, 27/9/2000. COM (2000) 547 final. Pags. 27 a 29. http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2000/com2000_0547es01.pdf. De esta manera, el éxito en la gestión de las zonas costeras depende de la aplicación de los siguientes principios: 1) una perspectiva amplia y global (temática y geográfica); 2) una perspectiva a largo plazo; 3) una gestión modulada en un proceso gradual; 4) reflejar la especificidad local; 5) trabajar en sintonía con los procesos naturales; 6) una planificación participativa; 7) apoyo y participación de todas las instancias administrativas competentes; y 8) recurrir a una combinación de instrumentos. Para ello, también, la Comunidad, a traves de la Comisión, contribuirá a la creación de una red de profesiones de las zonas costeras que constituirá un foro para la elaboración y el intercambio de buenas practicas, así como un mecanismo adecuado para continuar alimentando y fomentando iniciativas cuya financiación por instrumentos comunitarios como LIFE y TERRA haya concluido, quedando abierta a todos los gestores de zonas costeras. Será un canal de difusión de los resultados de la investigación, de información científica y de datos positivos sobre ordenación territorial. Además del foro europeo, se pueden crear grupos de trabajo para evaluar las distintas técnicas de gestión, identificar las necesidades específicas de investigación y elaborar orientaciones técnicas sobre buenas prácticas en materia de flujos de información, medidas para motivar al sector privado, comunicación con los responsables políticos, etc. Varios instrumentos financieros comunitarios ofrecen posibilidades para la elaboración de buenas practicas en materia de ordenación territorial integrada, así como lecciones aplicables a las zonas costeras: INTERREG III, el programa URBAN y el instrumento LIFE III. COMISIÓN EUROPEA. "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia integrada para Europa". Bruselas, 27/9/2000. COM (2000) 547. Pags. 21 y 22.

¹³⁰ La Unión Europea seguirá fomentando el desarrollo de conocimientos y datos útiles sobre las zonas costeras, tanto desde el punto de vista de las ciencias naturales como sociales. La asistencia de la Comunidad, a traves de la Comisión, consistirá en la producción de bases de datos y de conocimientos para su utilización a escala europea. Asimismo, procurará que la investigación financiada por la Unión Europea y relacionada con las zonas costeras, genere datos y conocimientos cuyos contenidos, formatos y actualización satisfagan las necesidades de los usuarios finales en todos los niveles. El Quinto Programa Marco para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, incluye una serie de temas específicos relacionados con las zonas costeras y marinas. Se trata de los siguientes temas: ecosistemas marinos; interacciones entre los sistemas terrestres y los océanos; establecimiento de un control eficaz de los procesos costeros para fomentar su gestión; protección de las costas contra las inundaciones y la erosión; gestión integrada y uso sostenible de los recursos hídricos a nivel de cuenca; ciudades costeras; investigación en materia de acuicultura y efectos de las interacciones entre medio ambiente, pesca y acuicultura; elaboración de indicadores de calidad ecológica y métodos para determinar y analizar los factores económicos y sociales que afectan a los distintos sectores de las comunidades costeras (en virtud de los programas "Energía, medio ambiente y desarrollo sostenible" y "Calidad de vida y gestión de los recursos vivos"). COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: una Estrategia para Europa*. Bruselas, 27/9/2000. COM (2000) 547 final. Pag. 22. <http://europa.eu.int/eur->

— *Una Estrategia Europea para la gestión integrada de las zonas costeras:*

A partir de las áreas de actuación anteriormente señaladas, la *estrategia comunitaria de gestión integrada de las zonas costeras* (ECGIZC) consiste en el “conjunto de acciones concretas para cada una de estas áreas de actuación que están basadas en las

lex/es/com/cnc/2000/com2000_0547es01.pdf. Las nuevas modalidades de aplicación de los programas temáticos, como por ejemplo las "acciones clave", animan a los coordinadores de proyectos a involucrar a los usuarios finales en la definición y ejecución de cada proyecto. Se dará prioridad a los que incluyan una investigación pluridisciplinaria (que probablemente sea de mayor utilidad para los responsables de la gestión y ordenación de las zonas costeras). La Comisión está evaluando la difusión y explotación de los resultados del Quinto Programa Marco para garantizar un uso eficaz de los resultados de investigación y desarrollo tecnológico financiados por la Unión Europea, y para determinar las prioridades de investigación de los programas marco futuros. En este sentido, la misión de la *Agencia Europea del Medio Ambiente* consiste en proporcionar información pertinente y actualizada a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros para la elaboración y evaluación de sus políticas. Una vez obtenida la información, la Comunidad, a través de la Comisión, garantizará que esta se difunda a los responsables de la ordenación y gestión. La Comisión también ha de desempeñar un papel en la creación de instrumentos, normas de compatibilidad y orientaciones para fomentar una difusión concreta, estructurada, fiable e integrada de los datos y conocimientos procedentes de otras fuentes hacia estos responsables. La Unión Europea también procurará difundir la información a las partes interesadas (del sector privado y del público en general) para que puedan participar en la gestión de las zonas costeras con conocimiento de causa. La *Agencia Europea del Medio Ambiente* y la *Comisión* desempeñan varias actividades destinadas a crear instrumentos eficaces de acceso e integración de datos sobre ordenación y gestión de las zonas costeras, incluido el sistema EIONET, el sistema de información DESIMA del proyecto COAST, un proyecto de red ESPON, el proyecto COASTBASE y las actividades de EUROSTAT y del sistema europeo de información estadística. La *coordinación* de estas actividades, así como la *definición de un marco estratégico claro con normas e instrumentos para el intercambio de información sobre territorios y recursos*, debe ser realizado por la Comunidad. Este marco debería garantizar que los sistemas de información sobre zonas costeras sean coherentes con los sistemas sobre otras partes del territorio. Por consiguiente, este sistema no debe referirse exclusivamente a las zonas costeras, sino que deberá suministrar información de índole ambiental, socioeconómica, cultural e institucional, pues el hecho de que la Comisión proponga una estrategia europea específica para fomentar una gestión integrada en las zonas costeras no significa en absoluto que los mismos principios no hayan de aplicarse en el resto del territorio europeo. La entrada en vigor el pasado 30 de octubre de 2001 del *Convenio de Aarhus*, relativo al acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de 25 de junio de 1998, constituye un paso importante para garantizar que las partes interesadas de Europa puedan acceder a la información necesaria que les permita participar con conocimiento de causa. Según el artículo 1 del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998, “*A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con las disposiciones del presente Convenio*”. . http://princast.es/mediambi/siapa/Contenidos/14legislacion/TN_1998_aarhus_T.htm. Pag. 3. COMISIÓN EUROPEA. “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia integrada para Europa”. Bruselas, 27/9/2000. COM (2000) 547. Pags. 22 a 25.

conclusiones del Programa de demostración¹³¹ para “conectar” las distintas políticas que ejercen influencia sobre las regiones costeras de la Unión Europea a través de la planificación y la gestión de los recursos y del espacio del litoral¹³²

Al formular las estrategias nacionales y las medidas basadas en estas estrategias, los Estados miembros deberán seguir los principios de una gestión integrada de las zonas costeras para garantizar que ésta tenga en cuenta las buenas prácticas definidas, entre otras, en el Programa de Demostración de la Comisión sobre la ordenación integrada de las zonas costeras. En concreto, la gestión de las zonas costeras deben llevarse a cabo a través de:

1. *Una perspectiva amplia y global (temática y geográfica que tome en cuenta la interdependencia y disparidad de los sistemas naturales y las actividades humanas que tengan incidencia en las zonas costeras*¹³³;

¹³¹ COMISIÓN EUROPEA. “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia integrada para Europa”. Bruselas, 27/9/2000. COM (2000) 547. Pag. 12.

¹³² COMISIÓN EUROPEA. “La Unión Europea apuesta por las zonas costeras”. Dirección General de Medio Ambiente. Oficina de publicaciones oficiales de la Comunidad Europea. Luxemburgo, 2001. http://www.europa.eu.int/comm/environment/iczm/2000brochure_es.pdf. Pag. 6.

¹³³ Las zonas costeras son complejas y sufren la influencia de un sinfín de fuerzas interdependientes (hidrológicas, geomorfológicas, socioeconómicas, institucionales y culturales). Para el éxito en la ordenación y gestión de las zonas costeras, deben evitarse las decisiones fragmentarias en favor de enfoques más estratégicos, con una visión más amplia, que tengan en cuenta las causas y efectos indirectos y acumulados. Es preciso aceptar la interdependencia inalienable y a largo plazo entre el mantenimiento de la integridad de los sistemas naturales y culturales y la presentación de opciones económicas y sociales. Los vínculos estrechos (por los procesos humanos y físicos) entre los componentes marinos y terrestres de las zonas costeras requieren que su gestión siempre tenga en cuenta ambos aspectos, así como las cuencas hidrográficas correspondientes. Dado que la extensión en que se observa una interacción del mar y de la tierra depende de la zona de que se trate, no conviene establecer una definición geográfica general a priori de las “zonas costeras”. En efecto, suele ocurrir que fuerzas o zonas de impacto importantes estén situadas en otras unidades administrativas, probablemente lejos de la costa, ya que varios de los sistemas que influyen en las zonas costeras (redes de transporte, flujos demográficos, cambios en la utilización del suelo, sistemas de transporte de la contaminación, etc.) están dispersados físicamente. En el caso de las pequeñas islas, la gestión de las zonas costeras será en principio sinónimo de ordenación y gestión de la isla entera y de su entorno marino. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: una Estrategia para Europa”. Bruselas, 27/9/2000. COM (2000) 547 final. Pag. 27. Todo lo anterior demuestra que si se pretende ser eficaz, una estrategia de gestión integrada tiene que reunir a todos los agentes cuyas actividades afectan a las regiones costeras e intentar solucionar el mayor número de problemas diferentes, pero interconectados, que se plantean en esas zonas. Por tanto, uno de los principios fundamentales para un apolítica eficaz de gestión integrada es

2. *Una perspectiva a largo plazo que tenga en cuenta el principio de cautela y las necesidades de las generaciones actuales y futuras*¹³⁴;
3. *Una gestión modulada en un proceso gradual que facilite las adaptaciones según surjan problemas y evolucionen los conocimientos. Ello exige una sólida base científica relativa a la evolución de las zonas costeras*¹³⁵;
4. *Las características locales y la gran diversidad de las zonas costeras en Europa, de forma que pueda responderse a sus necesidades prácticas con soluciones específicas y medidas flexibles*¹³⁶;

encarar los problemas de las zonas costeras en un contexto lo más amplio posible. COMISIÓN EUROPEA Dirección General de Medio Ambiente. “La Unión Europea apuesta por las zonas costeras”. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2001. http://www.europa.eu.int/comm/environment/iczm/2000brochure_es.pdf. Pags. 20 y 21.

¹³⁴ Las necesidades de las generaciones actuales y futuras deben considerarse simultáneamente y por igual, garantizando que las decisiones cumplan el “principio de precaución” y no excluyan determinadas opciones para el futuro. Para tener éxito, la ordenación y gestión de las zonas costeras deben reconocer la incertidumbre característica del futuro e inscribirse en un marco institucional que rebase el ciclo político actual. COMUNIDADES EUROPEAS. “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: una Estrategia para Europa”. Bruselas, 27/9/2000. COM (2000) 547 final. Pag. 27.

¹³⁵ La ordenación y gestión integradas son un proceso que se desarrolla y evoluciona con los años o las décadas. La gestión integrada de las zonas costeras no garantiza la resolución inmediata de todos sus problemas, sino que procura avanzar hacia la integración de las políticas, programas y actividades para ir resolviendo o evitando problemas específicos. El suministro de una información adecuada es la base para lograr el entendimiento, despertar la motivación y la confianza mutua que redundarán en cooperación y colaboración, y darán lugar en definitiva a unas responsabilidades compartidas y a una auténtica integración. El proceso de gestión integrada de las zonas costeras requiere un control que permita el ajuste y la modulación, conforme vayan evolucionando los problemas y los conocimientos. COMUNIDADES EUROPEAS. “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: una Estrategia para Europa”. Bruselas, 27/9/2000. COM (2000) 547 final. Pag. 28.

¹³⁶ Existe una gran diversidad en las zonas costeras de Europa, incluidas variaciones debidas a las características físicas, ecológicas, sociales, culturales, institucionales y económicas. La gestión integrada de las zonas costeras debe arraigarse en una comprensión profunda de las características específicas de la región de que se trate, incluida una apreciación de las presiones específicas y de las fuerzas que influyen en su dinámica. Las soluciones específicas a los problemas de las zonas costeras deben responder a necesidades concretas. Las medidas adoptadas a escala comunitaria deben ser suficientemente flexibles para respetar esta diversidad. Este principio también supone la necesidad de garantizar la recopilación y entrega a los responsables de datos adecuados e información pertinente, incluidos los conocimientos tradicionales informales, relacionados con los componentes tanto terrestres como marinos de las zonas costeras de referencia. COMUNIDADES EUROPEAS. “Comunicación de la Comisión al Consejo y al

5. *Un trabajo en sintonía con los procesos naturales y que respete la capacidad de carga de los ecosistemas, con lo cual las actividades humanas serán más respetuosas con el medio ambiente, más responsables socialmente y racionales, desde el punto de vista económico, a largo plazo*¹³⁷;

Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: una Estrategia para Europa". Bruselas, 27/9/2000. COM (2000) 547 final. Pag. 28. Dada la extraordinaria variedad del litoral de la Unión Europea, cualquier estrategia de gestión integrada, para ser eficaz, tiene que basarse en soluciones locales adaptadas a las condiciones específicas de esa zona. Una medida adoptada en Grecia para detener la infiltración de agua salada en la capa freática, por ejemplo, podría no ser viable en una zona de la costa báltica de Suecia. La estrategia comunitaria de gestión integrada de las zonas costeras está firmemente anclada en el principio de «subsidiariedad», según el cual las decisiones políticas importantes deben tomarse siempre en el nivel más cercano posible a los ciudadanos. Por consiguiente, los agentes locales en las regiones costeras de la Unión Europea tienen que estar en el centro de esta estrategia, puesto que sólo las personas que viven y trabajan en las zonas costeras conocen los auténticos problemas de su región. No sería lógico ni justo que los gobiernos nacionales o las instituciones europeas intentaran imponer desde arriba soluciones uniformes para todas. Lo que sí pueden hacer las esferas superiores de la administración, por el contrario, es brindar ayuda y orientación a las iniciativas locales y garantizar la coherencia entre las distintas políticas nacionales y europeas que tengan que aplicarse en las zonas costeras. Las administraciones nacionales y de la Unión Europea tienen también que velar por que las políticas sectoriales estén adaptadas a las condiciones específicas de las regiones costeras. La coordinación a nivel nacional y comunitario entre las políticas que regulan aspectos tales como la calidad del agua, la protección de hábitats, el transporte, la pesca y el turismo contribuirá a mejorar la condición del litoral de la Unión. Esto sólo puede conseguirse, sin embargo, si esas políticas se aplican también de manera coherente a nivel local. Para que la resolución de los problemas responda realmente a las necesidades locales, la gestión y ordenación de las zonas costeras deben realizarse también sobre la base de información exacta y suficientemente detallada recogida en los Estados miembros. COMISIÓN EUROPEA Dirección General de Medio Ambiente. "La Unión Europea apuesta por las zonas costeras". Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2001. http://www.europa.eu.int/comm/environment/iczm/2000brochure_es.pdf. Pags. 21 y 22.

¹³⁷ Los procesos naturales y la dinámica de los sistemas costeros constituyen un flujo continuo, a veces inesperado. Trabajando con estos procesos, y no contra ellos, y respetando sus límites (o "capacidad máxima") impuesta por los procesos naturales, conseguimos que nuestras actividades sean menos perjudiciales para el ambiente y más rentables a largo plazo. COMUNIDADES EUROPEAS. "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: una Estrategia para Europa". Bruselas, 27/9/2000. COM (2000) 547 final. Pag. 28. Como demuestra claramente la leyenda del rey Canuto (*Los vasallos del rey Canuto estaban convencidos de que era capaz de desafiar a las mareas e impedir que subieran. Como no quería alimentar falsas esperanzas sobre su poder, el rey hizo colocar su trono en medio del mar y ordenó a las olas que se detuvieran cosa que, evidentemente, no sucedió*), resulta casi siempre vano empeñarse en dominar al mar. Las técnicas modernas de gestión del litoral, pues, intentan trabajar en sintonía con la naturaleza antes que luchar contra ella. La lucha contra el mar en ocasiones no sólo no ha conseguido solucionar los problemas de las zonas costeras sino que incluso los ha agravado. Por ejemplo, las obras de ingeniería destinadas a mejorar las instalaciones portuarias en Aveiro (Portugal) contribuyeron a aumentar la erosión de la línea de playa adyacente porque en la fase de planificación no se tuvieron suficientemente en cuenta la dinámica ni los procesos de la costa y perturbaron los flujos mareales de la zona. Las medidas posteriores para proteger la costa por medio de defensas «duras» construidas con hormigón y acero no consiguieron mejorar la situación. Si las autoridades de Aveiro hubieran dispuesto de más información sobre los procesos naturales que tienen lugar en el litoral de esa región antes de empezar las obras en el puerto, hubieran podido, quizás, prevenir los problemas de erosión adicionales. Asimismo se habrían podido reducir los costes de las obras. Si se hubiera estudiado el proyecto portuario con una perspectiva más integrada desde el principio, probablemente no habría sido necesario levantar defensas adicionales contra la acción del

6. *La participación de todas las partes interesada (interlocutores económicos y sociales, organizaciones representativas de los residentes de las zonas costeras, las organizaciones no gubernamentales y el sector empresarial) en el proceso de gestión, por ejemplo, mediante acuerdos y según el principio de la responsabilidad compartida*¹³⁸;

mar. En Bélgica, las autoridades en el litoral muy edificado de la región de Flandes quieren ahora tener más en cuenta la dinámica natural de la costa y, siempre que es posible, están adoptando una estrategia menos agresiva para solucionar el problema de la erosión y sustituyen las defensas «duras» por otras soluciones como, por ejemplo, la revegetación de dunas, que absorben de forma natural la energía del mar. COMISIÓN EUROPEA Dirección General de Medio Ambiente. “La Unión Europea apuesta por las zonas costeras”. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2001. http://www.europa.eu.int/comm/environment/iczm/2000brochure_es.pdf. Pags. 23 y 24.

¹³⁸ Se trata de incorporar las perspectivas de todas las partes interesadas (incluidos los intereses marítimos, los usuarios recreativos, las comunidades pesqueras) en el proceso de ordenación. La colaboración permite determinar los problemas reales, aprovecha los conocimientos locales y desemboca en el compromiso y la responsabilidad compartida. Puede reducir los conflictos entre las partes interesadas y dar lugar a soluciones más prácticas. Pueden ser necesarias campañas de información extensivas para convencer a determinados interesados del beneficio directo que podrán obtener con su participación. No deben subestimarse el tiempo y el esfuerzo que serán necesarios para conseguir una planificación participativa. COMUNIDADES EUROPEAS. “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: una Estrategia para Europa”. Bruselas, 27/9/2000. COM (2000) 547 final. Pag. 28. Sin la plena participación de las partes interesadas a nivel local, las estrategias de gestión de la costa nunca podrán tener éxito. Si los habitantes de una región no se sienten implicados en las decisiones que la afectan, pueden llegar a desconfiar de los responsables políticos y oponerse a cualquier plan de mejora del litoral. Por ejemplo, en 1993, un plan de gestión del estuario del Eje elaborado por una consultoría fue rechazado por la población local por considerar que no se había tenido en cuenta su opinión sobre algunas cuestiones, especialmente con respecto a la idea de hacer pagar a los usuarios del estuario los servicios portuarios. Ello obligó a los responsables políticos a replantearse toda la estrategia para el estuario, y se crearon grupos temáticos compuestos por los residentes en la zona. Tras un amplio proceso de consulta basado en muchas reuniones a nivel local, se elaboró una nueva estrategia que parece disfrutar de apoyo unánime. La población de la zona sigue manteniendo reuniones periódicas para debatir problemas locales y ha creado un Foro del Estuario del Eje para coordinar las medidas dirigidas a mejorar la calidad de vida en su región. En toda la Unión Europea se han producido experiencias similares que demuestran que es fundamental contar desde el principio con la participación de las partes interesadas a nivel local en los debates sobre las políticas de zonas costeras. Los actores de la vida local deben estar siempre en el centro de cualquier estrategia de gestión integrada, pero también es muy importante que todos los demás agentes que pueden ejercer un impacto sobre una región participen en el empeño de mejorar la condición de las zonas costeras. Con frecuencia, es preciso, pues, coordinar las iniciativas locales con políticas nacionales de mayor alcance para que no surjan conflictos imprevistos entre las distintas esferas administrativas. Por ejemplo, medidas adoptadas a nivel local para reducir la contaminación que vierte un río a un estuario nunca podrán ser eficaces si no se implica también a las autoridades nacionales responsables de la política agrícola e industrial. En algunos casos puede resultar necesario también coordinar las actividades locales de gestión integrada con las políticas europeas, por ejemplo si una zona costera se encuentra en un espacio declarado protegido con arreglo a la normativa europea sobre protección de hábitats. Conviene, asimismo, que la legislación comunitaria sobre aspectos tales como la agricultura, la calidad del agua o el transporte quede adecuadamente integrada en esas estrategias locales. Los agentes locales no pueden resolver por sí mismos los problemas de la zona costera, porque no surgen de forma aislada. Si no se establece una cooperación entre todas las esferas de la administración, la estrategia para una gestión integrada de las zonas costeras, sencillamente, no funcionará. COMISIÓN EUROPEA Dirección General de Medio

7. *El apoyo y la participación de todas las instancias administrativas competentes a escala nacional, regional y local, entre las cuales convendrá establecer o mantener los vínculos adecuados para mejorar la coordinación de las distintas políticas existentes. Según corresponda, se debería proceder a establecer asociaciones con las autoridades regionales y locales o entre las mismas*¹³⁹;
8. *El recurso a una combinación de instrumento destinados a facilitar la coherencia entre los objetivos de la política sectorial y entre la ordenación y la gestión*¹⁴⁰.

Ambiente. “La Unión Europea apuesta por las zonas costeras”. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2001. http://www.europa.eu.int/comm/environment/iczm/2000brochure_es.pdf. Pags. 28 y 29.

¹³⁹ Las políticas, programas y planes administrativos (utilización del suelo, energía, turismo, desarrollo regional, etc.) constituyen el contexto para la gestión de las zonas costeras y de sus recursos naturales. Un enfoque estrictamente voluntario y no gubernamental de la gestión integrada de las zonas costeras tenderá a topar con limitaciones graves, especialmente si el proceso requiere la aplicación de decisiones consensuales. Si bien es imprescindible involucrar desde el principio a las autoridades locales en el proceso de gestión de las zonas costeras, también es necesario el compromiso de todos los niveles y sectores de la administración. Para resolver todos los problemas de las zonas costeras será necesario a menudo un conjunto encadenado de medidas de ordenación y gestión adoptadas en niveles diferentes. Los responsables de proyectos del Programa de demostración han afirmado que la gestión de las zonas costeras no es eficaz si no va respaldada por todos los niveles de la administración y por todas las ramas sectoriales de la administración. Este apoyo debería incluir la voluntad de adaptar, si procede, los instrumentos legislativos, normativos y financieros y de suministrar la capacidad institucional necesaria para recopilación de datos, mantenimiento y documentación. Es fundamental el desarrollo de acciones de apoyo mutuo y de vínculos entre los distintos niveles y sectores de la administración, así como la coordinación de sus políticas. Es necesario garantizar que los distintos instrumentos administrativos y jurídicos que influyan en las zonas costeras sean compatibles y coherentes. La colaboración y la participación de las distintas instancias administrativas no supone necesariamente la creación de nuevas estructuras institucionales, sino más bien la adopción de procedimientos y métodos que permitan la cooperación de las estructuras e instituciones actuales. COMUNIDADES EUROPEAS. “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: una Estrategia para Europa”. Bruselas, 27/9/2000. COM (2000) 547 final. Pags. 28 y 29.

¹⁴⁰ La gestión de las zonas costeras requiere el uso de múltiples instrumentos, incluida una mezcla de medidas jurídicas, instrumentos económicos, acuerdos voluntarios, suministro de información, soluciones tecnológicas, investigación y educación. La normativa y las intervenciones económicas pueden ser instrumentos importantes para resolver los conflictos entre actividades. Ahora bien, la mezcla correcta en una zona concreta dependerá de los problemas locales y del contexto institucional y cultural. En cualquier caso, la gestión de las zonas costeras debería garantizar la coherencia entre instrumentos jurídicos y objetivos administrativos y entre ordenación y gestión. COMUNIDADES EUROPEAS. “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: una Estrategia para Europa”. Bruselas, 27/9/2000. COM (2000) 547 final. Pag. 29.

Si se aplican estrategias de gestión integrada bien coordinadas a nivel europeo y a nivel nacional, a partir de los principios más arriba establecidos, la Comunidad podrá sacar pleno provecho de sus regiones costeras, permitiendo que en ellas se desarrollen economías modernas y dinámicas, que garanticen, al tiempo, la protección de su belleza natural única. Por ello, el éxito de la GIZC depende de que se busquen soluciones locales a problemas locales, en un marco global¹⁴¹. Las partes interesadas a nivel local van a estar siempre en el centro de cualquier medida que se adopte para mejorar la condición de las regiones costeras pero, para conseguir lo mejor para ellas, es necesario coordinar las actividades que realizan esos agentes de la base con los responsables políticos a nivel regional, nacional y europeo. La gestión integrada tendrá costes a corto plazo, pero sus beneficios a medio y largo plazo van a ser mucho mayores¹⁴².

2.c) Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, de septiembre de 2000, y que finalmente fue adoptada por el Consejo el 30 de mayo de 2002¹⁴³.

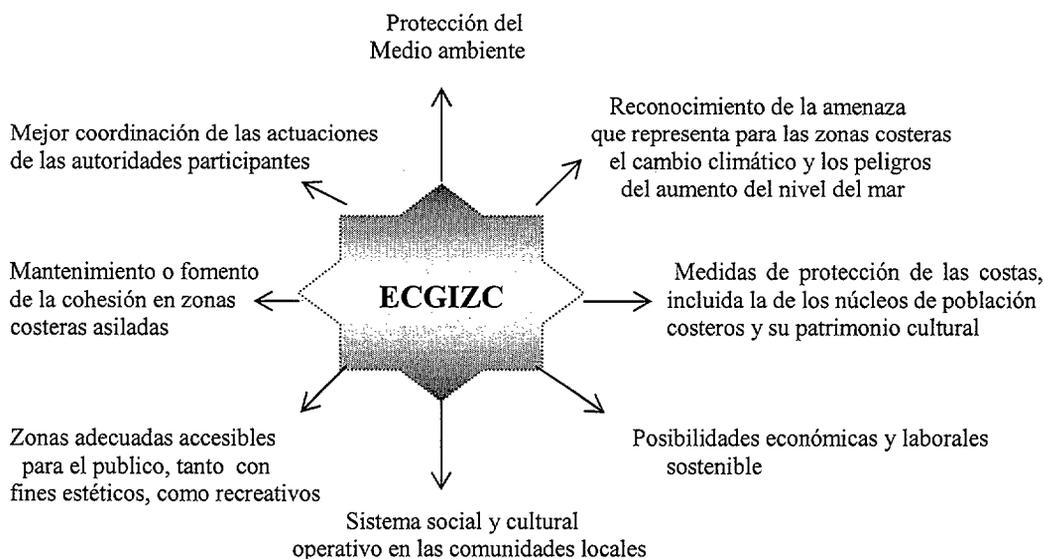
En la Recomendación de 30 de mayo de 2002, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, teniendo en cuenta los antecedentes anteriormente expuestos, recomiendan a los Estados miembros la adopción de un planteamiento estratégico para

¹⁴¹ Esta ECGIZC tiene un *carácter global*, y por tanto, incluye muchas acciones variadas de diferente alcance, y que conformen un conjunto coherente de medidas. Tales acciones deben: 1) procurar basarse, en la medida de lo posible, y de cara a la eficacia de la estrategia, en los instrumentos, programas y recursos ya existentes, en lugar de crear otros nuevos; 2) respetar el principio de proporcionalidad para alcanzar los objetivos del Tratado; 3) plantearse procurando el fomento de una buena gestión integrada de una unidad territorial determinada, en la que se incluyan las zonas costeras. COMUNIDADES EUROPEAS. “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: una Estrategia para Europa”. Bruselas, 27/9/2000. COM (2000) 547 final. Pag. 12.

¹⁴² COMISIÓN EUROPEA Dirección General de Medio Ambiente. “La Unión Europea apuesta por las zonas costeras”. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2001. http://www.europa.eu.int/comm/environment/iczm/2000brochure_es.pdf. Pags. 28 y 29.

¹⁴³ CONSEJO EUROPEO. “Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa”. (2002/413/CE). DOCE n° L 148, de 6/6/2002.

la gestión de sus zonas costeras basado en ocho puntos, así como en el cumplimiento de los *principios de una buena gestión* antes señalados.



Finalmente, y en función de los resultados del inventario, se recomienda que los Estados miembros de que se trate, en cooperación con las autoridades regionales y las organizaciones interregionales, si procediera, desarrollen una estrategia nacional o, en su caso, varias estrategias nacionales, para aplicar los principios para la gestión integrada de las zonas costeras, pudiéndose referir específicamente a las zonas costeras, o inscribirse en una estrategia o programa geográficamente mas amplio, para el fomento de la gestión integrada de una zona mas extensa.

En todo caso, los Estados miembros deberán propiciar, iniciar o mantener un dialogo y aplicar los convenios en vigor con los pasases vecinos, incluidos los países extracomunitarios, de un mismo mar regional, para establecer mecanismos que permitan una mayor coordinación de las respuestas a los problemas transfronterizos.

3.c) Implementación de la GIZC en Europa:

Además de los dos documentos anteriores, la Presidencia española de la Unión Europea organizó, en este mismo sentido, un **forum al máximo nivel**¹⁴⁴, en el que se mostró una verdadera voluntad política de implementar la GIZC en Europa, y para lo cual se ha recomendando:

1. Avanzar hacia un enfoque integrado de la costa y a su consideración como interrelación de procesos físicos, biológicos y geomorfológicos, de aspectos significativos como la biodiversidad, el progreso social o el grado de satisfacción, y especialmente, avanzar en la elaboración de técnicas objetivas de valoración económica de las externalidades generadas por las actividades que mas impacto tienen en la costa;
2. Subrayar la necesidad de proponer y acordar una concepción común de la “zona costera” en términos funcionales, un sentido de la visión de la costa que deseamos para satisfacer las necesidades de las generaciones actuales y futuras, así como una interpretación de la GIZC como una herramienta activa para facilitar el desarrollo apropiado de la costa y sus recursos;
3. Considerar la urgente necesidad de definir escenarios precisos y sus probables consecuencias, en coordinación con los Organismos Internacionales relevantes en la materia en lo que respecta a los tres temas mas patentes que afectan a las costas europeas: el aumento del nivel del mar por el calentamiento global de la atmósfera, el agotamiento paulatino de los recursos pesqueros y el incesante crecimiento demográfico en las arreas costeras;
4. Promover el uso generalizado de indicadores comparables ya existentes, como el de desarrollo sostenible, y en caso necesario, desarrollar indicadores de carácter

¹⁴⁴ Toda la información relativa al Primer encuentro al mas alto nivel en materia de GIZC se encuentra en la pagina <http://www.gizc.com/index.htm>.

nacional, que permitan hacer descripciones estandarizadas y sistemáticas del estado de la costa y de los posibles impactos de las actividades humanas, en toda la Unión Europea, así como los progresos realizados en materia de GIZC en Europa;

5. Avanzar en la gestión y el desarrollo de la información y, en concreto, en su organización, a la luz de las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías, utilizando formatos comunes, sistemáticos y estandarizados, capaces de producir Bases de Datos que faciliten el flujo de la información a escala europea, con el uso, asimismo, de Sistemas de información geográfica;
6. Destacar la necesidad de recopilar una *Guía de Buenas Practicas* que haga especial mención a las actividades que causan impacto, con el fin de integrar los procesos de toma de decisiones a nivel horizontal y proporcionar una base para la divulgación de los beneficios que se derivan de aplicación de la GIZC;
7. Promover la GIZC a nivel local, con el convencimiento de que los órganos de gobierno y las partes interesadas locales juegan un papel esencial en el éxito de la GIZC, y subrayar la posibilidad de utilizar conjuntamente la planificación territorial con la planificación del uso y la gestión de los recursos marinos, a escala local, regional y nacional, como vía para aplicar una perspectiva holística y dinámica de la GIZC, con el fin de obtener una visión común del desarrollo sostenible en la zona costera y asegurar el dialogo y la participación de todas las partes interesadas, locales y regionales;
8. Continuar con el Programa de Proyectos de demostración de GIZC emprendido por el Comisión Europea, dando prioridad a aquellos que puedan servir como buenos ejemplo de aplicación de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de mayo de 2002, y a aquellos que tengan como objetivo la optimización del uso de los recursos públicos, los procesos administrativos y la

toma de decisiones, así como a los proyectos transnacionales y de cooperación con países vecinos fuera de la Unión Europea;

9. Aprovechar las sinergias que se derivan de la aplicación de numerosos instrumentos comunitarios con incidencia en las zonas costeras, tales como la *Directiva Marco del Agua*¹⁴⁵, la *Evaluación de Impacto Ambiental*¹⁴⁶ y la

¹⁴⁵145 Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO n° L 327, de 22/12/2000).

¹⁴⁶ La Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la Evaluación de las Repercusiones de determinados Proyectos Públicos y Privados sobre el Medio Ambiente, ha regulado la amplitud con que deben realizarse los estudios de evaluación de impacto ambiental de ciertas obras públicas y privadas. Esta norma fue incorporada en España mediante Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (BOE n° 155, de 30/6/1986), desarrollada, a su vez, mediante Reglamento para su ejecución aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre (BOE n° 239, de 5/10/1988). El Real Decreto Legislativo de 1986 incorporó en su único Anexo los proyectos que debían someterse al citado procedimiento contenidos en el Anexo I de la Directiva, pero dejó sin cumplimentar lo relativo al Anexo II de la misma, pues aunque incluyó en la lista española de evaluación obligatoria tres tipos de proyectos del referido Anexo II, dejó sin establecer, para los restantes tipos de este Anexo, los mencionados criterios de selección alternativos. Con posterioridad, al relación del Anexo del Real Decreto legislativo 1302/1986 se amplió con nuevos supuestos, entre ellos, "las transformaciones de usos del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal arbustiva o arbórea y supongan riesgo potencial para las infraestructuras de interés general de la nación, y en todo caso, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas", incluidos por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (BOE n° 74, de 28/3/1989). Posteriormente se aprobó el Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (BOE n° 241, de 7/10/2000), que tiene por objeto incorporar al derecho español de manera plena la Directiva 85/337/CEE, con las modificaciones introducidas por la Directiva 97/11/CE, del Consejo, de 3 de marzo de 1997. Con este fin, se modifican determinados artículos del Real Decreto legislativo 1302/1986, que sigue vigente, al tiempo que se sustituye su Anexo por el del Real Decreto-Ley 9/2000, que además introduce otros dos Anexos más. La Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental (BOE n° 111, de 9/5/2001), aporta algunas novedades puntuales al contenido del Real Decreto-Ley 9/2000, como la ampliación de los proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental obligatoria, clasificándolos en 9 grupos. Por otro lado, la preocupación en el contexto internacional acerca de la importancia de la evaluación ambiental viene reflejada pro la elaboración del Convenio sobre evaluación de impacto ambiental en un contexto transfronterizo, hecho en Espoo (Finlandia), el 25 de febrero de 1991. En este aspecto, el Real Decreto-Ley 9/2000, siguiendo también el criterio de la Directiva, establece que cuando un proyecto pueda tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente de otro Estado miembro de la Unión Europea, se seguirá el procedimiento regulado en el mencionado Convenio. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. Actuaciones Públicas en Materia de Medio Ambiente. <http://www.mma.es>.

*Evaluación Estratégica Ambiental*¹⁴⁷, y especialmente, los que emergen del Sexto Programa de Acción sobre medio ambiente¹⁴⁸;

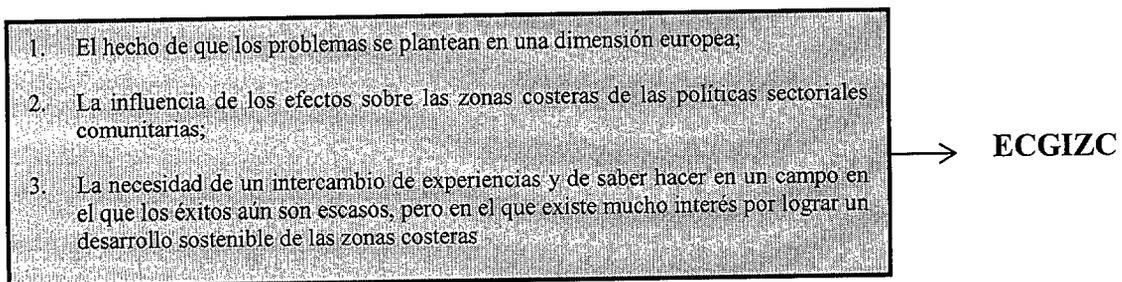
¹⁴⁷ La Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas en el medio ambiente (DOCE nº L 197, de 21/7/2001), que implicará realizar evaluaciones ambientales estratégicas. La nueva norma establece la evaluación medioambiental obligatoria de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, en materias relacionadas con la agricultura, los bosques, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de agua, las telecomunicaciones, el turismo, la planificación urbana y territorial, y los que impliquen el desarrollo de proyectos incluidos en los Anexos I y II de la Directiva 97/11/CE, del Consejo, de 3 de marzo de 1997. La evaluación también será obligatoria para los proyectos que puedan afectar a lugares en los que se requiera una evaluación según los artículos 6 o 7 de la Directiva 92/43/CEE, relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. De acuerdo con el artículo 13 de la citada Directiva, la misma deberá transponerse al derecho interno español antes de 21 de junio de 2004. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. Actuaciones Públicas en Materia de Medio Ambiente. <http://www.mma.es>

¹⁴⁸ En el complejo juego de fuerzas y presiones que dan lugar a los problemas ecológicos, la planificación y gestión de los usos del suelo desempeñan un papel vital. Se trata de un amplio abanico de decisiones, que suelen adoptarse a nivel local y regional, y que determinan el carácter e intensidad de actividades y usos del suelo que, con frecuencia, pueden tener grandes impactos sobre las condiciones medioambientales. Esos impactos pueden ser directos, como la destrucción de hábitats y paisajes, o indirectos, por ejemplo cuando contribuyen a aumentar el tráfico y, por tanto, la congestión, la contaminación atmosférica y la emisión de gases de efecto invernadero. Esos impactos son especialmente preocupantes en zonas urbanas y costeras, que es donde se registra la mayor presión y surgen más conflictos por los usos y explotación del suelo. La directiva comunitaria sobre evaluación de impacto ambiental (EIA) (Directiva 97/11/CE del Consejo de 3 de marzo de 1997 por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, DO L 073 de 14/03/1997, p. 0005 – 0015) y la propuesta sobre evaluación ambiental estratégica (EAE), que tienen por objeto garantizar la evaluación adecuada de las repercusiones sobre el medio ambiente de proyectos de infraestructuras, contribuirán también a una mayor integración de las consideraciones medioambientales en las decisiones de planificación. Más allá de esto, el único papel que puede desempeñar la Comunidad es impulsar y propiciar una planificación eficaz y políticas adecuadas a nivel local y regional. Próximamente se publicará un Libro Verde sobre transporte urbano, que abordará las mejores prácticas y la evaluación comparativa para conseguir un transporte menos contaminante mediante la racionalización del uso de los vehículos y la promoción del transporte público. Es preciso ampliar y extender iniciativas tales como la red de ciudades sostenibles y el programa piloto sobre gestión integrada de zonas costeras. La Comisión, además, va a iniciar un programa especial dirigido a arquitectos, funcionarios, planificadores, promotores, agrupaciones ecologistas y ciudadanos para fomentar las mejores prácticas desde el punto de vista de la ordenación urbana y el desarrollo de ciudades sostenibles. El programa va a centrarse en la constitución de redes de mejores prácticas, por ejemplo a través de una página Web, que servirá de foro para intercambiar ideas y experiencias y actuará como un conjunto de instrumentos para apoyar la transición hacia un desarrollo urbano sostenible. La creación de redes de destinos turísticos contribuirá a fomentar el intercambio de experiencias y prácticas correctas sobre formas sostenibles de turismo. Los programas comunitarios, en especial las políticas regionales, van a desempeñar un papel importante a la hora de estimular la gestión medioambiental. La Política Agraria Común brinda cada vez más oportunidades para favorecer una gestión del suelo positiva para el medio ambiente gracias a los programas agroambientales, lo cual reviste gran importancia para facilitar la constitución de la red Natura 2000 y ampliar las vías de conservación de la biodiversidad y el paisaje. A partir de esto, las acciones propuestas son: 1) Suscitar interés mediante una comunicación sobre planificación y medio ambiente: la dimensión territorial; 2) Mejorar la aplicación de la directiva sobre evaluación de impacto ambiental e introducir plena y correctamente las evaluaciones ambientales estratégicas tras su adopción a nivel comunitario; 3) Elaborar un programa de trabajo de la Comisión para difundir las mejores prácticas con respecto a una planificación sostenible, que va a incluir

10. Asegurar la compatibilidad entre los instrumentos comunitarios de financiación y la coordinación nacional, regional y local de iniciativas sobre estrategias de GIZC; y

11. Mejorar el intercambio de información sobre los futuros desarrollo nacionales en la implementación de la Recomendación europea sobre GIZC de mayo de 2002.

A partir de todo lo anterior, el interés de la Comunidad para la consolidación de una ECGIZC se puede resumir en tres razones fundamentales¹⁴⁹:



la creación de una página Web y de instrumentos conexos; 4) Seguir prestando apoyo a los programas y redes que fomentan el intercambio de experiencias y el desarrollo de buenas prácticas en materia de desarrollo urbano sostenible; La política comunitaria de cohesión y, en especial, el uso de los fondos comunitarios, debe contribuir al tratamiento correcto de la planificación sostenible de los usos del suelo, incluso por lo que se refiere al desarrollo urbano; 5) Aumentar los recursos y ampliar el alcance de las medidas agroambientales en la Política Agraria Común; 6) Promover y crear redes de destinos turísticos para impulsar asociaciones activas a favor de un turismo sostenible. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente”. Bruselas, 24/1/2001. COM (2001) 31 final. Pags. 22 a 24.

¹⁴⁹ <http://www.europa.eu.int/comm/environment/iczm/situation.htm>.

3) LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA

El documento denominado *Estrategia Territorial Europea* (ETE) supone, en cierto sentido y a fecha de hoy, la culminación de los procesos que hemos analizado: se trata de la formalización de la perspectiva europea sobre el territorio sin perjuicio de los *Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo*, establecidos por la CEMAT en *Hannover*, en septiembre de 2000, tal y como se indicó anteriormente.

De cuanto se ha visto en los Capítulos anteriores y en los dos primeros epígrafes del presente, el desarrollo de los fines inicialmente sectoriales o funcionales de la Comunidad formalizados en distintas políticas -alguna de ellas dotadas de impacto territorial-, pero sobre todo, la necesidad de optimizar sus efectos, han ido poniendo en evidencia la interrelación, igualmente territorial, de la necesidad de desvelar esas condiciones de entorno espacial en las que se desenvuelven. Esta referencia territorial de las finalidades aparece, en ocasiones, en los Tratados (la creación de un espacio sin fronteras interiores y la promoción de un progreso económico y social sostenible (art. 2 TCCE), así como a la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones (arts. 154, 158 y 174 a 176 TCCE)¹⁵⁰; y en otras, es la interdependencia que para las actuaciones supone la actuación sobre un mismo territorio la que exige su relación, emergiendo éste como un factor condicionante de su eficacia. Además, desde el Tratado de Maastricht, el modelo de desarrollo económico se basa en el equilibrio de los objetivos de sostenibilidad, de competitividad y de cohesión¹⁵¹).

¹⁵⁰ Estos fines, que corresponden en gran medida, como ya se ha dicho, a objetivos propios de una ordenación del territorio a escala nacional, están profundamente relacionados entre sí. Por ello, resulta fundamental que todos los intentos de organizar el territorio de la Unión Europea contribuyan a la consecución de los mismos.

¹⁵¹ Como ya se indicó en el Capítulo III, el artículo 2 del Tratado de Maastricht se refería el “crecimiento sostenible” como aquel que incluye, además del desarrollo económico respetuoso con el medio ambiente que conserve para las generaciones futuras los recursos actuales, el desarrollo territorial equilibrado, tal y como venía expresado en el informe Brundtland de 1987.

Por lo tanto, se puede considerar que una aportación fundamental de la ETE consiste en **la consideración espacial de la promoción del objetivo comunitario de cohesión económica y social a través de un marco adecuado de orientación para el desarrollo de las políticas sectoriales comunitarias y en coordinación con las de los propios Estados miembros**¹⁵².

La Estrategia Territorial Europea supone, así, una etapa en un proceso de progresiva maduración a partir del impacto territorial que provocan las decisiones comunitarias sobre política sectorial, según se señalo en el Capítulo III, y del condicionamiento que ese mismo impacto territorial tiene para la satisfacción de los objetivos comunitarios de desarrollo equilibrado.

3.1) FORMACIÓN DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA

A partir de las reuniones que permitieron la elaboración de los documentos Europa 2000 y Europa 2000 + anteriormente estudiados, en lo que sería la octava reunión informal de

¹⁵² Aunque la ordenación del territorio no es competencia de la Comunidad, se producen constantes cambios en su territorio, tanto por la acción de los propios Estados, como por la de otras políticas que sí son competencia de la Comunidad. La ETE muestra cómo las políticas de los Fondos Estructurales, de las redes transeuropeas, de agricultura o del medio ambiente, afectan directamente al desarrollo de las regiones, cuyas disparidades pueden verse incrementadas si dichas políticas no están coordinadas unas con otras y con las de ordenación del territorio llevadas a cabo por los Estados miembros. Por lo tanto, los objetivos fundamentales de la Unión Europea, tales como la creación de empleo, el desarrollo de la cohesión económica y social, y la conservación de los recursos naturales, no pueden ser logrados ni a través de la participación única de los Estados miembros, ni por iniciativa exclusiva de la Comunidad. En este sentido, la Estrategia Territorial Europea ofrece un marco aglutinante para la colaboración entre los diferentes niveles territoriales (regional, nacional y comunitario), representado una visión del territorio de la Comunidad común a todos ellos. La Estrategia contiene recomendaciones específicas relativas a la forma de implementación de sus opciones políticas, tanto por la Comunidad como por los Estados y las regiones, entre las que destacan la sistemática y periódica revisión de los efectos de las políticas sobre el territorio de la Comunidad, el establecimiento de observatorios de desarrollo espacial, la continuación de los proyectos de cooperación del tipo INTERREG, mejorando la cooperación transfronteriza, incorporando los objetivos de la propia estrategia en el planeamiento y en la legislación de los Estados miembros, intercambiando información sobre impacto territorial e incluyendo los conceptos y los proyectos de desarrollo sostenible en la elaboración de las sucesivas Agendas regionales y locales. *Fuente:* Centro de Documentación Europea de la Universidad Carlos III de Madrid.

Ministros que tuvo lugar bajo la presidencia francesa en *Estrasburgo*, en marzo de 1995, los Ministros realizaron una previsión de las posibles tendencias futuras en el territorio europeo poniendo de manifiesto la necesidad de profundizar en el conocimiento de las diferentes realidades territoriales de la Unión Europea, tanto desde una perspectiva global comunitaria, como desde una visión más cercana a las peculiaridades de cada uno de los Estados miembros que la componen. En esta reunión, el CDT presentó, avanzando en los trabajos preparativos de la ETE, tres escenarios que indicaban en forma cartográfica las tendencias de desarrollo en cuanto a tres cuestiones fundamentales: 1) el reequilibrio del sistema urbano; 2) la igualdad del acceso a las infraestructuras y al conocimiento técnico; y 3) la evolución del patrimonio natural y cultural¹⁵³.

A partir de este momento, los Estados consideraron necesario realizar una valoración de las repercusiones que sobre el territorio tienen las diferentes políticas sectoriales

¹⁵³ Tal y como se establece en las conclusiones de la Presidencia de la Reunión informal de Ministros de ordenación del territorio y de la Política Regional que tuvo lugar en Estrasburgo en 1995, la ordenación del territorio no es una competencia comunitaria. No obstante, se reconoce que es necesario encontrar una visión europea sobre esta materia a partir de una reflexión común de todos los Estados miembros. En este sentido, en una primera etapa ha estado dirigida por la elaboración de la Estrategia de desarrollo del espacio comunitario (*schéma de développement de l'espace communautaire*). Los Ministros tomaron conciencia de la evolución prevista en el escenario del territorio europeo presentado por la Presidencia francesa en nombre del Comité de Desarrollo Espacial, a través del cual han subrayado la importancia de la contribución de la ordenación del territorio a la realización del objetivo de cohesión económica y social. Sobre esta base, los Ministros ha decidido iniciar una nueva etapa, en la que los Estados miembros deben precisar su "visión deseable" ("*vision du souhaitable*") para su propio territorio dentro de una perspectiva europea. Un nuevo esfuerzo de síntesis y una nueva dinámica de cooperación serán necesarias para el Comité de Desarrollo Espacial. *Residence Française. Reunion Européenne. Reunion informelle des Ministres de l'aménagement du territoire et de la Politique Regionale. Relève de conclusions de la Presidence. Aménagement du Territoire et Politique Regionales. Strasbourg, 30 et 31 Mars, 1995. Pags. 1 y 2.* En los que al "*Scénario tendanciel préparatoire de la ETE*" se refiere, el Comité de Desarrollo Espacial señaló que la ETE se debía basar en los "principios para una política de ordenación del territorio europea, conforme a lo establecido en Leipzig, especificando que: la aportación de la ordenación del territorio a la realización del objetivo de cohesión económica y social resulta decisiva: que la puesta en marcha de la Estrategia Territorial Europea no suponga una modificación en las competencias actuales de las instituciones encargadas de las políticas comunitarias con efectos sobre el territorio; que el objetivo central será la realización de un desarrollo equilibrado y durable; que la Estrategia sea elaborada dentro del respeto de las instituciones existentes y que no contenga ningún elemento contradictorio para los Estados miembros; que respete el principio de subsidiariedad; y que sea la consecuencia de la puesta en común de las cuestiones territoriales europeas de cada Estado miembro. *Scénario tendanciel préparatoire au SDEC. Note de commentaires présentée à la rencontre ministérielle de Strasbourg au nom du Comité de développement spatial. Poursuivre l'elaboration du schéma de développement de l'espace communautaire et engager un programme d'actions experimental.* Fuente: Centro de Documentación Europeo de la Universidad Carlos III de Madrid.

comunitarias. Para ello debía efectuarse un profundo estudio del territorio sobre el que éstas se desarrollan, teniendo en cuenta, en todo momento, la importancia de la cooperación entre los Estados.

Durante la reunión informal de Ministros que tuvo lugar bajo la presidencia española, celebrada en *Madrid*, en noviembre de 1995, se decidió dar un fuerte impulso a la elaboración de la ETE a través de la colaboración, el consenso y la decisión soberana de los Estados. Los Ministros responsables de la ordenación del territorio señalaron que “una estrategia común de la ordenación del territorio constituirá un instrumento decisivo para contribuir al objetivo de la cohesión económica y social”¹⁵⁴, para lo cual se definieron los siguientes objetivos¹⁵⁵:

1. *La profundización en el conocimiento de las tendencias territoriales de los Estados miembros*: primero, mediante un proceso de búsqueda de la información aportada por la Comisión, los Grupos de Trabajo Transnacionales, y por los propios Estados miembros, fundamentalmente, en su labor de actuación sobre el territorio, para posteriormente proceder a su análisis.

¹⁵⁴ Reunión Informal de Ministros de Madrid. Conclusiones de la Presidencia Española. Ordenación del Territorio. 30 de diciembre de 1995. Fuente: Centro de Documentación Europeo de la Universidad Carlos III de Madrid.

¹⁵⁵ De conformidad con los principios de Leipzig -1) la contribución de la ordenación del territorio a la realización del objetivo de cohesión económica y social es decisiva; 2) las competencias de las instituciones encargadas de las políticas comunitarias se mantendrán sin cambios; la PEOT puede contribuir también a la puesta en marcha de las políticas comunitarias de impacto territorial, sin que ello suponga vinculación a las instituciones en el ejercicio de sus competencias; 3) el objetivo central será la realización de un desarrollo equilibrado y sostenible; 4) el esquema será elaborado respetando las instituciones existentes y no tendrá un carácter vinculante para los Estados miembros; 5) se respetará el principio de subsidiariedad; y 6) para considerar las cuestiones territoriales europeas en sus políticas territoriales cada Estado miembro dará al Esquema el seguimiento que desee (MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE. Secretaría de Estado de Política Territorial y Obras Públicas. “Balance de la Presidencia española de la Unión Europea en materia de Ordenación del Territorio”. Serie monografías, 1995. Pag. 5)-, las opciones de la Estrategia Europea no incluirán únicamente los elementos de las estrategias nacionales, sino también los aspectos vinculados estrechamente con la cooperación transnacional y con las políticas comunitarias. El conjunto de dichas opciones deberá integrarse en una visión europea de ordenación territorial que no puede reducirse a la mera yuxtaposición de quince visiones nacionales. CONSEJO EUROPEO. Conclusiones de la Presidencia española de la Reunión informal de Ministros celebrada en Madrid los días 15 y 16 de diciembre de 1995. <http://ue.eu.int/es/info/eurocouncil/>.

Además, los problemas territoriales pueden agravarse cuando se produce la confluencia de diversas circunstancias sobre un mismo territorio, dificultado enormemente el desarrollo sostenible de la zona. Tales circunstancias, que pueden ser de carácter permanente o circunstancial, condicionarán el desarrollo del territorio de la Comunidad Europea, y por tanto, las conclusiones sobre su análisis tendencial. Esas circunstancias son las que se refieren a:

- *La posición geográfica*: Esta cuestión hace alusión, a su vez, a dos situaciones contrarias: i) la perifricidad y/o aislamiento de la zona o región, asociada generalmente a la baja densidad de población y a una estructura urbana débil; al insuficiente acceso a las redes europeas, de transporte y comunicaciones y de información y conocimiento; a la baja densidad en el tráfico de transportes terrestres, lo que limita la rentabilidad económica de las infraestructuras; al desequilibrio entre modos de transporte frente a los lineales; y a los efectos de frontera con terceros países, que crean barreras físicas de incertidumbre económica y de debilidad social; y ii) la centralidad, que genera otros problemas, como la congestión urbana y de tráfico; el predominio del transporte privado, así como elevados costes medioambientales.

- *El grado de integración en el modelo económico*: Si la integración es elevada, se producirán problemas de congestión urbana acompañados de los producidos por la segregación social, lo que hará imprescindible una reconversión industrial de los sistemas tradicionales. Ello, además, dará lugar a problemas de congestión de tráfico ocasionados por una elevada movilidad y por el predominio del transporte privado, como consecuencia de la ineficiencia del transporte público. La aparición de fuertes costes ambientales se deberá a la instalación de las infraestructuras de transportes necesarias para el desarrollo de este modelo económico, y además, a la presión turística sobre los recursos naturales, a la retirada de tierras de cultivo y a la degradación del paisaje por las prácticas agrícolas y de urbanización, así como por el aumento de la contaminación que todo lo anterior produce y la consecuente degradación de los recursos naturales.

Se trata de los mismos efectos producidos por la centralidad, antes descrita. Por el contrario, si la integración es débil, se generarán problemas relacionados con el menor grado de desarrollo y con el esfuerzo que deberá realizarse para alcanzar los estándares medios impuestos por las zonas más desarrolladas, como son la fragmentación del sistema de ciudades y de su relación con las vecinas; la pérdida de los sectores tradicionales; la emigración hacia las zonas más favorecidas; el aumento de la tasa de paro; la falta de infraestructuras y la presión sobre el medio ambiente.

- *El grado de articulación territorial*, que valora el nivel de cooperación transfronteriza dentro y fuera de la Unión Europea, de tal manera que: i) en el caso de una articulación fuerte, estaremos ante una demanda creciente de interconexión y cooperación transfronteriza; y, ii) si la articulación es débil, existirá una gran fragilidad en las relaciones con el resto de la Unión Europea.
- *El potencial del desarrollo sostenible*: El desarrollo no debe ser ilimitado. Los objetivos de una región o de un Estado y también, por tanto, los de toda la Comunidad, han de tener en cuenta la promoción y el impulso de aquellas acciones que favorezcan el desarrollo equilibrado sobre la base del uso y gestión racionales del patrimonio natural y cultural. El desarrollo sostenible hace referencia, así, al límite que éste tiene en relación con el respeto de los recursos naturales y culturales de cada territorio.
- *Definición de un marco de referencia de ordenación del territorio como base de los futuros desarrollos teóricos en la materia*: Se trata de la demostración clara de la intención de continuar en esta línea de avance.

2. *El establecimiento de las primeras orientaciones para la elaboración de una Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio*: Los esfuerzos de la Presidencia

española se centraron en la elaboración de una visión compartida del territorio europeo. Esta nueva visión se concretaría finalmente en la Estrategia Territorial Europea.

Las reuniones desarrolladas durante las presidencias italiana (*Venecia*, 1996)¹⁵⁶ e irlandesa (*Dublín*, noviembre 1996), estimularon los trabajos del Comité de Ordenación Territorial para llegar, lo antes posible, a la fase de elaboración de la ETE.

No obstante, aunque durante las presidencias francesa, española e italiana se elaboraron importantes escenarios para crear las bases de una evaluación objetiva y lograr el desarrollo territorial europeo, no fue hasta el momento en el que tuvo lugar la presidencia de los Países Bajos, en *Noordwijk*, en los días 9 y 10 de junio de 1997, cuando se presentó el *primer borrador de la Estrategia Territorial Europea*, sobre el que tuvo lugar un amplio debate europeo¹⁵⁷. Sobre la base de ese primer borrador se

¹⁵⁶ Siguiendo la línea de las anteriores presidencias, los Ministros responsables de la ordenación del territorio declararon, en la región de Venecia, que la elaboración de la Estrategia debía seguir los criterios generales señalados en la introducción del documento sobre los “Principios para una política de desarrollo del territorio europeo” (*Principes pour une politique de développement du territoire européen*). Dicha Estrategia, en particular, debe observar el principio de subsidiariedad y respetar las actuales competencias institucionales, y no deberá, por el contrario, asumir un carácter que vaya en contra de los Estados miembros. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. DIPARTAMENTO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE COMUNITAIRE. *Reunión des Ministres des Politiques Regionales et de l'Aménagement du Territoire. Venise, 3 et 4 Mai, 1996. II Session: aménagement du territoire. Conclusions de la Présidence Italienne*. Pag. 2. Fuente: Centro de Documentación Europeo de la Universidad Carlos III de Madrid.

¹⁵⁷ Los Ministros y la Comisaria responsables en materia de ordenación del territorio consideraron que el primer proyecto de la ETE constituyó un paso importante que puso en evidencia tanto la dimensión europea, transnacional y transfronteriza de las políticas territoriales llevadas a cabo en los Estados miembros y en sus regiones, como la dimensión territorial de las políticas comunitarias y su impacto sobre el territorio europeo. Además, subrayaron la importancia de este documento: 1) como base de una discusión política sobre cómo la política territorial europea puede contribuir a la integración de la cohesión, al desarrollo sostenible y a la competitividad del conjunto del territorio.; 2) como un marco para reforzar la relación entre las políticas destinadas a las zonas urbanas y aquellas destinadas a las zonas rurales; 3) para introducir una aproximación multisectorial más integrada para las políticas que influyen el desarrollo territorial en los niveles transfronterizo, transnacional y europeo; y 4) como marco destinado a fomentar la cooperación entre las administraciones europeas, nacionales, regionales y locales, sobre las cuestiones relativas al desarrollo territorial. En todo caso, se señaló nuevamente, que la ETE es un documento de referencia de carácter voluntario, sin relación alguna con la repartición financiera resultante de las políticas comunitarias, como los Fondos Estructurales. *Aménagement du territoire. Réunion ministerielle informelle de Noordwijk, 9-10 juin, 1997. Conclusions de la Présidence. Version finale 2*. Pags. 2 y 3. Fuente: Centro de Documentación Europeo de la Universidad Carlos III de Madrid.

desarrolló un debate en el que participaron todos los Estados miembros, la Comisión Europea, El Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social.

Posteriormente, durante las presidencias de Luxemburgo (*Echternach*, 1997)¹⁵⁸, y Reino Unido (*Glasgow*, 1998), se insistió en la puesta en práctica de la ETE. En *Glasgow* se desarrolló la “Iniciativa de Intercambio Urbano I” (*Urban Exchange Initiative*)¹⁵⁹, encaminada a determinar, dentro de un marco informal no obligatorio, los principios fundamentales que guíen a los Estados miembros a desarrollar sus propias políticas urbanas en relación con sus respectivas legislaciones y sistemas administrativos¹⁶⁰.

¹⁵⁸ En las Conclusiones de la Presidencia de la reunión de Ministros responsables de la ordenación del territorio de los Estados miembros de la Unión Europea con la Sra. Wulf-Mathies, miembro de la Comisión Europea, así como con dos representantes del Parlamento Europeo, del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social en Echternach, el día 9 de diciembre de 1997, se señaló la importancia de la ETE como instrumento para proceder a la aproximación territorial a escala europea. Para concretar esta afirmación, se debe, según se indica, en un proceso continuado en cuyo centro se encuentra la ETE: 1) profundizar, en el sentido de una especialización de las opciones políticas, sin comprometer el equilibrio de cada una de ellas; 2) tener en consideración la ETE a escala regional, nacional transfronteriza, transnacional y comunitaria; 3) ampliar el consenso sobre la base de un gran debate en Noordwijk y comenzar el proceso después; y 4) preparar activamente la creación efectiva de la Red de Observatorios de Ordenación del Territorio Europeos (*Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE)*) conforme a los principios anunciados por la Estrategia. *Aménagement du territoire séminaire ministériel d'echternach, 9 décembre 1997. Conclusions de la Présidence. Fuente: Centro de Documentación Europeo de la Universidad Carlos III de Madrid.*

¹⁵⁹ En las conclusiones de la Presidencia británica que tuvo lugar en *Glasgow* en junio de 1998, los Ministros responsables de la política urbana de los Estados miembros así como la Comisión Europea, han procedido a un intercambio de visiones sobre la Iniciativa a favor de los cambios urbanos. Se trata de un documento preparado por la Presidencia que reúne los principios claves en materia de buenas prácticas sobre la base de la experiencia de los Estados miembros en relación con las medidas tomadas para abordar tres aspectos conexos de la regeneración urbana: la aproximación global de la regeneración, con el fin de abordar los problemas a los que se enfrentan las personas más desfavorecidas que se encuentran concentradas en determinadas zonas; la gestión de las centros de las ciudades, para solucionar las cuestiones relativas a la calidad del medio urbano, especialmente lo que se refiere a las zonas urbanas en declive; y la participación de la colectividad en la buena gestión, con el fin de mejorar el funcionamiento de la democracia local. *Conclusiones de la Présidence Britannique a l'issue de la session sur l'initiative en faveur des échanges urbains, Glasgow, 8 Juin 1998. Fuente: Centro de Documentación Europeo de la Universidad Carlos III de Madrid.*

¹⁶⁰ La población de la Unión europea vive mayoritariamente en ciudades, desde pequeñas, hasta grades metrópolis, en zonas concentradas con gran densidad de actividad, o en zonas dispersas con centros difusos. En todo caso, las zonas urbanas se caracterizan por tener movimientos complejos tanto de personas como de actividades. Las zonas urbanas están en constante fluctuación, adaptándose a las nuevas necesidades. Al mismo tiempo, las ciudades contienen muchas cualidades y oportunidades: son núcleos de creación y de prosperidad, por lo que resulta crucial que éstas tengan capacidad para afrontar esos retos para asegurar su desarrollo y su supervivencia. Con tal fin, la Presidencia inglesa considera tres temas fundamentales que trata en capítulos separados: 1) aproximación hacia la regeneración urbana; 2)

En *Viena* (Austria), los días 11 y 12 de diciembre de 1998, durante la presidencia austriaca, se profundizó en la proyección de la ETE hacia los países del Este (Letonia, Lituania, Eslovaquia, Bulgaria y Rumanía), así como hacia Turquía¹⁶¹.

La última y definitiva versión de la ETE fue la acordada en la reunión informal de ministros responsables de ordenación del territorio en *Postdam* (Alemania), en mayo de 1999, gracias al acuerdo entre los Estados miembros y la Comisión sobre los conceptos y los objetivos del futuro desarrollo del territorio de la Comunidad, que pasan, en todo caso, por lograr un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea, procurando al mismo tiempo la cohesión económica y social de las regiones, la utilización sostenible de los recursos naturales y la protección del patrimonio natural y cultural, así como el aseguramiento de una competencia equilibrada entre los diferentes Estados¹⁶².

mejora de los centros urbanos en decadencia; 3) mejora de la democracia local, con particular referencia a las iniciativas de regeneración. UK PRESIDENCY OF THE EUROPEAN UNION. Informal meeting of Ministers Responsible for Urban Policy of the member States of the European Union. "Urban exchange initiative: Improving good practice in Urban Development in the European Union". Glasgow, June 1998. Pags. 5 y ss. *Fuente*: Centro de Documentación Europeo de la Universidad Carlos III de Madrid.

¹⁶¹ El Consejo Europeo de Viena celebró un debate en profundidad sobre todos los aspectos del proceso de ampliación, congratulándose de que el proceso global de ampliación iniciado en Luxemburgo se encontrara muy avanzado, y suscribió las conclusiones del Consejo de 7 de diciembre de 1998 sobre la ampliación de la Unión Europea. En este sentido, el Consejo Europeo dio paso a una serie de negociaciones en relación con las seis Conferencias de Adhesión con Chipre, Hungría, Polonia, Estonia, la República Checa y Eslovenia, alcanzando los primeros resultados concretos, instando al Consejo, a la Comisión y a los países candidatos a mantener este impulso para permitir la celebración de futuras negociaciones intensivas. Además, se prepararon las negociaciones de adhesión con Rumania, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Bulgaria. El Consejo Europeo destacó también la gran importancia que concede al ulterior desarrollo de las relaciones entre la UE y Turquía mediante la aplicación de la Estrategia Europea para preparar a Turquía para la adhesión. En este contexto, ha reconocido el papel central de la ulterior aplicación de la Estrategia Europea con arreglo a las conclusiones de los Consejos Europeos de Luxemburgo y Cardiff. Consejo Europeo de Viena, 11 y 12 de diciembre, 1998. conclusiones de la Presidencia. http://www.europarl.eu.int/enlargement/ec/vie_es.htm.

¹⁶² A través de la adopción de la ETE, los Estados miembros y la comisión llegaron a un acuerdo sobre los objetivos comunes y sobre los conceptos del futuro desarrollo del territorio de la Unión europea. Mediante la determinación de los objetivos fundamentales para la política territorial Europea, la ETE se consolida como el marco adecuado para la actuación de las políticas sectoriales comunitarias y las de los propios Estados miembros, que producen efectos sobre el territorio, así como para las autoridades regionales y locales para lograr un desarrollo sostenible del territorio de la Unión Europea. No obstante su carácter de consenso, todos los participantes en la elaboración de la ETE confirmaron que ésta no añade ninguna nueva responsabilidad a nivel comunitario. Se trata de un marco de carácter político en el que los

Desde entonces, las propuestas de la Estrategia Territorial Europea han dado lugar a posteriores encuentros en los que se han debatido diversos problemas surgidos en el proceso su aplicación, pero mostrando una clara voluntad hacia su consolidación.

3.2) ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El documento sobre la Estrategia Territorial Europea, cuya versión final fue acordada en la reunión de Ministros de Postdam, en mayo de 1999, se estructura en dos partes (A y B), y que se analizan a continuación:

La primera de ellas, la **Parte A**, titulada *“Para un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea: la contribución de la política de desarrollo territorial”*, establece los aspectos de carácter político del documento, las orientaciones, recomendaciones y sus posibles formas de aplicación, a través de cinco capítulos¹⁶³.

Por otro lado, la **Parte B**, titulada *“El territorio de la Unión Europea: tendencias, perspectivas y retos”*, hace una prospectiva de las líneas de desarrollo territorial de la

Estados miembros, sus regiones y las autoridades locales, así como la propia Comisión Europea actuarán dentro de la esfera de sus propias responsabilidades. *Final Conclusions issued by the German Presidency at the close of the informal Council of EU Ministers responsible for Spatial Planning, held in Postdam on 10-11 May 1999. Fuente: Centro de Documentación Europeo de la Universidad Carlos III de Madrid.*

¹⁶³ Los cinco capítulos que componen la Parte A del documento de la ETE son los siguientes: 1) El enfoque territorial a nivel europeo; 2) La influencia de las políticas de la Comunidad sobre el territorio de la UE; 3) Los objetivos y opciones políticas para el territorio de la UE; 4) La aplicación de la ETE; y 5) La ampliación de la Unión Europea: un nuevo desafío para la política europea de desarrollo territorial. COMISIÓN EUROPEA. “ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE”. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999.

Unión Europea mediante la relación de datos y características analíticas del territorio europeo, en cuatro apartados¹⁶⁴.

Hay que señalar, no obstante, **la dificultad que ha supuesto la gestación de este documento, por motivo de la profunda crisis que para el modelo comunitario ha significado el debate sobre reformas institucionales, inaplazables, con las perspectivas de ampliación de la Comunidad, y sobre las condiciones que incorporarán los nuevos Estados miembros.**

No obstante, a los efectos de la presente exposición se analizará su contenido en relación a las tres áreas temáticas que contiene el documento: 1) *la determinación de la política territorial europea*, en la que se desarrolla un diagnóstico de los problemas territoriales y de intervención territorial en Europa: la definición de los objetivos y opciones políticas de la Unión Europea, equivalente, *mutatis mutandi*, al diagnóstico existente en los instrumentos de ordenación territorial; 2) *el establecimiento de los "cauces" a través de los que debe materializarse la política territorial europea*; y 3) *las perspectivas y tendencias que debe considerar la ETE*, a la hora de determinar los objetivos que ésta debe conseguir.

¹⁶⁴ Los cuatro apartados de la Parte B de la ETE son: 1) Características y tendencias del desarrollo territorial en la UE; 2) Temas importantes para el desarrollo territorial a nivel europeo; 3) Programas y directrices para un desarrollo territorial integrado; y 4) Datos básicos de los países candidatos a la adhesión y los Estados miembros. COMISIÓN EUROPEA. "ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999.

3.2.1) *Determinación de la política territorial europea en la que se desarrolla un diagnóstico de los problemas territoriales y de intervención territorial en Europa: definición de los objetivos y opciones políticas de la Unión Europea.*

a) Diagnóstico inicial

El documento de la ETE considera dos puntos de partida fundamentales en la consideración del territorio a escala comunitaria: 1) la existencia de desigualdades territoriales entre las regiones de la Unión Europea; y 2) el impacto de las políticas comunitarias en el desarrollo y su necesaria coordinación.

1.a) *La percepción de las disparidades de desarrollo regional en el ámbito comunitario y los principios generales de su tratamiento*

La ETE parte de la realidad de la existencia de peculiaridades territoriales¹⁶⁵ y de disparidades muy pronunciadas entre los territorios que componen la Unión Europea, y que la Comunidad debe tratar¹⁶⁶.

¹⁶⁵ La Unión Europea es la tercera región mundial en términos de riqueza económica (valorada según el PIB *per cápita*) después de Japón y EEUU. Las condiciones geográficas de partida de la Unión, importantes para la política de desarrollo territorial, no pueden compararse con las de EEUU, Japón o MERCOSUR. A diferencia de la masa terrestre compacta de EEUU o MERCOSUR y de diversidad geográfica de las islas que constituyen Japón, la representación física de la UE se caracteriza por su forma "peninsular", situada en el extremo occidental del continente euroasiático, y su litoral es aproximadamente de 60.000 Km. COMISIÓN EUROPEA. "ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag 59.

¹⁶⁶ Ha de recordarse que el art.2 TCCE establece que "La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros".

Este modelo esencialmente equilibrado promueve una adecuada ponderación entre la competitividad de las regiones y la cooperación entre los diferentes territorios que las definen, no solamente como ideas orientadoras del desarrollo de tales políticas, sino en su ejecución práctica, para lo que resulta imprescindible la colaboración entre las entidades territoriales, las políticas sectoriales que produzcan impacto territorial, y los diferentes niveles gubernativos –nacional, regional y local- que tengan competencia sobre el mismo territorio.

La idea de ordenación territorial que subyace en este documento es **esencialmente compleja y abierta**. *Compleja*, en la medida en que comprende distintas facetas o planos de análisis, como son: *a) el de organización y gobierno*, al realizar una consideración integrada de la acción de los distintos entes territoriales (Estados, regiones, autoridades locales) en su relación con estos objetivos; *b) el funcional*, integrado por acciones y políticas de distinta naturaleza (horizontales o generales, y verticales o sectoriales), de distinto alcance (territorial, o funcional); y *c) el relativo a las propias entidades territoriales afectadas*¹⁶⁷. Y es *abierta* porque a) no se prejuzga la forma de articulación de los objetivos fundamentales propios de la ordenación territorial, permitiéndose su alineamiento y jerarquización relativa en función de los problemas territoriales que se determinen¹⁶⁸; y b) por la propia consistencia del documento, emergido fuera del ámbito propio de las competencias comunitarias, en el sentido que se analiza más adelante.

La misma complejidad del sistema, unida a la escala comunitaria de la decisión podría significar el colapso mismo del sistema propuesto a la vista del número de cuestiones, dimensiones y problemas que podrían suscitarse. Por ello, la ETE, selecciona, como elementos de reflexión, tres esferas o campos de actividad: 1) los asentamientos humanos, tanto ciudades como las áreas rurales; 2) las infraestructuras que dan acceso a los transportes y los conocimientos; y 3) el patrimonio natural y cultural.

¹⁶⁷ De acuerdo con lo establecido en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, cuando se afirmó el carácter pluridimensional y esencialmente democrático de la ordenación territorial.

¹⁶⁸ Idea extraída de PAREJO ALFONSO, L. "Constitución y Valores en el Ordenamiento". Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1990.

No obstante, estos tres focos de preocupación no determinan un abandono de los restantes problemas territoriales: por un lado, siguen su desarrollo los programas sectoriales que conllevan la aplicación de técnicas de ordenación territorial (GIZC, desarrollo regional de islas y territorios de ultramar, problemas ambientales, etc.); como también, por otro lado, se deberá continuar profundizando en la consideración de los efectos horizontales de las distintas políticas y proyectos. Sin embargo, la **selección** de los anteriores aspectos como focos principales significan una toma de postura sobre cuáles pueden ser en nuestro inmediato futuro los retos del desarrollo equilibrado del territorio de manera que sean éstos los que efectivamente puedan exigir una actuación específica y sustantiva en esta materia.

Por ello, la Estrategia se define como un documento *concertado, selectivo, progresivo, permanente, flexible y transparente*, e identifica su *carácter no vinculante* para los Estados y regiones de la Unión Europea.

2.a) Racionalización de las acciones territoriales de la Unión Europea

Producto de las reflexiones que se producen en el ámbito de las políticas sectoriales comunitarias (véase Capítulo II), se concluyó que resultaba imprescindible una mayor coordinación entre ellas para evitar interferencias entre unas y otras hasta el punto que pudieran anular sus efectos. Es más, estas políticas comunitarias con dimensión territorial tienen cada vez más influencia sobre la elaboración y ejecución de las políticas nacionales y regionales de ordenación del territorio y, en consecuencia, sobre el propio desarrollo territorial de la Unión Europea. Sus efectos se derivan de las acciones que modifican las estructuras, los usos del suelo, el desarrollo económico y social e, incluso, los paisajes, tal y como pudo comprobarse en el Capítulo II anterior.

Esas políticas comunitarias sectoriales se formalizan en medidas:

- 1) *financiera*, como las ayudas a las rentas, las medidas estructurales regionales y horizontales, o las medidas sectoriales como la financiación de programas de investigación. Desde el punto de vista financiero, las políticas más importantes de la Unión Europea son la agrícola común (PAC) y los Fondos Estructurales y de Cohesión;
- 2) *legislativa*; como las normas sobre competencia, liberalización de mercados, y normativa sobre medio ambiente; y
- 3) *de planificación*, como las Redes Transeuropeas de transporte y de energía.

Las competencias comunitarias que tienen más impacto territorial y a las que se hace especial referencia en el documento de la Estrategia son: a) la política comunitaria de competencia¹⁶⁹; b) la política de Redes Transeuropeas¹⁷⁰; c) la política Agraria

¹⁶⁹ Son las normas sobre competencia destinadas a eliminar cárteles y abusos de empresas con una posición dominante en el mercado, controlar los procesos de fusión y adquisición de empresas y proporcionar un marco para las ayudas estatales, para que pueda tener lugar la integración de los diferentes mercados nacionales en un mercado europeo común, asegurando el equilibrio entre la competencia y los objetivos de interés general. COMISIÓN EUROPEA. "ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea". Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio, en Postdam, en mayo de 1999. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pags. 13 y ss.

¹⁷⁰ Según el artículo 154.1 del TCCE: "(...) la Comunidad contribuirá al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía": Así, 1) *Transportes*: Desde el punto de vista de la política de desarrollo territorial, las medidas de mayor importancia relativas a las redes transeuropeas son las de transporte, por tierra, mar y aire. Pero no todo son ventajas. Las redes de transporte así como los medios que utilizan, contaminan el medio ambiente. El objetivo, por tanto, es el fomento de un sistema de transporte sostenible y eficaz. Las medidas urbanísticas y de ordenación del territorio resultan un mecanismo muy eficaz para influir sobre el comportamiento local de la economía y la población de cada zona y mejorar las condiciones para que se produzca un cambio de costumbres hacia modos de transporte más favorables para el medio ambiente; 2) *Telecomunicaciones*: A través de los modernos servicios y de las tecnologías de telecomunicaciones, se facilita el desarrollo de las zonas rurales o de las zonas aisladas al acercarlas a las más desarrolladas. Estas redes influyen sobre el territorio de diversas maneras: de un lado, desarrollando económicamente las zonas atrayendo, por tanto, nuevas inversiones, empresas y personal más cualificado (esto es relativo, pues las conductas de las empresas se inclinan normalmente hacia comportamientos tradicionales, de tal manera que éstas suelen situarse en centros ya consolidados); y de otro, superando los inconvenientes

Común¹⁷¹; d) la Política de Medio Ambiente¹⁷²; e) la política de Investigación y Desarrollo Tecnológico (I+D)¹⁷³; f) la política de Fondos Estructurales¹⁷⁴; y g) las Actividades de préstamo del Banco Europeo de Inversiones (BEI)¹⁷⁵.

geográficos, pues no necesitan las infraestructuras de transporte; y 3) *Energía*: Las Redes de Energía tienen dos efectos sobre el territorio: afectan al uso del suelo e influyen en la estructura del territorio provocando una modificación del comportamiento de los consumidores. En todo caso, estas redes afectan a la planificación local a través de los trazados de las redes o por la construcción de las centrales eléctricas o, en las redes de gas, los depósitos subterráneos para su conducción y almacenamiento. COMISIÓN EUROPEA. “ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”. Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio, en Postdam, en mayo de 1999. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pags. 13 y ss.

¹⁷¹ Esta política está íntimamente ligada a la evolución de los espacios rurales, y sus efectos variarán de una región a otra, pues cada zona rural tiene peculiaridades propias de tipo cultural, ambiental, social y económico. COMISIÓN EUROPEA. “ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”. Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio, en Postdam, en mayo de 1999. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pags. 13 y ss.

¹⁷² A partir del Tratado de Amsterdam la política de medio ambiente cobra una gran importancia, entre otras causas, por la promoción del desarrollo sostenible, pero en todo caso, muchas de las acciones comunitarias de medio ambiente afectan directa o indirectamente al desarrollo territorial, por ejemplo, condicionando la ubicación de las empresas, promoviendo la gestión sostenible de zonas costeras, o determinando zonas de especial interés para la conservación de biotipos o especies. COMISIÓN EUROPEA. “ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”. Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio, en Postdam, en mayo de 1999. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pags. 13 y ss.

¹⁷³ Fomenta la colaboración entre empresas, centro de investigación y universidades, reforzando las bases científicas y tecnológicas de la industria para potenciar su competitividad a escala mundial. Esta política no se basa en criterios específicamente territoriales a la hora de distribuir los recursos de I+D, sino que se ajusta, sin que ello signifique necesariamente la exclusión de las regiones menos desarrolladas, a criterios de distribución geográfica de los institutos cualificados de investigación y tecnología en las ciudades y regiones de la Unión Europea. COMISIÓN EUROPEA. “ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”. Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio, en Postdam, en mayo de 1999. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pags. 13 y ss.

¹⁷⁴ Estas ayudas económicas afectan al territorio porque determinan áreas de actuación que van a salir beneficiadas respecto a otras y que, por tanto, van a recibir un impulso importante en su desarrollo y, como consecuencia de esto, en su camino hacia la cohesión económica y social. COMISIÓN EUROPEA. “ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”. Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio, en Postdam, en mayo de 1999. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pags. 13 y ss.

¹⁷⁵ Proporciona apoyo estructural a través de la concesión de créditos, financiando fundamentalmente proyectos de larga duración, entre los que se encuentran los proyectos de infraestructuras. El objetivo principal del BEI es el fomento de la construcción de infraestructuras y las inversiones en las regiones menos favorecidas de la Unión Europea, entre las que también se encuentran las regiones del Este, de

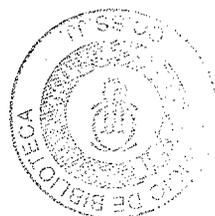
La emergencia de su consideración espacial exige un desarrollo de sus objetivos y una puesta en práctica de manera diferenciada y adecuada a las características propias de cada territorio y teniendo en cuenta su situación económica, social y ambiental, para lograr un desarrollo sostenible y equilibrado del territorio europeo¹⁷⁶.

Las medidas que se proponen para lograr esa mayor coherencia territorial de las políticas comunitarias sectoriales son las siguientes:

- *Determinación de las zonas subvencionables y establecimiento de la intensidad de la ayuda correspondiente*, para poder concretar las intervenciones de la política estructural territorial, así como la posibilidad de concesión de ayudas financieras nacionales de desarrollo regional, como por ejemplo, las regiones de los objetivos del FEDER.
- *Mejora de las infraestructuras*, en especial, las Redes Transeuropeas de transporte y energía.
- *Aplicación de categorías territoriales o de superficie en el desarrollo de las políticas comunitarias sectoriales*, como sucede con las disposiciones sobre

próxima incorporación. COMISIÓN EUROPEA. “ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pags. 13 y ss.

¹⁷⁶ La Comunidad, a la hora de poner en práctica cualquier programa de desarrollo dirigido a cualquiera de los Estados miembros, debe tener en cuenta que cada país, o incluso cada región, requerirá una serie de medidas especiales adaptadas a su propio nivel de desarrollo y a sus problemas endémicos. Sería un grave error, por tanto, pretender que el mismo modelo pudiera proponer una solución única para todos los problemas a los que se enfrentan las diferentes regiones que componen la Unión Europea. Se parte, así, para la consecución del proyecto definido por la Estrategia Territorial Europea, de una situación caracterizada por la heterogeneidad de regiones pertenecientes a diversos Estados, unidas por un interés común, el de lograr un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea. La gran variedad de los posibles efectos de las políticas comunitarias sobre las diferentes regiones, junto con las diferencias de desarrollo territorial, explican que los municipios y regiones de la Unión Europea no se conviertan automáticamente, con el proceso de la Unión Europea Monetaria, en un espacio territorialmente equilibrado. Por ello, los objetivos y opciones políticas propuestos por las autoridades e instancias gubernamentales para lograr un desarrollo sostenible y equilibrado del territorio de la Comunidad Europea, deberán aplicarse de manera diferenciada en cada uno de esos territorios, según sus características y necesidades propias.



protección del medio ambiente, en la asignación de subvenciones, o en la selección de ciertos temas del Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico.

- *Desarrollo de sinergias funcionales* entre las políticas comunitarias sectoriales a través de la consideración en su desarrollo de elementos territoriales, como por ejemplo, el aprovechamiento de la energía solar, según los objetivos del planeamiento urbanístico de las zonas que atraviere, en el desarrollo de la política comunitaria de Redes de Energía.
- *Enfoques de desarrollo territorial integrado*, como un paso más en el desarrollo de las sinergias funcionales, mediante la elaboración de enfoques integrados y multisectoriales de dimensión territorial, como sucede, por ejemplo, en la propuesta sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC) a que antes se hizo referencia.

Además, esa coherencia ha de considerar el impacto en las políticas internas de los Estados miembros para lo cual es necesaria una colaboración temprana en la fijación de objetivos territoriales que garantice la coherencia territorial de las políticas, pues sin una armonización mutua, éstas pueden agravar, sin pretenderlo, las disparidades regionales de desarrollo.

b) Objetivos y opciones políticas para el territorio de la Unión Europea

La ETE, formula en este sentido una serie de objetivos y opciones orientadores de la ordenación territorial, que son: a) la promoción de una políticas de desarrollo policéntrico, con una especial consideración a las relaciones entre el campo y la ciudad; b) mejora del acceso a las infraestructuras; c) difusión del conocimiento; y d) gestión sostenible del Patrimonio Natural y Cultural.

1.b) Políticas de desarrollo policéntrico. Nueva relación entre campo y ciudad:

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 Europea¹⁷⁷, permitiendo que se aproveche plenamente el potencial económico de todas las regiones. Son tres los focos de atención considerados por la ETE en relación con esta estrategia: **1) la mejora del equilibrio territorial en Europa, 2) el incremento de la competitividad de las ciudades como factor de desarrollo social; y 3) la integración del tratamiento campo-ciudad en la Estrategia**

1. La **mejora en el equilibrio territorial de Europa** pasa por la creación de varias zonas dinámicas de integración en la economía mundial, bien distribuidas por la Unión Europea y formadas por regiones metropolitanas de fácil acceso internacional, enlazadas entre sí y bien conectadas con las regiones rurales y las ciudades y sus áreas de influencia¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Hasta hoy, en la Unión Europea sólo hay una gran zona geográfica destacada de integración en la economía mundial: *el núcleo central*, que comprende el territorio limitado por las metrópolis de Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo. Esta zona ofrece funciones económicas y servicios globales de elevado valor, que permiten alcanzar un alto nivel de renta y unas infraestructuras bien desarrolladas. Además, existen algunas zonas aisladas de crecimiento, como Barcelona o la región de Øresund, cuya pujanza económica no llega todavía a modificar de forma apreciable la situación de desequilibrio del desarrollo territorial, en línea con los objetivos fundamentales de la ETE. Por el contrario, EEUU, por ejemplo, dispone de varias zonas de integración económica destacadas a escala mundial: costa Oeste; costa Este; Sudoeste (Tejas) y Medio Oeste. COMISIÓN EUROPEA. "ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea". Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pags. 21 y 22.

¹⁷⁸ Para fomentar una estructura territorial equilibrada en la Unión Europea es necesario encontrar nuevos métodos y formas que logren que las ciudades y la regiones se puedan complementar mutuamente y cooperar entre sí. En este sentido, la ETE propone las siguientes opciones políticas, que habrán de ser aplicadas de manera diferenciada en cada territorio, en función de su situación económica, social y ambiental, en aras de un desarrollo sostenible y equilibrado: 1) refuerzo de varias grandes áreas de integración económica de importancia mundial en la Unión Europea, incluyendo sus zonas periféricas, dotadas de funciones y servicios globales de alta calidad, a través de estrategias transnacionales de desarrollo territorial; 2) refuerzo de un sistema más equilibrado y policéntrico de regiones metropolitanas, grupos ("clusters") de ciudades y redes urbanas por medio de una cooperación más estrecha de la política estructural y la política de redes transeuropeas (RTE), así como por la mejora de las conexiones entre, por una parte, las redes de transporte a nivel nacional e internacional y, por otra, las de nivel regional y local; 3) promoción de estrategias integradas de desarrollo territorial para los "clusters" de ciudades en los distintos Estados miembros, así como en el marco de la cooperación transnacional y transfronteriza, incluyendo también el medio rural y las pequeñas ciudades de sus correspondientes entornos; 4) refuerzo de la cooperación temática en materia de desarrollo territorial en redes a escala transfronteriza y

En este sentido, la ETE propone las siguientes opciones políticas, que habrán de ser aplicadas de manera diferenciada en cada territorio, en función de su situación económica, social y ambiental, en aras de un desarrollo sostenible y equilibrado: a) refuerzo de varias grandes áreas de integración económica de importancia mundial en la Unión Europea, incluyendo sus zonas periféricas, dotadas de funciones y servicios globales de alta calidad, a través de estrategias transnacionales de desarrollo territorial; b) refuerzo de un sistema más equilibrado y policéntrico de regiones metropolitanas, grupos (“clusters”) de ciudades y redes urbanas por medio de una cooperación más estrecha de la política estructural y la política de redes transeuropeas (RTE), así como por la mejora de las conexiones entre, por una parte, las redes de transporte a nivel nacional e internacional y, por otra, las de nivel regional y local; c) promoción de estrategias integradas de desarrollo territorial para los “clusters” de ciudades en los distintos Estados miembros, así como en el marco de la cooperación transnacional y transfronteriza, incluyendo también el medio rural y las pequeñas ciudades de sus correspondientes entornos; d) refuerzo de la cooperación temática en materia de desarrollo territorial en redes a escala transfronteriza y transnacional; y e) promoción de la cooperación con las ciudades de los países de Europa septentrional, central y oriental, así como de las regiones mediterráneas, a escala regional, transfronteriza y transnacional. Refuerzo de las conexiones norte-sur en Europa central y oriental, así como oeste-este en Europa septentrional¹⁷⁹.

transnacional; y 5) promoción de la cooperación con las ciudades de los países de Europa septentrional, central y oriental, así como de las regiones mediterráneas, a escala regional, transfronteriza y transnacional. Refuerzo de las conexiones norte-sur en Europa central y oriental, así como oeste-este en Europa septentrional. COMISIÓN EUROPEA. “ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 23.

¹⁷⁹ Para fomentar una estructura territorial equilibrada en la Unión Europea es necesario encontrar nuevos métodos y formas que logren que las ciudades y la regiones se puedan complementar mutuamente y cooperar entre sí. COMISIÓN EUROPEA. “ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 23.

Las ciudades europeas pueden ser competitivas si disponen de un potencial económico suficiente. La prosperidad material y social de las ciudades representa, por tanto, un factor importante del desarrollo social, económico y ambiental, esto es, para su desarrollo sostenible, para lo cual deberá cuidarse: a) la expansión urbana; b) la mezcla de funciones y grupos sociales, previniendo la exclusión social; c) la gestión inteligente y economizadora de los recursos del ecosistema urbano, en particular el agua, la energía y otros residuos; d) la accesibilidad a través de medios de transporte eficaces y compatibles con el medio ambiente; y e) el patrimonio natural y cultural.

2. La mejor forma de poner en práctica estas opciones políticas –coincidentes, además, con los señalados en la Agendas 21 y en el Programa Hábitat¹⁸⁰, es a través de estrategias multisectoriales e integradas de desarrollo urbano.

Las medidas propuestas por la ETE son, en esta ocasión: **a) refuerzo del papel estratégico de las regiones metropolitanas y ciudades-puerta, con una particular atención al desarrollo de las regiones periféricas de la Unión europea; b) mejora de la base económica, el medio ambiente y las infraestructuras de servicios de las ciudades, en particular en las regiones menos favorecidas, con el fin de aumentar su atractivo para las inversiones móviles; c) promoción de la diversificación de la base económica de las ciudades demasiado dependientes de una única rama de actividad y apoyo al desarrollo económico de las ciudades pequeñas y medianas en las regiones menos favorecidas; d) promoción de estrategias integradas de desarrollo urbano dirigidas a la diversidad social y funcional, sobre todo en relación con la lucha contra la exclusión social, y con la regeneración de las zonas abandonadas o infrautilizadas; e) promoción de la gestión inteligente**

¹⁸⁰ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en junio de 1992, en Río de Janeiro y Conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos (Hábitat II): Programa Hábitat . Objetivos y principios, compromiso y plan global de acción. Estambul, 3-14 de junio de 1996, respectivamente, y que ya se mencionaron en el Capítulo II anterior, en el desarrollo de la política sobre Medio Ambiente.

del ecosistema urbano; f) promoción de una mejor accesibilidad en las ciudades y regiones urbanas, mediante una política de localización y una planificación del uso del suelo que favorezca la mezcla de funciones urbanas y la utilización de los transportes públicos; y g) apoyo a métodos eficaces para contener la expansión urbana incontrolada, así como para reducir la presión excesiva de las zonas residenciales, en particular en las regiones costeras¹⁸¹.

Se considera que este marco de reflexión diseñado para los problemas regionales sirve también para el nivel local que asimismo deberá resolver a través de un enfoque integrado del campo y la ciudad. Así, la estrategia de desarrollo territorial debe perseguir la colaboración entre los espacios urbanos y rurales, superando el dualismo aún existente entre campo y ciudad.

3. La asociación entre el campo y la ciudad, basada en la idea de prestaciones de valor equivalente entre los socios, tiene varias dimensiones: 1) la perspectiva *regional*, que implica la asociación entre ciudades, independientemente de su tamaño y entorno natural. En este caso, la ciudad y el campo deben aplicar un enfoque integrado porque ambos constituyen una región y comparten la responsabilidad de su desarrollo; 2) la perspectiva *suprarregional*, basada en la distribución de las funciones a gran escala, entre las regiones urbanas y metropolitanas, por una parte, y las zonas rurales, por otra. En este caso, el enfoque de la asociación se dirige, generalmente, hacia el objetivo de alcanzar un equilibrio de intereses que tenga en cuenta tanto los aspectos económicos y ambientales como los sociales.; y 3) la perspectiva *interregional* y transnacional, articulada entorno al intercambio de experiencias y la aportación recíproca de conocimientos. En este caso, no se trata de un equilibrio de intereses, sino del análisis y la transmisión de las experiencias realizadas en el ámbito de la

¹⁸¹ COMISIÓN EUROPEA. “ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 25.

cooperación entre ciudad y campo de forma general o en el marco de iniciativas o proyectos concretos.

Las propuestas de la ETE en este sentido son: **a) el mantenimiento de unos niveles básicos de servicios y de transportes públicos en las ciudades pequeñas y medianas de las zonas rurales, en particular en las áreas en declive; b) la promoción de la cooperación entre ciudad y campo con el fin de reforzar las regiones funcionales; c) la integración de la periferia rural de las grandes ciudades en las estrategias de desarrollo territorial de las regiones urbanas, con la finalidad de conseguir una planificación más eficaz del uso del suelo, con especial atención a la mejora de la calidad de vida en la periferia urbana; d) la promoción y el apoyo de la cooperación en asociación entre ciudades pequeñas y medianas a escala nacional y transnacional, por medio de proyectos comunes e intercambios de experiencias; y e) la promoción de redes profesionales entre PyMEs urbanas y rurales**¹⁸².

2.b) Mejora del acceso a las infraestructuras:

La ETE considera, igualmente, 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.

¹⁸² COMISIÓN EUROPEA. "ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea". Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 28.

Sin embargo, la ETE llama al atención sobre la insuficiencia que para el desarrollo de las regiones significa la mera presencia de este tipo de infraestructuras. Por el contrario entiende que, para un más eficaz desarrollo de este objetivo, el desarrollo de tales infraestructuras debería ir acompañado de medidas en otros ámbitos, como son:

— **La organización del transporte con el desarrollo equilibrado y sistemático de redes, en tres niveles:**

- 1) *Desarrollo de las RTE*, a través del modelo de desarrollo policéntrico, como principio territorial fundamental, para garantizar los servicios en las zonas de integración económica que se pretende desarrollar y su conexión con la economía mundial¹⁸³;
- 2) *Desarrollo de las redes secundarias*, incluyendo la modernización de los servicios regionales de transporte, adaptando los modos de transporte –red ferroviaria convencional, autobuses, aeropuertos regionales, etc.- a las condicione locales específicas. Además, estas redes secundarias pueden contribuir a la convergencia de los flujos de transporte hacia las RTE;
- 3) *Desarrollo de las redes intercontinentales*. La accesibilidad intercontinental de la Unión Europea se caracteriza actualmente por las grandes diferencias regionales en el nivel de dotación de las redes y nudos de transporte, y por la política de las compañías aéreas y navieras que, por razones de economía de mercado, favorecen determinados nudos intercontinentales situados en el núcleo central de la Unión Europea. Para lograr un desarrollo más equilibrado es necesario reducir las disparidades tanto de la infraestructura de transportes, como el nivel de servicios de su coste;

¹⁸³ Para mayor información sobre las RTE, véase el punto 2.3 del Capítulo II anterior.

- **Una también mejor organización y utilización de las infraestructuras mediante la instauración de un sistema equilibrado de vías de comunicación aérea y organización de una red europea de grandes puertos marítimos, con inclusión de un sistema secundario de puertos regionales,** favoreciendo a la vez a los grandes nudos del núcleo central de la Unión Europea, cada vez más congestionados, y a las zonas periféricas, que necesitan un mayor desarrollo de su potencial económico. En este mismo sentido, la conexión de los nudos intercontinentales con sus áreas de influencia por ferrocarril y vías navegables resulta también necesario para garantizar la sostenibilidad de las redes de comunicación.

Además, la mejora del acceso a las infraestructuras debe ir necesariamente acompañada de su utilización sostenible y eficaz, esto es, sin perjudicar la competitividad de la Unión Europea en conjunto o la de sus regiones. Para ello, la ETE propone: a) el refuerzo de los modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente a través de un enfoque intermodal y una gestión coordinada de las infraestructuras de transporte; b) la armonización de las políticas desarrolladas por las autoridades responsables de los puertos, aeropuertos, ferrocarriles y principales carreteras, así como los operadores de las distintas redes; c) la cooperación entre las políticas de transporte nacionales, regionales y locales; d) la promoción de la coordinación de las telecomunicaciones, las tecnologías de la información y la comunicación; y e) la mejora en la integración de la planificación territorial y los transportes¹⁸⁴.

¹⁸⁴ En este sentido, la ETE propone las siguientes opciones políticas: 1) mejora de la articulación entre las políticas de desarrollo territorial y de uso del suelo con la planificación del transporte y las telecomunicaciones; 2) mejora del transporte público y prestación de una oferta básica de servicio en las ciudades pequeñas y medianas; 3) reducción de los efectos negativos en las zonas que sufren congestión de tráfico mediante el refuerzo de los modos de transporte menos contaminantes, el aumento de los peajes de carreteras y la internacionalización de los costes externos; 4) fomento de la integración en redes de los nudos intermodales de transporte de mercancías, en particular en los principales corredores europeos, atendiendo especialmente a la navegación marítima y fluvial; y 5) gestión y planificación concertada e integrada de las infraestructuras con el fin de reducir inversiones redundantes y garantizar una utilización eficaz de las infraestructuras de transporte existentes. COMISIÓN EUROPEA. "ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 31.

- **El desarrollo de las redes de telecomunicaciones para compensar los inconvenientes de las regiones periféricas debidos a la distancia y a la baja densidad, con el fin de estimular las inversiones en esas zonas**¹⁸⁵.

3.b) Difusión de la innovación y el conocimiento:

El acceso al conocimiento tiene, para la competitividad de la Unión Europea, igual importancia que el acceso a las infraestructuras porque los mercados de empleo y los centros de producción y servicios, interdependientes a escala regional, necesitan sistemas dinámicos de innovación, una transferencia eficaz de tecnología e instituciones para la cualificación de los trabajadores. Las tecnologías de la información y la comunicación pueden contribuir a reducir el déficit de acceso a la innovación y al conocimiento, apoyando la implantación de empresas en las regiones rurales, creando incentivos para la inversión en las regiones donde los costes relativos de localización son, generalmente, menos elevados y favoreciendo un desarrollo policéntrico del espacio de la Unión Europea.

Las opciones políticas propuestas por la ETE en este sentido son: a) integración global en las estrategias de desarrollo territorial de las políticas relativas al

¹⁸⁵ Las opciones políticas planteadas en este sentido son las siguientes: 1) refuerzo de las redes de transporte secundarias y sus interconexiones con las RTE, incluyendo el desarrollo de sistemas regionales eficaces de transporte público; 2) promoción de un acceso territorialmente equilibrado al transporte intercontinental de la Unión Europea mediante una distribución coherente de los puertos marítimos y aeropuertos (puertas de acceso de carácter global), un aumento de su nivel de servicio y una mejora de su conexión con sus zonas de influencia; 3) mejora de las conexiones de transporte en las regiones periféricas y ultraperiféricas tanto en el interior de la Unión Europea como con los países terceros vecinos, en particular en cuanto al transporte aéreo, y construcción de las infraestructuras correspondientes; 4) mejora del acceso a las infraestructuras de telecomunicaciones y a su utilización: prestación de servicios universales en las regiones de baja densidad de población mediante una ordenación coherente de las tarifas; 5) mejora de la cooperación entre las políticas de transporte a escala comunitaria, nacional y regional; y 6) introducción de los estudios de impacto territorial como instrumento de evaluación espacial de los grandes proyectos de infraestructuras, en particular en el ámbito de los transportes. COMISIÓN EUROPEA. "ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 30.

conocimiento, como la promoción de la innovación, la educación, la formación profesional y continua, la investigación y el desarrollo tecnológico, en particular en las regiones periféricas o de baja densidad de población; b) garantía de un acceso paneuropeo a las infraestructuras relativas al conocimiento, teniendo en cuenta los potenciales socioeconómicos de la PyMEs modernas como motores de un desarrollo económico sostenible; c) favorecimiento de la integración en redes de las empresas y la rápida difusión de las innovaciones, en particular, por medio de instituciones regionales que fomenten la innovación; d) apoyo a la creación de centros de innovación y a la cooperación de la enseñanza superior, la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico con el sector privado, en particular en las regiones menos favorecidas; y e) desarrollo de un conjunto de medidas de estímulo de la oferta y la demanda, con el fin de mejorar el acceso y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el marco regional¹⁸⁶.

4.b) Gestión sostenible del medio ambiente y del Patrimonio Cultural:

El desarrollo territorial puede tener un papel importante en el mantenimiento y la utilización sostenible de la biodiversidad a escala local y regional, y por ello, aunque a veces ello se traduzca en medidas estrictas de protección, la presencia de tales valores puede incluirse, y a menudo resulta más acertado, dentro de estrategias de desarrollo territorial de zonas más extensas.

En este sentido, la naturaleza y el patrimonio cultural pueden constituir 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.

¹⁸⁶ COMISIÓN EUROPEA. "ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 32.

Para la conservación y el desarrollo de los recursos naturales son imprescindibles estrategias integradas de desarrollo y modelos de planificación adecuados, así como modos de gestión apropiados que garanticen el equilibrio entre la mejora de las condiciones de vida de la población y la protección de la naturaleza. Los estudios de impacto ambiental y territorial proporcionan la información necesaria a tal efecto. Las opciones políticas propuestas en este sentido por la ETE son: a) desarrollo de las redes ecológicas europeas, como se propone en Natura 2000, en particular conectando entre sí las zonas protegidas y lugares de valor natural de importancia regional, nacional, transnacional y comunitaria; b) integración del mantenimiento de la biodiversidad en las políticas sectorial (agricultura, política regional, transportes, pesca, etc.), como se prevé en la Estrategia Comunitaria de Biodiversidad; c) elaboración de estrategias integradas de desarrollo territorial para las zonas protegidas, las zonas ambientalmente sensibles y zonas de gran biodiversidad, como las zonas costeras, regiones montañosas y zonas húmedas, teniendo en cuenta el equilibrio entre protección y desarrollo, y basándose en estudios de impacto ambiental y territorial realizados en colaboración con los socios interesados; d) aumento de la utilización de instrumentos económicos para reconocer el valor ecológico de las zonas protegidas y las zonas ambientalmente sensibles; e) promoción de estructuras urbanas que requieran menos energía y generen menos tráfico, de una planificación integrada de los recursos, y del aumento del uso de las energías renovables, con el fin de reducir las emisiones de CO₂; f) protección del suelo como base de la vida para el hombre, los animales y las plantas, mediante la reducción de la erosión, de la destrucción del suelo y de la utilización excesiva de los espacios abiertos; y g) elaboración de estrategias para la gestión de los riesgos en las zonas amenazadas de catástrofes naturales a escala local, regional y transnacional ¹⁸⁷.

¹⁸⁷ COMISIÓN EUROPEA. "ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pags. 34 y 35.

En relación con los *recursos hídricos*, en tanto que recurso vital para la naturaleza, la agricultura, los hogares, la industria, el ocio, la producción de energía y los transportes, resulta indispensable el desarrollo de una política de protección del agua y una gestión inteligente de los recursos hídricos. Para ello, la política sobre aguas superficiales y subterráneas debe coordinarse con la política de desarrollo territorial, fundamentalmente a través de medidas preventivas; una apropiada planificación territorial y de uso del suelo; y mediante estudios de impacto ambiental e impacto territorial. Las opciones políticas propuestas en este sentido son: a) **la mejora del equilibrio entre el suministro y la demanda de agua, en particular en las zonas expuestas al riesgo de sequía. Desarrollo y aplicación de instrumentos económicos para la gestión del agua, incluida la promoción de métodos de explotación agraria y de tecnologías de riego que reduzcan el uso de recursos hídricos en las regiones que sufren escasez de agua;** b) **fomento de la cooperación transnacional e interregional en la aplicación de estrategias integradas para la gestión de recursos hídricos, incluyendo los grandes acuíferos subterráneos, en particular en las regiones amenazadas de sequía o inundaciones, así como en las regiones costeras;** c) **conservación y recuperación de las grandes zonas húmedas amenazadas por una extracción de agua excesiva o por la desviación de sus afluentes;** y d) **gestión concertada de los mares, en particular conservación y recuperación de los ecosistemas marinos amenazados.**¹⁸⁸

Por otro lado, los *paisajes culturales* contribuyen, mediante su singularidad, a la identidad local y regional de una zona, reflejan la historia y las interacciones entre el hombre y la naturaleza, y por ello, resultan de gran interés para el desarrollo turístico.

Aunque la conservación de estos paisajes es muy importante, ello no debe impedir necesariamente su explotación económica, y así, si bien en algunos casos será necesaria

¹⁸⁸ COMISIÓN EUROPEA. "ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 36.

una protección específica de los lugares de interés particular, en otros, será mejor preservar o recuperar paisajes enteros, ya sea porque tal recuperación o desarrollo creativo de los paisajes resulte más importante que la conservación de la situación actual de los mismos, o porque el deterioro de la zona se deba esencialmente a la falta de intervención humana, como es el caso de las zonas en las que se han abandonado los métodos tradicionales de utilización agrícola del suelo. En este caso, la ETE, propone:

a) conservación y desarrollo creativo de los paisajes culturales que tengan un particular significado cultural, histórico, estético y ecológico; b) valorización de los paisajes culturales en el marco de estrategias integradas de desarrollo territorial; c) mejora de la coordinación de las medidas de desarrollo que afectan a los paisajes; y d) recuperación creativa de los paisajes dañados por la intervención humana, incluyendo medidas de nueva puesta en cultivo ¹⁸⁹.

Finalmente, en lo que se refiere a la gestión creativa del *patrimonio cultural*, son necesarios programas de protección con el fin de evitar daños irreparables debidos especialmente a la contaminación, las intervenciones humanas y los riesgos naturales, objetivos que podrían verse facilitados mediante las siguientes medidas: **a) desarrollo de estrategias integradas para la protección del patrimonio cultural amenazado por el deterioro o el abandonado, incluyendo la elaboración de instrumentos para la evaluación de los riesgos y para superar las situaciones de crisis; b) conservación y transformación creativa de los conjuntos urbanos que merezcan protección; c) promoción de la construcción de edificios contemporáneos de alta calidad arquitectónica; y d) refuerzo de la percepción de la política de desarrollo territorial y urbano como contribución al patrimonio cultural de las generaciones futuras** ¹⁹⁰.

¹⁸⁹ COMISIÓN EUROPEA. "ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 37.

¹⁹⁰ COMISIÓN EUROPEA. "ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 38.

La gestión sostenible del medio ambiente y del patrimonio cultural de la Unión Europea se concibe como protección a través de mecanismos que contribuyan a la conservación de la identidad regional y al mantenimiento de la diversidad natural y cultural de las regiones y ciudades de la Unión Europea, más ahora que estamos en la era de la globalización¹⁹¹.

¹⁹¹ La *Iniciativa comunitaria INTERREG II-C*, aprobada por la Comisión Europea mediante la Decisión nº C(98) 819 de 7 de abril de 1998, tuvo como principal finalidad promover la cooperación en materia de ordenación del territorio en zonas geográficas de diferentes Estados miembros para contribuir al incremento de la cohesión económica y social de la Unión. El espacio transnacional del programa Sudoeste europeo / Diagonal Continental está constituido por regiones pertenecientes a tres Estados: Portugal, España y Francia. Los dos primeros países están comprendidos en su totalidad y Francia engloba las regiones de Auvergne, Midi-Pyrénées y Limousin (además, para el conjunto de las regiones y, en particular, en una lógica de conexión de costas (Atlántica y Mediterránea) y de refuerzo de la cohesión de los territorios que poseen una coherencia geográfica (zonas del Macizo Central), se podrán desarrollar cooperaciones con las regiones limítrofes de las regiones beneficiadas por el Programa operativo). El Programa operativo iba encaminado a atenuar diversos desequilibrios territoriales identificados en el marco del espacio transnacional de los tres países participantes en el programa (nivel de desarrollo y de integración económica débil, consolidación insuficiente de la estructura de los sistemas urbanos, baja densidad de población, insuficiencia de los transportes ...), concentrándose fundamentalmente en los puntos de interés común de los diferentes territorios, para favorecer la sostenibilidad del desarrollo económico de las regiones elegibles, principalmente mediante la puesta en valor del patrimonio natural y cultural. La medida C de la Iniciativa Comunitaria Interreg II buscaba así promocionar un desarrollo equilibrado y armónico en materia de ordenación del territorio europeo, a través de la cooperación transnacional. Esta cooperación, que requiere la participación de los Estados y de las autoridades competentes en materia de ordenación del territorio, se basa en una serie de prioridades relativas al desarrollo de los territorios y definidas, de común acuerdo, por el conjunto del espacio transnacional en cuestión. Dicho programa dio lugar a un a primera generación de proyectos innovadores y multisectoriales en materia de desarrollo territorial, concebidos y puestos en práctica por socios transnacionales. Aunque con una dotación no muy alta (5,5 M€ de FEDER) en comparación con otros programas INTERREG II de cooperación transnacional (20 M€ de FEDER de media), este programa permitió emprender estudios, intercambiar experiencias y acciones piloto, entre los que se encuentran algunos temas de máximo interés como la organización de sistemas urbanos, la revitalización de territorios rurales, el refuerzo de la intermodalidad y el desarrollo del transporte por ferrocarril. La continuación de este programa se debe al *programa INTERREG IIIB* (este programa puede descargarse en http://www.interreg-sudoe.org/castellano/document/interreg_IIIB_sudoe.pdf). La Comisión europea ha adoptado las orientaciones de la iniciativa comunitaria INTERREG III el 28 de abril de 2000 (comunicación al DOCE C 143 de 23 de mayo de 2000). Entre los tres capítulos establecidos, el capítulo B de INTERREG III tiene como objetivo el desarrollo de la cooperación transnacional entre autoridades nacionales, regionales y locales para promover un mayor grado de integración territorial en el seno de grandes agrupaciones de regiones en Europa, con el fin de lograr un desarrollo sostenible, armonioso y equilibrado en la Comunidad y a una mejor integración territorial con los países candidatos y con los países vecinos, entre los que se encuentran los de la Cuenca Mediterránea, contribuyendo al refuerzo de la cohesión económica y social en la Unión europea. Para ello, debe tomar en consideración las prioridades de las otras políticas comunitarias que tienen un impacto territorial marcado: redes Transeuropeas de transportes (RTE –T), política de medio ambiente, política de Investigación y Desarrollo (I+D), conforme al punto 14 de la Comunicación. Las prioridades del programa son: 1) *Estructuración policéntrica del espacio y refuerzo de los polos de competencia*, (p.e. URBDISP, CÉNTRICO, ECOPOLIS, EURMET, CIUMED, PARELELO 40, PLESTER, y URGENTE) ; 2) *Gestión del Patrimonio Natural y Cultural y promoción del Medio Ambiente* (p.e. PORT NETS, ARBOSUDOE, RURURBA, TERRISC, PROIDEAS, GESNATURA, CIUDADES DE CINE, VALTESCO, RECOVALOR, TRADICIÓN, MEDIEWALL, ARQUETUR, y RUTAPESCA); 3) *Desarrollo de sistemas de comunicación eficaces y duraderos y*

mejora del acceso a la sociedad de la información (p.e. , PIRENNE II, IDEIA-STCC, AUTROP, LIGA2SUD, REDCIDI, ARTIC, MEDIO RURAL Y NUEVAS TECNOLOGÍAS, LABIRINTO, APSI, PORTEDEJO, ETOURISM, CTMT, y CYBERAL) ; 4) *Desarrollo de un marco de cooperación perenne por parte de los actores del Sudoeste , mediante la puesta en marcha de acciones territoriales comunes* (p.e. GESTIÓN DE LA DEMANDA DE VISITANTES EN ESPACIOS NATURALES (EN), FEDERES, GEOALEX, FOREMED, CPPAS, y YAGO); así como 5) *Asistencia Técnica para garantizar la cobertura de los gastos relativos a la gestión, la puesta en marcha, el seguimiento y el control del programa operativo, y también los gastos relativos a la realización de los estudios, seminarios, acciones de información, evaluaciones externas, etc.* (<http://www.interreg-sudoe.org/castellano/project/present.asp>.) En este mismo sentido, *La Conferencia de las Ciudades del Arco Atlántico*, a través de las actuaciones realizadas por las *Comisiones temáticas* (Desarrollo Económico, Cooperación Portuaria, Desarrollo urbano, Accesibilidad, Cultura y Patrimonio) y mediante la presentación de diferentes *proyectos INTERREG IIIB*, quiere participar en la estructuración de su espacio. De esta manera, los proyectos presentados en distintos ámbitos permitirán a las ciudades del espacio atlántico cooperar activamente al desarrollo de cada una, establecer sinergias en los ámbitos donde la actuación conjunta permita superar los límites impuestos por la perifericidad del espacio y poner en común los medios que pueda aportar cada una. El programa Interreg IIIB debería permitir, asimismo, a través de dos proyectos presentados por las regiones del Arco Atlántico, en colaboración con las ciudades y los agentes sociales, no sólo llevar a cabo una reflexión sobre la cooperación interregional y sus efectos en la estructuración del espacio atlántico mediante la creación de un observatorio, sino también identificar los requisitos que deben cumplirse para que los territorios atlánticos, y concretamente las ciudades, refuercen su competitividad y su grado de atracción en el contexto de la globalización, y ello a través de un mejor reparto de funciones y especializaciones que garantice la complementariedad y las sinergias que el proyecto policéntrico pretende fomentar. Los resultados de tales proyectos enriquecerán la reflexión en curso sobre la reforma de la política regional, su nexo con el fenómeno urbano y su papel en la consecución de una Europa territorialmente más equilibrada y socialmente más justa. A medio plazo, Europa no puede prescindir de dicha reflexión, teniendo en cuenta la perspectiva de la ampliación y los profundos cambios que va a generar en la política regional. [http://www.arcat.org/Ressources/Documents/BE Pol Urbaine 1 3 02 ES.pdf](http://www.arcat.org/Ressources/Documents/BE_Pol_Urbaine_1_3_02_ES.pdf). Pags. 3 y 4. En relación con la iniciativa INTERREG III están también la *Iniciativa LEADER +*, de desarrollo rural para el período 2000-2006 (COMISIÓN EUROPEA. “Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (Leader+), de 14 de abril de 2000”. DOCE C 139/05, 18.5.2000) , articulada sobre la base de tres apartados: 1) Estrategias Territoriales de desarrollo rural, integradas, de carácter piloto; 2) Apoyo de la cooperación entre territorios rurales; y 3) Integración en una red (<http://www.dicoruna.es/ipe/ayudas/DesarrolloTerritorial/territoriocohesion/leaderii/LEADER2000-2006.htm>); o la *Iniciativa URBAN II*, relativa a la regeneración económica y social de las zonas urbanas. 2000-2006 (COMISIÓN EUROPEA. “Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una Iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible - URBAN II”. DOCE C 141/04, 19.05.2000). Las ciudades seleccionadas para los proyectos se encuentran en la página http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/cities_web_en.htm, entre otras.

OBJETIVOS POLÍTICOS Y OPCIONES PARA EL TERRITORIO EUROPEO¹⁹²

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 mejora 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.

c) El impacto de la ampliación en la Ordenación del Territorio europea

En el análisis prospectivo para la definición de una estrategia integrada de desarrollo territorial de la Unión Europea, uno de los condicionantes más significativos es el nuevo panorama de una Unión Europea ampliada iniciado en el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 y que, tras la firma del Tratado de Niza y la celebración del Consejo Europeo también en Copenhague en diciembre de 2002, ha finalizado¹⁹³. El

¹⁹² Cuadro tomado de MORATILLA, F. *La Estrategia Territorial Europea. Una dimensión prospectiva del desarrollo regional*. III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Gijón, 3 a 6 de julio de 2001. <http://www.fundicot.org/grupo%209/P9ginv01.pdf>. Pag. 9.

¹⁹³ El Consejo Europeo de Copenhague de 1993 inició un proceso ambicioso para superar el legado de conflicto y división en Europa. El día de hoy supone un hito histórico y sin precedentes en la finalización de dicho proceso con la conclusión de las negociaciones de adhesión con Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, la República Eslovaca y Eslovenia. La Unión espera ahora dar la bienvenida a dichos Estados como miembros a partir del 1 de mayo de 2004. Este logro pone de manifiesto la determinación común de los pueblos de Europa de reunirse en una Unión convertida en la fuerza impulsora de la paz, la democracia, la estabilidad y la prosperidad en nuestro continente. Como miembros de pleno derecho de una Unión basada en la solidaridad, dichos Estados desempeñarán un papel pleno en la construcción del desarrollo posterior del proyecto europeo. El resultado global y equilibrado sienta una base sólida para la integración sin tropiezos de diez nuevos Estados miembros, al tiempo que preserva el funcionamiento eficaz de la Unión ampliada. El acuerdo alcanzado ofrecerá a los Estados adherentes las disposiciones transitorias necesarias para asumir con éxito todas las obligaciones derivadas de su condición de miembros. El resultado logrado en las negociaciones de adhesión garantiza el continuo funcionamiento del mercado interior, así como de las distintas políticas de la UE, sin perjuicio de futuras reformas. La supervisión, continuada hasta el momento de la adhesión, de los compromisos asumidos contribuirá a orientar a los Estados adherentes en sus esfuerzos por asumir las responsabilidades de su calidad de miembros y proporcionará la necesaria seguridad a los actuales Estados miembros. La

nuevo ámbito de referencia para el proceso de desarrollo de la ETE 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 vecinos¹⁹⁴.

Desde el punto de vista de política general, la contribución específica de la política europea de desarrollo territorial a la integración del territorio de la ampliación en la Unión Europea consiste fundamentalmente en: a) poner de manifiesto cómo en los

Comisión presentará las propuestas necesarias sobre la base de los informes de seguimiento. Las cláusulas de salvaguardia disponen medidas para hacer frente a los acontecimientos imprevistos que puedan surgir durante los tres primeros años tras la adhesión. Además, el Consejo Europeo se congratula del compromiso de proseguir la supervisión de los progresos de las políticas económicas, presupuestarias y estructurales de los Estados candidatos en el marco de los procesos actuales de coordinación de las políticas económicas. Al concluir con éxito las negociaciones de adhesión, la Unión ha respetado su compromiso de que los diez Estados adheridos puedan participar como miembros en las elecciones al Parlamento Europeo de 2004. El Tratado de adhesión establecerá que los miembros de la Comisión de los nuevos Estados miembros pasarán a formar parte de la actual Comisión a partir del día de la adhesión, el 1 de mayo de 2004. Tras el nombramiento de un nuevo Presidente de la Comisión por el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo recién elegido aprobará una nueva Comisión, que debería asumir su mandato el 1 de noviembre de 2004. En la misma fecha, entrarán en vigor las disposiciones incluidas en el Tratado de Niza relativas a la Comisión y a la votación en el Consejo. Las consultas necesarias con el Parlamento Europeo sobre estas materias acabarán antes de finales de enero de 2003. Las antedichas disposiciones garantizarán la plena participación de los nuevos Estados miembros en el marco institucional de la Unión. Por último, los nuevos Estados miembros participarán plenamente en la próxima Conferencia Intergubernamental. Sin una reforma, la Unión no obtendrá todos los beneficios de la ampliación. El nuevo Tratado se firmará tras la adhesión. Este calendario no afectará a la fecha de la conclusión de la CIG. La actual ampliación sienta la base de una Unión con sólidas perspectivas de crecimiento sostenible y un papel importante que desempeñar en la consolidación de la estabilidad, la paz y la democracia en Europa y fuera de Europa. Se insta a los Estados actuales y a los adherentes a que ratifiquen, con arreglo a sus respectivos procedimientos nacionales de ratificación, el Tratado a su debido tiempo para que entre en vigor el 1 de mayo de 2004. CONSEJO EUROPEO. "Conclusiones de la Presidencia". Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002. <http://ue.eu.int/newsroom/councilHomePage.asp?LANG=1>.

¹⁹⁴ Por este motivo, se consideró oportuno estudiar el escenario comparativo de los países candidatos a la adhesión con los criterios utilizados para los actuales Estados miembros: desde el punto de vista económico y social, se constata que el país más rico de los candidatos, Eslovenia, tiene una renta *per capita* similar al más pobre de los Estados miembros actuales, Grecia, que tiene un 67% del actual media comunitaria. Sin embargo, las disparidades regionales son especialmente alarmantes, así como las tasas de paro. En lo referente a los transportes, se ha detectado un transvase de la inversión pública de los tradicionales modos ferroviarios hacia la nueva infraestructura de carreteras, persistiendo una red de comunicaciones y telecomunicaciones de tecnología obsoleta. El medio ambiente presenta dos facetas bien diferenciadas: por un lado, en estos países se concentran las mayores extensiones de espacios naturales de altísimo valor medioambiental, y por otro, coexisten con verdaderas agresiones al medio ambiente, ocasionadas por una gestión desastrosa de los recursos naturales, vertidos incontrolados y elevadas concentraciones de contaminantes. MORATILLA, F. *La Estrategia Territorial Europea: una dimensión prospectiva del desarrollo regional*. III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Gijón, 3 a 6 de junio de 2001. http://www.fundicot.org/ponencias_congreso.htm. Pags. 12 y ss.

países de reciente incorporación a la Unión las inversiones públicas realizadas por los distintos responsables, en gran medida independientes unos de otros, interactúan y afectan a un territorio único; y b) presentar estrategias que permitan reducir o evitar posibles conflictos entre los distintos ámbitos políticos y niveles administrativos y utilizar las sinergias potenciales.

A pesar de la falta de competencia en materia de ordenación del territorio de la Comunidad Europea, el compromiso financiero de ésta en los países de la ampliación, así como en los Estados miembros, le confiere la responsabilidad de evitar que las distintas políticas tengan efectos contrarios o se neutralicen recíprocamente. Por tanto, la coordinación territorial entre los países de reciente adhesión resulta tanto o más importante que en los quince Estados miembros, afectando especialmente a: a) los proyectos de adaptación de las infraestructuras transnacionales de transporte y la política comunitaria de transportes; b) las medidas de recuperación del medio ambiente, especialmente en las antiguas zonas industriales; y c) 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 reforzará el proceso de integración del espacio de la ampliación.

Para desarrollar los objetivos y opciones políticas propuestas por la ETE en esta nueva situación, habrá de tenerse en cuenta que en la mayor parte del territorio de la ampliación se dan las condiciones siguientes: a) persistencia de situaciones de transición en el sistema político y administrativo, incluida la gestión del territorio; b) procesos acelerados de recuperación económica que pueden conducir a importantes polarizaciones territoriales; c) una infraestructura técnica que se va desarrollando lentamente y de manera muy irregular; d) daños medioambientales, en parte de magnitudes inconmensurables; e) gran escasez de recursos financieros del sector público; y f) escasez o incluso ausencia del nivel regional en los sistemas políticos y administrativos que dificulta el desarrollo de la política regional comunitaria, caracterizada por la concentración entre instituciones, los planes de desarrollo regional y la cofinanciación.

Por todo lo anterior, con el fin de integrar el proceso de la ampliación en el desarrollo territorial europeo, la ETE propone: 1) intensificar la cooperación entre los Ministros responsables de ordenación del territorio de la Unión Europea y de los de los países de reciente incorporación, así como la cooperación permanente entre estos últimos; b) la cooperación transnacional con los países de reciente incorporación y la de éstos entre sí, creando redes para la instrumentación de la política de desarrollo territorial en el conjunto del territorio de la ampliación, complementando las redes existentes; c) crear nuevas estructuras institucionales para los niveles regional y local; y d) la elaboración de nuevos objetivos y opciones políticas que respondan a las tareas y problemas específicos de los países de reciente incorporación¹⁹⁵.

3.2.2.) *La puesta en práctica de la Estrategia Territorial Europea*

La articulación de estas importantes medidas, encuentran un obstáculo principal: **la falta de competencia comunitaria (o europea) en materia de ordenación territorial.**

¹⁹⁵ En este sentido, los programas de cooperación transnacional para la ordenación del territorio en marcha, al amparo de la iniciativa comunitaria INTERREG IIC, constituyen importantes instrumentos APRA estos fines. Los programas para el Mar Báltico y para el territorio CADSES (territorio del Centro, el Danubio, el Adriático y Sudeste de Europa) superan los límites actuales de la Unión y agrupan a todos los países de Europa central y oriental de la adhesión. Además de la cooperación política en el Consejo de Europa, estos programas transnacionales pueden considerarse como puntos de partida para hacer progresar una política europea de desarrollo territorial basada en la filosofía de la ETE en el espacio de la ampliación. La nueva iniciativa comunitaria INTERREG III (2000-2006) proporciona la base programática y financiera para la participación de los Estados miembros y la Comisión Europea, pro una parte, y de los países de la ampliación, pro otra. Además, es necesario que la política de desarrollo territorial de la Unión Europea tenga en cuenta las perspectivas de los territorios situados más allá de las fronteras de los Estados miembros, y coopere con los países vecinos. Este principio es también aplicable a los países situados en las futuras fronteras exteriores de la Unión en Europa, así como a los países mediterráneos vecinos del África septentrional y de Oriente Medio. INTERREG III y el Consejo de Europa ofrecen también un marco apropiado para estos fines. Finalmente, los dos documentos de cooperación transnacional en proceso de elaboración, VASAB 2010 +, para el territorio del Mar Báltico, y VISON PLANET, para el territorio CADSES, contienen orientaciones para distribuir la ayuda financiera de la Unión Europea para la preparación de la adhesión en función de las necesidades territoriales de los países candidatos, dentro del programa PHARE, así como de los nuevos fondos ISPA (Instrumento de política estructural para la preadhesión) y SAPARD (Programa especial de ayuda preadhesión para la agricultura y el desarrollo rural). Ello es de gran importancia, por que los países de nueva incorporación han podido disponer de estrategias de planificación para el periodo de programación 2000-2006, dirigidas a la aplicación territorialmente diferenciada de los recursos disponibles y elaboradas con su participación. COMISIÓN EUROPEA. "Estrategia Territorial Europea (...)". *op.cit.* Pags. 55 y 56.

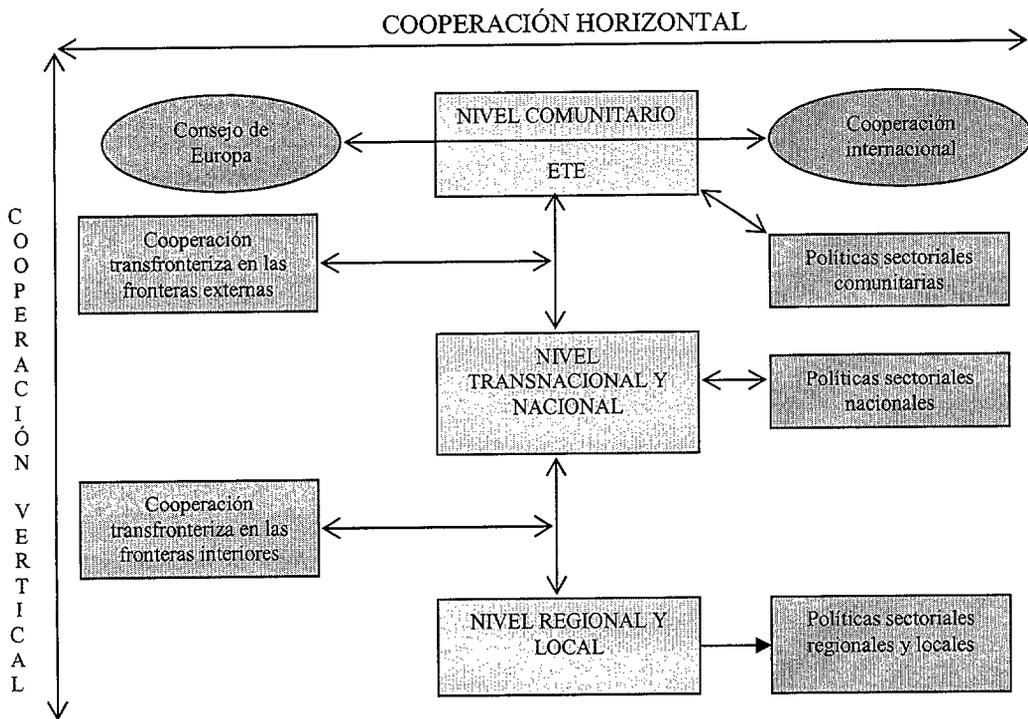
Es más, el instrumento mediante el cual se formaliza la ETE es un acto de los denominados “atípicos”. Por ello, y salvo lo que se dirá más adelante respecto del valor jurídico de esta iniciativa, parece evidente la limitación respecto de las medidas disponibles para la realización de los objetivos que en la misma se proponen.

La falta de competencia de la Comunidad, y el consecuente reconocimiento del carácter nacional de esta política, obliga a considerar, con carácter prioritario la relación (ó inserción) de los objetivos de la ordenación territorial europea en las políticas de los Estados miembros. Y en este sentido:

1. La ETE no prevé, como consecuencia precisamente de la falta de competencia de la Comunidad Europea en esta materia, unos medios específicos y propios de actuación para los objetivos en ella previstos. Por ello, las instancias político-administrativas de los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea, a la hora de desarrollar las propuestas de la ETE, han de tener en cuenta no sólo la composición de las definiciones de los objetivos y las estrategias anteriormente analizados, sino también la distribución y articulación, en los diferentes niveles territoriales –comunitario, nacional y regional- de las actuaciones sobre el territorio. Se trata de encontrar un punto de encuentro entre los planteamientos nacionales y los europeos que requerirá, tanto nuevos enfoques políticos, como nuevas modalidades de cooperación, y que, de acuerdo con los principios de la ETE, deberían ser de carácter voluntario.
2. Sin embargo, esta articulación cooperativa va ganando concreción al tiempo que se especifican los nuevos enfoques políticos necesarios para la aplicación de los objetivos y opciones políticas de desarrollo territorial, y que se refieren a:
 - En primer lugar, la necesidad de garantizar que las distintas políticas comunitarias con incidencia territorial no se contrarresten ni se neutralicen, a pesar de la falta de competencias en materia de desarrollo territorial de la Comunidad. Este mecanismo de salvaguarda de la coherencia territorial de la

intervención comunitaria en esta materia, es un objetivo plausible incluso en ausencia de competencia territorial.

- Por este motivo, en segundo lugar y como idea clave, la exigencia de la cooperación, la búsqueda de consenso y la consulta de los responsables políticos y los organismos ejecutivos competentes a escala comunitaria, nacional, regional o local, como consecuencia del carácter voluntario de los mecanismos de desarrollo de los objetivos territoriales de la Comunidad. Desde otra perspectiva, se persigue un extenso apoyo de las autoridades públicas como condición clave para la eficacia del enfoque de desarrollo territorial propuesto;
- En tercer lugar, y debido a su relevancia comunitaria, el carácter prioritario de las cuestiones que al no poder tratarse adecuadamente por uno o dos Estados miembros, exijan la cooperación de varios Estados. El éxito de una política de desarrollo territorial a escala europea depende, fundamentalmente, de la sinergia con los niveles locales y regionales; y
- En cuarto y último lugar, la utilización de mecanismos de cooperación en materia de ordenación del territorio con una dimensión transfronteriza, impulsados a través del consenso mutuo entre los distintos lados de una misma frontera, de acuerdos políticos, de estudios internacionales de impacto territorial o de la adaptación de las legislaciones nacionales.



Modalidades de cooperación en materia de desarrollo territorial. Fuente: Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea. Postdam, mayo de 1999.

La *cooperación* se consolida, entonces, como la clave de una política integrada de desarrollo territorial y, por tanto, como valor añadido respecto de la aplicación aislada de las políticas sectoriales (como sucede en las configuraciones mismas de las políticas de ordenación territorial nacionales o en la CEOT¹⁹⁶). Esa cooperación se proyecta en dos diferentes sentidos: 1) *horizontal*: de las políticas sectoriales entre sí y con las autoridades competentes de ordenación del territorio; y 2) *vertical*: entre las políticas a escala comunitaria, transnacional, regional y local.

¹⁹⁶ Véase el punto 3.1.2) del Capítulo I.

a) Puesta en práctica de la ETE en los diferentes niveles territoriales

Las principales propuestas para la aplicación de la ETE en las escalas político-administrativas correspondientes, son las siguientes:

1.a) *La Estrategia Territorial a escala comunitaria:*

La consideración de la ETE por las instituciones europeas¹⁹⁷ puede contribuir a una mayor eficacia de las políticas comunitarias, pero para ello resulta fundamental la disponibilidad de información detallada a escala comunitaria, en la que se incluyan: a) datos e indicadores comparables, así como el análisis y la investigación de tendencias transfronterizas, transnacionales y europeas que influyan sobre el desarrollo territorial; b) el intercambio de información sobre la práctica de la planificación territorial sobre una base comparativa; y c) la observación y evaluación del desarrollo territorial y de sus consecuencias y la elaboración de criterios e indicadores apropiados¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Aunque la Estrategia Territorial Europea es un instrumento puesto al servicio de las instituciones europeas, los procesos que al tiempo se están produciendo en la Unión Europea de creación de una Unión Económica y Monetaria así como de ampliación del comercio internacional, da lugar a que las cuestiones de desarrollo territorial interesen también a las organizaciones europeas e internacionales de cooperación política, como el Consejo de Europa o la OCDE, para las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones económicas y las empresas, así como para los sindicatos. COMISIÓN EUROPEA. "Estrategia Territorial Europea (...)". *op.cit.* Pag. 41. Ejemplo de este interés es la redacción por el Consejo de Europa, en Torremolinos, de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, de 1983.

¹⁹⁸ A pesar de que existen datos y análisis armonizados de la evolución económica y regional a nivel europeo, como por ejemplo, en documentos como los informes periódicos sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad, así como en los Informes de Cohesión (primero y segundo), en la elaboración de la Estrategia Territorial Europea se han puesto de manifiesto importantes lagunas en materia de datos territoriales comparables, recomendándose la coordinación entre la Comisión Europea y los Estados miembros en relación con los criterios e indicadores fiables (...) así como en la "(...) evaluación de las tendencias emergentes, sus factores impulsores y sus incidencias geográficamente diferenciadas (...)", con el fin de poder apoyar de manera eficaz el desarrollo sostenible de las regiones y ciudades. En este sentido, "las actividades de investigación a largo plazo sobre temas con repercusiones territoriales en la Unión Europea deben inscribirse en un proceso permanente de actualización de la Estrategia Territorial Europea (...)". COMISIÓN EUROPEA. "Estrategia Territorial Europea (...)". *op.cit.* Pag. 42.

Además de esta información normalizada, para poder elaborar escenarios de desarrollo territorial a largo plazo en la Unión Europea deberán 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 en los transportes, las telecomunicaciones, el sector energético y la implantación de la sociedad de la información; las políticas sectoriales y los proyectos de la Unión Europea; la eficacia de los distintos tipos de redes y de asociaciones urbanas; la ampliación de la Unión Europea; y las relaciones con los países terceros.

La creación de una red de institutos de investigación sobre desarrollo territorial de los Estados miembros a través de la creación de estructuras permanentes, además de la labor de investigación, serviría para preparar y prestar apoyo a la cooperación política de las autoridades nacionales responsables del desarrollo territorial, entre sí y con la Comisión¹⁹⁹.

¹⁹⁹ La cooperación en una red es actualmente objeto de prueba en el marco de un programa de estudios basado en el artículo 10 del Reglamento del FEDER. COMISIÓN EUROPEA. “Estrategia Territorial Europea (...)”. *op.cit.* Pags. 42 y 43. En este sentido, la Comisión Europea propone, a propósito de la Iniciativa comunitaria INTERREG III, que el desarrollo de la cooperación entre los Estados miembros, sobre la base de los principios por esa Iniciativa enunciados, requiere de verdaderas estructuras comunes para preparar los Programas comunitarios y coordinar su puesta en marcha, para involucrar a las partes interesada, seleccionar las operaciones y coordinar, asimismo, y si fuera necesario, los mecanismos conjuntos para dirigirlos. Por ello la Comisión propuso, en la *Communication 97/C 285/10 Participation of european Economic Interest Groupings (EEIGs) in public contracts and programmes financed by publics funds.* (OJ C 285, 20.9.1997, p.17), la necesidad de la consideración por las autoridades competentes de la posibilidad de establecer los *European Economic Interest Groupings*. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Communication from the Commission to the Member States. Laying down guidelines for a Community Initiative concerning trans-European cooperation intended to encourage harmonious and balanced development of the European territory. INTERREG III.* Brussels, 28.4.00 C (2000) 1101-EN. Pag. 5.

2.a) Cooperación transnacional de los Estados miembros:

Esta cooperación se articula sobre la base de programas definidos conjuntamente entre los Estados y sobre tres temas principales: 1) la cooperación transnacional en materia de ordenación del territorio en siete espacios de cooperación –Región del Mar del Norte; Zona metropolitana de Europa del Noroeste (NWMA); Sudeste europeo/Diagonal continental; Espacio de Europa Central, del Adriático, del Danubio y de Europa del Sureste (CADSES); Región del Mar Báltico; Mediterráneo Occidental/Alpes Latinos; y Espacio Atlántico-; 2) la prevención de las inundaciones; y 3) de la sequía, todos ellos determinados en el programa INTERREG II C y continuados en INTERREG III, tal y como sugería el propio documento de la Comisión sobre la Estrategia Territorial Europea²⁰⁰.

Además de esto, existen proyectos piloto transnacionales desarrolladas a partir del artículo 10 del Reglamento del FEDER, en cuatro zonas de cooperación –Periferia Norte; Puertas del Mediterráneo; Espacio alpino; y Espacio del Mediterráneo central y oriental (Archimed)- cuya eficacia mejoraría en caso de realizarse de forma única junto con los programas comunitarios²⁰¹.

También se realizan proyectos internacionales que van más allá de las regiones transfronterizas inmediatas, como el relativo a las medidas de prevención de las crecidas del Rin, o proyectos que ponen a prueba la gestión común entre distintos Estados de los

²⁰⁰ “Se sugiere a la Comisión Europea y a los Estados miembros proseguir la cooperación transnacional sobre proyectos de desarrollo territorial en el contexto de la iniciativa comunitaria INTERREG III, y crear conjuntamente las condiciones marco necesarias. Esto representará un instrumento primordial para la aplicación de la Estrategia Territorial Europea (...)”. COMISIÓN EUROPEA. “Estrategia Territorial Europea (...)”. *op.cit.* Pags. 45 y 46.

²⁰¹ En relación con la cooperación transfronteriza así como con terceros países, ha habido problemas añadidos, particularmente debidos a la débil estructura administrativa de esos países, así como por las dificultades en la coordinación de los instrumentos de política exterior comunitaria ,tales como PHARE, TACIS y MEDA con los programas de INTERREG, por diferencias en las reglas operacionales. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Communication from the Commission to the Member States (...)* *op.cit.* Pag. 3.

transportes, la instauración de sistema de transporte integrado y la explotación concertada del potencial económico regional.

En todo caso, el objetivo de la nueva fase de INTERREG, que se abre a partir de la Estrategia Territorial, es el de reforzar la cohesión económica y social comunitaria a través de la promoción de la cooperación transnacional e interregional, así como el desarrollo equilibrado del territorio de la Comunidad, por lo que las acciones relacionadas con las fronteras entre los Estados miembros, y entre éstos y terceros países, inspirarán los bases²⁰² sobre las que se construye esta Iniciativa, así como los principios²⁰³ sobre los que se fundamenta.

3.a) Cooperación transfronteriza e interregional:

La ETE pretende que las soluciones a los problemas territoriales no se busquen únicamente a nivel comunitario ni transnacional, sino que sean las propias autoridades regionales y locales las que participen en la resolución de los problemas europeos. En

²⁰² Las bases sobre las que se construye la Iniciativa INTERREG III son las siguientes: 1) promoción del desarrollo regional integrado entre regiones fronterizas vecinas, incluidas las regiones no comunitarias y determinadas fronteras marítimas (base A); 2) contribución a la integración territorial armoniosa a través de la Comunidad (base B); y 3) mejora del desarrollo regional y de las políticas y técnicas de cohesión a través de la cooperación transnacional e interregional (base C). El mayor reto, por tanto, de la Iniciativa INTERREG es la de construir sobre experiencias positivas de cooperación a través de programas en marcha y progresivamente desarrollar estructuras para tal cooperación en la Comunidad y con países vecinos no comunitarios. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Communication from the Commission to the Member States (...)*. op.cit. Pag. 4.

²⁰³ Los principios sobre los cuales se construye la Iniciativa INTERREG III son: 1) Desarrollo de una Estrategia transfronteriza y transnacional conjunta y un Programa Comunitario, como condición esencial para poder participar de la financiación comunitaria; 2) Promoción del asociacionismo institucional a escala nacional, regional y local; económico y social, así como de otros grupos relevantes, como organizaciones no gubernamentales, representantes del mundo académico, etc, que deberá funcionar a través del enfoque de “abajo a arriba”; 3) Complementariedad con las medidas promocionadas por los Fondos Estructurales, especialmente en lo que se refiere a las infraestructuras; 4) Desarrollo de las Iniciativas Comunitarias a través de un enfoque más integrado; 5) Coordinación efectiva entre INTERREG III y los instrumentos exteriores de política Comunitaria, especialmente en lo referente al proceso de ampliación de la Unión Europea. El desarrollo de la Iniciativa INTERREG III debe asegurar la coherencia y sincronía con los demás instrumentos de financiación. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Communication from the Commission to the Member States (...)*. op.cit. Pags. 4 y 5.

todo caso, muchas de las tareas propias de la ordenación del territorio sólo pueden efectuarse de manera satisfactoria mediante la cooperación transfronteriza de las autoridades territoriales, y por eso dicha cooperación resulta fundamental en el desarrollo de la ETE.

De esta manera, la ETE propone:

- a) *En relación con los proyectos transfronterizos:* elaborar modelos y estrategias transfronterizas de desarrollo territorial que deban tenerse en cuenta en los planes de ordenación del territorio y en los planes y proyectos sectoriales; concertar de forma regular todos los planes y medidas vinculados con el desarrollo territorial en el ámbito transfronterizo; y establecer planes transfronterizos conjuntos de ámbito regional y, donde proceda, planes urbanísticos comunes, como la forma más ambiciosa de la política transfronteriza de desarrollo territorial.
- b) *En relación con la participación de las autoridades regionales y locales,* el desarrollo de medidas de información y cooperación relativas a: la mejora de accesibilidad mediante la conexión de los sistemas de transporte regionales con los nudos de transporte nacionales e internacionales; contribución al desarrollo integrado de la infraestructura de transporte; puesta en marcha de programas de acción para mantener los núcleos de población en las zonas rurales afectadas por la pérdida de habitantes y la retirada de tierras de producción; elaboración de estrategias para lograr un desarrollo sostenible de los paisajes rurales y evaluación de sus potencial para la explotación de las energías renovables; desarrollo de paisajes y ecosistemas de importancia regional y europea; planificación urbanística coordinada, incorporando una gestión inteligente de los recursos hídricos; elaboración de programas para el mantenimiento y la ampliación del patrimonio cultural común; elaboración de estrategias comunes de diversificación económica orientadas hacia el desarrollo de la cooperación entre las ciudades y la creación de redes urbanas; incorporación de esquemas de planificación dirigidos hacia un desarrollo urbano sostenible, incluyendo en particular la promoción de

modelos de transporte multimodal y la reducción de las necesidades de desplazamiento; cooperación entre la ciudad y el medio rural para elaborar estrategias sostenibles innovadoras de desarrollo territorial para las ciudades y su entorno rural; y programas de acción para proteger y mantener el patrimonio urbano y para fomentar una arquitectura de calidad.

En la Unión Europea, la cooperación transfronteriza e interregional se ha llevado a cabo mediante comisiones gubernamentales y de ordenación del territorio, siguiendo las recomendaciones del Consejo de Europa, y ha recibido ayuda económica de la iniciativa comunitaria INTERREG²⁰⁴.

4.a) Cooperación internacional y paneuropea:

La Estrategia Territorial Europea representa también un magnífico marco para que los Estados de la Unión Europea y los demás pertenecientes al Consejo de Europa colaboren más estrechamente en materia de desarrollo territorial.

A partir de las decisiones adoptadas por la CEMAT celebrada en Chipre, en octubre de 1997, comienza a definirse una estrategia de desarrollo territorial paneuropea: *“Directrices para un desarrollo territorial sostenible del continente europeo”*²⁰⁵, y a

²⁰⁴ Casi todas las regiones fronterizas han recurrido a las ayudas de INTERREG para crear organizaciones, estructuras y redes comunes. La creación de esas estructuras fue una condición previa para la elaboración de estrategias transfronterizas de desarrollo territorial. Gracias a esta cooperación se ha podido mejorar la eficacia territorial y la integración de los distintos proyectos. COMISIÓN EUROPEA. “Estrategia Territorial Europea (...)” *op.cit.* Pag. 47.

²⁰⁵ Los puntos clave fijados por los trabajos del Consejo de Europa, a diferencia de los seguidos por los Estados miembros de la Unión Europea para la elaboración de la Estrategia Territorial Europea se centran en los siguientes aspectos: 1) mayor consideración de la dimensión continental del desarrollo territorial en Europa; 2) análisis de la situación y de las necesidades específicas de los países de Europa central y oriental con respecto a los de Europa occidental y debate sobre las correspondientes directrices de desarrollo territorial; y 3) estudio de los modelos de financiación de los proyectos de desarrollo territorial. COMISIÓN EUROPEA. “Estrategia Territorial Europea (...)” *op.cit.* Pag. 49.

elaborarse agendas regionales y locales para un desarrollo sostenible en el marco del proceso de Río, en la Agenda 21²⁰⁶.

5.a) *Aplicación de la Estrategia Territorial Europea en los propios Estados miembros:*

Las administraciones responsables de ordenación del territorio a nivel nacional, regional y local deben realizar una serie de tareas referidas a dos ámbitos: 1) *ámbito externo*: aplicando en el Estado al que pertenecen, la ETE para así poder realizar las acciones de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional; 2) *ámbito interno*: teniendo en cuenta la ETE para formular una política de ordenación del territorio adecuada a su propio territorio.

La aplicación de la ETE en la planificación nacional y regional resulta especialmente importante para mantener la cohesión económica y social de la Unión Europea. Por ello, la ETE propone a los Estados miembros que tengan en cuenta la dimensión europea del desarrollo territorial en la definición de sus políticas, planes e informes nacionales sobre ordenación del territorio, esto es, la “europeización de la planificación nacional, regional y local”, lo que implica que las instancias políticas y administrativas deben abandonar la concepción de su territorio de manera aislada a la hora de elaborar cualquier planificación con consecuencias territoriales significativas y tener en cuenta desde el principio las cuestiones y las interrelaciones presentes en el contexto europeo.

²⁰⁶ “The Third European Conference on sustainable Cities & Towns, which has held in Hannover, Germany, from 9 to 12 february 2000, was truly the most significant stocktaking of progress in local sustainability after the adoption of the Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability (The Aalborg Charter) in 1994 and the Lisbon Action Plan in 1996. (...) Two hundred and fifty municipals leaders and other representatives of local authorities in Europe was a clear reflection of the political importance of local sustainability, Local Agenda 21, and the European Sustainable Cities & Towns Campaign. In addition to the 600 local and regional authorities from 33 european countries that had committed themselves to the campaign in previous years, the Conference attracted 62 new signatories of the Aalborg Charter (...). The Conference closed with the approval of the Hannover Call od European Municipal Leaders at the turn of the 21 th Century, and with an outlook on the future of the european sustainable Cities & Towns Campaign”. Third European Conference on Sustainable Cities & Towns. Hannover, Germany, 9-12 february, 2000. [http://www. HannoverConference2000.de.-](http://www.HannoverConference2000.de.-)

b) Consecuencias de la articulación de la ETE

La articulación de ordenación territorial propuesta evidencia un “*modus operandi*” de gran relevancia a los efectos del presente trabajo.

A pesar de la falta de competencia de la Comunidad en materia de ordenación del territorio, la necesidad de realización de los objetivos territoriales establecidos en la ETE llevan a la configuración de la actuación de dichos objetivos en distintos planos, sobre la base de la técnica de la cooperación.

Por un lado, la cooperación horizontal y vertical, facilita la inserción de los problemas territoriales supranacionales. En efecto, la necesidad de resolver en las políticas nacionales la articulación de éstas con las acciones comunitarias de manera que la eficacia de estas últimas no sea contrarrestada o eliminada, constituye un vehículo de integración participada de los objetivos territoriales de la Comunidad en las efectivas políticas nacionales.

Aunque la decisiva participación que los Estados miembros tienen en la utilización de los instrumentos de intervención territorial comunitarios, o en la determinación de sus políticas, debería presuponer por sí misma un alto grado de coordinación entre los diferentes niveles de actuación, la ETE persigue un compromiso (más o menos formalizado) de la realidad de esa inserción, y con ella, de la incidencia territorial, en clave de cumplimiento de objetivos, de sus políticas territoriales.

Esta cooperación es más necesaria allá donde las políticas territoriales, bien por razones jurídicas bien por razones políticas, no pueden, por sí mismas, garantizar el cumplimiento de los objetivos territoriales perseguidos, circunstancia que se da específicamente en las situaciones de cooperación transfronteriza o, simplemente, de dimensión supranacional.

Pero la propia articulación de estos objetivos a escala comunitaria facilita su interiorización como elementos integrantes de las políticas de la Comunidad (inserción transversal de estos objetivos) que mantienen, al menos teóricamente, la situación (*status quo*) competencial, ya que por el carácter particular o concreto de los objetivos, y el carácter sectorial de las políticas en las que se insertan, no resulta fácil la identificación misma de unos objetivos operativos (en cuanto efectivamente realizables) sobre el conjunto del territorio.

No se crea, por tanto, realmente una competencia, sino que se insertan objetivos de ordenación territorial en el desarrollo de las distintas políticas sectoriales comunitarias, especialmente en la de Cohesión, dada la proximidad entre sus objetivos y los de la ordenación territorial. Esta articulación, y el correspondiente desarrollo de una base de conocimiento necesaria para la fijación de tales objetivos, permite una justificación de los mismos, y, por ello, de un elemento de referencia necesario en el desarrollo de las políticas territoriales de los Estados nacionales. Tampoco se crea, en este punto, una política propia, puesto que los problemas y soluciones allí indicados no se proyectan, al menos en el plano teórico, directamente en el territorio, sino sólo en la medida en que resultan congruentes con la actividad estatal.

El juego de ambas vertientes se concreta, de acuerdo con la ETE, en la consideración de su efectividad en dos niveles: a) en la organización de una práctica cooperativa entre la Comunidad y los Estados miembros para el desarrollo de la Estrategia Territorial, y b) la previsión de la eficacia directa que la misma pueda tener en el nivel comunitario.

3.2.3) *Pronóstico: Tendencias y objetivos del uso del territorio en la Comunidad Europea.*

La ETE, traza una serie de tendencias que deberán ser tenidas en cuenta en el futuro diseño del uso del territorio:

a) **El marco general: permanencia de las distancias entre los territorios y el previsible retroceso demográfico, con el consiguiente aumento de los movimientos migratorios**

La gran distancia entre los Estados, incluso la existencia de territorios de la Unión Europea que se encuentran separados del continente cuya relación con los centros más importantes de actividad económica se ve dificultado por su excesiva perifricidad, constituyen obstáculos hoy más determinantes que las tradicionales barreras naturales, como las montañas y los grandes ríos²⁰⁷. Por otro lado, en relación con las características demográficas, puede apreciarse un evidente retroceso demográfico en los próximos años a escala europea, con el consiguiente aumento de los movimientos migratorios y la alteración de las pirámides de edades por el envejecimiento de la población²⁰⁸, o la continuada reducción del tamaño de las familias, en contraste con el aumento también continuado de la demanda de vivienda.

²⁰⁷ Recientemente se han superado algunas barreras naturales importantes, gracias a grandes proyectos técnicos, como el túnel bajo el Canal de la Mancha o el enlace de Øresund, lo que ha servido para reforzar aún más la cohesión territorial de la Unión Europea. En relación con el mar, a Grecia, éste le separa de su vecino comunitario más cercano, Italia, y por tanto, del resto del territorio de la Unión. Por otro lado, las siete regiones ultraperiféricas están vinculadas con otros continentes, lo que les permite ofrecer a la Unión Europea una base privilegiada para la cooperación con los países vecinos de esas regiones, como por ejemplo, en el caso de Martinica o la Guayana francesa, con distintos países de América Latina. En relación con las barreras provocadas por los grandes valles y ríos, se señala que los primeros sufren menos por la segmentación causada por los ríos que por la fuerte densidad de población y de tráfico. Cerca de un tercio de la población urbana de la Unión Europea, de ciudades de más de 20.000 habitantes, está establecida cerca de las costas, en una banda de 20 Km. Si a este porcentaje se añade el de la población que vive en los valles de los quince ríos europeos más importantes, la cifra supera el 50%. Finalmente, en relación con las montañas, la zona de los Alpes es una de las regiones más habitadas de Europa. COMISIÓN EUROPEA. "Estrategia Territorial Europea (...)". *op.cit.* Pag. 60.

²⁰⁸ Desde hace varios años, el crecimiento demográfico natural en la Unión Europea es muy reducido e, incluso, la tendencia apunta hacia un retroceso. Sin un cambio sensible del comportamiento en materia de natalidad en los Quince, se espera una inversión del crecimiento demográfico hacia el año 2020 (previsión de EUROSTAT citada en el trabajo de la Oficina Estadística Federal "La población actual y futura de la Unión Europea". Wiesbaden, 1998). En este contexto, lo movimientos migratorios internacionales e interregionales ganan importancia para la evolución demográfica de la Unión Europea y sus regiones. El índice de crecimiento natural es actualmente inferior a 0,1% (datos de 1995). No obstante, a ello se añade la inmigración neta hacia la Unión Europea, que, durante esto últimos años, ha ascendido aproximadamente a un 0,2% anual (Banco de datos REGIO de EUROSTAT. Regiones, Anuario Estadístico de 1997). La inmigración neta aporta así dos tercios del crecimiento demográfico global y, en el futuro, bien puede llegar a constituir su único motor. COMISIÓN EUROPEA. "Estrategia Territorial Europea (...)". *op.cit.* Pag. 61.