

TESIS DOCTORAL

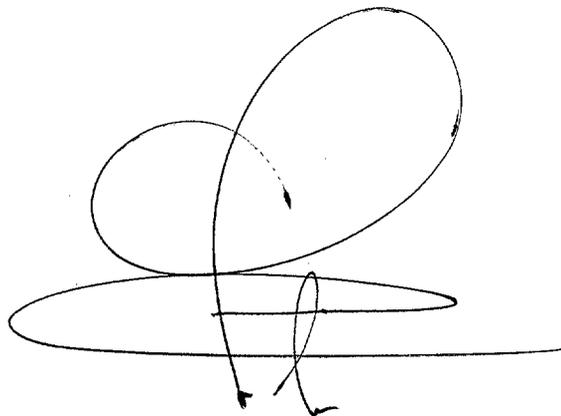
**LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA: LA PERCEPCIÓN
COMUNITARIA DEL USO DEL TERRITORIO**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO DEL ESTADO
ÁREA DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

VOLUMEN I

**Doctoranda: Dña. Teresa Parejo Navajas
Director: D. Agustín de Asís Roig**



~~Handwritten signature~~

C. B. B. H.

after it.

TU 00220
(2.ª sesión)

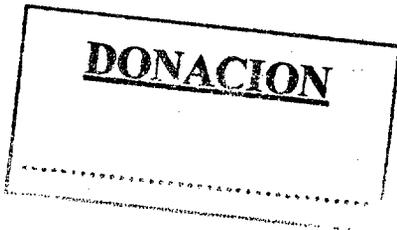
TESIS DOCTORAL

**LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA: LA PERCEPCIÓN
COMUNITARIA DEL USO DEL TERRITORIO**

DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO DEL ESTADO
ÁREA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

VOLUMEN 1



Doctoranda: Dña. Teresa Parejo Navajas
Director: D. Agustín de Asís Roig

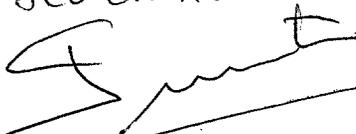
Pte

Vocal

Vocal

Vocal

Secretario



CAPÍTULO I

1. INTRODUCCIÓN.....	.....2
2. IMPORTANCIA DE LA DIMENSIÓN SUPRANACIONAL /COMUNITARIA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.....	.....5
2.1) EL TERRITORIO EUROPEO.....	.....5
2.2) PRIMERA TOMA DE CONCIENCIA EN MATERIA DE POLÍTICA TERRITORIAL COMUNITARIA: EL CONCEPTO NACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.....	.....10
a) Modelo británico.....	.....13
b) Modelo francés.....	.....22
c) Modelo alemán.....	.....32
d) Modelo italiano.....	.....42
e) Modelo español.....	.....47
2.3) LA CRISIS DEL NIVEL NACIONAL: LA COOPERACIÓN HORIZONTAL O TRANSFRONTERIZA ENTRE LOS ESTADOS A TRAVÉS DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA.....	.....92
2.4) TRASLACIÓN DE LAS ZONAS TRANSFRONTERIZAS: AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA EL ESTE.....	.....105
3. LA NOCIÓN EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.....	.....119
3.1) APROXIMACIÓN AL CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: LA CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.....	.....120
3.1.1) Aproximación metajurídica.....	.....120
3.1.2) Aproximación jurídica: La Carta Europea de Ordenación del Territorio.....	.....125
3.2) EL CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.....	.....136

CAPÍTULO II

1. INTRODUCCIÓN.....	139
2. POLÍTICAS COMUNITARIAS CON IMPACTO TERRITORIAL.....	140
2.1) POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE.....	143
2.1.1) Evolución de la regulación sobre medio ambiente.....	143
2.1.2) Programas de acción sobre Medio Ambiente.....	150
2.2) POLÍTICA COMUNITARIA DE TRANSPORTES.....	171
2.2.1) Hacia una Política Común de Transportes.....	175
2.2.2) El futuro del Transporte en la Unión Europea: la vinculación de los diferentes modos de transporte.....	180
2.3) LAS REDES TRANSEUROPEAS.....	183
2.3.1) Las RTE de Transporte.....	190
2.3.2) Las RTE de Energía.....	194
2.3.3) Las RTE de Telecomunicaciones.....	195
2.4) POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN.....	197
2.5) POLÍTICA DE INVERSIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO.....	206
2.6) MEDIDAS COMUNITARIAS EN EL ÁMBITO DEL TURISMO.....	216
2.7) POLÍTICA COMUNITARIA DE COHESIÓN.....	225
2.7.1) Descripción de la política.....	225
2.7.2) La financiación estructural para la consecución del objetivo comunitario de cohesión económica y social.....	234
2.7.3) Evolución histórica de las medidas estructurales comunitarias.....	235
2.7.4) Los Fondos Estructurales.....	241
2.7.5) La programación de las intervenciones estructurales.....	259
2.7.6) Los principios de cooperación y de adicionalidad.....	263

3.	IMPACTO DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES SOBRE EL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD EUROPEA.....	.....265
3.1)	IMPACTO DE LA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE.....	.....265
3.2)	IMPACTO DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTES....	.....273
3.3)	IMPACTO DE LAS REDES TRANSEUROPEAS.....	.....278
3.4)	IMPACTO DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN...	.....285
3.5)	IMPACTO DE LA POLÍTICA DE I+D.....	.....291
3.6)	IMPACTO DE LAS MEDIDAS EN MATERIA DE TURISMO.....	.....300
3.7)	IMPACTO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL.....	.....304
3.7.1)	Promoción de la Cohesión	.....306
3.7.2)	Contribución de las políticas con efectos sobre el territorio a la cohesión económica y social de las regiones de la Comunidad Europea	.....335
3.8)	EFFECTOS MATERIAS DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES TERRITORIALES COMUNITARIAS	.....347

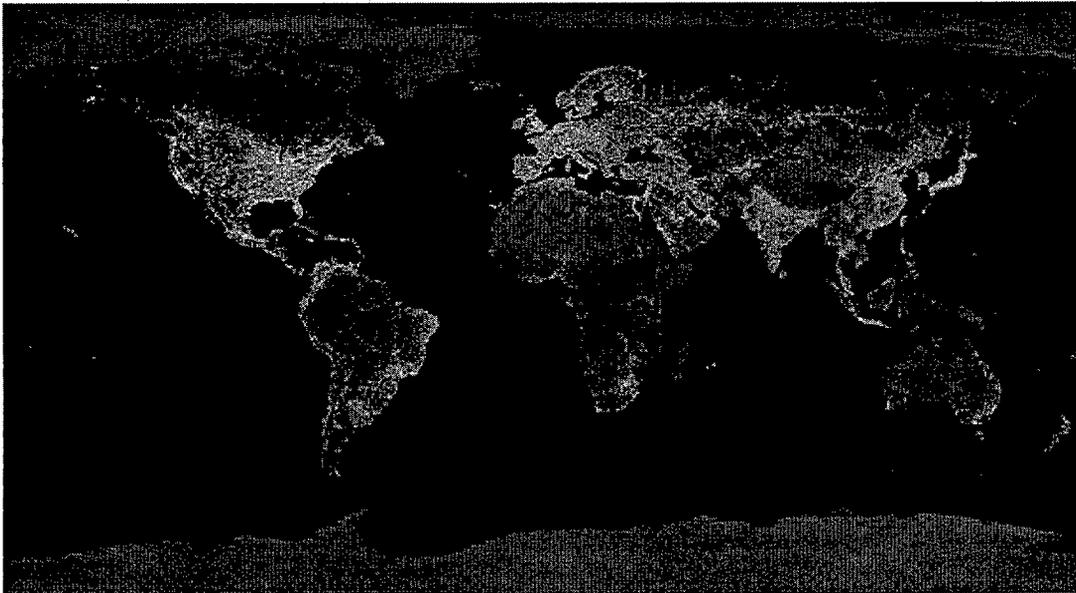
CAPÍTULO I

CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

1) **INTRODUCCIÓN.** 2) **IMPORTANCIA DE LA DIMENSIÓN SUPRANACIONAL/COMUNITARIA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.** 2.1) **EL TERRITORIO EUROPEO.** 2.1.1) *Características políticas, geográficas, demográficas, económicas y medioambientales del territorio europeo*, 2.1.2) *Características del territorio, en tanto que recurso natural y cultural.* 2.2) **PRIMERA TOMA DE CONCIENCIA EN MATERIA DE POLÍTICA TERRITORIAL COMUNITARIA: EL CONCEPTO NACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.** a) **modelo británico**, 1.a) *Organización territorial del Estado*; 2.a) *Evolución de la política de ordenación del territorio*; b) **modelo francés**, 1.b) *Organización territorial del Estado*; 2.b) *Evolución de la política de ordenación del territorio*; c) **modelo alemán**, 1.c) *Organización del Estado*, 2.c) *Evolución de la política de ordenación del territorio*; d) **modelo italiano**, 1.d) *Organización del Estado*, 2.d) *Evolución de la política de ordenación del territorio*; e) **modelo español**, 1.e) *Evolución histórica*, 2.e) *Modelos autonómicos*. 2.3) **LA CRISIS DEL NIVEL NACIONAL: LA COOPERACIÓN HORIZONTAL O TRANSFRONTERIZA ENTRE LOS ESTADOS A TRAVÉS DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA.** 2.4) **TRASLACIÓN DE LA ZONAS TRANSFRONTERIZAS: AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA EL ESTE.** 3) **NOCIÓN EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.** 3.1) **APROXIMACIÓN AL CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. LA CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.** 3.1.1) *Aproximación metajurídica.* 3.1.2) *Aproximación jurídica: La Carta Europea de Ordenación del Territorio*; a) *Antecedentes: las Cartas Europeas del Agua, del Suelo, del Patrimonio Arquitectónico y del Litoral*; b) *Delimitación de la noción de Ordenación del Territorio*; c) *Naturaleza jurídica y contenido de la CEOT*; d) *Eficacia de la CEOT*. 3.2) **EL CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: ¿PUNTO DE PARTIDA PARA EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA COMUNIDAD EUROPEA?**

1) INTRODUCCIÓN

Si observáramos la Tierra desde un satélite y comparáramos esa imagen con la que podríamos haber tenido hace un siglo, fácilmente comprobaríamos cómo la acción antrópica está constantemente cambiando nuestro territorio, produciendo un tremendo impacto físico sobre el mismo, por la necesidad de adaptarlo a sus necesidades. Sin embargo, y a pesar de que esa transformación del territorio es inherente a la propia existencia del hombre, éste no tomó conciencia de la necesidad de ordenar su actividad hasta mucho más tarde.



CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Aunque la preocupación por la ordenación de las actividades del hombre en el espacio existía ya con la creación de las ciudades¹, ésta estaba dirigida exclusivamente a solucionar los problemas de configuración espacial y de embellecimiento de las mismas. La comprensión global de ese ejercicio de ordenación tuvo que surgir mucho después, fundamentalmente porque la capacidad del hombre para ocupar el territorio y transformarlo se encuentra asociada necesariamente al progresivo dominio de las ciencias y al avance de las tecnologías. Así, hasta mediados del siglo XX, no se puede hablar, en Europa, de la existencia de verdaderas técnicas de planificación territorial destinadas a la ordenación global del territorio². En este sentido, la toma de conciencia sobre la importancia de esa actividad fue surgiendo en cada Estado de manera independiente, coincidiendo con el desarrollo de los nacionalismos, provocando la formulación de técnicas diversas adecuadas a las necesidades e idiosincrasia de cada nación.

Esa tendencia se ha consolidado a través del proceso de construcción europea de tal forma que hoy, la ordenación del territorio es una política cuya competencia corresponde a los Estados miembros, si bien, como veremos a lo largo de este trabajo, también han de tenerse en cuenta las acciones que, en relación con dicha materia, y sobre la base de otras competencias, desarrolle la Comunidad³.

¹ La ciudad europea se forma entre los siglos XI y XIV. Los siglos anteriores han sido siglos de progresivo distanciamiento de un mundo antiguo que, en algunos casos, había dado origen a importantes desarrollos urbanos. La ciudad medieval europea se forma y desarrolla *ex novo* a partir de desarrollos aldeanos y bases militares que alcanzan cierta importancia desde el punto de vista comercial, pero en algunos casos se desarrolla a partir de preexistencias urbanas del mundo antiguo, particularmente ciudades romanas. Tanto éstas, con su característica estructura geométrica, como algunas nuevas fundaciones medievales concebidas como un proyecto unitario ordenado, suponen importantes excepciones en una visión urbana medieval fundamentalmente orgánica, en que la relación dialéctica entre el espacio público y privado se concibe en términos funcionales. SÁNCHEZ de MADARIAGA, I. "Introducción al Urbanismo. Conceptos y métodos de la planificación urbana". Alianza editorial. Madrid, 1999. Pag. 113.

² Aún cuando la ordenación territorial sea el campo en el que la técnica de la planificación ha alcanzado mayor desarrollo, ésta también es utilizada por las políticas públicas sectoriales que tienen una directa proyección física o territorial, así como por las medioambientales en el campo de la protección de los espacios naturales. PAREJO ALFONSO, L. "Manual de Derecho Administrativo". Vol. 2. Parte Especial. Ariel Derecho. 5ª edición. Barcelona, 1998. Pag. 309.

³ Aunque, en sentido estricto, desde la firma del Tratado de Maastricht en 1992, se creó la Unión Europea como concepto que comprende la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Comunidad de la Energía

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Por todo lo anterior, resulta muy difícil extraer un concepto único de ordenación del territorio que valga para todos y cada uno de los Estados miembros de la Comunidad Europea. Sin embargo, éste resultaría de gran utilidad, no sólo porque los efectos materiales de la acción de la Comunidad pueden trascender del territorio en el cual se hayan producido, sino, además, porque se trata de un instrumento de carácter horizontal, y por ello, de enorme valor estratégico para contribuir a la consecución de los objetivos del proyecto comunitario, especialmente los relativos a la calidad de vida, la mejora del medio ambiente y la cohesión económica y social entre las regiones de Europa, que son de interés para todos los Estados que la conforman.

Pero ese carácter estratégico, en tanto que herramienta de poder, que le otorga un valor especial para generar integración entre los Estados, ha sido precisamente lo que ha contribuido a generar reticencias para su consolidación a escala comunitaria. Por todo ello, no sorprende que la elaboración de la *Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983*, importante documento -como se verá más adelante- que abre una nueva fase de cooperación europea en esa materia hasta ese momento desconocida, tuviera lugar en el seno de un organismo internacional no comunitario: el Consejo de Europa⁴.

Atómica y la Comunidad Económica Europea (que cambió su nombre por el de Comunidad Europea al constituirse la Unión Europea), en este trabajo de investigación, ambos términos, los de Unión Europea y de Comunidad Europea, se utilizarán de manera indistinta para referirse a una misma realidad, la que se refiere a una "sociedad" de Estados a la que han sido transferidas una serie de funciones y tareas. Para mayor información, *vid.* BORCHRDT, K-D. "El ABC del Derecho Comunitario". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2000.

⁴ CONSEIL DE L'EUROPE. *Charte Européenne de l'Aménagement du Territoire (Charte de Torremolinos)*. Conférence Européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire. Torremolinos, Espagne. 1983.

2) IMPORTANCIA DE LA DIMENSIÓN SUPRANACIONAL/COMUNITARIA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

2.1) EL TERRITORIO EUROPEO

2.1.1) *Características políticas, geográficas, demográficas, económicas y medioambientales del territorio europeo*

El territorio de la Unión Europea es diverso y complejo. En un espacio geográfico que recuerda, al representarlo gráficamente en un contexto mundial, a una península situada en el extremo occidental del continente eurasiático, nos encontramos con un litoral de 60.000 km que dobla al de Japón (30.000 km) y triplica al de Estados Unidos (20.000 km), así como con un territorio que no alcanza la compacta configuración de Estados Unidos o la zona de Mercosur, pero que tampoco llega a la dispersión geográfica de las islas que conforman Japón⁵. Se trata, además, de la tercera región más rica del mundo, según valores del PIB *per cápita*, después de Japón y de Estados Unidos⁶.

La Comunidad Europea se compone actualmente de quince Estados miembros, y otros trece se encuentran pendientes de su adhesión a la misma, a través de la ratificación del Tratado

⁵ A pesar de su amplia extensión tanto latitudinal como longitudinal, el espacio comunitario es relativamente reducido, ya que los casi 3,3 millones de km² de extensión actual, están articulados en numerosas penínsulas como la Ibérica, la Italiana, la Balcánica, la Escandinava y la de Jutlandia, separadas por numerosos golfos y mares interiores que se encuentran salpicados por grandes islas como Gran Bretaña e Irlanda, así como por otras de menor tamaño, como Sicilia, Cerdeña, Córcega, Creta, o Menorca, entre otras. RODRÍGUEZ POSE, A. *El marco físico de la Unión Europea*. Incluido en PUYOL, R. y VINUESA, J. (editores). "La Unión Europea". Ed. Síntesis. Madrid, 1995. Pag. 20.

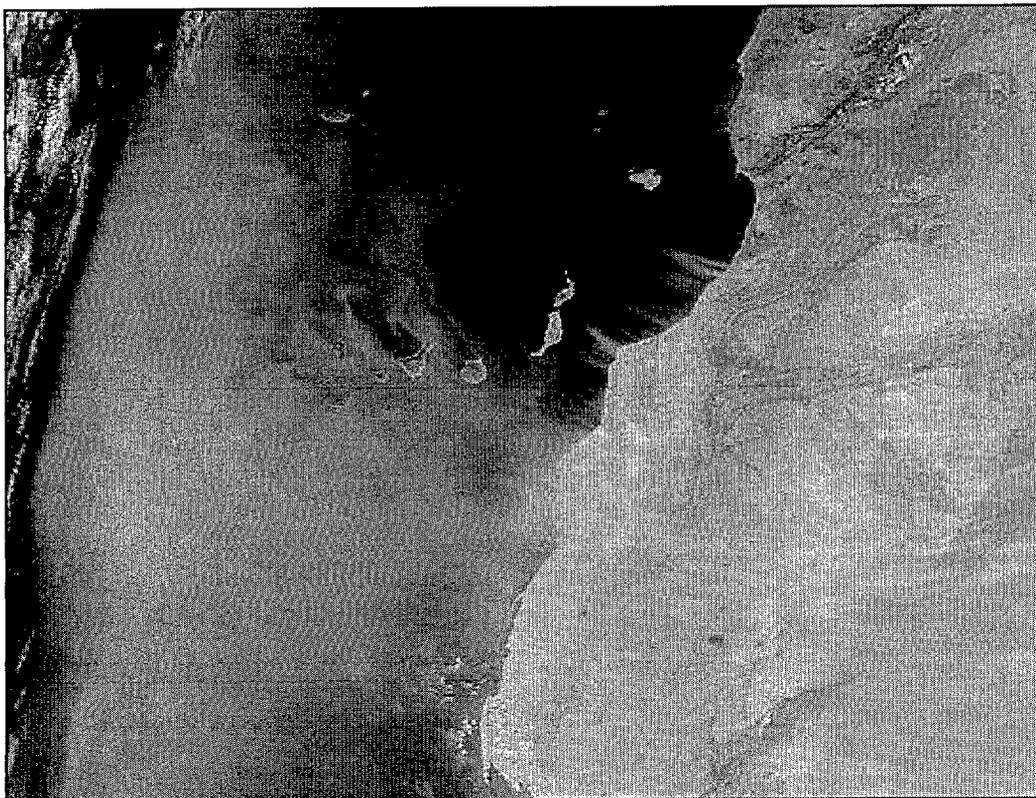
⁶ Según datos del Banco Mundial, el PIB según Paridad Poder Adquisitivo (PPA) en dólares internacionales: USA: 34 260 U\$; Japón: 26 171 U\$; y UE: 23 837 U\$. *Fuente:* Estadísticas Banco Mundial. <http://worlbank.org>.

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

de Niza del año 2001⁷. Todos estos Estados de nueva incorporación poseen características históricas y culturales propias y en consecuencia, situaciones económicas diversas, en general con índices de desarrollo muy por debajo de la media comunitaria, lo que ha añadido más dificultad al ya complicado proceso de unificación.

Las características geográficas y climatológicas de este territorio han favorecido el asentamiento de la población y el desarrollo de importantes culturas sobre el mismo, dando lugar a una fuerte transformación de su entorno natural. Sin embargo, la conjunción de esas condiciones con la situación socioeconómica de cada zona ha dado lugar a la formación de espacios regionales especiales, tales como las regiones de montaña, las llanuras fluviales y costeras y las islas, en los que el medio físico se ha configurado más bien como un elemento delimitador de los mismos, pues sus posibilidades de explotación económica han dependido de los niveles de protección establecidos sobre dichos espacios. Así, aunque las costas de Europa son las que más sufren la segmentación causada por el exceso de población, las montañas ya han dejado de suponer un obstáculo para el establecimiento de poblaciones, y por ejemplo, los Alpes han pasado a ser una de las regiones más urbanizadas de Europa.

⁷ Los países pendientes de ratificación del Tratado de Niza son: Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Rumanía y Turquía. Se trata, por tanto, y tal y como indica PAREJO ALFONSO, de una comunidad en formación y abierta, es decir, que se considera a sí misma en proceso de definición al compás de su misma evolución. PAREJO ALFONSO, L. *Algunas notas sobre el proceso de integración europea. ¿Federalismo o fórmula original?*. Revista de Derecho de la Unión Europea nº 1. ¿Quo vadis Europa?. 2º semestre de 2001. Ed. Colex. Pag. 127.



Además, la Unión Europea está formada por un potente sistema urbano policéntrico con una importante presencia de áreas rurales densamente pobladas, en términos relativos, formado como consecuencia de su propia historia descentralizada, caracterizada por Estados nacionales independientes que nacieron relativamente tarde a partir de Estados regionales más pequeños. Las transformaciones tecnológicas, políticas, sociales y económicas que ha ido sufriendo ha influido sobre el sistema urbano, sobre sus funciones y sobre el contexto territorial.

La protección del patrimonio, natural y cultural en la Unión Europea supone un importante objetivo que sólo puede ser logrado a través de una cooperación tanto a nivel europeo como a nivel mundial. El rico patrimonio, consecuencia de las distintas evoluciones histórico-

culturales de cada zona de Europa, supone hoy un importante elemento integrador de los países miembros de la Unión Europea.

Por otro lado, la diversidad climática de las regiones de la Unión Europea representa otra condición natural muy importante a tener en cuenta para la política europea de desarrollo territorial, pues el frío extremo genera, entre otros, problemas de transporte, y, por contra, el calor excesivo provoca escasez de agua que puede condicionar el desarrollo de la región afectada.

Además, las barreras lingüísticas y los obstáculos administrativos dificultan la emigración entre los Estados miembros. La mayoría de estos inmigrantes se sitúan en las zonas urbanas, reforzando las estructuras actuales. La población de la Unión Europea tiende, además, a envejecer. Por todo esto, la composición de la población y sus costumbres y preferencias con respecto al lugar y naturaleza de su vivienda evolucionan, provocando consecuencias paradójicas a nivel territorial, pues al tiempo que se produce un descenso de la población, se incrementa la demanda de viviendas. No obstante, uno de los retos más importantes de la Unión Europea es quizá el del desempleo. A través de la creación de empresas competitivas se crean empleos, procurando obtener con ello, además de riqueza, los objetivos de desarrollo sostenible y cohesión social.

2.1.2) *Características, en tanto que recurso natural y cultural*

Tal y como indica la Carta Europea de los Suelos adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en Estrasburgo, el día 30 de mayo de 1972: *“El suelo es uno de los bienes más preciosos de la humanidad. Permite la vida de los vegetales, de los animales y del hombre en la superficie de la Tierra”*⁸.

⁸ COMMITTEE OF MINISTRES. “European Soil Charter”. Resolution (72) 19, adopted on 30 May 1972 at the 211th meeting of the Minister’s Deputies.

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

El suelo es un *patrimonio natural*: se trata de un medio vivo y dinámico, y a su vez, soporte de la vida animal y vegetal, pues es el que provee su alimento y su residencia o sobre el cual se instala la misma. Es parte fundamental de la biosfera, y junto a la vegetación y el clima, ayuda a regular la circulación y los efectos del agua⁹.

El suelo es también un *patrimonio científico y cultural*: es una entidad en sí misma, un elemento que guarda a través del tiempo las señales de la evolución de la tierra y de las diferentes culturas que la han ido poblando a lo largo de la historia¹⁰.

Pero además, el suelo es un recurso limitado y *fácilmente destructible*. Se forma lentamente a través de un proceso físico-químico y biológico, pero puede ser rápidamente destruido debido a su enorme fragilidad. Por eso, el suelo debe ser protegido contra la erosión y contra la contaminación.

Se trata, además, de un *recurso estratégico* muy codiciado, tanto por su escasez, como por la importancia de las políticas, de diversa naturaleza y alcance, que sobre el mismo se proyectan y que otorga gran poder a aquél que las ejecuta. Sin embargo, debido a su fragilidad, toda implantación urbana, toda política con incidencia sobre el suelo, toda ordenación del territorio, debe procurar una utilización racional del mismo y organizarse de

⁹ Los suelos son a la vez la base y el lugar de la vida para el hombre, los animales y las plantas, y forman para integrante del equilibrio natural. En Europa, por una parte, la riqueza en diferentes suelos se explica por la variedad de factores naturales y, por otra, refleja la rica variedad de la historia natural y cultural de Europa. Los suelos son un lugar de descomposición y compensación del ciclo natural, y la alimentación del hombre, los animales y las plantas se basa casi enteramente en su fertilidad. Sin embargo, en extensas áreas, la variedad de los suelos y sus funciones naturales se encuentran muy amenazadas por las actividades humanas. COMISIÓN EUROPEA. "Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea" (Postdam, mayo 1999). Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1999. Pag. 78.

¹⁰ En España, la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, considera el territorio o suelo como soporte físico en el que nacen, se desarrollan y mueren todos los recursos naturales, además de base física del despliegue de todas las acciones humanas. El suelo o territorio es, por lo tanto, algo más que un recurso natural, pues según esa misma Sentencia, los recursos naturales están integrados –además de por los elementos que el progreso científico y técnico han hecho aprovechables, como por ejemplo, los residuos- por los tres reinos clásicos de la naturaleza -flora, fauna y mundo mineral-, por su base física y por los elementos aportados por la cultura humana, formando todo ello un verdadero sistema y no una simple suma.



tal forma que produzca los menores efectos negativos sobre la zona donde se desarrolle, y sobre todas aquellas otras que puedan verse afectadas por dicha ordenación.

En consecuencia, nos encontramos ante una comunidad de Estados con características propias que les hace únicos, pero unidos por un mismo proyecto, el de la construcción europea bajo los parámetros del artículo 2 del Tratado de la Comunidad, cuyo funcionamiento se basa en la coordinación de los ordenamientos de los dos escalones territoriales implicados, la Unión Europea y los propios Estados miembros, lo que justifica la consolidación de un concepto de ordenación del territorio generalmente admitido por todos los Estados miembros como el mejor mecanismo para establecer unas pautas comunes que supongan un avance en el objetivo del *“(...) desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad (...) un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros”* (art. 2 TCCE).

2.2) PRIMERA TOMA DE CONCIENCIA EN MATERIA DE POLÍTICA TERRITORIAL COMUNITARIA: EL CONCEPTO NACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Si es cierto que las raíces de Europa llegan hasta la antigüedad grecorromana, pasando por la Edad Media cristiana, no lo es menos que Europa, en tanto que entidad histórico-cultural y política, pertenece a la modernidad¹¹.

¹¹ Ya desde la civilización griega clásica, concretamente a partir de su declive, se puede hablar de un concepto de Europa, en este caso, asociado a una zona geográfica, el Mediterráneo oriental. Esos precedentes remotos y los que vinieron después, en los siglos XVIII y XIX, crearon un clima de crítica de la decadencia de la civilización que engendra la barbarie, provocando una premonición de signo negativo de lo que vendría después, que creó, a principios del S. XX, una situación de cierto pesimismo europeo. Los ideales de la Ilustración y el capitalismo y liberalismo consiguientes habían sido refutados, al menos parcialmente. La descomposición del imperio otomano y la creación arbitrariamente de numerosos Estados con fronteras y

En efecto, tras la crisis del universalismo medieval se produjo el advenimiento del Estado moderno, que es el Estado en sentido estricto. Europa se constituyó políticamente, por lo tanto, como un conjunto de Estados soberanos que, al liberarse de la tutela anteriormente ejercida por el Papado y el Imperio, defendían celosamente su recién alcanzada independencia plena. No obstante, el proceso de integración política de Europa se sitúa en la tradición de la nostalgia de la unidad del Occidente medieval cristiano¹². Esta perspectiva unitaria tuvo su expresión en fórmulas como “sistemas de Estados europeo” o “sistema político de Europa” y “concierto europeo” que precedieron a los congresos de Westfalia (1644-1648) y Viena (1814-1815) y que señalaron a Europa como un todo por encima del conjunto de Estados soberanos que la componían.

Sin embargo, la débil configuración de la organización de los conciertos de las potencias entorno a la idea de Europa del S. XIX no resistió al impacto de los nacionalismos, cada vez más exacerbados. El choque de intereses entre las diferentes naciones desembocó en la Primera Guerra Mundial (1914-1918). Los elementos que diferenciaban a las naciones de Europa habían cedido frente a todo aquello que les unía.

bases culturales irreales suscitaron tensiones y la aparición de nuevas fuerzas nacionalistas en la periferia sureste europea y entre los grandes poderes por su hegemonía en la zona. AHJADO QUINTILLÁN, M. “Historia de la unidad europea. Desde los precedentes remotos a la ampliación al Este”. Ed. Pirámide. Madrid, 2000. Pags. 113 y ss. Europa, por ser precisamente la heredera de la Cristiandad medieval, constituía una realidad distinta de ésta, y nueva. Era, por de pronto, una realidad que había surgido como consecuencia de la crisis del universalismo medieval, dualmente encarnado en el Pontificado y el Imperio. Y esta crisis, manifiesta ya en la baja Edad Media a partir del “gran interregno” y del cisma de Occidente, respectivamente, se agudizó en el S. XVI con el Renacimiento, y sobre todo con la Reforma, produciéndose así lo que FRITZEMEYER ha llamado certeramente el “paso de la Cristiandad a Europa”. TRUYOL y SERRA, A. “La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos”. Vol. I. Génesis y Desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979). Tecnos. Madrid, 1999. Pag. 19, En nuestro análisis, por tanto, vamos a centrarnos en la construcción de la Europa contemporánea, esto es, su construcción a partir del S. XX.

¹² Esto se advierte en la perduración de las referencias a la “república cristiana”, “muy cristiana” o “cristianísima” pronunciada por monarcas, estadistas, diplomáticos o escritores, algunos tan asociados a la génesis de Estado moderno como un Sully y un Richelieu, o a la del espíritu secular moderno de un Voltaire. TRUYOL y SERRA, A. *op.cit.* Pag. 20.

En este momento se produce el desarrollo de unos modelos fundamentales de ordenación del territorio¹³ que dependen, en su configuración, de los distintos contextos históricos y culturales de las naciones en los que éstos se originaron, y que van a marcar, como veremos, su posterior posicionamiento, y la de otros Estados, en el marco de la Unión Europea, tras su incorporación a la misma¹⁴.

Los modelos son los siguientes: a) modelo británico, o *local and regional development policy*, b) el modelo francés de *aménagement du territoire*¹⁵ y de la *action régionale*, caracterizados ambos modelos por el dominio de la política económica; c) el modelo alemán de la planificación espacial o *Raumordnung*; d) el modelo italiano; y, finalmente, e) el modelo español.

A continuación señalaremos los rasgos más importantes de cada uno de estos modelos a los meros efectos de justificar la necesidad de configurar un concepto europeo de ordenación del territorio que sirva para todos los Estados miembros, pues como se verá a continuación, se trata de modelos muy dispares y que, por lo tanto, distan mucho de corresponder a un modelo único de ordenación del territorio:

¹³ Como función pública, la ordenación del territorio comienza en la década de 1920 a 1930 en Estados Unidos y en algunos países europeos y se desarrolla tras la Segunda Guerra Mundial. GRUPO ADUAR. "Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio". Ariel Referencia. Barcelona, 2000. Pag. 245.

¹⁴ Para determinar la razón de la existencia de uno u otro modelo ha de tenerse en cuenta que las medidas de política económica prevalecen en los casos de Estados con alto nivel de desequilibrios, sobre las medidas de ordenación determinadas por la planificación física, que, por el contrario, tendrían mayor importancia en aquellos otros en los que los Estados tienen un nivel bajo de desequilibrios. LÓPEZ RAMÓN. "Estudios Jurídicos sobre la Ordenación del Territorio". Aranzadi, Madrid 1995. Pag. 23. Sin embargo, estos dos métodos de intervención no son excluyentes, por cuanto las realidades son siempre más complejas que los planteamientos teóricos, y así, existen casos en los que ambos métodos se han combinado por el poder público, para corregir los desequilibrios territoriales.

¹⁵ Según PAREJO, el concepto español de ordenación del territorio, que ha sido tomado del término francés *aménagement du territoire*, no es del todo correcto, pues "no se ordena el territorio, sino que se organiza el espacio en el que deben producirse las diferentes acciones y desarrollarse las diversas actividades humanas en y sobre el territorio". PAREJO ALFONSO, L. "Manual de Derecho Administrativo". Volumen 2. 5ª edición. Ariel Derecho. Barcelona, 1998. Pag. 287.

a) Modelo británico

La experiencia británica de planificación territorial está condicionada por el marco administrativo descentralizado en el que ésta se va desarrollando, así como por una visión pragmática de la misma en la que prima el fenómeno urbanizador y en la que no se olvidan, además, los aspectos ecológicos y medio ambientales¹⁶ que habrán de incorporarse al valorar el resto de los aspectos sectoriales de manera unitaria. A partir de este planteamiento surgió en el Reino Unido¹⁷ el movimiento cívico del *regional planning*¹⁸ como una técnica de gestión de los diversos aspectos (geográficos, urbanos, rurales, económicos, ecológicos, etc.) implicados en un área determinada, y así se desarrollaron las *New Towns*, como uno de los elementos más importantes de la planificación territorial

¹⁶ Según LABASSE, “para el inglés el *planning* es un asunto ecológico y de ningún modo económico”. LABASSE. “La organización del espacio”, IEAL, Madrid, 1973, pag. 672.

¹⁷ BASSOLS COMA, M. *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente: aspectos jurídicos*. Revista de Administración Pública, nº 95. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, mayo-agosto, 1981.

¹⁸ El movimiento del *Regional Planning* se extendió en poco tiempo por otros países, entre los que destaca Estados Unidos. En este país existe una actitud de rechazo hacia toda actividad de planificación desarrollada desde los poderes públicos y por ende, a la ordenación del territorio. Esto es así como consecuencia del funcionamiento del sistema socioeconómico norteamericano, en el cual el mercado es el gran protagonista. De esta manera, aunque en sus comienzos la expansión de las ciudades estuviera en manos del poder público, ha ido progresivamente pasando a manos del sector privado, llegando a formar finalmente parte de la propia dinámica social. BERDOULAY, V. *El medio ambiente y la ordenación del territorio en Estados Unidos y en Canadá*. Revista Aragonesa de Administración Pública, núms. 6-7, junio-diciembre 1995. Pags. 495 y ss. En este mismo sentido, resulta interesante analizar la evolución de la concepción de la función pública de ordenación del territorio en EEUU: En un primer momento, en los años cincuenta, tuvo lugar el movimiento denominado *rational planning*, basado en el poder de la razón de tal manera que la planificación se realizaba intentando controlar todos los factores implicados, lo cual supuso que el papel de los planificadores primara sobre el de la propia población, además de la imposibilidad, por excesivos en número y en complejidad técnica, de controlar todos los factores involucrados en la ordenación territorial. Ello llevó al rechazo de este sistema y a que se produjera la situación contraria, esto es, que la población jugara cada vez un papel más importante en la planificación. Las variantes surgidas a partir de esta circunstancia pueden resumirse en dos: el *transactive planning*, en el que el grupo social interesado en la ordenación territorial participa con su diálogo en un proceso de aprendizaje social; y el *collaborative planning*, por el que los agentes implicados en la ordenación territorial participan en el proceso de planificación con la mediación de los propios planificadores. PÉREZ ANDRÉS, A. A. “La ordenación del territorio en el derecho comparado”. Marcial Pons. Madrid-Barcelona, 1998. Pag. 191 y ss.

británica, que suponen un método de descongestión de las grandes ciudades y áreas metropolitanas de Gran Bretaña¹⁹.

Aunque el planeamiento territorial y el control de las construcciones forman parte del sistema de planeamiento del Reino Unido, en los últimos años se ha desarrollado un concepto más amplio de desarrollo local, en el que se incluyen la urbanización y el más amplio desarrollo económico del área²⁰.

1.a) Organización territorial del Estado

El Reino Unido es una Monarquía constitucional con base parlamentaria-democrática, formada por los territorios de Inglaterra, Gales y Escocia, que juntos constituyen Gran

¹⁹ Los orígenes de esta figura se remontan al ideario de *Ebenezer Howard* (1850-1928) plasmado en su obra titulada *Garden-cities of Forrow*, de 1902 y reeditada en 1960, en la que el autor indica que las ciudades deberían quedar separadas unas de otras por cinturones verdes, agrícolas y forestales, de forma que se facilite el contacto con la naturaleza. A partir de esta idea, se promueve, a través del *New Towns Act*, en 1946, la construcción de nuevas ciudades separadas por una distancia prudencial del área metropolitana de Londres, conteniendo así la expansión de ésta al absorber con esas nuevas ciudades el exceso de población (esto ya se sugería en el Informe *Barlow*, advirtiendo también la necesidad de dejar alrededor de la gran urbe un cinturón verde de contención de la mancha metropolitana londinense). Además de estas nuevas ciudades, llamadas de primera generación, se fomentó el desarrollo de otras pequeñas que ya existían alrededor de Londres, denominándose a estas últimas, *Expanded Towns*. A pesar de estas medidas, Londres continuó creciendo, por lo que se tuvo que definir una nueva estrategia que consistió en la creación de una segunda generación de *New Towns* de mayor tamaño que las anteriores y situadas algo más lejos de Londres, así como la expansión, de nuevo, de otras ciudades más pequeñas, y ya existentes. Pero debido a la crisis económica de los años setenta, las previsiones de crecimiento resultaron fallidas, y así, de nuevo, hubo que definir nuevas estrategias de desarrollo territorial, que consistieron en el freno de la política de las *New Towns* y del desarrollo de las ciudades colindantes ya existentes. PÉREZ ANDRÉS, A. A. "La ordenación del territorio en el derecho comparado". Marcial Pons. Madrid-Barcelona, 1998. Pag. 183.

²⁰ No existe en el Reino Unido una precisa equivalencia para el amplio concepto de "*aménagement du territoire*" empleado en Francia, en el que el desarrollo económico regional y los incentivos económicos para la localización se consideran junto con el planeamiento territorial y ambiental, pero tiene, por el contrario, un significado más amplio que el restringido concepto de "*Raumordnung*" alemán. BENNETT R. J. *La política de desarrollo local y regional en el Reino Unido*, incluido en MARCOU, G. y SIEDENTOPF, H. "Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio". Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Gobierno de Aragón. Zaragoza, 1994. Pag. 161.

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Bretaña²¹, así como Irlanda del Norte. Se trata de un Estado unitario con un alto grado de centralismo: en ausencia de Regiones como Entes territoriales, todo el poder político y estatal se encuentra en el Gobierno central y en la Cámara Baja del Parlamento de Londres.

Aunque desde los años setenta se han producido varios intentos de descentralización a nivel regional, éstos han fracasado, principalmente por el temor de los Condados, que representan el nivel local²², a su pérdida de poder.

Atendiendo a este esquema organizativo, corresponde, en materia de planificación territorial²³:

1. Al *Gobierno central*: la formulación de políticas; los poderes de arbitraje para resolver conflictos producidos entre las autoridades locales de planificación y el titular público o privado del proyecto de desarrollo; la localización y construcción de determinadas infraestructuras de gran incidencia territorial; la financiación directa de Programas de Desarrollo Urbanístico; y el control, con amplios poderes de intervención, en la planificación y el planeamiento de Condados y Municipios.

²¹ A pesar de esa unidad, Escocia dispone de una cierta autonomía institucional, en su régimen jurídico, su sistema educativo, su Administración local, su sistema bancario y su sistema de partidos y sindicatos; Gales está, a efectos legales, completamente integrado en Inglaterra; Irlanda del Norte tuvo hasta 1972 un Ejecutivo y Parlamento propios, que ejercían los poderes transferidos, pero sujetos a la supremacía ilimitada del Parlamento del Reino Unido, aunque desde 1972 está sometido al gobierno directo de Londres; y tanto Escocia, como Gales e Irlanda del Norte, tienen ministerios específicos en determinadas materias. HILDENBRAND SCHEID, A. "Política de Ordenación del Territorio en Europa". Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pags. 152 y 153.

²² El sistema de administración local del Reino Unido está configurado por dos niveles: el subregional (Condados, en Escocia Regiones e Islas), y el municipal (Barrios y Distritos –metropolitanos y rurales-). HILDENBRAND SCHEID, A. "Política de Ordenación del Territorio en Europa". Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pags. 152 y ss.

²³ HILDENBRAND SCHEID, A. "Política de Ordenación del Territorio en Europa". Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pag. 156.

2. A los *Condados* (Regiones o Islas, en Escocia): la planificación territorial a escala subregional.
3. A los *Municipios*: el planeamiento urbanístico.

2.a) *Evolución de la Política de Ordenación del Territorio*

El origen del sistema de planeamiento territorial del Reino Unido se remonta a las *Ordenanzas de Sanidad Pública* y en las *Ordenanzas de Construcción*, desarrolladas desde mediados del siglo XIX²⁴. Hay que tener en cuenta que en 1845 se produjo la pérdida de la cosecha de patatas, lo que provocó la generalización del hambre en Irlanda y Europa del Este. Además, las ciudades de Europa eran lugares en los que abundaban las enfermedades epidémicas provocadas por la falta de limpieza, y las endémicas, asociadas a la pobreza²⁵. Mediante estas Ordenanzas, se planificaron las ciudades con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población²⁶.

²⁴ BENNETT R. J. *La política de desarrollo local y regional en el Reino Unido*, incluido en MARCOU, G. y SIEDENTOPF, H. "Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio". Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Gobierno de Aragón. Zaragoza, 1994. Pág.162.

²⁵ BRIGGS, A. y CLAVIN, P. "Historia contemporánea de Europa, 1789-1989". Ed. Crítica. Barcelona, 2000. Págs. 78 y ss.

²⁶ En este sentido, la primera norma de auténtico planeamiento urbano fue la Ley de 1909, que obligaba a las autoridades locales a realizar un "*esquema de planeamiento urbano...con el objeto general de asegurar las adecuadas condiciones sanitarias, el ornato y la comodidad en conexión con la configuración y los usos del terreno y de los terrenos colindantes*" (art. 54 de la Ley de 1909). Leyes posteriores introdujeron la obligación de las autoridades locales de preparar y someter los esquemas de planes locales a un Ministro del Gobierno Central (Ley de 1919), la extensión del planeamiento a casi todos los terrenos con áreas construidas o sin previsiones de urbanización (Ley de 1932), posteriormente ampliado a todo el territorio (Ley de 1943) y el desarrollo de poderes expropiatorios como "planeamiento positivo" para la reconstrucción (Ley de 1944). HEAP, D. *An Outline of Planning Law*. 10 th edition. Sweet and Maxwell. London, 1991, y PURDUE, M. y YOUNG, E. y ROWAN-ROBINSON, J. "Planning Law and Procedure". Butterworths. London, 1989; incluidos en BENNETT, R. J. *op. cit.* Pág. 162.

No obstante, las primeras normas de auténtico planeamiento urbano fueron las Leyes de 1909 y 1919 (*Housing ando Town Planning Act*), mediante las que se obligaba a las autoridades locales a realizar un esquema de planeamiento para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Pero fue a finales de los años treinta cuando se produjo el primer gran acontecimiento de la historia de la ordenación del territorio en Gran Bretaña con el encargo, a *Sir Anderson Montagu Barlow*, del estudio de la distribución de la población industrial nacional provocada por los desequilibrios territoriales generados tras la puesta en marcha de la segunda fase del desarrollo industrial inglés iniciado hacia 1920²⁷.

El informe *Barlow*, de 1939²⁸, puso en evidencia la necesaria superación de la planificación física urbana puramente local, para pasar a una planificación de carácter regional: el *regional planning*, para lo cual resultaría absolutamente necesario modificar las estructuras administrativas hasta entonces vigentes. Este informe fue completando por otros dos también dirigidos hacia el *regional planning*: el informe *Uthwatt* de 1941, sobre régimen del suelo; y el informe *Scott*, de 1942, sobre la utilización del suelo en áreas rurales.

Sobre la base de la publicación de esos tres importantes informes²⁹ se estableció el marco legislativo de la ordenación del territorio en Gran Bretaña. No obstante, el significado y

²⁷ CARDIA, C. *Problemi e strategie della pianificazione territoriale in Europa. Francia e Inghilterra a confronto*. Serie Urbanistico, Milano, Franco Angeli, 1986. Pag. 45 y ss.

²⁸ El Informe Barlow realizó una reflexión sobre tres objetivos de la política regional del Gobierno central: 1) Reducir el desempleo crónico en las áreas deprimidas; 2) equilibrar la distribución geográfica de la industria para aliviar la congestión y el excesivo crecimiento de Londres; 3) establecer una mayor dispersión de la industria con finalidades defensivas y estratégicas y lograr un “equilibrio” regional. El primero, el referido a la lucha contra el desempleo, llegó a ser la fuerza dominante de la política. Según el Informe, el territorio es “una unidad social y económica, tanto como una unión política. Pensamos que esto es posible mediante una positiva acción de fomento, asesoramiento y dirección, para lograr un más equilibrado desarrollo industrial” entre regiones. *Vid. Barlow Report. Royal Commission on the Distribution of Industrial Population*. Cmnd 6153, HMSO, London, 1940, incluido en BENNETT, R.J. *op.cit.* Pag. 168.

²⁹ El informe *Barlow*, el más influyente de los tres, determina que la concentración geográfica de las actividades industriales ofrece grandes ventajas en un principio, pero que a partir de un determinado nivel de crecimiento, los inconvenientes comienzan a superar a esas ventajas iniciales. Por ello, se consideraba de especial interés el frenar el desarrollo continuo de Londres, creando nuevas ciudades procurando no concentrar la gran mayoría de la población de Gran Bretaña a una pequeña distancia del centro de Londres. La puesta en marcha de esta política de ordenación conllevó una profunda reforma de las estructuras

alcance de esta legislación no puede comprenderse sin tener en cuenta la Segunda Guerra Mundial y la llegada al poder del Partido Laborista, en 1945.

Los destrozos ocasionados en las ciudades por los bombardeos, durante la Segunda Guerra Mundial, otorgaron una ocasión única para llevar a cabo una ordenación de los sectores afectados. Aunque esta labor se dejó en manos de los laboristas, el Gobierno de *Churchil* ya había avanzado mucho en este ambicioso proyecto. No obstante lo anterior, las grandes leyes que regularon la ordenación del territorio se dictaron a partir de 1945 bajo el Gobierno de *Atlee*, pero estas leyes, a diferencia de otros países, no constituyeron una regulación general y omnicompreensiva. El legislador británico, fiel a su tradición, se limitó a dictar leyes aisladas, cada una de ellas referente a un tema concreto de ordenación del territorio, como por ejemplo, la Ley sobre Nuevas Ciudades de 1946, la de Ordenación del Campo y la Ciudad de 1947, o la Ley sobre Parques Nacionales de 1949. En este escenario legal, la consolidación plena de la planificación territorial se produjo con la Ley de Planeamiento Territorial de 1947³⁰.

Por lo tanto, los inicios de la planificación territorial en el Reino Unido se encontraban en manos de las autoridades locales. En ese momento, se podía diferenciar una planificación

administrativas de la época. La Ordenación del Territorio debía llevarse a cabo a nivel regional, en lugar de a nivel local, como hasta entonces se había hecho, lo cual implicaba la creación de autoridades regionales, dirigidas y controladas por una Junta Nacional de la Industria, cuyos miembros serían elegidos por el *Board of Trade*, previa consulta de los ministerios de Sanidad, Trabajo, Transportes y del secretario de Estado para Escocia. El informe Barlow fue completado por Ordenación del Territorio dos al año siguiente de su publicación, formando lo que sería la base de toda la política británica de Ordenación del Territorio. El *informe del Comité Uthwat* sobre “compensaciones y plusvalías” hacía un análisis de las plusvalías generadas por las limitaciones del *ius aedificandi*, y por último, el *informe Scott*, sobre la utilización del suelo de las áreas rurales, analizaba la tendencia en la utilización del suelo reclamando la primacía de los usos agrícolas sobre los demás, en lo que se demostraría como una política equivocada de la defensa a ultranza de los usos agrícolas del suelo sobre los demás. PÉREZ ANDRÉS, A. A. “La ordenación del territorio en el derecho comparado”. Marcial Pons. Madrid-Barcelona, 1998. Pags. 175 y ss.

³⁰ Esta Ley constituyó la más alta cota del planeamiento territorial británico. Restringió los derechos de urbanización y uso del propietario del suelo: el propietario tenía únicamente el derecho de usar el suelo para las utilidades existentes. El derecho a urbanizar, construir o cambiar al uso del suelo se sometió a partir de entonces, a control. Por lo tanto, la Ley de 1947 nacionalizó el valor urbanístico del suelo (derogado en 1954) y, por otra parte, configuró los planes locales dentro de un marco más flexible al regular la licencia urbanística. BENNETT, R. J. *op. cit.* Pag. 162.

de *ámbito local*, que nada tenía que ver con la planificación económica, y otra de *ámbito regional*, que daba lugar a un complejo juego de competencias entre el Gobierno central y el local, diferente en cada uno de los cuatro países que conforman el Reino Unido: Inglaterra, Gales, Escocia (que constituyen Gran Bretaña), e Irlanda del Norte³¹.

De este modo, dos fueron los factores que condicionaron la necesidad de un nuevo planteamiento de planificación territorial: por un lado, la evidente ineficiencia de las políticas de ámbito nacional y gestión centralizada, orientadas al desarrollo de determinadas zonas, como las Áreas de desarrollo; y, por otro, la necesidad de elaboración de nuevos planes de desarrollo locales (*Structure Plans*), tras la promulgación de la *Town and Country Act*, de 1968, para los que resultaba necesario, para evitar la fragmentación de sus determinaciones, integrarse en un contexto más amplio.

Con la llegada al poder, en 1964, del Partido Laborista, se crea el *Department of Economics Affaire* (DEA), como organismo responsable de la programación económica nacional, y también los *organismos de carácter regional*, encargados de la elaboración de los planes regionales, y que tuvieron que articular una planificación de índole económico-territorial intentando establecer la conexión entre planificación física y económica, como herencia de

³¹ Es característica propia del ordenamiento británico la inexistencia de niveles o autoridades regionales de planificación y ordenación del territorio, es decir, la rígida división entre los condados o autoridades locales de planificación y el Gobierno central, que provoca una gran dificultad para realizar una eficaz ordenación del territorio sin contar con el escalón regional, con una autoridad a este nivel que resuelva los problemas comunes a varios condados. Además, todos los intentos de establecer ese nivel intermedio -entre el local y el nacional- en Gran Bretaña resultaron inútiles. Así, de las tres provincias no inglesas, esto es, Irlanda del Norte, Escocia y Gales, sólo la primera cuenta con un Parlamento Regional. Por ello, la ausencia de un nivel político-administrativo a escala regional en el Reino Unido, plantea ciertos problemas desde la perspectiva de la Unión Europea y de la "Europa de las Regiones". Y así, el escaso papel desempeñado por Gobierno local, que la Comunidad Europea ha tendido a incrementar, especialmente en el ámbito del desarrollo económico, ha provocado un conflicto con el Gobierno central entorno a la interpretación del principio de subsidiariedad. En este sentido, la Comunidad Europea se ha convertido en un importante colaborador de las autoridades locales del Reino Unido a través de: 1) el incremento de las responsabilidades locales por medio de las Directivas comunitarias, especialmente en materia de medio ambiente; 2) las subvenciones de la Comunidad; 3) los Fondos Estructurales; 4) ayudas a los *lobbys* políticos; 5) mayor receptividad hacia las peticiones de los gobiernos locales. HILDENBRAND SCHEID, A. "Política de Ordenación del Territorio en Europa". Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pags. 152 y ss

la construcción francesa³². Sin embargo, la crisis de los años setenta puso en duda esa política de desarrollo territorial, afectando al desarrollo económico que era objeto de la planificación territorial, continuando únicamente en áreas marginales.

A partir de esta etapa, los Gobiernos Conservador y Laborista, se van turnando en el poder, centrándose ambos en el desarrollo de políticas de impulso de la industria³³ en detrimento del mantenimiento del equilibrio territorial, y provocando con ello una disminución de la importancia relativa del desarrollo de la planificación física o territorial, y con ella, de la política regional. En este sentido, la llegada al poder de *Margaret Thatcher*, en 1979, supuso la crisis de la intervención estatal basada en instrumentos de política regional, “*política regional mínima*”, en favor de las fuerzas del mercado propias de la política económica neoliberal³⁴. Además, el último año de gobierno del partido Conservador de la Sra. Thatcher coincide con el proceso que se inició en 1989 y que llevó a la publicación de la *Estrategia Territorial Europea* (importante documento sobre planificación del territorio en Europa y que se estudiará en profundidad en el Capítulo IV), a pesar de la actitud de rechazo hacia

³² Sin embargo, el intento de institucionalización de este método dual a través de DEA fracasó, pues sólo estuvo en funcionamiento durante cinco años, pero en cambio, los organismos regionales sí continuaron con su labor, realizando los planes económicos y territoriales de desarrollo regional. PÉREZ ANDRÉS, A. A. “La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías”. Marcial Pons. Madrid, 1998. Pag. 179.

³³ Materia básica dentro de la política británica de ordenación del territorio fue la búsqueda de la mejor ubicación para las zonas industriales, delimitando así unas Áreas de Desarrollo o *Development Area*. sobre las que se desarrollaron diversas medidas de ayuda y estímulo dirigidas a las industrias. Cinco fueron las Áreas de Desarrollo inicialmente definidas, aunque posteriormente, el Parlamento declarara otras: Zona Nordeste; Oeste de Cumberland; Escocia Central; Región del Sur de Gales; y, finalmente, Irlanda del Norte. CARDIA, C. *op. cit.* Pag. 45 y ss. Sin embargo, el ritmo de la instalación y desarrollo de nuevas empresas en estas Áreas, tras unos años de éxito, fue disminuyendo debido fundamentalmente a la crisis económica, pero también a la flexibilización de los criterios para declarar las Áreas como aptas para la localización de dichas industrias. Durante los años sesenta, continuará la política de ayudas de áreas en recesión o en crisis, aunque las figuras o modelos variarán, así como también el tipo de ayudas otorgadas a esas áreas. De esta manera, el *Local Employment Act* de 1960 sustituyó las *Development Areas* por los *Development Districts*, pero en 1966, otro *Industrial Development Act* derogará estos últimos, restituyendo de nuevo la figura inicial, con criterios más cercanos a una verdadera política de acción regional. PÉREZ ANDRÉS, A. A. “La ordenación del territorio en el derecho comparado”. Marcial Pons. Madrid-Barcelona, 1998. Pags. 176 y ss.

³⁴ HILDENBRAND SCHEID, A. “Política de Ordenación del Territorio en Europa”. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pag. 149.

cualquier gesto que pudiera significar una extensión de las actividades de la Comunidad Europea³⁵.

En los Gobiernos posteriores, y a pesar de la disminución del poder regional en las áreas de planeamiento producido por la promulgación de la Ley de 1990³⁶, excepto en los limitados casos de materias regionales³⁷, comienza una tendencia de recuperación de la planificación

³⁵ El inicio del proceso se caracterizó en el Reino Unido por el “escepticismo” ante la intromisión de la Comunidad Europea en asuntos propios el gobierno del Reino Unido no organizó una reunión informal de los Ministros responsables en materia de ordenación del territorio durante su Presidencia de la Unión Europea en 1992, y en la que sí se organizó con la Presidencia Griega, durante el Consejo Europeo de Corfú de 1994, el Ministro británico señaló que la ordenación del territorio es mala, aunque necesaria (“*planning is an evil, albeit a necessary one*”), remarcando a continuación que debía ser “algo malo muy necesario (“*a very necesary evil*”). El punto de inflexión se produjo tras las elecciones de mayo de 1997. El gobierno de centro izquierda mostró una relación mucho más abierta hacia la Unión Europea, y así, el proceso de elaboración de la Estrategia Territorial Europea fue encajando mucho mejor. En todo caso, en el Reino Unido no existe tradición en materia de ordenación del territorio, ni a nivel nacional ni tampoco a nivel regional. Por ello, esta cuestión no fue vista, en un principios, como una cuestión importante y así, la Estrategia Territorial Europea en el Reino Unido no fue tratada con prioridad, a pesar de su importancia. ZETTER, J. *The British Perspective on the ESDP Process*. New Orleans 2001 APA. American Planning Association 2001 National Planning Conference. Session: European Spatial Planning. March 11, 2001. <http://asu.edu/caed/proceedings01/ESDP>. No obstante, un informe de la Universidad de Liverpool del año 2001 evidencia que esto ha cambiado y que, por tanto, la planificación en el Reino Unido, desde la publicación en 1999 de la Estrategia Territorial Europea, sí que la tiene en cuenta. Según este informe, **las más recientes evaluaciones de los documentos sobre las Regional Planning Guidance Notes (RPG) revelan que hay una considerable variación en la forma en la que las diferentes regiones tienen en cuenta la agenda europea y la Estrategia Territorial Europea en tanto que factores que aportan un importante contexto para la mejora de las regiones y que pueden ser utilizadas para informar sobre el desarrollo de sus respectivas estrategias y políticas.** SHAW, D. & SYKES, O. *Delivering the European Spatial Development Perspective*. The University of Liverpool. Department of Civic Design. October, 2001. www.liv.ac.uk/civdes/posReport.pdf.

³⁶ Con esta Ley, todas las licencias urbanísticas se controlaban por el Ayuntamiento Las autoridades locales pueden otorgar licencias sometidas a las condiciones “que estimen más convenientes”, lo cual se reduce a que no pueden entrar en conflicto con otra ley, que no deben ser irracionales y que deben ser claras y no ambiguas. Este poder de las autoridades locales las convierte en importantes agentes de regulación y prevención de las formas de desarrollo local, llegando a negociar con el urbanizador para lograr mayores beneficios para la comunidad a través de la llamada “planificación-beneficio”. BENNETT, R.J *op.cit.* Pag. 163. Este derecho de las autoridades locales a incluir esas condiciones, está regulado en el artículo 106 de la Ley de 1990, y ha sido reafirmado por el Gobierno central a través de la Circular del Departamento de Medio Ambiente 22/83, por la que se recomienda el uso de acuerdos de planeamiento-beneficio. También la Circular 1/85 (apéndices A y B) incluyó modelos de tales condiciones de planeamiento, así como ejemplos de condiciones inaceptables. Esta Circular fue desplazada por la 16/91. En todo caso, recientes estudios demuestran que los acuerdos de planeamiento han continuado desarrollándose, llegando a ser incluso más gravosos. HEALEY, P. PURDUE, M y ENNIS, F. “Gainsfrom Planning?. Dealing with the impacts of development”. Joseph Rowntree Foundation. York, 1993, incluido en BENNETT, R.J. *op.cit.* Pag. 165.

³⁷ Esas materias se reducen a excavaciones, cimentaciones, urbanizaciones relacionadas con Parques Nacionales y desarrollos relacionados con tratamiento de residuos. BENNETT, R.J *op.cit.* Pag. 163.

territorial, debido principalmente al aumento de la conciencia ambiental asociada a un desarrollo económico sostenible. En este sentido, la nueva Ley de Planificación de 1991 refuerza de nuevo la importancia de los *Development Plans*, que son la base de toda decisión de planificación³⁸.

b) Modelo francés

En Francia, el concepto de ordenación del territorio apareció para designar una política de Estado, quedando su contenido ligado a los instrumentos de intervención que el Estado utilizaba en exclusiva. Sin embargo, con la reforma de la descentralización, la ordenación del territorio se transformó en un campo de competencias compartidas entre el Estado y las diversas colectividades territoriales de puesta en juego de políticas concurrentes, por lo que su evolución reciente se ha vinculado a la de la estructura del Estado y a las relaciones entre éste y dichas colectividades territoriales³⁹.

1.b) Organización territorial del Estado

Francia es, según la Constitución de 1958, una República y un Estado Unitario, que en el pasado constituyó el prototipo de un Estado centralizado. Sin embargo hoy se presenta como un Estado unitario con una notable descentralización administrativa a nivel regional,

³⁸ HILDENBRAND SCHEID, A. "Política de Ordenación del Territorio en Europa". Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pags. 150.

³⁹ MARCOU, G. y NEMERY J-C. *La estructura del Estado, la organización territorial y las competencias sobre ordenación en Francia*. Incluido en "Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio". Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Gobierno de Aragón. Zaragoza, 1994. Pag. 115.

debido a la descentralización⁴⁰ producida durante los años ochenta, cuyo resultado más destacable fue la creación de la Región como Entes territorial. Por tanto, Francia es hoy un Estado que se compone de tres Entes territoriales (*collectivités territoriales*): 1) los Municipios (*Comunes*); 2) los Departamentos (*Départaments*); y 3) las Regiones (*Régions*)⁴¹.

2.b) Evolución de la política de ordenación del territorio

La política de ordenación del territorio en Francia surge después de la Segunda Guerra Mundial y, a diferencia de Alemania, se puso en marcha por la Administración Central.

Debido a la grave situación de crisis económica en la que se encontraba el país tras la Segunda Guerra mundial, la planificación económica se impuso como el mecanismo de determinación de la adecuada localización de las actividades productivas en el territorio,

⁴⁰ Ha de destacarse que la descentralización del Estado francés no ha sido de tipo político, como la llevada a cabo en Italia y España, sino sólo en sentido administrativo. Las Regiones francesas no gozan, como su homólogos alemanes, españolas o italianas, entre otras, de una autonomía política que les permitan aprobar leyes, sino que sólo cuentan con competencias administrativas. Además, las Regiones francesas, a diferencia de las otras, no arrancan de una específica previsión constitucional, sino son fruto de la voluntad del legislador ordinario a nivel central. HILDENBRAND SCHEID, A. "Política de Ordenación del Territorio en Europa". Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pag. 169. En Francia, la creación de entes territoriales regionales coincidió con la reforma global de las regiones, de la que era parte integrante. Como las regiones no estaban configuradas constitucionalmente, su constitución como auténticas colectividades autónomas territoriales pudo realizarse como parte de un diseño que, al modificar la estructura de gobierno del departamento (con la sustracción al prefecto del papel de ejecutivo departamental), altera las técnicas de control existentes (con la "supresión" de la tutela) y al redistribuir funciones en una amplia serie de materias, pretendía en conjunto ordenar de forma global la relación entre el centro y la periferia. Estos objetivos se realizan por medio de una Ley fundamental: la Ley de 2 de marzo de 1982, más tarde desarrollada por una importante serie de disposiciones dictadas en los años sucesivos. La citada Ley fue aplicada de forma gradual y sólo en su última fase (1986) se llevó a cabo la regionalización; regionalización que, de este modo, se encontró operando en un sistema local ya reordenado, añadiéndole un nuevo grado o nivel, cuyas funciones atribuidas –además de a la Administración periférica del Estado- a departamentos y municipios. VANDELLI, L. "El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones". Ministerio para las Administraciones públicas. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1992. Pag. 137.

⁴¹ HILDENBRAND SCHEID, A. "Política de Ordenación del Territorio en Europa". Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pag. 169.

contribuyendo, de esta manera, a la corrección de los desequilibrios regionales⁴². Ese descubrimiento del territorio como elemento complejo en el que confluyen características propias de la geografía, la economía y la administración del espacio, tan obvio para los anglosajones, pero que tanto tiempo costó en los países del continente, dio lugar en Francia a la acuñación del término “*aménagement du territoire*”⁴³, utilizado por primera vez, en 1950, por el Ministro de la Reconstrucción y de Urbanismo *Claudius Petit*⁴⁴, pasando de simple técnica administrativa para la promoción de la descentralización industrial, a modelo espacial al servicio de la planificación económica nacional⁴⁵.

El origen del concepto de ordenación del territorio francés, está por tanto en los desequilibrios existentes entre sus numerosos municipios y en la voluntad de superarlos a través de la acción del poder público

⁴² Superada la visión de la ordenación del territorio como perspectiva urbanística, versión ampliada de la ordenación urbana que tuvo su importancia en los años de la postguerra con la necesidad de reconstrucción y de utilización racional del espacio, se puede afirmar que la ordenación del territorio en Francia ha sido sinónimo de la política económica regional. El gran problema que se debió afrontar, por tanto, tras la Segunda Guerra mundial, fue el del reequilibrio en beneficio, sobre todo, de las regiones de la mitad sudoeste del país, pues se debían implantar nuevas actividades económicas, objetivo que no podía alcanzarse mediante la planificación espacial, sino a través de una política regional activa. MARCOU, G. y NEMERY, J-C. *op.cit.* Pag. 118. No obstante, debe tenerse en cuenta que el desarrollo regional puede identificarse con la idea de ordenación del territorio aclarando previamente dos cuestiones: 1) que el desarrollo regional no equivale simplemente a desarrollo o equilibrio económico, sino que también se refiere a un aspecto social; 2) el concepto de ordenación del territorio no debe identificarse sin más con los clásicos instrumentos de planificación económica.. La coordinación entre los conceptos de desarrollo regional y ordenación del territorio tiene su importancia pues, según resalta la doctrina francesa, lo segundo es la dimensión nacional del desarrollo regional. Sin embargo, esta concepción varió tras la publicación de la Ley nº 95-115, de 4 de febrero, de orientación para la ordenación y el desarrollo del territorio, al producirse el abandono de la política económica adoptando esquemas de planeamiento espacial destinados a asegurar la igualdad de oportunidades de la población de Francia, y el consecuente acercamiento de las concepciones alemana y francesa sobre la ordenación del territorio. POMED SÁNCHEZ. L. A. *¿El abandono de la concepción francesa de la ordenación del territorio?*. Revista Aragonesa de Administración Pública (RArAP), núm. 6-7. Diputación General de Aragón. Zaragoza, 1995.

⁴³ BASSOLS COMA, M. *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente: Aspectos Jurídicos*. Revista de Administración Pública nº 95. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1981. Pag. 46.

⁴⁴ En su comunicación de 1950 titulada “Por un Plan nacional de ordenación del territorio”, el ministro estableció que la ordenación del territorio es “la búsqueda en el marco geográfico de Francia de un mejor reparto de los hombres en función de los recursos naturales y de las actividades económicas”. MARCOU, G. y NEMERY J-C. *op.cit.* Pags. 115 y 116.

⁴⁵ DE LAUBARDERE, A. “Droit Public Economique”. Dalloz, 1976.

Precisamente debido a esa visión del territorio desde el punto de vista de la política económica, las preocupaciones sobre las cuestiones medio ambientales tardaron en incorporarse al concepto de *aménagement du territoire*, en un intento de corregir los desequilibrios producidos por el enorme crecimiento económico de los años sesenta⁴⁶.

La política de ordenación del territorio en Francia es, además, del poder central, siendo las colectividades locales meras beneficiarias o ejecutoras de la misma. Debido a la centralización administrativa y a la concentración de las intervenciones públicas sobre la localización de las actividades económicas y sobre la financiación y la coordinación de las inversiones públicas, la concepción francesa de la ordenación del territorio deja poco lugar a la planificación física del espacio. Tan es así que, en palabras de LÓPEZ RAMÓN, la ordenación del territorio en Francia es la *proyección geográfica de la planificación económica*⁴⁷.

En 1955 comenzaron a prepararse los Programas de Acción Regional (*Programes d'Action Regional*) y se pusieron en marcha Sociedades de Desarrollo Regional (*Sociétés de Développement Régional*), pero la época dorada de la planificación fueron los años sesenta⁴⁸, cuando la ordenación del territorio aumentó su peso entre las políticas públicas, se creó un Comité Interministerial de Ordenación del Territorio (*Comité Interministeriel d'Aménagement du Territoire/CIAT*) y la DATAR (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*), que hoy sigue siendo una institución clave de la política estatal de ordenación del territorio, así como el fondo de Intervención para la Ordenación

⁴⁶ Más información sobre la necesidad de corregir el modelo de crecimiento francés se puede encontrar en GISCARD d'ESTAING. "Democratie française", trad. española. Barcelona, 1976.

⁴⁷ LÓPEZ RAMÓN, F. *Planificación Territorial*. Revista de Administración Pública nº 114. Septiembre-diciembre 1987. Pag.129.

⁴⁸ Un elemento central de la política de ordenación del territorio en los años sesenta en Francia, fue la promoción de ocho grandes ciudades de equilibrio seleccionadas como puntos privilegiados del territorio nacional por poseer las mejores condiciones para el impulso del desarrollo. La idea central consistía en que esas ciudades podrían actuar como motores del desarrollo regional, de acuerdo con las teorías de la economía regional de Perroux y Boudeville. HILDENBRAND SCHEID, A. "Política de Ordenación del Territorio en Europa". Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pag. 166.

del Territorio (*Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire/FIAT*) y la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio (*Commission Nationale d'Aménagement du Territoire/CNAT*)⁴⁹.

Con la entrada en vigor del IV Plan de Desarrollo Económico y Social, en el año 1962, se unificaron las acciones en esta materia, hasta entonces dispersas, formando un cuadro de cierta coherencia, aunque con pocos efectos en la práctica. El V Plan de Desarrollo supuso un claro paso en favor de la regionalización y para la definición de una armazón urbana jerarquizada. En esta misma etapa, se publicó la Ley de Orientación Inmobiliaria, que sustituyó los anteriores instrumentos de planificación por dos nuevas figuras: los Esquemas Directores de Ordenación y Urbanismo (SDAU), que constituyeron fuente de inspiración de los Planes Directores de la Ley del Suelo española de 1976, y cuyo objetivo fue el de fijar las orientaciones fundamentales de la ordenación del territorio de uno o más municipios; y los Planes de Ocupación del Suelo (POS), por los que se delimitan las obligaciones y restricciones que se deriven para los particulares de la aplicación de los Esquemas Directores.

Las consecuencias de las crisis económicas a lo largo de los años setenta, hicieron que la política se concentrara especialmente en los aspectos cualitativos de la ordenación del territorio y en hacer frente a las consecuencias sociales de declive industrial⁵⁰. Así, con el VI Plan (1971-1976), los objetivos de desarrollo regional se mantuvieron a pesar de las fuertes tendencias en favor de la concentración de los esfuerzos de equipamiento de las regiones ya industrializadas, y el VII Plan (1976-1980) fue testigo de la crisis de la planificación francesa o desplanificación, centrándose en los aspectos cualitativos de la Ordenación del Territorio como estrategia de transición para la crisis con intención de un

⁴⁹ HILDENBRAND SCHEID, A. "Política de Ordenación del Territorio en Europa". Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pag. 165.

⁵⁰ HILDENBRAND SCHEID, A. "Política de Ordenación del Territorio en Europa". Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pag. 166.

relanzamiento de la economía. Además de lo anterior, la región parisina supone una importante excepción a la relativa indiferencia de la ordenación del territorio hacia la planificación física, pues ha sido objeto de planificación espacial de alcance regional desde hace más de sesenta años. Esto ha sido así debido a la enorme concentración de actividades económicas en un pequeño espacio, que justificaba el esfuerzo en su ordenación⁵¹.

En los años ochenta se produce un declive de la política de ordenación del territorio debido fundamentalmente a la crisis económica de 1975⁵². Se considera que la política de distribución de la actividad económica y de sostenimiento de las zonas desfavorecidas son de lujo, peligrosas en tiempos de crisis. En 1975 el Consejo Central de Planificación (*Conseil Central de Planification*), presidido por el Jefe del Estado, afirmó que la ordenación del territorio entraba en periodo de crisis. Esta política se transforma en una de protección y creación de empleo en las zonas más afectadas por el paro. La crisis se aceleró debido a otros tres factores:

- El *primero* de ellos fue debido a la *controversia respecto al papel y funciones del Estado*, pues la política de ordenación siempre estuvo controlada por el Estado, pero la promoción de los mecanismos de mercado y la sumisión de los actores públicos a los criterios de competitividad tuvieron efectos perversos sobre la ordenación territorial.
- El *segundo* de los factores fue el producido por la *descentralización*⁵³ y el nuevo reparto de competencias que tuvo lugar en 1982, por lo que la ordenación del territorio no pudo

⁵¹ MARCOU, G. y NEMERY J-C. *op.cit.* Pags. 117 y 118.

⁵² MADIOT Y. "L'aménagement du territoire". Masson. Droit-Sciences Economiques.Paris, 1993. Pags. 19 y ss.

⁵³ En sus orígenes, como hemos visto, lo que determinó que la ordenación del territorio fuera considerada como una política de Estado fue el carácter centralista de la Administración, pero con la reforma de la descentralización, esto ha dejado de ser así. Para la doctrina administrativa francesa de los sesenta y setenta, *l'Aménagement du Territoire* parece constituir el sustituto técnico del antiguo regionalismo político, pues aquella va a comenzar a demandar la existencia de un nivel regional: la región económica o región de programa, como elemento meramente técnico, pero indispensable, del cual valerse para optimizar sus resultados ordenadores. ULLMO, Y. "La planification en France". París. Dalloz, 1974, incluido en PÉRZ

seguir siendo definida simplemente como una política del Estado⁵⁴. Todas las colectividades territoriales recibieron mayores poderes en materia de intervencionismo a favor del desarrollo económico. Los municipios son ya competentes en materia de urbanismo, y las regiones son invitadas a poner en práctica un proyecto de desarrollo regional al igual que los municipios⁵⁵, con las cartas intermunicipales de desarrollo y de ordenación. Sin embargo, la competencia normativa en materia de ordenación del territorio continúa estando en manos del Estado. Así, las regiones pueden proponer la elaboración de prescripciones particulares y son consultadas para la elaboración de las leyes y reglamentos que se les aplican, pero la decisión corresponde al Estado.

Por lo tanto, la reforma de descentralización no ha provocado un cambio en la concepción francesa de la ordenación del territorio en lo que a su contenido se refiere, pero sí ha dejado de ser una competencia exclusiva del Estado cuya puesta en práctica se confiaba a las autoridades locales. La ordenación del territorio se ha transformado así en una *competencia compartida y negociada*, aumentando la participación de la integración territorial.

ANDRÉS, A. A. "La ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías". Marcial Pons. Madrid, 1998. Pág. 161.

⁵⁴ La descentralización del Estado puesta en marcha por los Gobiernos socialistas, supuso un gran cambio. Se institucionalizaron como nuevos Entes territoriales las Regiones que a partir de entonces han llegado a ser importantes agentes en el campo de la ordenación del territorio, planificación económica y política regional. Por otra parte, se modificaron los instrumentos de la política nacional de ordenación del territorio para adaptarlos a la descentralización del Estado y a los cambios económicos, demográficos, tecnológicos y sociales. En este contexto, pueden destacarse la reforma del sistema de planificación económica con el objetivo de permitir la participación de las Regiones, la intensificación de las ayudas para determinadas áreas con problemas (zonas sensibles) y, la simplificación y coordinación de los incentivos regionales concedidos por el Estado y las Regiones. HILDENBRAND SCHEID, A. "Política de Ordenación del Territorio en Europa". Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pág 167.

⁵⁵ La ley registró estos cambios institucionales expresando por primera vez un concepto de ordenación del territorio como responsabilidad compartida entre el Estado y las colectividades territoriales. Código del Urbanismo, art. L 110:según la Ley de 7 de enero de 1983, modificada: "*El territorio francés es patrimonio común de la nación. Cada colectividad es su gestor y su garante en el ámbito de sus competencias. A fin de ordenar el marco vital, de administrar el suelo de forma económica, de asegurar la protección del medio natural y de los paisajes así como la salubridad pública y de promover el equilibrio entre las poblaciones residentes en las zonas urbanas y rurales, las colectividades públicas armonizan, con respeto recíproco de su autonomía, sus previsiones y sus decisiones sobre utilización del espacio*". MARCOU, G. y NEMERY, J-C. *op.cit.* Pág. 119.

- Finalmente, el *tercero* de los factores que aceleraron la crisis es el de la *uropeización de la ordenación del territorio*⁵⁶. Esta percepción lleva a las administraciones locales a una política internacional, cada vez más activa, para la creación de lazos con socios extranjeros con el fin de revalorizar el territorio. Esto llevó, en 1989, en Nantes, bajo la Presidencia francesa de la Unión Europea, a la que sería la primera *reunión del Consejo informal de Ministros de ordenación del territorio*⁵⁷ en cuyo seno se fueron produciendo los documentos necesarios para la elaboración definitiva de la Estrategia Territorial Europea⁵⁸.

En los años ochenta, aún bajo influencia socialista, la ordenación del territorio tuvo un papel modesto entre las políticas públicas nacionales, aunque en los noventa, coincidiendo con el cambio de Gobierno a partir de 1993, dicha política renace, planteando la

⁵⁶ Una política estrictamente nacional ya no es concebible. La política territorial tiene que ser definida y ejecutada en cooperación con las autoridades europeas. MADIOT, Y. *op.cit.* Pag. 25.

⁵⁷ Para mayor información, véase el punto 2.2.1) del Capítulo IV.

⁵⁸ Según la doctrina francesa especializada, “la Estrategia Territorial Europea se quedará en un mero catálogo de buenas intenciones si no se adoptan sus recomendaciones. En este sentido, una reciente circular de la Ministra francesa de ordenación del territorio y medioambiente precisa que “las orientaciones de la Estrategia Territorial Europea (SDEC) (...) deben inspirar las estrategias territoriales (...). La puesta en marcha de los objetivos de la ETE (SDEC) en los programas europeos constituya una prioridad conjunta de los Estados y de la Comisión” (Ministère de l’Amenagement du territoire, circulaire du 3 de janvier 2000. Préparation des DOCUP, p.3). Además, en el contexto de la nueva ampliación de la Unión Europea, la ETE (SDEC), así como los Programas INTERREG, podrán constituir los nuevos instrumentos para la política regional y la ordenación del territorio de la Unión Europea”. TAULELLE, F. *Le SDEC, instrument de l’aménagement du territoire européen?*. Territoires 2020. Territoires d’Europe, territoires du monde. DATAR. Juin 2000, n° 1. Pag. 58. <http://www.la-fedurok.org/docs/DATAR-Territoires2020Tome2.pdf>. En todo caso, “el trabajo de la ETE (SDEC) constituye una buena base; debe continuar. Ya ha aportado resultados importantes y por ello será una pena que no avanzara. La ETE (SDEC) ha asentado el principio del servicio universal como un eje de la política territorial. Es un punto de apoyo muy importante. Ha definido, asimismo, y un concepto de la “villa europea” en relación con una estructuración urbana contraria a los asentamientos periurbanos. Este esfuerzo debe continuar. Algunos aspectos deben cambiarse, otros simplemente deben ser completados.” DAMETTE, F. *Le SDEC: un travail à poursuivre*. Territoires 2020. Territoires d’Europe, territoires du monde. DATAR. Juin 2000, n° 1. Pag. 72. <http://www.la-fedurok.org/docs/DATAR-Territoires2020Tome2.pdf>.



elaboración de una nueva estrategia de ordenación del territorio a nivel nacional⁵⁹, así como la adopción de otras nuevas medidas:

Las nuevas instituciones creadas por la *Ley de 6 de febrero de 1992* ofrecen a las colectividades locales –municipios y regiones especialmente- los medios que les permiten determinar su propio marco de desarrollo. Esta reforma de las instituciones territoriales incluye, además, la organización administrativa del Estado, reforzada por la política de desconcentración. La Ley de 1992 fija también un marco legal para el desarrollo de la cooperación descentralizada entre las administraciones locales francesas y las de otros países, especialmente aquellos que son miembros de la Unión Europea, respetando, en todo caso, los compromisos internacionales de Francia. No obstante, existen informes que rechazan la participación de las colectividades territoriales en el proceso comunitario⁶⁰.

Pero las políticas comunitarias pueden ejecutarse cualesquiera que sean las estructuras administrativas de los Estados miembros, respetando éstos sus compromisos comunitarios, y además, no existe obligación de que los servicios de la Comunidad tengan relación directa con las colectividades locales de los Estado miembros para desarrollar las políticas de ordenación del territorio a nivel local o regional. De hecho, en Francia, éstas se entienden con el Estado, y no con las colectividades descentralizadas.

⁵⁹ La estrategia de ordenación del territorio se fundamenta en el documento “Diseñar la Francia del año 2015”. HILDENBRAND SCHEID, A. “Política de Ordenación del Territorio en Europa”. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pags. 167 y 168.

⁶⁰ El informe del grupo de trabajo del XIº Plan, sobre descentralización, se pronuncia en contra de la perspectiva de “una Europa de las regiones...que conduzca a un debilitamiento de los Estados” por considerarlo incompatible con los tratados, y sin que pueda interpretarse la creación del comité de las regiones por el tratado de Maastricht como un paso en esta dirección. El informe distingue tres campos de implicación de las colectividades locales como protagonistas: 1º la cooperación transfronteriza, a la que responden por lo demás las nuevas disposiciones de la ley de 1992; 2º la participación de los ciudadanos comunitarios en las elecciones locales; 3º la definición de las responsabilidades de las colectividades locales en relación con las de la Comunidad Europea y con las de los Estados, por referencia al principio de subsidiariedad. Según el informe, el Estado, encargado de las relaciones internacionales, es el “interlocutor responsable ante las Comunidades europeas”, “Europa no puede ser el campo de enfrentamiento entre el Estado y las colectividades locales”, “la cuestión europea no puede constituir la ocasión para el acceso directo de las colectividades locales a la decisión europea”, y “las propias instituciones europeas deberían contribuir a prevenir o a hacer cesar este especie de vida”. MARCOU, G. y NEMERY, J-C. *op.cit.* Pag. 136 y ss.

Pero giro decisivo en la concepción francesa de la Ordenación del Territorio, el verdadero paso hacia la consolidación de un marco normativo estable, se produce con la Ley de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio (Ley número 115, de 4 de febrero de 1995⁶¹), a través de la cual, se abre una nueva etapa en la descentralización interadministrativa en tanto que promueve la convergencia del *Aménagement du Territoire* y la corriente descentralizadora⁶².

Gracias a la Ley 115/95, se consagra la primacía del Estado en la Ordenación del Territorio, correspondiéndole también su ejecución, aunque en colaboración con las colectividades territoriales y dentro del respeto a su libre administración y a los principios de la descentralización.

En todo caso, las sucesivas reformas francesas han tenido en cuenta, sin lugar a dudas, el hecho cierto de la integración europea. Debido a la gran cantidad de estructuras administrativas –municipios, departamentos y regiones- que han sido objeto de numerosas

⁶¹ Se trata del primer texto legal de carácter global con el que se pretende regular la función pública de Ordenación del Territorio para toda la República francesa. PÉREZ ANDRÉS, A. A. “La ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”. Marcial Pons. Madrid, 1998. Pag. 167.

⁶² La Ley nº 115, de 1995 contiene numerosas disposiciones con el objeto de facilitar a las Administraciones su participación en la Ordenación del Territorio, para lograr una mayor eficacia. Para ello, entre otras determinaciones, la Ley ha creado en la esfera inferior de la organización de los servicios del estado, una nueva instancia territorial, la Comarca (*Pays*), que no es una nueva circunscripción territorial, ni una nueva institución administrativa, pero que se convierte en el marco geográfico de actuación coordinada de las diferentes Administraciones públicas. Además, la Ley desarrolla la cooperación y colaboración entre las distintas colectividades territoriales. En lo que a los concretos instrumentos de ordenación se refiere, la Ley atribuye una renovada importancia a los de planificación espacial o física; crea el Esquema Nacional de Ordenación u Desarrollo del Territorio como instrumento de carácter estratégico en materia de Medio Ambiente y ordenación del territorio, así como los Esquemas Regionales de Ordenación y Desarrollo Territorial, las Conferencias Regionales de Ordenación del Territorio, para el ámbito Regional, y los Esquemas Sectoriales, que aseguran la planificación y localización de los grandes equipamientos de interés nacional. Además, la Ley introduce, dentro de los instrumentos de Planificación física, las Directrices Territoriales de Ordenación, como normas de ordenación elaboradas por iniciativa del Estado y bajo su responsabilidad, así como diversos instrumentos financieros. PÉREZ ANDRÉS, A. A. “La ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”. Marcial Pons. Madrid, 1998. Pags. 166 y ss.

críticas, parece que sería conveniente la simplificación del sistema francés de administración territorial⁶³.

c) Modelo alemán.

La ordenación del territorio o "*Raumordnung*"⁶⁴ se plantea en Alemania sobre unos presupuestos institucionales que se sustentan sobre una estructura federal del Estado y sobre la ausencia formal de un sistema de planificación económica, lo que dio lugar a que la ordenación del territorio se dirigiera hacia la coordinación de infraestructuras y a la determinación del tipo de ocupación que debiera realizarse sobre el suelo, esto es, hacia la planificación física del espacio. Así se puede comprender la importancia del medio ambiente en la configuración de la ordenación territorial en Alemania. Por lo tanto, el instituto central de la ordenación del territorio y de la política territorial en Alemania es el planeamiento territorial.

Aunque la Doctrina alemana especializada considere que los conceptos de planificación territorial (*raumnplanung*) y Ordenación del Territorio (*raumordnung*) son prácticamente sinónimos, en realidad ésta última va más allá, constituyéndose como una función pública

⁶³ En este sentido, *vid.* CONSEIL ECONOMIQUE et SOCIAL. "L'articulation des politiques européenne, nationales et regionale d'aménagement du territoire". Informe presentado por D. Etienne Simon. Journaux Officiels, 1989, n° 4125.

⁶⁴ No existe una definición legal del término "ordenación del territorio", pero sí una interpretación del Tribunal de Garantías Constitucionales, que entiende por "*Raumordnung*" la "ordenación y planeamiento omnicomprensivos y preeminentes del espacio territorial, preeminentes en el sentido de que tal ordenación está por encima del nivel local, combinando y armonizando las diversas actividades especiales de planeamiento". STEEL, G. *Informe sobre la Organización estatal, la estructura territorial y la distribución de competencias relacionadas con el territorio en la República Federal de Alemania*, en G. MARCOU, G, y SIEDENTOPF, H. "Condiciones institucionales de una Política Europea de Ordenación del Territorio". Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Zaragoza, 1994. Pags. 86 y ss.

caracterizada por la globalidad y la finalidad supraordenadora, superando de esta forma al urbanismo⁶⁵.

1.c) Organización del Estado

Alemania es un Estado federal compuesto por dieciséis Estados miembros (Länder) de la Federación (Bund), cada uno de los cuales dispone de órganos propios de ejecución, legislación y jurisdicción. Tres de ellos son ciudades-estados.

La Constitución de 1949 (*Grundgesetz*) otorga a los Länder la competencia en todas las materias que no estén reservadas a la potestad legislativa de la Federación⁶⁶. De esta manera, en las materias de ordenación del territorio, suelo, protección de la naturaleza, gestión del paisaje y aguas, los Länder pueden ejercer la legislación de desarrollo, correspondiendo a la Federación la legislación básica.

Los Estados participan en la legislación federal a través del *Bundesrat*. El *Bundestag* no participa en la planificación territorial en sentido estricto, sin embargo, en los últimos años el Gobierno Federal le ha venido informando sobre el desarrollo territorial desde una

⁶⁵ De esta opinión son casi todos los autores que se han adentrado en el estudio de esta función pública en Alemania, como p.e. STEEL, G. *Informe sobre la Organización estatal, la estructura territorial y la distribución de competencias relacionadas con el territorio en la República Federal de Alemania*, en G. MARCOU, G, y SIEDENTOPF, H. "Condiciones institucionales de una Política Europea de Ordenación del Territorio". Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Zaragoza, 1994. Pag. 59; y PAREJO ALFONSO, L. *La organización administrativa de la Ordenación del Territorio*. Revista de Derecho Urbanístico, nº 105, octubre-noviembre-diciembre de 1987. Pag. 18.

⁶⁶ Así, según el art. 70 de la Grundgesetz (GG), hay tres tipos de competencias: 1) legislación exclusiva de la Federación (arts. 71 y 73 GG); 2) legislación básica de la Federación (art. 75 GG), correspondiendo la legislación de desarrollo a los Länder; y 3) legislación concurrente (art. 74, 74 a GG), pudiendo legislar los Länder mientras y hasta donde la Federación no haga uso de su potestad legislativa. HILDENBRAND SCHEID, A. "Política de Ordenación del Territorio en Europa". Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pag. 58.

perspectiva federal, las repercusiones de los Tratados interestatales y las principales medidas para mejorar la estructura de la ordenación del territorio.

Por otro lado, la función ejecutiva es, principalmente, competencia de los Estados, no de la Federación. La Ley Fundamental excluye de esta regla supuestos muy escasos. Los ámbitos de impacto territorial de este tipo son sobre todo los ferrocarriles federales y la Administración federal de las aguas⁶⁷.

La coordinación entre la Federación y los Estados federados se articula a través de la *Conferencia Ministerial para la Ordenación del Territorio (Ministerkonferenz für Raumordnung –MKRO)*⁶⁸, cuyas resoluciones tienen carácter de mera recomendación.

Las leyes estatales con impacto territorial son las leyes de desarrollo de las disposiciones federales en materia de ordenación del territorio, de ordenación paisajística y de equilibrio hídrico, así como el Derecho de las carreteras y caminos estatales y las materias reservadas sobre protección medioambiental. Por otro lado, la Administración pública relacionada con el territorio es, fundamentalmente, una cuestión estatal.

Además de la Federación y de los Estados federados, la Constitución garantiza dos niveles locales: los municipios y las comarcas, corporaciones con derecho a la autonomía e

⁶⁷ SEELE, G. *Informe sobre la organización estatal, la estructura territorial y la distribución de competencias relacionadas con el territorio en la República Federal de Alemania*. Incluido en MARCOU, G. y SIEDENTOPF, H. "Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio". Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Gobierno de Aragón. Zaragoza, 1994. Pags. 49 y ss.

⁶⁸ La *Conferencia Ministerial para la Ordenación del Territorio* fue constituida por convenio administrativo el 15 de junio de 1967. Informa sobre las cuestiones fundamentales e incertidumbres de la ordenación federal del territorio y el planeamiento territorial. La Conferencia ha creado un comité ejecutivo (*Hauptausschuß*), en el que participan funcionarios con competencias especializadas de los Ministerios federales y estatales de ordenación territorial. Esta Conferencia ha aprobado un Programa Federal de Ordenación del Territorio para la orientación de las políticas federales sectoriales. En este sentido, en el año 1992 se elaboraron por el Ministerio Federal de Orientación Territorial, Vivienda y Urbanismo, las Orientaciones para la política de ordenación del territorio, que incluyen los nuevos Estados federados, y sobre las que la Conferencia se ha pronunciado favorablemente. SEELE, G. *op.cit.* Pags. 61 y 62.

integradas a través de la representación popular⁶⁹. No existe, sin embargo, con carácter general, un nivel provincial, regional o de distrito en la organización de los Estados federados. Los elementos que completan esta organización son los órganos provinciales de los Estados –Gobernadores provinciales–, las Altas Ligas Municipales y la autoridad encargada de la planificación regional, sin que exista coincidencia territorial alguna entre ellas.

El planeamiento territorial alemán es un instrumento legalmente detallado, con determinación específica de objetivos, y competencias escasamente precisadas⁷⁰, que incluye funciones integradoras así como directivas y de coordinación, debido a la falta de relación jerárquica entre las políticas sectoriales con impacto territorial de la misma instancia administrativa⁷¹. Los Estados federados, de conformidad con los municipios, comarcas y mancomunidades, fijan los objetivos inmediatos de los programas de ordenación del territorio y de los planes de ordenación del territorio, que deberán ser observados, además de por autoridades estatales y federales, por dichos municipios,

⁶⁹ Estas corporaciones gozan del derecho a la determinación de sus tareas y a la competencia plena: los municipios, en las materias de ámbito local de conformidad con la Ley Fundamental; y las comarcas, en las de ámbito supralocal, según el Derecho estatal. En la esfera de actuación propia, las Administraciones locales están sometidas sólo al control de los Estados. Los derechos de dirección de los Estados sólo pueden ejercerse en las esferas de actuación transferidas o delegadas, y por ello, las instrucciones singulares son excepcionales en la práctica. SEELE, G. *op.cit.* Pag. 50.

⁷⁰ La ordenación del territorio o planeamiento territorial pretende, según el artículo 1.1 de la Ley Federal de Ordenación del Territorio, la consecución de un desarrollo de las estructuras territoriales que sirva al libre desenvolvimiento de la personalidad de los municipio, que asegure la protección, mantenimiento y desarrollo de los hábitats naturales, preserve a largo plazo las posibilidades de disfrute del espacio y ofrezca una homogeneidad de condiciones de vida de los hombres en todas partes del territorio o conduzca a ello. Además, la Ley establece algunos principios abstractos superiores y habilita a los Estados federados a formular otros principios, que vinculan directamente a las autoridades federales así como a los Estados federados, y limitan la planificación estatal. SEELE, G. *op.cit.* pag. 60.

⁷¹ El concepto de políticas sectoriales con impacto territorial no está totalmente asentado en Alemania, sino que se trata de una designación genérica para referirse a algunas políticas sectoriales que influyen de forma considerable en la ordenación del territorio, sin que éste sea su propósito primario. Los informes sobre ordenación del territorio del Gobierno federal obligan, de acuerdo con sus propias declaraciones, a incluir entre ellas el fomento de la economía, la remodelación de las ciudades y los pueblos, la vivienda, la política del mercado de trabajo, agricultura y silvicultura, transportes y telecomunicaciones, suministro de energía, investigación y tecnología, educación, sanidad y protección y regeneración del medio ambiente. SEELE, G. *op.cit.* Pag. 69 y 70.

comarcas y mancomunidades, así como por las instancias que tienen a su cargo la planificación pública. La Ley Federal obliga también a los municipios a acomodar sus planes urbanísticos a los objetivos de la ordenación del territorio y de la planificación estatal⁷².

2.c) Evolución de la política de ordenación del territorio

La planificación territorial en Alemania tuvo sus primeras manifestaciones a principios del siglo XX, a través de la puesta en marcha de medidas para resolver los graves problemas de las áreas industriales, las cuencas mineras y las aglomeraciones urbanas, con especial preocupación por la conservación y la oferta de zonas verdes⁷³.

En los años treinta, y debido a la preparación de la Guerra, la planificación del territorio se convirtió en un asunto político. Así, entre 1933 y 1935, el Reich aprobó dos leyes en materia de desarrollo y ordenación de viviendas y asentamientos, y una Ley de Protección de la Naturaleza. Tras la Guerra, sin embargo, los Länder volvieron a ser los protagonistas en la materia, si bien la RDA tomó un camino diferente, hacia un sistema centralista de economía planificada. De este modo, en los años 50, los Länder de lo que era la RFA comenzaron a aprobar sus propias leyes de Planificación Territorial.

⁷² Esta fijación de objetivos de ordenación del territorio tiene un límite, pues ésta sólo podrá concretarse en términos de alcance general para las obligaciones de adaptación, referidas en última instancia a las obligaciones de ejecución que deben respetar las normas presupuestarias. SEELE, G. *op.cit.* Pag. 60.

⁷³ El primer ejemplo de una planificación territorial subregional nació en 1920, bajo la forma del conocido *Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk*, una Mancomunidad para la cuenca minera del Ruhr. Este organismo autónomo se creó como consecuencia de la iniciativa de los Municipios y de los agentes económicos. El urbanismo, el transporte, las zonas verdes para el recreo y la indicación a las empresas privadas de localizaciones adecuadas eran los principales objetos de su actividad planificadora. Siguiendo este mismo modelo, se constituyeron, entre 1925 y 1930, otras 22 Mancomunidades voluntarias, sobre todo en las aglomeraciones industriales de Prusia. Otros hitos de la ordenación del territorio de los años 20 fueron la creación de la Academia Libre Alemana de Urbanismo, en 1922, el Proyecto de Ley de Urbanismo para Prusia, de 1925, y la Ley de Planificación de Hamburgo, de 1930. HILDENBRAND SCHEID, A. "Política de Ordenación del Territorio en Europa". Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pag. 55.

Por lo tanto, en esta primera etapa, la única meta de las autoridades alemanas era la de la promoción de terrenos edificables y la construcción de viviendas, por la escasez de éstas, situación que desemboca en la aprobación de la Ley de Promoción de Terrenos Edificables de 1953 y la Ley Federal de Construcción de 1958.

A pesar de la resistencia de los Länder para el desarrollo de una Ley Federal en la materia, ésta se aprobó en 1965, creándose además, en 1967, la Conferencia de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (MKRO), como órgano de coordinación entre la Federación y los Länder. En esta segunda etapa, se desarrolló una verdadera política de Ordenación del Territorio.

Si entre 1965 y 1975 la ordenación del territorio alemana tuvo su época de mayor desarrollo⁷⁴, a partir de mediados de los años setenta y hasta mediados de los ochenta, la planificación del territorio entró en una recesión. La recuperación de la planificación del territorio, que aún hoy continúa, se manifestó claramente a través de su conversión en política pública de gran relevancia, y tuvo como características fundamentales el redescubrimiento del nivel subregional como nivel de actuación más importante, la puesta en marcha de un enfoque más práctico en la elaboración de los planes, y el mayor peso de los aspectos medioambientales⁷⁵.

Esa política de desarrollo que tuvo lugar en esta segunda etapa, provocó una fuerte concentración de población y de zonas industriales en las ciudades, desembocando en una situación de aglomeración en las mismas, y a un olvido de otras zonas aisladas, con escaso

⁷⁴ En este momento, los Länder consolidaron y profundizaron la implantación administrativa de la planificación territorial, tanto en el organigrama de sus Servicios Centrales como a nivel subregional. Por otra parte, en 1975, se presentó el Programa Federal de Ordenación del Territorio (*Bundesraumordnungsprogramm*), elaborado por la Federación y los Länder, y aprobado por la MKRO, en el que se formularon a gran escala, objetivos para el desarrollo territorial de la RFA. HILDENBRAND SCHEID, A. "Política de Ordenación del Territorio en Europa". Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pag. 56.

⁷⁵ HILDENBRAND SCHEID, A. "Política de Ordenación del Territorio en Europa". Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pags. 56 y 57.

desarrollo y poca población. También, en esas zonas, el exceso demográfico podía haberse debido, además de por las razones evidentes de atracción de mano de obra por las oportunidades que ofrecían las zonas de mayor desarrollo frente a las zonas menos desarrolladas, tal y como advirtió en 1963 el Director del *Institut für Raumforschung*, Eric Dietrich, por la incapacidad de absorción de la población por las industrias debido a su desfase, en primer lugar, por sufrir un rápido crecimiento y, después, por la falta de adaptación de las infraestructuras a las nuevas necesidades, resultando así insuficientes. Era, pues, y en todo caso, necesaria una intervención en materia de ordenación del territorio para lograr el reequilibrio de esas zonas⁷⁶.

A pesar de las buenas intenciones, los mecanismos de actuación resultaron insuficientes, debido, fundamentalmente, a que, si bien existía el deseo de colaboración entre el Estado Federal y los Länder en la materia, no se establecieron los criterios objetivos a seguir para llevar a cabo dicha colaboración, además de no poder obviar, en el acuerdo entre estas administraciones, el mandato constitucional que atribuye la competencia sobre ordenación del territorio al *Bund*⁷⁷. Se trata, por tanto, de la elaboración de normas básicas, tal y como se indicó más arriba, unas bases que llegan a una regulación sustantiva y material de la ordenación del territorio, respetando el límite constitucional. Sin embargo, en la práctica, los Länder alemanes son, como las Comunidades Autónomas en España⁷⁸, los auténticos

⁷⁶ Según P. Luecke, Ministro de la Vivienda de la República Federal, primero, y, en la segunda etapa, Ministro Federal de la Construcción, Urbanismo y Ordenación del Territorio, "*los resultados visibles de la política de construcción de medio millón de viviendas (...) han llevado al convencimiento de que es el momento oportuno para acometer una política más amplia, que abarque también el urbanismo, la renovación de las ciudades y la ordenación territorial*". SALA ARQUER, J. M. "Aspectos Jurídicos de la Ordenación del Territorio". Colección Cuadernos de Documentación nº 16. Madrid, 1980. Pag. 9.

⁷⁷ Según el artículo 75.4 de la Ley fundamental alemana, "*en las condiciones establecidas en el artículo 72(6), la Federación tiene derecho de dictar normas básicas en (...) la distribución de la tierra, la planificación del espacio y el régimen hidráulico*".

⁷⁸ Debido a la similitud, en lo que a la organización territorial del Estado y a la dimensión territorial de sus regiones se refiere, entre Alemania y España, las experiencias sobre política de ordenación del territorio de los Länder, resultaron de enorme valor para las soluciones que sobre ese tema se tomaron en España en relación con las Comunidades Autónomas. Por un lado, en lo que a la organización territorial del Estado se refiere, el sistema federal alemán ha servido de referencia para la construcción por la Constitución española, del Estado de las autonomías, y por otro, respecto a la dimensión territorial, los dieciséis Länder son muy parecidos en

protagonistas de la política de ordenación del territorio, pasando la Federación, a jugar un papel subsidiario y muy discreto en este campo⁷⁹.

La evolución legislativa posterior, a partir de la promulgación de la Ley de 1965⁸⁰, ha ido encaminada hacia la modificación de las leyes propias reguladoras del planeamiento de los Estados federados para ponerlas de acuerdo con lo dispuesto en aquélla, o bien hacia la promulgación de nuevas leyes, completando las reglas-marco de rango federal mediante las disposiciones legales promulgadas por los Estados. Esta Ley establece, sobre todo, que los Länder elaboren planes o programas para su territorio y que creen las bases jurídicas para la planificación territorial subregional⁸¹, fijando, tal y como indica HILDENBRAND, lo que se ha denominado como el *principio del contraflujo (Gegenstromprinzip)*, lo que viene a significar la combinación de la planificación desde abajo hacia arriba con la planificación

número y en superficie a las diecisiete Comunidades Autónomas. Además, y quizá más importante, la ordenación del territorio como política pública se encuentra muy arraigada en Alemania –pero también Suiza y Holanda– debido, fundamentalmente, a la larga historia de su implantación, pero además, a su continuidad y su generalización. Así, todos los Länder tienen al menos una Ley de ordenación del territorio, y todos cuentan, además, con un plan territorial regional y planes territoriales subregionales que cubren la totalidad del territorio de cada Länder. Finalmente, los nuevos retos producidos por la unificación, la apertura a la democracia de nuevos países vecinos, así como la ampliación de la Unión Europea, han provocando que el peso de la política de ordenación del territorio en Alemania crezca enormemente en los últimos años, lo que a su vez ha provocando, además, una mejora en la calidad de la ordenación del territorio al comenzar ésta a realizar una importante contribución en la conservación del medio ambiente, lo que se manifiesta en la mayor presencia de los contenidos ambientales en los planes territoriales, en la unión de las políticas de medio ambiente y de ordenación del territorio en el mismo Ministerio en la mayoría de los Länder, y en la creación de un procedimiento integrado de evaluación de impacto territorial y ambiental. HILDENBRAND SCHEID, A. “Política de Ordenación del Territorio en Europa”. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pags. 53 Y 54.

⁷⁹ HILDENBRAND SCHEID, A. *Política de ordenación del territorio en Alemania. Las experiencias de los Länder y su interés para las comunidades Autónomas*. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Vol. III N° 104, primavera de 1995.

⁸⁰ La Ley de 1965, que fue reformada en 1989, junto con el Reglamento Federal de Ordenación del Territorio de 1990, suponen la legislación más importante a nivel federal. HILDENBRAND SCHEID, A. “Política de Ordenación del Territorio en Europa”. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pags. 59 y ss.

⁸¹ La cooperación e interacción de todos los órganos intervinientes en el proceso planificador, en sus distintos niveles, no está prevista en el modelo federal de la Ley Fundamental. Este vacío jurídico fue completado por la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 8 de abril de 1965, a través de una detallada regulación de los procedimientos de colaboración Bunder-Länder. FORSTHOFF. “Sobre medios y métodos de la planificación moderna”. Volumen colectivo Planificación, I. IEA. Madrid, 1974. Pags: 88-89.

desde arriba hacia abajo. Según el primer caso, se les debe dar a los Municipios o Mancomunidades participación en la elaboración de los objetivos del programa o plan territorial del Länd, y además, la planificación deberá realizarse a nivel subregional o por Mancomunidades o, cuando se elige otra forma de organización, con la participación de los Municipios, Mancomunidades o sus asociaciones a través de un procedimiento formal; y atendiendo al segundo caso, los Municipios o Mancomunidades estarán obligados a adaptar sus planes urbanísticos a las previsiones de los planes territoriales de nivel subregional y regional.

Finalmente, y en una tercera etapa, Alemania ha tenido que enfrentarse a nuevos e importantes retos: el de la unificación; el de la apertura a la democracia y economía de mercado de sus países vecinos de la Europa central y del Este; y el provocado por el avance del proceso de integración europea con nuevos impulsos para la ordenación del territorio, problemas de una política europea de transportes, inmigración masiva y una creciente competencia, algunos de los cuales comparte con otros países.

En relación con la tendencia europea de la ordenación del territorio, Alemania ha jugado un papel muy activo. En este sentido, en *Leipzig*, bajo la Presidencia alemana de la Unión Europea de 1994, fue adoptado el documento *Europa 2000 +: Cooperación para la ordenación del territorio europeo*⁸² en el que se propusieron los llamados “principios de Leipzig” sobre ordenación del territorio que en 1999, en *Postdam*, condujeron a la elaboración de la versión definitiva del documento de la Estrategia Territorial Europea⁸³. Además, esta ha sido completada con los *Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del continente Europeo* (Hannover, 2000)⁸⁴.

⁸² Véase el punto 2.2.1.b) del Capítulo IV.

⁸³ Véase el punto 3.1) del Capítulo IV.

⁸⁴ Véase el punto 2.1.3) del Capítulo IV.

No obstante, dada la forma la forma de organización del Estado en Länders, que funcionan más como naciones que como regiones, así como la tradición regulatoria de la ordenación del territorio alemana; que apoya su efectividad en la fuerza de la ley, Alemania se opuso a la elaboración de un plan general europeo porque esto restaría poder a los Länder frente a la Comunidad Europea, ya de por sí considerada por éstos, según señala FALUDI, como una intrusa⁸⁵. De ahí que el rol alemán en este proceso haya sido calificado por algunos como de “*modesta omnipresencia*”⁸⁶. Estas reticencias de los Estados a perder poder en lo que a la planificación sus regiones se refiere es, fundamentalmente, lo que ha llevado a la necesidad de dotar de naturaleza informal al documento final de la Estrategia Territorial Europea⁸⁷.

⁸⁵ FALUDI, A. *The German Role in the ESDP Process*. New Orleans 2001 APA. American Planning Association. 2001 National Planning Conferences. Session: European Spatial Planning. March 11, 2001. <http://www.asu.edu/caed/proceedings01/ESDP>.

⁸⁶ MARTÍN, D. *The ESPD from a Dutch point of view*. New Orleans 2001 APA. American Planning Association. 2001 National Planning Conferences. Session: European Spatial Planning. March 11, 2001. <http://www.asu.edu/caed/proceedings01/ESDP>.

⁸⁷ Los especialistas en materia de ordenación del territorio aceptaron la ETE porque les ofrecía nuevas visiones y creyeron que no afectaría demasiado a la realización de sus propias políticas. Se trataba tan sólo de una visión del territorio europeo de carácter no obligatorio, que no producirían un verdadero impacto en la política regional europea. Sin embargo, y aunque Alemania ha logrado varios de sus objetivos en el proceso de elaboración de la ETE, lo cierto es que éste ha unido diversas tradiciones en materia de planificación. No obstante, existe una mayor conciencia en las instituciones Europeas de la necesidad de prestar atención a la dimensión espacial del desarrollo de las políticas sectoriales comunitarias, especialmente las relativas al desarrollo rural, a las infraestructuras y a las relacionadas con el medio ambiente. Parece claro, por tanto, que las fronteras se han abierto y que las políticas relacionadas con la ordenación del territorio nunca más podrán ser tratadas sin tener en cuenta los territorios de los demás Estados. MARTÍN, D. *The ESPD from a Dutch point of view*. New Orleans 2001 APA. American Planning Association. 2001 National Planning Conferences. Session: European Spatial Planning. March 11, 2001. <http://www.asu.edu/caed/proceedings01/ESDP>. Véase también el Capítulo IV. En este sentido, el *Spatial Planning Report 2000* alemán ha considerado las recomendaciones de la ETE (véase FEDERAL OFFICE FOR BUILDING AND REGIONAL PLANNING (BBR). “Spatial Development and Spatial Planning in Germany”. Bonn, march 2001. http://www.isl.uni-karlsruhe.de/vrl/ResEng/2002/spatial_planning/raumordnung_bbr_englisch.pdf.

d) Modelo Italiano

El sistema de ordenación del territorio italiano no supone ninguna novedad respecto de los anteriores modelos, pues en realidad se trata de un sistema integrado de los de Alemania y Francia, muy cercano, por ello, al español⁸⁸.

1.d) Organización del Estado

La República de Italia es un Estado Unitario con una descentralización política a nivel regional. Está estructurado en 20 *Regiones*, de las cuales 15 poseen Estatutos ordinarios aprobados en 1971, y 5 un Estatuto especial. Pero además, existen 95 *Provincias*, que son tanto Entes locales, como unidades de la Administración periférica del Estado y de las Regiones. Finalmente, la tercera entidad territorial prevista por la Constitución es el *Municipio*.

Las Regiones tienen órganos legislativos (Consejo Regional) y ejecutivos (Junta Regional y su Presidente), pero la competencia legislativa está sujeta al control del Estado,

⁸⁸ En Italia y España, países en los que la reforma regional se produjo a partir de una nueva Constitución democrática, aprobada después de períodos autoritarios, el itinerario recorrido tuvo una primera fase – inmediatamente posterior a la adopción de la Constitución- de establecimiento de las regiones mediante la aprobación de sus respectivos Estatutos y las leyes estatales de articulación y desarrollo de los principios constitucionales. A esta primera fase le siguió una segunda en la que se adecuó el sistema municipal y provincial a las disposiciones (en este punto generalmente escuetas y esenciales) contenidas en la propia Constitución, integrándolo en el nuevo marco de los poderes regionales. En Italia, el proceso resultó más largo que en España, pues la previsión de las regiones, contenida en la Constitución de 1948, se aplicó sólo veinte años después (1970). Pero además, ha habido que esperar otros veinte años para que viese la luz el nuevo régimen de las autonomías locales (1990). En todo caso, a pesar de las distintas trayectorias y de la distinta cadencia de las reformas de los diferentes países de Europa, el sistema regional tiene a insertarse en la estructura preexistente y consolidada de las Administraciones Locales como un cuerpo distinto y separado., cuya implicación en la renovación de todo el sistema de las autonomías no es automática, sino consecuencia de mucho esfuerzo. VANDELLI, L. “El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones”. Ministerio para las Administraciones públicas. Instituto Nacional de Administración pública. Madrid, 1992. Pags. 137 y 138.

especialmente las de las 15 Regiones ordinarias que, a diferencia de las 5 Regiones especiales, sólo disponen de una competencia legislativa concurrente.

A pesar de que las Regiones tienen transferidas las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, de tal forma que el Estado tan sólo ejerce poderes de coordinación, éste se ha reservado la competencia sobre las grandes infraestructuras y las obras públicas de interés nacional y la política de bienes culturales y medio ambiente, aunque con posibilidad de atribuir competencias administrativas a las Regiones.

Las Provincias tienen competencias administrativas en varias materias que inciden sobre el territorio, con alguna excepción, las de *Trento* y *Bolzano*, a las que se atribuye, además, la competencia legislativa en tales materias. Finalmente, los Municipios han perdido importancia en favor de las Provincias.

2.d) Evolución de la política de Ordenación del Territorio

La ordenación del territorio en Italia tiene sus orígenes en la Ley Urbanística de 1942, mediante la cual se introdujeron los instrumentos de planeamiento municipal y especialmente, el Plan Territorial de Coordinación (PTC), aplicable tanto para regiones enteras, como para grupos de municipios interrelacionados.

La descentralización del Estado, que estaba prevista en la Constitución de 1947, en realidad no llegó a concretarse hasta los años setenta, a través de varias leyes y normas de descentralización, especialmente las de los años 1970, 1972, 1975 y 1977. No obstante, tal y como señala VANDELLI, ha habido que esperar otros veinte años para que viese la luz el nuevo régimen de las autonomías locales⁸⁹.

⁸⁹ En este sentido, la Ley 59 de 1997 supone el comienzo de un importante proceso de atribución de nuevas competencias a las regiones y a los entes locales. Las delegaciones contenidas en su articulado, tendentes en su conjunto a incrementar las funciones de éstos, obligan a los decreto que el Gobierno hay de dicta en su

Desde la descentralización, las Regiones se han convertido en los entes territoriales más importantes de la política de ordenación del territorio en Italia, aunque sus competencias legislativas no son tan amplias como las de las Comunidades Autónomas españolas. Las Regiones, son las únicas competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. El Estado sólo mantiene competencias en tales ámbitos materiales para el ejercicio de determinados poderes de coordinación, aunque se reserva la competencia sobre grandes infraestructuras u obras públicas de interés nacional así como sobre bienes culturales y medio ambiente, sin perjuicio de las posibilidades de delegación a las Regiones y Municipios⁹⁰.

La Ley de 1942 de urbanismo sigue siendo la norma estatal fundamental en la materia, aunque ha sido desarrollada y completada por otras posteriores, tanto estatales como Regionales⁹¹.

desarrollo a atribuir a las corporaciones locales todas las competencias que no estén expresamente reservadas al Estado y que “se refieran a las gestión de los intereses locales y a la promoción del desarrollo de la comunidad” o en todo caso que “sean localizables en los respectivos territorios en actos desarrollados por cualquier órgano de la Administración del Estado, central o periférica”. En ese proceso de redistribución de competencias juegan un papel fundamental algunos principios particularmente novedosos, como el de subsidiariedad, que a su vez se conecta con otros criterios como el principio de eficacia y de ahorro de recursos, los principios de responsabilidad y de unicidad de la Administración, el principio de diferenciación en la asignación de competencias, en atención a las diferentes características territoriales, demográficas, asociativas y estructurales de los entes destinatarios de las mismas, o el principio de viabilidad, según la idoneidad organizativa de los entes destinatarios de las competencias, para garantizar su ejercicio (incluso asociándose con otros entes). En definitiva, los criterios de la Ley 59/1997 tienden a perfilar una Administración próxima al ciudadano, que con claridad y plenitud de atribuciones sea responsable del ejercicio efectivo de sus competencias. VANDELLI, L. *Tendencias del Derecho administrativo en Italia*. Documentación Administrativa nº 248/249. Madrid, Presidencia del Gobierno. Secretaría General Técnica, 1997. Pags. 25 y 26.

⁹⁰ PÉREZ ANDRÉS, A. A. “La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”. Marcial Pons. Madrid, 1998. Pag. 201.

⁹¹ En este sentido, y a modo de ejemplo, podemos citar: 1) en el ámbito estatal, las Leyes número 765, de 1967, y número 10, de 1977; y 2) en el ámbito Regional, la Ley número 61, de 1985, en el Veneto; la Ley número 36, de 1985, en Trento; y la número 26, de 1987, en Emilia-Romagna, entre otras. PÉREZ ANDRÉS, A. A. “La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”. Marcial Pons. Madrid, 1998. Pag. 201.

Además, en los años sesenta se desarrollaron dos importantes intentos de ordenación del territorio: el primero, a través de un modelo prospectivo de desarrollo territorial que delimitaba un sistema de ciudades con ámbitos funcionales para todo el país (“Progetto 80”); y otro, por medio de la elaboración de Esquemas de Desarrollo Económico y de Ordenación Territorial para cada Región. Pero en las dos décadas posteriores, se produjo una importante recesión, produciéndose un desarrollo muy desigual en las Regiones⁹².

A pesar del evidente protagonismo en la ordenación del territorio en Italia de las Regiones, también existen instrumentos de planificación a nivel subregional, como los Planes Territoriales de Coordinación de las Provincias, que deben ser aprobados definitivamente por el Gobierno de cada Región y que no pueden ser incompatibles con los diferentes planes urbanísticos municipales.

La ordenación del territorio en Italia está estrechamente vinculada con la planificación medioambiental, y así, algunas Regiones han previsto un Plan Paisajístico Regional, en íntima conexión con el Planeamiento Territorial Regional correspondiente, y otras, han integrado las determinaciones que sobre la materia le permitía realizar la Ley Estatal número 431 de 1985.

En todo caso, la función pública de Ordenación del Territorio en Italia no responde a un modelo de planificación integrada y omnicomprendiva de todos los factores que inciden en la estructuración y conformación del territorio, sino que más bien, se caracteriza por su

⁹² Las dificultades para el desarrollo de la política de ordenación del territorio se debieron fundamentalmente a: 1) la crisis del sistema político-administrativo; 2) la centralización en el Estado de las inversiones sobre el territorio, lo que producía que las Regiones más pobres accedieran a realizar proyectos aunque fueran contrarios a sus previsiones territoriales y urbanísticas; 3) la desregulación del marco normativo a través de la Ley 47 de 1985, sobre condonación de la edificación, que permitía “legalizar” a posteriori edificaciones ilegales con una compensación financiera; y 4) la subordinación de los planes territoriales y urbanísticos a los planes sectoriales. HILDENBRAND SCHEID, A. “Política de Ordenación del Territorio en Europa”. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pags. 111 y 112.

naturaleza cuasi-localista, a penas superadora de la función urbanística⁹³. De ahí que la aprobación en 1999 del documento de la Estrategia Territorial Europea ha supuesto un importante impacto.

Aunque en un primer momento la entrada de la Unión Europea se vio, como en el resto de los Estados miembros, como una amenaza, provocando una aparente falta de interés⁹⁴, las nuevas perspectivas y oportunidades –pero también nuevos riesgos- están emergiendo de manera inevitable ante la nueva visión del territorio de la Unión Europea. Además, la administración central italiana parece interesada en encontrar su nuevo *rol* dentro de este nuevo panorama, y así, las nuevas formas de intervención parecen haberse inspirado en las prácticas Comunitarias. En este sentido, la *Nuova programmazione* iniciada por el Departamento de Desarrollo y Cohesión del gobierno de *Ciampi*, no elimina el valor, si quiera simbólico, del intento de crear una programación integrada e unitaria del territorio, en el que éste se sitúe como referencia para la definición de los métodos y procedimientos de trabajo en el desarrollo de las políticas⁹⁵, y que incluye instrumentos como el Pacto Territorial (*Patti Territoriali*) y los Contratos de Área (*Contratti d'area*), que otorgaron al territorio un carácter estratégico como parte de las políticas de desarrollo económico, y que,

⁹³ PÉREZ ANDRÉS, A. A. “La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”. Marcial Pons. Madrid, 1998. Pag. 203.

⁹⁴ Ello se debió en parte, a la falta de formalización del planeamiento a escala comunitaria; en parte, a la falta de confianza que producía la intervención comunitaria, considerada como un “fenómeno misterioso” (“*mysterious phenomenon*”), por desconocido o no comprendido entre la comunidad científica; parte, al menos en aquellos países con una sólida tradición planificadora, y que presumiblemente más apostaban por el proyecto europeo, por la ausencia de un cambio importante, necesitado de una reflexión científica. JANIN-RIVOLIN, U. *What happened to planning?. Italy after EU intervention*. EURA Conference: Urban and spatial European policies: levels of territorial government. EU and urban development strategies. Turin, 18-20 April, 2002. http://www.eu-polis.polito.it/euraconference2002/paper_pdf

⁹⁵ La *Nuova Programmazione* es un termino adoptado en Italia para indicar, en un sentido positivo, la nueva dirección de la planificación económica nacional después de 1996, cuando bajo el gobierno de *Prodi*, *Carlo Azeglio Ciampi*, fue nombrado Ministro del Tesoro, Presupuestos y Economía: un Departamento para el desarrollo de las políticas de cohesión fue entonces creado para gestionar los Fondos Estructurales, nuevas herramientas de desarrollo como el Pacto Territorial (*Patti Territoriali*) y el resto de las políticas dirigidas al desarrollo del Sur de Italia. . JANIN-RIVOLIN, U. *What happened to planning?. Italy after EU intervention*. EURA Conference: Urban and spatial European policies: levels of territorial government. EU and urban development strategies. Turin, 18-20 April, 2002.

a su vez, han constituido un modelo para experimentos recientes, como por ejemplo, los Pactos de Planificación (*Patti di Pianificazione*) y los Pactos Agrícolas (*Patti Agricoli*)⁹⁶.

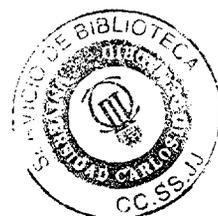
A partir de lo anterior, así como del desarrollo de acuerdos sobre reequilibrio de las zonas periféricas y de estrategias para el desarrollo local, claramente puede intuirse el cambio que desde esta perspectiva está produciéndose en Italia, al igual que en el resto de los países de la Unión Europea. Tal y como señala JAVIN RIVOLIN, el activismo de la Unión Europea en materia de planeamiento y urbanismo comienza a partir de las decisiones sobre la unión económica y monetaria y el mercado único. Las mayores y más profundas aspiraciones de la Comunidad de lograr la Unión justifica la necesidad de una intervención en las políticas de planificación⁹⁷.

e) Modelo español

De la ordenación del territorio en España pueden destacarse dos elementos: 1) el de lucha contra los desequilibrios territoriales y su consecuente conexión con la planificación económica en tanto que plasmación geográfica de ésta y como herencia del Derecho

⁹⁶ Los *Patti territoriali* y los *contratti d'area* fueron creados por la norma presupuestaria nº 662/1996, y se trata de herramientas para coordinar la programación del desarrollo de acciones en las políticas de empleo. Los *Patti di pianificazioni* y los *Patti agricoli*, adoptados por Decretos específicos en el año 2000, representan, respectivamente, intentos para relacionar las políticas de empleo con las de planificación, implementando e implementar acciones similares dentro de las políticas agrícolas. . JANIN-RIVOLIN, U. *What happened to planning?. Italy after EU intervention*. EURA Conference: Urban and spatial European policies: levels of territorial government. EU and urban development strategies. Turin, 18-20 April, 2002.

⁹⁷ A esto además añade que la “legitimación formal de esta acción se justifica en el principio de la cohesión económica y social” (JANIN-RIVOLIN, U. *What happened to planning?. Italy after EU intervention*. EURA Conference: Urban and spatial European policies: levels of territorial government. EU and urban development strategies. Turin, 18-20 April, 2002, pag. 8), idea ésta que, por su importancia en el tema de esta Tesis, será tratada en profundidad a lo largo de los Capítulos III y IV, al tiempo que trata de justificarse jurídicamente la acción que sobre el territorio viene realizando la Comunidad.



francés; y 2) su conexión con otras funciones públicas, entre las que destacan la relativa al urbanismo y al medio ambiente, a las que condiciona.

En relación con el urbanismo, éste, en España, pasó de un ámbito local a uno total, produciendo con ello su confusión con la ordenación del territorio y con ello, la configuración de un sistema complejo que aúna ambas funciones en una única de carácter horizontal pero gestionada por instrumentos específicos a través de una organización especializada. Por otro lado, la relación de la ordenación del territorio con el medio ambiente se fundamenta en la protección que del suelo, en tanto que recurso natural escaso y no renovable, realiza la Constitución (arts. 45 y 47 CE).

A partir de esto, la ordenación del territorio en el ordenamiento jurídico español puede definirse como una política de planteamiento global o totalizadora, pero capaz de ser formulada por una organización especializada y gestionada a través de instrumentos específicos concebidos para ello, con el fin de controlar la totalidad de los fenómenos sociales susceptibles de ordenación⁹⁸, pero también como una función pública, y por tanto, como una actividad propia de la Administración pública en cualquiera de sus niveles, según sea su competencia⁹⁹.

⁹⁸ PAREJO ALFONSO, L. "Manual de Derecho Administrativo". Parte Especial. Volumen 2. Ariel Derecho. Barcelona, 1998. Pag. 288.

⁹⁹ En la experiencia española, la ordenación del territorio se concibe, según LÓPEZ RAMÓN, como una función pública horizontal que debe condicionar a las funciones públicas sectoriales, con la finalidad de corregir los desequilibrios territoriales en una forma que permita hacer compatibles los intereses públicos del desarrollo económico y de la mejora de la calidad de vida. LÓPEZ RAMÓN, F. "Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio". Aranzadi. Pamplona, 1995. Pag. 36. De la misma manera, según PAREJO ALFONSO, la ordenación del territorio es la función pública, preventiva y represiva, de puesta en orden – desde el criterio que facilita el orden constitucional sustantivo pertinente y para su realización- de las cosas, por relación a todas las actividades, en el territorio en cuanto soporte del mundo de vida individual y colectiva. PAREJO ALFONSO, L. "Manual de Derecho Administrativo". Parte Especial. Volumen 2. Ariel Derecho. Barcelona, 1998. Pag. 303. Según ACOSTA y BURRACO, la ordenación del territorio es la disciplina técnico-administrativa y práctica política destinada a mejorar las condiciones que tiene el territorio para las funciones sociales y económicas, concretándose preferentemente, en las escalas regional y subregional, y cuyo contenido principal es el del establecimiento de las estructuras territoriales. ACOSTA BONO, G. y BURRACO BARRERA, M. "Glosario básico de la ordenación urbanística y territorial". Junta de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1998. Según GARCÍA ÁLVAREZ, la ordenación del territorio comprende el conjunto de actuaciones administrativas dirigidas a conseguir en un territorio una

En este mismo sentido, la formulación más acabada del concepto de ordenación del territorio se encuentra formulada en la Sentencia del Tribunal constitucional 149/1991, de 14 de julio, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley estatal de Costas de 28 de julio de 1998. Según esta sentencia, la ordenación del territorio es “más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud”, como pone de relieve la definición contenida en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983.

Sin embargo, y en opinión de MENÉNDEZ REXACH, este concepto de ordenación del territorio resulta ambiguo pues no distingue entre los dos conceptos de ordenación del territorio que subyacen en el planteamiento de la cuestión competencial, pues si éste es entendido como “política”, presupone la existencia de un haz de competencias de diferente amplitud, generales o sectoriales, distribuidas entre las diferentes entidades territoriales – Estado, Comunidades Autónomas, Entidades locales-, mientras que si se entiende como “competencia”, el concepto de ordenación del territorio supone un título específico que corresponde a una sola entidad, que en el caso español es la Comunidad Autónoma, y que se traduce en un conjunto de técnicas de coordinación¹⁰⁰.

1.e) Evolución histórica

El nacimiento del Derecho urbanístico español, aunque evidentemente tiene antecedentes más remotos, puede señalarse en la publicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, pues hasta entonces el urbanismo había constado únicamente de un conjunto de técnicas y mecanismos legales sobre la creación de

distribución óptima de la población y de las actividades económicas y sociales y, en consecuencia, de los grandes ejes de comunicación, de los equipamientos públicos de carácter general y de los espacios libres. GARCÍA ÁLVAREZ. “La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”. RET, núm 1, 1980.

¹⁰⁰ MENÉNDEZ REXACH, A. *Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico*. Documentación Administrativa, nº 230-231. Abril-septiembre, 1992. Pags. 247 y ss.

las ciudades. Fue precisamente la Ley de 1956 la que asumió la necesidad de abordar la acción humana sobre el territorio de manera global, a través de la conversión de la totalidad de esas actividades en cometidos propios del poder público, convirtiéndose el urbanismo, de esta manera, en una función pública¹⁰¹.

A pesar de la importancia de las innovaciones introducidas por la Ley de 1956, la complejidad de sus mecanismos y técnicas hizo que su aplicación no tuviera toda la repercusión práctica que hubiera merecido. Por lo tanto, durante mucho tiempo, la ordenación del territorio fue únicamente un concepto teórico creado por la doctrina a partir del estudio del Derecho comparado, especialmente del derecho francés, y el deseo de introducir en España esa función pública tuvo su verdadera plasmación en la reforma de la Ley del Suelo de 1956 realizada a través de la Ley de 2 de mayo de 1975, en la que, además de introducirse el concepto de ordenación del territorio, se crearon las figuras del Plan Nacional de Ordenación y de los Planes Directores Territoriales de Coordinación.¹⁰² Según esto, la ordenación del territorio se configura como la traducción geográfica de una política económica formalizada en el plan de desarrollo sin que se previera ningún mecanismo que conjugara e hiciera compatibles los intereses económicos con otros intereses públicos relativos a la protección del territorio, orientándose, por tanto, hacia la elevación del nivel de vida más que a la mejora de su calidad¹⁰³. De esta manera, el Texto Refundido de 9 de

¹⁰¹ Para un estudio completo de la etapa del Derecho Urbanístico que va desde sus comienzos hasta la promulgación de la Constitución española, *vid.* BASSOLS COMA, M. “Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)”. Montecorvo. Madrid, 1973; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L. “Lecciones de Derecho Urbanístico”. Civitas. Madrid, 1979; y PAREJO ALFONSO, L. “La Ordenación Urbanística. El período 1956-1975”. Montecorvo. Madrid, 1979.

¹⁰² El Plan Nacional debía establecer las grandes directrices de ordenación del territorio, en coordinación con la planificación económica y social (art. 7 Decreto Legislativo de 9 de abril de 1976, que refundía las Leyes de 1956 y de 1975). Los Planes Directores, debían contener, de conformidad con los principios del Plan Nacional de ordenación y de la planificación económica y social y las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico en que han de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que han de coordinarse los planes y normas a que afecte (art. 8.1 Decreto Legislativo de 9 de abril de 1976). LÓPEZ RAMÓN, F. “Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio”. Aranzadi. Pamplona, 1995. Pag. 38.

¹⁰³ LÓPEZ RAMÓN, F. “Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio”. *op.cit.* Pag. 39.

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

abril de 1976 se centró en la necesidad de potenciar la planificación supralocal para lograr la coordinación entre la ordenación física y la programación económica¹⁰⁴.

La insuficiencia de la ordenación municipal del suelo así como la evidencia de los desequilibrios generados por ésta, enfocaron los esfuerzos hacia una visión más globalizada en la que se tuviera en cuenta la totalidad del territorio. Debido a las carencias de la ordenación municipal y por las influencias de las experiencias norteamericanas¹⁰⁵ de origen conservacionista de planificación regional y de enorme preocupación por los recursos naturales; así como otras provenientes de Europa, cuyo equilibrio se encontraba en la presencia de los factores económicos en el territorio (*aménagement du territoire*), se fue formando la opinión de la necesidad de crear una planificación territorial de alcance regional.

Así, la política de desarrollo regional se inició con los planes de desarrollo económico antes mencionados, introducidos en 1964 y hasta 1975, a través de la legislación de la planificación económica, con la intención de corregir los desequilibrios regionales a través de la instalación de nuevas industrias en las zonas subdesarrolladas. A pesar de los avances producidos por los tres primeros planes de desarrollo económico, la profunda transformación política que sufrió España en esos momentos -era la época de la transición-, junto con otras causas, dieron lugar al fracaso del IV Plan y a la desmantelación del

¹⁰⁴ Durante mucho tiempo, la ordenación del territorio fue únicamente un concepto teórico creado por la doctrina a partir del estudio del Derecho comparado, especialmente del derecho francés, pero el deseo de introducir en España esa función pública tuvo su primera plasmación en la reforma de la Ley del Suelo de 1956 realizada a través de la Ley de 2 de mayo de 1975, en la que, además de introducirse el concepto de ordenación del territorio, se crearon las figuras del Plan Nacional de Ordenación y de los Planes Directores Territoriales de Coordinación. Estos Planes Directores, “de conformidad con los principios del Plan Nacional de Ordenación y de la planificación económica y social y las exigencias del desarrollo regional”, debían contener “las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico en que han de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que han de coordinarse los planes y normas a que afecte” (artículo 8.1 del Decreto Legislativo de 9 de abril de 1976). Según esto, la ordenación del territorio se configura como “la traducción geográfica de una política económica formalizada en el plan de desarrollo”. LÓPEZ RAMÓN, F. “Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio”. Pag.39.

¹⁰⁵ FRIEDMANN, J. y WEAVER, L. “Territorio y Función. La evolución de la planificación regional”, CEAL, Madrid, 1981.

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Ministerio de la Planificación. En este sentido, los Planes directores territoriales de coordinación prontamente quedaron frustrados por el abandono de la planificación económica debido a los cambios económicos y políticos de la época, lo que produjo la instauración de la planificación urbanística como modelo de desarrollo de la ordenación del territorio, identificándose ambas como una sola técnica al servicio de la planificación.

A pesar de todos estos inconvenientes, la política de ordenación del territorio encontró una vía para su desarrollo, a través de la regionalización del planeamiento urbanístico. Además, el protagonismo del poder público iniciado por medio de la Ley de 1956 se vio incrementado más tarde gracias a la Ley 8/1990, de 25 de julio, que introdujo una nueva regulación del régimen urbanístico del derecho de propiedad inmobiliaria (técnicas de lo que más tarde se denominó “equidistribución”) y de valoración del suelo. No obstante, a partir de esos momentos, la política regional se llevaría a cabo a través de actuaciones heterogéneas y dispersas

Con la Constitución Española se coloca la ordenación del territorio en una nueva dimensión al servicio del nuevo Estado recién constituido: el *Estado de las Autonomías*. Con ella, se renovaron los planteamientos a través de la delegación de competencias en las Comunidades Autónomas, en materia de ordenación del territorio y urbanismo (artículo 148.1.3^a)¹⁰⁶; de adopción de medidas adicionales sobre medio ambiente (artículo 149.1.23^a)¹⁰⁷ y, finalmente, de atribuciones ambientales complementarias por vía de los Estatutos de Autonomía (en relación con los espacios naturales).

¹⁰⁶ Artículo 148.1.3^o CE: “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: Ordenación del Territorio, urbanismo y vivienda”.

¹⁰⁷ Artículo 149.1.23^a CE: “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”.

El planteamiento que propone la Constitución Española supone la colocación de estas tres competencias y políticas públicas en un mismo nivel -horizontal-, al estar éstas íntimamente relacionadas por el condicionamiento de la efectividad del valor de la vivienda digna y adecuada, consagrado en el artículo 47 CE, a la utilización racional de uno de los recursos naturales –el suelo-, sobre el que ha de proyectarse, además, otro de los valores con los que guarda idéntica relación: el medio ambiente. Las competencias en materia de medio ambiente y de ordenación del territorio (y urbanismo) sirven a un mismo orden constitucional sustantivo, y así, la política pública de gobierno del suelo y del territorio, aunque distinta de la estrictamente ambiental, sirve al valor constitucional que legitima éste.

No obstante lo anterior, tal y como señala SALA ARQUER, el Título VIII de la Constitución plantea, con respecto a la eventual asunción por parte de las Comunidades Autónomas de competencias en materia de ordenación del territorio, no pocos interrogantes, pues si bien el sentido del art. 148.3º es, tal y como señala la Doctrina más autorizada, el de potenciar la colaboración en esta materia del Estado y de las Comunidades Autónomas para servir mejor a los intereses de la colectividad, la mayoría de las Comunidades Autónomas han optado por la vía de las competencias exclusivas. A esto se añade la necesidad de coordinación de tales competencias con las exclusivas del Estado, por virtud del art. 149 CE, en materia de políticas sectoriales con incidencia sobre el territorio, como los ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, entre otras¹⁰⁸.

En efecto, aunque en España todas las Comunidades Autónomas (pero no las Ciudades Autonómicas de Ceuta y Melilla), a partir de la Constitución Española y de los Estatutos de Autonomía, han asumido la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y

¹⁰⁸ Para un análisis detallado en este sentido, *vid.* SALA ARQUER, J.M. “Aspectos Jurídicos de la Ordenación del Territorio”. Cuadernos de Documentación nº 16. Instituto Nacional de Prospectiva. Madrid, 1980. Pags. 46 a 51; y LÓPEZ RAMÓN, F. *Planificación Territorial*. Revista de Administración Pública, nº 114. Septiembre-diciembre, 1987. Pags. 142 a 146.

urbanismo del artículo 148.1.3º, tal y como señala PAREJO ALFONSO, a partir de esas normas, el Estado en sentido estricto también ha conservado potestades que bien son de carácter general y pueden afectar en su aplicación a todo el territorio nacional, condicionando así las decisiones autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo, o bien son capaces por sí mismas de incidir en la competencia constitucional de ordenación territorial y urbanística coexistiendo con ella por producirse un cruce sobre dicha competencia. Ambas hipótesis son posibles, porque el constituyente ha permitido la coexistencia de títulos competenciales concurrentes sobre un mismo espacio físico siempre que los objetos jurídicos sean diferentes (Sentencias del Tribunal constitucional 77/1984, de 3 de julio; 149/1991, de 4 de julio; 15/1998, de 22 de enero y 40/1998, de 19 de febrero)¹⁰⁹.

El Texto Refundido de 1976 se mantuvo tras la promulgación de la Constitución Española, con la que se introdujo el necesario respeto a una serie de valores: utilización racional de los recursos (*p.e.* suelo), protección y mejora de la calidad de vida, defensa y restauración del medio ambiente, promoción y enriquecimiento del patrimonio histórico, artístico y cultural, etc., valores que deben ser respetados, en todo caso, por la ordenación del territorio y el urbanismo, con el consenso general y sin tensiones, pero se reformó, en 1990, sin contar con la opinión de las Comunidades Autónomas, lo que finalizaría, más tarde, en 1997, tras la impugnación de parte de la misma ante los Tribunales, con la conocida

¹⁰⁹ Por “exclusividad en las competencias de las Comunidades Autónomas” no ha de entenderse exclusión de la participación del Estado. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1986, de 13 de mayo establece que “el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas, por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma” pue, y según la Sentencia de ese mismo tribunal 1/1982, de 28 de enero, “tal ineficacia equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución”. Sin embargo, y como regla general, el nivel más cercano a los problemas concretos del territorio justifica, a través de principio de subsidiariedad, que sea de competencia de las Comunidades Autónomas la elaboración y aprobación de los Planes, pero sin perder de vista los principios básicos a los que, por formar parte de un todo más general, el Estado les somete, el cual se encuentra habilitado constitucionalmente a través del artículo 131, que establece que “el Estado, mediante Ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”. Y tal es la participación del Estado que la Sentencia del Tribunal constitucional 71/1982, de 30 de noviembre, establece que una obra pública de competencia estatal, en tanto que competencia concreta o específica que afecta al territorio, prevalecería, en caso de conflicto, frente a la propia de las Comunidades Autónomas de ordenación del territorio, por ser ésta más general que la anterior. PAREJO ALFONSO, L. “Manual de Derecho Administrativo”. Vol 2. Parte Especial. Ariel Derecho. Barcelona, 1998. Pags. 303 y ss.

Sentencia constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que anuló la gran mayoría del Texto Refundido de 1992.

El Real Decreto 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante, TR92), nació como consecuencia del vacío producido por la derogación, por la Ley de 1990, de la legislación anterior, siendo esta operación legislativa impugnada por varias Comunidades Autónomas por apreciar inconstitucionalidad, por razón competencial, en numerosos preceptos del TR92, dando lugar a la ya mencionada Sentencia 61/1997, de 20 de marzo. Fue a partir de entonces cuando las Comunidades Autónomas comenzaron a ejercer plenamente sus potestades legislativas en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

A la situación antes descrita se añadió, antes de producirse la Sentencia 61/1997, la promulgación del Real Decreto 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de Suelo y de Colegios Profesionales, por el que se incrementó la oferta de suelo para así abaratar el que estaba disponible. Pasó más tarde, tras el correspondiente proceso legislativo, a ser la Ley 7/1997, de 14 de abril.

Un año después de la publicación de la Sentencia 61/1997, se promulgó la Ley 6/1998, de 13 de abril, del Régimen del Suelo y Valoraciones (en adelante, LRSV), retocada por el Real Decreto 4/2000, de 23 de junio, con el fin de abrir el camino a un ordenamiento más flexible para asegurar una mayor capacidad de adaptación de las políticas urbanísticas a la cambiante coyuntura política¹¹⁰.

Además, la LRSV ha producido la apertura de un proceso de reconstrucción general del ordenamiento jurídico, desplazando la normativa autonómica anterior y produciendo unos

¹¹⁰ Según PAREJO ALFONSO, tras la entrada en vigor de la LRSV, la legislación urbanística de todas y cada una de las Comunidades Autónomas (la posterior, pero desde luego también la anterior), debe establecerse y, en todo caso, interpretarse y aplicarse de conformidad con ella. PAREJO ALFONSO, L. "Legislación General en materia de Urbanismo". Aranzadi. Pamplona, 1998. Pag. 14.

vacíos normativos, agravados por la aplicación del Texto Refundido del 1992, indultado en parte en la disposición derogatoria de la Ley estatal, que habrán de ser suplido por la aplicación del Texto Refundido de 1996, produciendo un caos legislativo de dimensiones extraordinarias, agravado por el desarrollo, en su caso, por cada Comunidad Autónoma, en virtud de la facultad otorgada que les otorga la Constitución para legislar en materia de ordenación del territorio, de su propia Leyes en la materia.

2.e) Modelos Autonómicos

A partir de la entrada en vigor de la LRSV, las 17 Comunidades Autónomas han desarrollado esa facultad otorgada por la Constitución.

En relación con esta legislación autonómica, interesa destacar tanto el concepto de ordenación del territorio utilizado por cada Comunidad Autónoma, como los instrumentos de intervención sobre el mismo, para valorar su eventual correspondencia con el concepto europeo de dicha materia. En este sentido, todas ellas, explícita o implícitamente, parten del concepto amplio apoyado en la definición de la Carta Europea y, por tanto, en los objetivos que la misma establece, esto es: a) la mejora de la calidad de vida; b) la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; y c) la utilización racional y equilibrada del territorio.

Por lo tanto, las leyes autonómicas fijan unos objetivos para las políticas públicas centrados en la mejora de la calidad de vida y en la corrección de los desequilibrios territoriales, y regulan unos instrumentos que, con diversas denominaciones –planes, programas, directrices- deben servir como marco de referencia para aquéllas¹¹¹.

¹¹¹ MENÉNDEZ REXACH, A. *Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico*. Documentación Administrativa, nº 230-231. Abril-septiembre, 1992. Pags. 250 y 251.

1. Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía¹¹²

Según el Exposición de Motivos de la Ley 1/1994, la ordenación del territorio constituye, en el mismo sentido que el concepto aportado por la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, una “función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad”, posibilitando al todo ciudadano su participación en la defensa de sus legítimos intereses y del respeto a su cultura y marco de vida.

En este mismo sentido, el objetivo fundamental establecido en la Ley 1/1994 es el de contribuir a la cohesión e integración de la Comunidad autónoma y a su desarrollo equilibrado mediante la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma y la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico.

Para llevar a cabo dicha planificación territorial, la Comunidad autónoma cuenta con tres instrumentos:

- 1) *Plan de Ordenación del Territorio*, en el que se establecen los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad configurándose como marco de referencia territorial para los demás planes e instrumentos de ordenación territorial, así como para las actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio y para la acción pública en general;

¹¹² Otra normativa de interés: Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio, disposiciones en materia de Suelo y Ordenación Urbana. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. *Legislación y Jurisprudencia en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo*. Formato CD .Máster en Política Territorial y Urbanística. 13ª edición.

- 2) *Planes de Ordenación del Territorio de ámbitos subregional*, en el que se configuran los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en su ámbito, siendo el marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas, así como para las actividades de los particulares; y
- 3) *Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio*, que incluirán la expresión territorial del análisis y diagnóstico del sector correspondiente, así como las especificaciones de los objetivos territoriales a conseguir de acuerdo con las necesidades sectoriales y criterios establecidos para la Ordenación del Territorio.

2. Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón¹¹³

La Ley 11/1992 define la ordenación del territorio en el mismo sentido que lo hace la Carta Europea de Ordenación del Territorio, esto es, como “la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad”, señalando su importancia para lograr un “uso y disfrute equilibrado y óptimo del territorio y de sus recursos naturales, compatible con su protección y mejora, y, en definitiva, a proporcionar una adecuada respuesta a los deseos sociales de elevar la calidad de vida, individual y colectivamente”.

Por tanto, la ordenación del territorio así concebida afecta al urbanismo, al medio ambiente, a la política económica y a la de cohesión, pues mediante la determinación de los usos en el territorio se realiza una ordenación de las ciudades, un ejercicio de racionalidad en lo que al

¹¹³ Otra normativa de interés: Decreto 52/2002, de 19 de febrero, reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 2 de marzo; Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística; y Ley 7/1998, de 16 de julio, de Directrices Generales de Ordenación del Territorio. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. *Legislación y Jurisprudencia en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo*. Formato CD .Máster en Política Territorial y Urbanística. 13ª edición.

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

suelo se refiere y una distribución lo más óptima posible en términos económicos de la región, todo ello para la mejora de la calidad y nivel de vida de sus habitantes.

Además, resulta necesaria la creación de instrumentos de ordenación y procedimientos de gestión administrativa coordinada que permitan la ejecución de una política de ordenación adecuada para la consecución de dichos objetivos. En este sentido, la Ley 11/1992 considera la ordenación del territorio como un proceso continuado de gestión coordinada de las Administraciones públicas hacia la consecución de los objetivos.

Entre los instrumentos de ordenación están las *Directrices Generales de Ordenación Territorial* (aprobadas por Ley 7/1998, de 16 de julio), instrumento básico de ordenación conjunta e integrada de la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma, desarrolladas a través de las *Directrices Parciales de Ordenación Territorial*, que podrán de *Ámbito Territorial*, referidas a partes determinadas del territorio de la Comunidad Autónoma, o *Sectoriales*, referidas a aspectos concretos y específicos comprendidos entre los objetivos fundamentales de la Ley. Por otro lado están los *Programas Específicos de Gestión o Actuación de ámbito Territorial*, como instrumentos de ejecución de las previsiones contenidas en las Directrices Parciales, y determinan el momento o el orden de ejecución de todas o parte de las previsiones contenidas en éstas. Finalmente, los *Procedimientos de Gestión Coordinada* pretenden resolver problemas vigentes y reales de coordinación de las administraciones públicas que entorpezcan la competitividad de la región.

Además, y en lo que al medio ambiente se refiere, la Ley regula también la forma de clasificación de la protección de espacios, elementos naturales y bienes culturales protegidos, en tres grados de protección –activa, pasiva o preventiva-, estableciendo las garantías adecuadas para cada uno de ellos.

Por último, y en lo que aquí interesa, en relación con las políticas de desarrollo económico y fomento de la cohesión, la Ley introduce ayudas y beneficios de carácter urbanístico, en

función del uso del territorio, así como medidas de fomento para la ejecución de programas sectoriales, para conseguir la conservación de la población, la mejora de la accesibilidad o el acceso a la vivienda y para lograr la recuperación de la población, del medio natural y del patrimonio arquitectónico del territorio de la Comunidad Autónoma.

3. Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial en el Principado de Asturias¹¹⁴

Con el fin de superar las desigualdades, proteger y mejorar el medio ambiente de la región haciendo un uso responsable de los escasos recursos naturales, y conscientes de que el territorio juega un papel imprescindible en el desarrollo regional, la finalidad de la Ley es, tal y como señala su *artículo 1*, “(...) establecer los principios básicos y crear los instrumentos necesarios para la coordinación de la política territorial y la ordenación del espacio del Principado de Asturias (...)”, a través de los siguientes instrumentos:

- 1) *Directrices de Ordenación Territorial*, que expresan los fines y objetivos de la política territorial de la Comunidad Autónoma. Se clasifican en tres categorías, según su ámbito de actuación: regionales, subregionales y sectoriales;
- 2) *Programas de Actuación Territorial*, instrumento que, en desarrollo de las Directrices, tienen por objeto recoger de forma sistemática las actuaciones con incidencia en el territorial que vayan a realizarse por los diversos organismos y entidades de la Administración del Principado; y

¹¹⁴ Otras normas de interés: Ley 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística (BOE nº 135, 6/6/2002); Ley 2/1991, de 11 de marzo, de reserva del suelo y actuaciones urbanísticas prioritarias; Ley 6/1990, de 20 de diciembre, sobre Edificación y Uso del Medio Rural; y Ley 3/1987, de 8 de abril, reguladora de la Disciplina Urbanística. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. *Legislación y Jurisprudencia en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo*. Formato CD .Máster en Política Territorial y Urbanística. 13ª edición.

3) *Evaluaciones de Impacto*, conjunto de estudios y análisis encaminados a predecir, valorar y adecuar la posible incidencia que una actuación o grupo de actuaciones haya de tener sobre un ámbito especial determinado. Pueden ser de dos tipos: *ambiental*, referida a la evaluación del impacto sobre el medio natural o edificado; y *estructural*, referida al análisis de los costes y beneficios económicos y sociales derivados, directa o indirectamente de la actuación prevista, así como su incidencia en el sistema de núcleos de población, infraestructuras, equipamientos y servicios.

4. *Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo*¹¹⁵

La actividad de ordenación de los recursos naturales, territorial, del litoral y urbanística, recogida en este Texto Refundido, es definida como una función pública cuya competencia corresponde a la Comunidad Autónoma, a las Islas y a los Municipios.

Por un lado, la *ordenación de los recursos naturales* procurará la consecución de un desarrollo sostenible, el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, la preservación de la biodiversidad y de la singularidad y belleza de los ecosistemas y paisajes, la integración en la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos de los espacios que lo requieran por sus características y la promoción de la investigación en dichos espacios, y, finalmente, la mejora de la calidad de vida de las comunidades vinculadas a las áreas de influencia de dichos espacios.

¹¹⁵ Otras normas de interés: Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del Territorio y del Turismo (BO Canarias nº 92, de 26/7/2002). UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. *Legislación y Jurisprudencia en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo*. Formato CD .Máster en Política Territorial y Urbanística. 13ª edición.

Por otro lado, la *ordenación territorial* deberá procurar el buen funcionamiento de todas aquellas actividades necesarias para la efectividad de los fines que ambas persiguen, que son los relativos a la conservación y preservación, en su caso, de los espacios, recursos y elementos naturales para impedir la alteración o degradación de sus valores naturales y paisajísticos; la utilización racional de los espacios de valor agrícola, ganadero y forestal, potenciando los aspectos sociales y económicos de los mismos, así como procurando la conservación de los usos y costumbres tradicionales compatibles con el medio; la racional utilización del litoral, armonizando su conservación con los restantes usos, especialmente los de ocio, residencia y turismo; la contribución al uso y distribución racionales de los recursos hidrológicos, propiciando su consumo equilibrado; el aseguramiento de la explotación y aprovechamientos racionales de las riquezas y los recursos naturales; la preservación del Patrimonio Histórico de Canarias; el mantenimiento y mejora de la calidad del entorno urbano; la orientación de las actuaciones públicas y privadas para la efectividad del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada para todos; y la integración y armonización de todos los intereses que afecten de forma relevante al territorio, con subordinación, en todo caso, de los intereses privados a los públicos.

Finalmente, la *ordenación urbanística* tiene por objeto la regulación de los usos del suelo y de las construcciones para posibilitar la utilización ordenada y sostenible de los recursos naturales, subordinando los intereses individuales a los colectivos, y en todo caso, al interés general; la garantía de la adecuada participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por las actuaciones urbanísticas o por la ejecución de las obras publicadse mejora en las propiedades afectadas; la delimitación, en el marco de la legislación general, del contenido del derecho de propiedad del suelo, así como el uso y las formas de su aprovechamiento; el impedimento de la especulación con el suelo así como de la desigual atribución de cargas y beneficios, en iguales situaciones, entre los que intervengan en la actividad transformadora del suelo.

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y el territorio son las *Directrices de Ordenación*, instrumento de planeamiento propio del Gobierno de Canarias que integra la ordenación de los recursos naturales y del territorio; y los *Planes Insulares de Ordenación*, instrumento de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística de la isla que definen el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible.

En concreto, los instrumentos de ordenación de los Espacios Naturales Protegidos son tanto los *Planes*, que podrán adoptar la forma de Planes Rectores de Uso y Gestión de Parques Nacionales, Naturales y Rurales; Planes Directores de Reservas Naturales integrales y especiales; y Planes Especiales de los Paisajes Protegidos; como las *Normas de Conservación de Monumentos Naturales y Sitios de Interés Científico*. Por otro lado, los instrumentos propios de ordenación territorial, son los *Planes Territoriales de Ordenación* –Parciales y Especiales–, para la ordenación integrada de partes concretas del territorio diferenciadas por sus características naturales o funcionales, y referidos en todo caso a Espacios litorales, sistemas insulares, comarcales o supramunicipales para sectores o usos estratégicos o turísticos, áreas metropolitanas y comarcas, o para cualquier otro ámbito definido por el planeamiento insular; y los *Proyectos de Actuación Territorial* y las *Calificaciones Territoriales*, instrumentos de ordenación de carácter excepcional que, por razones de justificado interés general, legitimen las obras, construcciones e instalaciones precisas para la implantación en suelo rústico o no clasificado como de protección ambiental, de dotaciones, de equipamiento, o de actividades industriales o turísticas que hayan de situarse necesariamente en suelo rústico o que por su naturaleza sean incompatibles con el suelo urbano y urbanizable y siempre que dicha implantación no estuviere específicamente prohibida por el planeamiento.

En todo caso, con el fin de garantizar la eficacia de los instrumentos en que se formalicen las normas de ordenación, existe un deber de cooperación administrativa entre la Administración General del Estado y de la Unión Europea, y las Administraciones Públicas

Canarias con competencia en la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística.

5. Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del suelo de Cantabria¹¹⁶

La Ley, en su Exposición de Motivos, define la ordenación del territorio como “(...) la expresión espacial de la política económica, social y ambiental de toda sociedad, suponiendo a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y un apolítica concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo en un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio (...)”.

Por eso, los objetivos marcados por la Ley en materia de ordenación del territorio, sin establecer límites en lo referente tanto a su ámbito de actuación como al contenido del planeamiento, pretenden alcanzar la articulación territorial de la Comunidad Autónoma y la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, el desarrollo económico y la protección de la naturaleza, para lograr con todo ello la plena cohesión e integración de la región, su desarrollo equilibrado y, en definitiva, la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de sus habitantes.

La Ley opta por la regulación única del urbanismo y de la ordenación del territorio no sólo en un ejercicio de simplificación de los instrumentos planificadores para hacerlos más

¹¹⁶ Otras normas de interés: Ley 5/2002, de 24 de julio (BOE nº 198, de 19/8/2002), de medidas cautelares urbanísticas en el ámbito del litoral, de sometimiento de los instrumentos de planificación territorial y urbanística a evaluación ambiental y de régimen urbanístico de los cementerios; Decreto 14/2002, de 21 de febrero, por el que se regula la Comisión Mixta Interdepartamental de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo y de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (aplica. disp. adic. 2ª Ley 2/2001, B.O. Cantabria, nº 44, de 5/3/2002); y Decreto 122/2001, de 21 de diciembre, que regula la composición y funcionamiento de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio (desarrolla art. 253 Ley 2/2001, B.O. Cantabria nº 1, de 2/1/2002). UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. *Legislación y Jurisprudencia en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo*. Formato CD .Máster en Política Territorial y Urbanística. 13ª edición.

ágiles y eficaces, sino porque se trata de dos políticas y regímenes del suelo íntimamente conectados entre sí, y por tanto su deslinde es poco claro.

En lo que a las competencias se refiere, la Ley precisa, en su Título Preliminar, que la ordenación del territorio se concibe como una competencia básicamente autonómica por afectar a una visión supramunicipal del espacio y, por el contrario, que las competencias urbanísticas de gestión son municipales, en virtud del principio descentralizador, y sin perjuicio de la eventual dirección y control que correspondan a la Administración Autonómica, según establezca la propia Ley. En todo caso, el urbanismo exige una visión de conjunto, y por ello resulta imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración interadministrativa.

La estructura de planeamiento territorial determinada por la Ley es muy sencilla:

- 1) *Plan Regional de Ordenación Territorial (PROT)*, cuya función es indentificar las pautas generales de desarrollo de la Comunidad Autónoma, finar las directrices para la ordenación del territorio, establecer las prioridades de la acción económica gubernamental en el ámbito de las infraestructuras y definir el modelo territorial deseable a proporcionar a las demás Administraciones Públicas para el ejercicio de sus respectivas competencias;
- 2) *Normas Urbanísticas Regionales*, cuyo objeto es establecer los criterio y fijar las pautas normativas en lo que se refiere al uso del suelo y la edificación, siendo de obligado cumplimiento en ausencia de Plan General de ordenación o como complemento de éste y de las normas de aplicación directa establecidas en la Ley.
- 3) *Proyectos Singulares de Interés Regional*, instrumentos especiales de planeamiento territorial que tienen por objeto regular la implantación de instalaciones industriales, grandes equipamientos y servicios de especial importancia que hayan de asentarse

en más de un término municipal o que, aún asentándose en uno sólo, trasciendan dicho ámbito por su incidencia económica, su magnitud o sus singulares características.

Por otro lado, en lo referente al urbanismo, cabe mencionar en primer lugar, las normas de aplicación directa de la Ley y los estándares urbanísticos. A partir de estos instrumentos, los contenidos del planeamiento urbanístico depende del planeamiento municipal, para el que la Ley establece diferentes opciones: 1) *Planes Generales de Ordenación Urbana* (PGOU), que tienen un contenido mínimo y necesario y otro posible y eventual; 2) *Planes Parciales*, de desarrollo del PGOU; y 3) *los Planes Especiales*, de distinta imperatividad y contenidos, Planes de desarrollo del PROT; Planes independientes municipales en casos y materias tasados y limitados; y Planes derivados o impuestos por normas sectoriales.

6. Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha

La Ley tiene por objeto la regulación de la ordenación del territorio y de la actividad urbanística, entendiendo ambas actividades como una única función, aunque se trate de dos materias distintas a los exclusivos efectos de la determinación constitucional de los títulos competenciales.

En este sentido, la Ley opta por la imbricación de las políticas de ordenación del territorio y la urbanística mediante un sistema común de planificación en el que se integren el mayor número de intereses relativos al uso del espacio territorial. Para ello, la Ley propone dos tipos de planificación, la horizontal y la vertical o sectorial, cuya interacción se caracteriza por el reconocimiento de una nivel de *planificación supramunicipal*, constituido por los *Planes de Ordenación del Territorio* y los *Proyectos de Singular Interés*, y otro de *nivel municipal* organizado a través de los *Planes de Ordenación Municipal*, los instrumentos de

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

desarrollo de éstos, y los *Planes Especiales*. Finalmente, en relación con los pequeños Municipios, la Ley prevé una figura de planeamiento más sencilla, los *Planes de Delimitación del Suelo Urbano*.

En todo caso, la actividad desarrollada por las diferentes Administraciones públicas, en sus respectivas esferas competenciales para el desarrollo de esta única función de gestión del territorio es, tal y como señala la Ley en su Exposición de Motivos, una verdadera función pública en la que se comprenden todas las potestades y competencias necesarias para el cumplimiento de dicha función y, en definitiva, para la entera sumisión del gobierno del territorio al Derecho.

Teniendo en cuenta lo anterior, toda actuación pública que tenga por objeto regular el uso, aprovechamiento o utilización del suelo en la Comunidad Autónoma, deberá perseguir los siguientes fines: 1) defensa y protección de los espacios y recursos naturales, así como las riquezas, de suficiente relevancia ecológica, cualquiera que sea su titularidad; 2) utilización racional de los espacios de valor agrícola, ganadero, cinegético, forestal y piscícola, o de interés económico, social y ecológico, con especial consideración de las zonas de montaña; 3) contribución al uso racional de los recursos hidrológicos; 4) aseguramiento de la explotación y el aprovechamiento racional de las riquezas y recursos naturales y , en particular, de los mineros, extractivos y energéticos, mediante fórmulas compatibles con la preservación y la mejora del medio ambiente; 5) preservación de las riquezas del patrimonio cultural, histórico y artístico; 6) protección del patrimonio arquitectónico, del ambiente y del paisaje urbano y rústico; 7) promoción del desarrollo económico y social a través del fomento de actividades productivas y generadoras de empleo estable; y 8) integración y armonización de los intereses públicos o privados , ya sean sectoriales o específicos que afecten de forma relevante al territorio en relación con los derechos constitucionales.

Para el desarrollo de esa función única de gobierno del territorio, la Ley, además, establece y define de manera diferenciada, el conjunto de instrumentos de ordenación territorial y de ordenación de la actividad urbanística, asignando paralelamente las competencias para su empleo y actuación bien a la Administración de la Junta de Comunidades, bien a los Municipios, conforme a la correspondiente ponderación de los intereses de las respectivas colectividades a las que una y otros sirven y asegurando en todo caso el contenido de la autonomía de estos últimos.

7. Ley 10/1998, de 5 de diciembre de Ordenación del Territorio de Castilla y León¹¹⁷

A partir del concepto de ordenación del territorio y de los objetivos que persigue, esta Ley atribuye a la Junta de Castilla y León competencia para desarrollar una política de ordenación del territorio, sin perjuicio de la participación de las restantes Administraciones públicas y de la iniciativa privada, con los siguientes objetivos: 1) la definición de un modelo territorial para la Comunidad Autónoma que favorezca su desarrollo equilibrado y sostenible, así como la articulación e integración de su territorio y su conexión con el exterior; 2) la compatibilización entre los procesos de desarrollo del sistema productivo y de la urbanización con la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural de la Comunidad; y 3) el establecimiento de los criterios y procedimientos necesarios para asegurar la coordinación de las actuaciones con incidencia sobre el territorio.

¹¹⁷ Otras normas de interés: Ley 10/2002, de 10 de julio, modifica la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (BOE nº 178, nº 70, de 26/7/2002; Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo (B.O. Castilla y León nº 70, de 15/4/1999, p. 4071 y ss. y BOE nº 134, de 5/6/1999, p. 21628 y ss.); Decreto 223/1999, de 8 de abril, por el que se aprueba la tabla de preceptos de los Reglamentos Urbanísticos en relación con la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (OBOC y L. de 10/8/1999. Corrección de errores BOC y L. de 27/8/1999); Decreto 145/2000, de 29 de junio, pro el que se regula el Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León (BOC y L. de 4 de julio de 2000); Decreto 146/2000, de 29 de junio, por el que se regulan las Comisiones Territoriales de Urbanismo de Castilla y León. BOC y L. , de 4/7/2000); y Decreto 147/2000, de 29 de junio, se supresión de la cédula de habitabilidad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOC y L. de 3/7/2000). UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. *Legislación y Jurisprudencia en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo*. Formato CD .Máster en Política Territorial y Urbanística. 13ª edición.

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La actividad de la Junta de Castilla y León en materia de ordenación del territorio se ejercerá a través de los instrumentos siguientes:

- 1) *Directrices de Ordenación del Territorio* de Castilla y León, instrumento para la ordenación del conjunto de la Comunidad, que tienen como objetivos fundamentales definir el modelo territorial de la misma, establecer el marco de referencia para los demás instrumentos regulados en la Ley, y orientar la política territorial de la Junta de Castilla y León para alcanzar los objetivos de política territorial.
- 2) *Directrices de Ordenación de Ámbito subregional*, cuyo objetivo es la planificación de las áreas de la Comunidad que precisen una consideración conjunta y coordinada de sus problemas territoriales, en especial en lo referente a sus recursos, infraestructuras y equipamientos. Deben contener sustancialmente las mismas determinaciones que las establecidas para las *Directrices de Ordenación del Territorio* de Castilla y León, sin bien habrán de ser coherentes con los objetivos y criterios de estas últimas.
- 3) *Planes y Proyectos Regionales, instrumentos de intervención directa en la ordenación* del territorio de la Comunidad, distinguiéndose, en función de su naturaleza y objeto, los *Planes Regionales de ámbito sectorial*, por medio de los cuales se ordenan y regulan las actividades sectoriales sobre el conjunto o parte de la Comunidad; los *Planes Regionales de ámbito territorial*, que tienen por objeto planificar la ejecución de actuaciones industriales, residenciales, terciarias, dotacionales o de implantación de infraestructuras, que se consideren de interés para la Comunidad; y los *Proyectos Regionales*, a través de los cuales se planifican y proyectan la ejecución inmediata de las infraestructuras, servicios dotacionales e instalaciones de utilidad pública o interés social, que se consideren de interés para la Comunidad.

8. Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial y Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña¹¹⁸

La Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial, crea instrumentos flexibles de planeamiento y establece los objetivos y los criterios para la elaboración del Plan Territorial General, que ha sido aprobado por la Ley 1/1995, de 16 de marzo, del Plan Territorial General de Cataluña, y que pueden resumirse en los siguientes:

- a) Fomentar una distribución equilibrada del crecimiento para alcanzar niveles de renta adecuados en todo el territorio;
- b) Promover un crecimiento ordenado de las implantaciones sobre el territorio para incrementar la eficacia de las actividades económicas y conseguir una mejor calidad de vida; y
- c) Favorecer el crecimiento económico de Cataluña y la lucha contra el paro.

El *Plan Territorial General*, tal y como se concibe en la Ley 23/1983, es el instrumento que define los objetivos de equilibrio territorial de interés general para Cataluña y, a su vez, el marco orientador de las acciones que emprendan los poderes públicos para crear las condiciones adecuadas para atraer la actividad económica a los espacios territoriales idóneos y para conseguir que los ciudadanos de Cataluña tengan unos niveles de calidad

¹¹⁸ Otras normas de interés: Ley 2/2002, de 14 de marzo, normas reguladoras del urbanismo (BOE nº 92, de 17/4/2002); Decreto 166/2002, de 11 de junio, que aprueba la tabla de vigencia de las disposiciones afectadas por la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo (DOGC de 19/6/2002); Decreto 194/2002, de 9 de julio, que crea la Comisión Territorial de Urbanismo de las Tierras del Ebro y regula la composición y el funcionamiento interno de las comisiones territoriales de urbanismo (DOGC nº 3684, de 24/7/2002). Desarrolla el art. 16 de la Ley 2/2002, de Urbanismo; Decreto 4/2002, de 10 de enero, que crea el programa para el planeamiento territorial y su implantación (DOGC nº 3056, de 14/1/2000); Decreto Legislativo 16/1994, de 26 de julio (DOGC nº 1928, de 1/8/1994); y Ley 1/1995, de 16 de marzo, que aprueba el Plan Territorial de Cataluña (DOGC nº 2032, de 31/3/1995, y BOE nº 125, de 26/5/1995). UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. *Legislación y Jurisprudencia en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo*. Formato CD .Máster en Política Territorial y Urbanística. 13ª edición.

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

de vida similares con independencia del ámbito territorial en donde vivan. Además, el Plan es el instrumento que define los objetivos para conseguir el desarrollo sostenible de Cataluña, el equilibrio territorial y la preservación del medio ambiente.

Las propuestas y determinaciones del Plan Territorial General deben favorecer la concreción y especialización de las políticas sectoriales y al mismo tiempo establecer un marco global de referencia y coordinación para estas políticas. Estas directrices deben ser concretadas por los planes de ámbito territorial menor. Así, el Plan Territorial General establece una serie de determinaciones que deben contener los *Planes Territoriales Parciales*: por un lado, la propuesta de modelos de asentamiento, con la finalidad de conseguir el objetivo de equilibrio territorial; y por otro, una serie de directrices en virtud de las cuales será precisa la formulación, o bien la revisión, de planes territoriales sectoriales.

Finalmente, los *Planes Territoriales Sectoriales*, son elaborados por los Departamentos de la Generalidad y contienen una estimación de los recursos disponibles, de las necesidades y de los déficits territorializados en el sector correspondiente, además de la determinación de las prioridades de actuación y la definición de estándares y normas de distribución territorial. Su ámbito de aplicación será todo el territorio de Cataluña.

Los trabajos de elaboración del Plan Territorial General han tenido presentes también tanto la gran importancia de la región del arco mediterráneo como ámbito principal de las relaciones de Cataluña con los países de su entorno, como el fenómeno creciente de la inmigración procedente de otros países, con sus necesidades de servicios de todo tipo.

9. Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura¹¹⁹

La Ley define la actividad de ordenación territorial y urbanística, en su artículo 2, como una “(...) función pública de organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como de su transformación mediante la urbanización y la edificación, que corresponde, en sus respectivas esferas de competencia, a la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y los Municipios de la misma (...)”.

A través de esta actuación pública, y sobre la base de la cooperación y coordinación interadministrativas, se pretende el desarrollo racional y equilibrado de las actividades en el territorio garantizando su diversidad y complementariedad y asegurando su óptimo aprovechamiento; la armonización del desarrollo económico y social con la preservación y mejora del medio ambiente urbano y natural; la promoción de la cohesión e integración sociales, así como de la solidaridad autonómica e intermunicipal.

Así, la Ley ensambla las ordenaciones territorial y urbanística en un sistema único de planificación, sin perjuicio de su diferenciación interna. El resultado de esto es la utilización de dos tipos de planificación: la *planificación horizontal del espacio*, encargada de hacer coincidir los diferentes intereses sobre la utilización del mismo; y la *planificación vertical o sectorial*, encargada de organizar y reflejar las concretas operaciones de transformación y uso del territorio. Para lograr la interacción de ambos tipos de planificación, la Ley prevé los siguientes instrumentos:

- 1) *Directrices de Ordenación Territorial* y los *Planes Territoriales*, con la función de velar por una ordenación y organización racionales del territorio;

¹¹⁹ Otras normas de interés: Ley 6/2002, de 27 de junio (BOE nº 201, de 22/8/2002), de medidas de apoyo en materia de autopromoción de viviendas, accesibilidad y suelo (modifica la Ley 15/2001). UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. *Legislación y Jurisprudencia en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo*. Formato CD .Máster en Política Territorial y Urbanística. 13ª edición.

- 2) *Proyectos de Interés Regional*, instrumentos operativos viabilizadores de la ejecución de actuaciones dotadas de una evidente proyección física o funcional supramunicipales.
- 3) *Instrumentos de la ordenación urbanística*, articulados sobre el planeamiento general y el parcial y especial de desarrollo.

10. Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia

A partir de la definición que de la ordenación del territorio realiza la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, la Ley 10/1995 señala que los objetivos fundamentales de aquella son el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, con una clara tendencia a la eliminación de las grandes diferencias en el nivel de vida; la mejora de la calidad de vida, que se concreta, entre otras cosas, en una mayor accesibilidad de la población a los equipamientos colectivos de todo tipo en la mejora de las infraestructuras, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio natural que haga compatible la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos y su conservación, así como el respeto a las peculiaridades propias de cada comarca en cuanto a sus formas de vida; y la utilización racional y equilibrada del territorio, definiendo usos aceptables o a potenciar para cada tipo de suelo, creando las adecuadas redes infraestructurales e incluso fomentando, con medidas incentivadoras, aquellas actuaciones que mejor persigan el fortalecimiento del espíritu comunitario.

Para lograr todo esto, la Ley atribuye a la ordenación del territorio un papel integrador de las diferentes perspectivas de actuación sobre el territorio, organizando las funciones sectoriales bajo una idea única de coordinación, lo que exige, a su vez, la articulación de los procesos de decisión asegurando la necesaria integración de esas política sectoriales en el

seno de cada instancia territorial y estableciendo los ejes de interconexión de las diferentes instancias territoriales entre sí.

De este modo, los tradicionales instrumentos de ordenación urbanística resultan insuficientes, y por ello la Ley completa el sistema de planificación urbanística con el de ordenación territorial, colmando las insuficiencias del sistema anterior, a través de la creación de los siguientes instrumentos:

- 1) *Directrices de Ordenación del Territorio*, instrumento de carácter global, expresión de la política territorial, que han de constituir el marco general de referencia, estableciendo las pautas espaciales de asentamiento de las actividades, de acuerdo con las políticas sociales, económicas y culturales emanadas de la Comunidad, integrando, en su caso, las emanadas desde el Estado, así como las propuestas que pudieran surgir desde las entidades locales.
- 2) *Planes Territoriales Integrados*, cuyo objetivo propio es el de lograr la definición de un modelo territorial que haga incompatible el desarrollo y la defensa del medio natural para conseguir, a su vez, un crecimiento equilibrado y una mejora de la calidad de vida de sus habitantes, se dirigen a la organización de áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas o a aquéllas que, por su tamaño y relaciones funcionales, demanden una planificación infraestructural de equipamientos de tipo comarcal y de carácter integrado.
- 3) *Programas Coordinados de Actuación*, instrumento complementario de los Planes Territoriales Integrados para asegurar la coordinación de las actuaciones no contempladas inicialmente en los mismos.
- 4) *Planes y Proyecto Sectoriales*, tienen por objeto regular la implantación de determinadas actuaciones de indudable incidencia territorial en materia de

infraestructuras, dotaciones u otras instalaciones, tanto de iniciativa pública como privada, que se asienten sobre varios términos municipales o de aquéllas cuya incidencia trascienda el simple ámbito local por su magnitud o por sus características especiales.

- 5) *Planes de Ordenación del Medio Físico*, para establecer la ordenación integrada de ámbitos determinados en razón de sus especiales características naturales, ecológicas o paisajísticas, que compatibilice su protección con la más racional explotación de los recursos y establezca las complementariedades y relaciones recíprocas con los asentamientos de población.

11. Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares

La ordenación del territorio en las Islas Baleares, con el fin de lograr los objetivos determinados en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, pretende la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, desarrollar una estructura espacial que permita conseguir un desarrollo socioeconómico compatible con la utilización racional de los recursos naturales y con la protección y la mejora del medio ambiente.

Para ello, la Ley 14/2000 contempla los siguientes instrumentos de ordenación:

- 1) *Directrices de Ordenación Territorial* (aprobadas por Ley/6/1999, de 3 de abril), instrumento superior y básico de la ordenación territorial de las Islas Baleares, formulan los principios que deben guiar las actuaciones públicas y privadas sobre el territorio y, específicamente, fijan las pautas y las reglas generales dirigidas a la determinación de los límites máximos de crecimiento de los diversos usos del suelo y los límites de su materialización; el establecimiento de prescripciones para el desarrollo económico que incida en el territorio; la protección del medio ambiente y

el uso sostenible de los recursos naturales, la fijación de los criterios que han de ser observados en la redacción de los planes directores sectoriales y la localización y ejecución de las infraestructuras y de equipamientos;

- 2) *Planes Territoriales Insulares*; son los instrumentos generales de ordenación de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera en desarrollo de las Directrices de Ordenación del Territorio;
- 3) *Planes Directores Sectoriales*; instrumentos de ordenación específica que tienen por objeto regular, en ámbitos materiales determinados, el planeamiento, la proyección, la ejecución y la gestión de los sistemas generales de infraestructuras, equipamientos, servicios y actividades de explotación de los recursos.

Los instrumentos de ordenación territorial previstos en la Ley son vinculantes para los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal en todos los aspectos que predominen los intereses públicos de carácter supramunicipal. Por ello, resulta fundamental el reforzamiento de los mecanismos de coordinación y cooperación entre las Administraciones competentes.

12. Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid

La regulación de las figuras de ordenación del territorio en la Comunidad de Madrid, se rige por lo dispuesto en el Título III de Ley¹²⁰, que desplaza las disposiciones sobre los planes directores de coordinación del Texto Refundido de 1976, y que a su vez deroga expresamente la Ley 10/1984, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid.

¹²⁰ Los Títulos II, III y IV de la Ley 9/1995, de 28 de marzo se mantienen vigentes tras la entrada en vigor de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, que la deroga parcialmente.

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Según el *artículo 13* de la Ley 9/1995, “la ordenación del territorio es una función pública de gobierno del territorio para la organización racional y equilibrada de su utilización y, en general, de los recursos naturales, que propicie la cohesión e integración social de la Comunidad de Madrid”. Sus objetivos principales son: 1) la más idónea articulación territorial de la Comunidad de Madrid y de ésta con el resto de España; 2) las determinaciones de ámbito regional dirigidas a mejorar las condiciones de vida en colectividad y a armonizar el desarrollo económico-social con el medio ambiente en general, la preservación de la naturaleza y la protección del patrimonio histórico y cultural; y 3) la coordinación de la acción territorial entre las Administraciones Públicas y de sus programas de infraestructuras estableciendo las reservas de suelo necesarias para su ejecución.

Por lo tanto, tal y como señala la Ley en su *Exposición de Motivos*, estamos ante una concepción de la región entendida como espacio definido e integrado, al propio tiempo susceptible y demandante de un gobierno y, por tanto, de un apolítica territorial positiva orientada a potenciar las oportunidades de desarrollo económico estable, armónico y compatible con la preservación de los valores naturales y los equilibrios ecológicos básicos, al igual que, por ello mismo, a corregir las tendencias de transformación territorial incompatibles, o cuando menos contradictorias, con dicho desarrollo, lo cual no debe, en ningún caso, como ejercicio de homogeneización reductiva, sino más bien, de la potenciación de los valores positivos diferenciales de cada zona, sin perjuicio de la eliminación o corrección de las situaciones que perturben el acceso y disfrute de los elementos determinantes de la calidad de vida.

Así, la organización física de todas las actividades humanas, públicas o privadas, según un concepto rector, sobre cuya definición se asienta el gobierno del territorio atendiendo a la propuesta que hace la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* de 1983, se basa en la disposición de una serie de instrumentos indispensables para su realización efectiva. Dichos instrumentos son:



- 1) *Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET)*; pieza básica sobre la que ira el planeamiento en la Comunidad de Madrid, pretende la organización y estructura del territorio de ésta, fijar las directrices para la armonización y compatibilización del planeamiento municipal y los planes, programas y acciones sectoriales con incidencia territorial.

El PRET debe contener la ubicación de las *Zonas de Interés Regional*, que son las áreas previstas para servir de soporte a las políticas territoriales del PRET u otros elementos de ordenación del territorio, y que a su vez, pueden ser de dos clases: de *actuación inmediata* y de *actuación diferida*, según la operación vaya a producirse en los próximos cuatro años o simplemente la Comunidad Autónoma pretende reservar terreno.

Por otro lado, los *Proyectos de Alcance Regional*, tienen por objeto actuaciones territoriales concretas en desarrollo del PRET y los demás instrumentos de ordenación del territorio, o bien por razones de urgencia y excepcional interés público, pueden tener por objeto, infraestructuras regionales, obras, construcciones e instalaciones que sirvan de soporte a vivienda pública de emergencia, servicios públicos, dotaciones y equipamientos e instalaciones para el desarrollo de actividades económicas.

- 2) *Programas Coordinados de la Acción Territorial*; son figuras inéditas y faltas de desarrollo reglamentario. Mediante ellos, se desarrolla el PRET articulando las actuaciones de las diversas administraciones públicas que requieran ocupación o uso del suelo con relevante repercusión territorial, coordinando las inversiones, los proyectos sectoriales, etc.

- 3) *Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural*; también inéditos, son elementos de ordenación territorial en desarrollo del PRET, cuyo objeto es la protección, conservación y mejora de ámbitos territoriales supramunicipales por su valor y características geográficas, morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales, paisajísticas o ecológicas.

13. Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia

Según la Ley 4/1992, la ordenación del territorio es la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, tal y como determina la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983.

Sobre el territorio entendido de esta manera inciden diversos aspectos, como los asentamientos de población y sus correspondientes servicios, las obras de infraestructuras, las actividades agrícolas, los usos recreativos y el interés paisajístico, cuyos objetivos deben ser armonizados a través de normas y directrices pertenecientes a una política territorial unitaria.

En todo caso, los objetivos de esta Ley son diversos y se ajustan a los principios de racionalidad, planificación y cooperación interadministrativa y para cuya realización la Ley establece un procedimiento y unos instrumentos que abarcan toda la actuación administrativa, desde el momento de la planificación hasta el de la ejecución. Estos instrumentos, destinados a potenciar el uso racional del suelo con perspectivas de futuro, respetando las condiciones medioambientales, son:

- 1) *Directrices de Ordenación del Territorio*, a través de las cuales se fijarán los objetivos de la planificación y las normas y medio para alcanzarlos. Ha de indicarse

que los *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales* se definen con carácter de Directrices subregionales;

- 2) *Programas de Actuación Territorial*, en los que se recogen los compromisos de ejecución de las Directrices, estableciendo los plazos y recursos necesarios para lograrlos;
- 3) *Actuaciones de Interés Regional*, a través de las cuales se contribuye a alcanzar los objetivos planteados por la política territorial.

Además, la consideración de los problemas ambientales y de la conservación de la naturaleza está recogida en la Ley especialmente a través de las *Evaluaciones de Impacto Ambiental* y *Evaluaciones de Impacto Territorial*, para prever con el mayor nivel de detalle los efectos de las actuaciones con incidencia ambiental o territorial, incluyéndose, dentro de los supuestos de evaluación, los planes o programas que pudieran tener incidencia ambiental.

14. Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra

El artículo 46 de la Ley 10/1994 define la ordenación del territorio como el “(...) conjunto de criterios expresamente formulados, normas y planes que regulen las actividades y asentamientos sobre el territorio, en función del objetivo de conseguir una adecuada relación entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras”.

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

El concepto de ordenación del territorio así entendido es limitado en tanto que identifica la ordenación del territorio con la mera planificación territorial, superando la concepción del urbanismo tradicional, pero desvinculándola de la planificación económica.

La Ley foral incluye cuatro instrumentos de ordenación territorial:

- 1) *Directrices de Ordenación Territorial*; único instrumento de ordenación global del territorio, cuyas funciones son las de formular, con carácter global e interrelacionado y de acuerdo con la política o planes económicos de la Comunidad, para todo el ámbito de la misma, el conjunto de criterios y normas que orienten y regulen los procesos de asentamiento en el territorio de las distintas actividades económicas y sociales de los agentes públicos y privados que operen en dicho ámbito; establecer un marco de referencia para la formulación y ejecución de las distintas políticas sectoriales del Gobierno de Navarra y para la actividad urbanística de los Municipios de la misma, para garantizar una adecuada coordinación y compatibilidad de las decisiones municipales con las de la Administración de la Comunidad Foral; suministrar las previsiones y los criterios básicos para la formulación de las políticas sectoriales y para la programación de los recursos de la Administración del Estado que deben aplicarse en el territorio de la Comunidad Foral; y proponer las acciones territoriales que requiera la actuación conjunta con otras Comunidades Autónomas, ofreciendo las bases suficientes para celebrar convenios o acuerdos de cooperación. Si dichas Directrices se adoptan para ámbitos geográficos inferiores a todo el territorio de la Comunidad, éstas se denominarán Directrices subregionales.

- 2) *Normas Urbanísticas Comarcales*; instrumento cuyo objetivo es ordenar el territorio de zonas de Navarra superiores en su ámbito al de un Municipio, cuyas características o perspectivas hagan conveniente su regulación coordinada a través de una ordenación común para conseguir una adecuada relación entre territorio,

población, actividades, servicios e infraestructuras, de ámbitos geográficos determinados mayores al de un municipio, pero sin contemplar ningún tipo de planificación económica.

- 3) *Planes Sectoriales de incidencia supramunicipales*; instrumentos cuyo objetivo es la ordenación de determinados ámbitos delimitados por ellos mismos en los que se pretendan desarrollar actuaciones industriales, residenciales, dotacionales o relativas a infraestructuras, siempre que el Plan afecte a más de un término municipal, o el Gobierno de Navarra considere que el interés general de la actuación a proponer trasciende, por su magnitud, importancia o especiales características, el ámbito del Municipio sobre el que se asiente el Plan. Su naturaleza es reglamentaria y se caracterizan por un contenido más general y abstracto.
- 4) *Proyectos Sectoriales de incidencia supramunicipal*; tienen por objeto la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés social o utilidad pública que se asienten sobre más de un término municipal o las que, asentadas en un término municipal, su incidencia trascienda al mismo por su magnitud, importancia o especiales características. Se trata, por tanto, de proyectos de previsión de grandes obras que no tienen naturaleza normativa y cuya función es más concreta que la de los Planes, aunque no están subordinados a éstos.
- 5) *Planes de Ordenación del los Recursos Naturales*; aunque se trata de instrumentos de ordenación del territorio, su regulación se remite a la legislación medio ambiente. Así la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra, en sus artículos 21 a 24, regula estos Planes, cuyo objeto es ordenar y proteger determinados ámbitos delimitados por ellos mismos en razón de sus especiales características naturales, ecológicas y paisajísticas diferenciadas, estableciendo las medidas de fomento y condiciones de uso y aprovechamiento de dichos ámbitos, compatibles con su protección y conservación.

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Por otro lado, debido al interés suscitado por el documento de la *Estrategia Territorial Europea* presentada en el Consejo Informal de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, en mayo de 1999 en *Postdam* (Alemania) tras varios años de intensa cooperación entre los gobiernos de los Estados Miembros y la Comisión Europea, y que se estudiará con detalle en el Capítulo IV, el Gobierno de Navarra ha impulsado, a través del departamento de Medio Ambiente, Ordenación y Vivienda, la elaboración de un documento sobre la *Estrategia Territorial de Navarra (ETN)* con el fin de demostrar que es posible contar con un instrumento de planificación territorial que se constituya en punto de referencia esencial, no sólo para las administraciones responsables en materia de ordenación del territorio, sino para todos los agentes y ciudadanos de dicha Comunidad Autónoma.

Con ello, se pretende provocar un debate extenso, de amplio espectro social, con el fin de aproximar la percepción del territorio de la Comunidad a todos los ciudadanos, logrando que su opinión tenga un peso fundamental en el planteamiento de las líneas estratégicas de su futuro modelo territorial, sirviendo de base para la generación en nuestra sociedad de un clima de aprecio e interés por la disciplina de la ordenación territorial y por el proyecto concreto de dicha ETN.

Así, se establecerán una serie de objetivos y políticas de ordenación del territorio que sienten las bases para una mayor cooperación en el campo de la ordenación del territorio en Navarra, ya que se describirán las principales tendencias económicas, demográficas y medioambientales de nuestra Comunidad.

Por lo tanto, se pretende que la ETN asuma:

- Un compromiso ético con la noción de sostenibilidad, puesto que el territorio y el paisaje son hoy un activo de competitividad de cara al futuro, lo que requiere

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

una postura más ambiciosa de intervención positiva en el medio ambiente, que combine protección, recuperación y puesta en valor del territorio;

- Una nueva visión de las escalas del territorio, ya que el tratamiento adecuado de los problemas urbanos y territoriales exige una visión integrada del Urbanismo y la Ordenación del Territorio, y una atención especial a la escala territorial intermedia, entre la región y el municipio.
- Una vocación innovadora de la ordenación del territorio, que apunte soluciones creativas que tengan "efecto demostración", más que meros criterios generales de carácter difuso y con escasa capacidad de compromiso por parte de los actores públicos y privados;
- Un énfasis en la participación política, institucional y ciudadana, que supere la dirección tradicional arriba-abajo del Planeamiento.

Y que tenga por objeto y finalidad generales:

- La cohesión económica y social del territorio de Navarra, la utilización racional de sus recursos naturales, la conservación de su patrimonio cultural y la mejora de la competitividad para el desarrollo y la calidad de vida;
- La integración coordinada de la política de desarrollo territorial con la referida a las regiones de la Unión Europea conforme a la estrategia común de ésta última;
- La coordinación y cooperación con las regiones del entorno geopolítico próximo y con las pertenecientes a los mismos organismos comunes de ámbito europeo;

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

- La cooperación entre las entidades locales, entre los organismos representativos de las mismas y las entidades representativas de intereses económicos, sociales, vecinales y sectoriales para diseñar políticas de carácter sectorial en interés común.

En todo caso, aunque la ETN, al igual que la Estrategia Territorial Europea, no será vinculante, ofrecerá un marco de orientación política según las competencias respectivas de las autoridades regionales y locales.

Según las previsiones del Gobierno de Navarra, la ETN estará finalizada en diciembre de 2002¹²¹.

15. Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco

Dentro del concepto de ordenación del territorio se encuentra el conjunto de actuaciones posibles para lograr el uso racional del suelo y de sus recursos, incluida la definición de las relaciones que ha de establecerse entre las distintas administraciones cuya actividad ha de incidir sobre los espacios naturales.

Por ello, la política de ordenación del territorio persigue, a corto plazo, la definición de los usos posibles en función de cada tipo de suelo, y a través de esto, la consecución de las infraestructuras precisas, el acceso de la población a los equipamientos, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; y a largo plazo, el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la mejora de la calidad de vida y la

¹²¹ Para mayor información en relación con la Estrategia Territorial de Navarra, se puede consultar la siguiente página web: <http://www.estrategianavarra.com/menu.asp>.

eliminación de las grandes diferencias existentes entre los diferentes sectores de la población.

Y por ello también, la competencia de ordenación del territorio ha de comprender el conjunto de facultades para la determinación de la ubicación de los diversos usos sobre el territorio sobre la base de un criterio de coordinación, tanto en relación con las políticas sectoriales con efectos sobre el territorio, como en lo que a la competencia de los diferentes Entes territoriales se refiere.

Para lograr todo lo anterior, la Ley ha previsto una serie de instrumentos:

- 1) *Directrices de Ordenación Territorial* (aprobadas por Decreto 28/1997, de 11 de febrero), que constituyen el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación regulados en la Ley, así como de los planes de ordenación previstos en la legislación sobre régimen del suelo;
- 2) *Planes Territoriales Parciales*, que desarrollan las Directrices de Ordenación Territorial en las áreas o zonas supramunicipales que éstas delimiten, concretando para cada una de ellas los criterios específicos de ordenación que dichas Directrices establezcan;
- 3) *Planes Territoriales Sectoriales*, regulan los distintos instrumentos de ordenación sectorial con incidencia territorial elaborados por los Departamento del Gobierno Vasco y por los Órganos Forales de los Territorios Históricos, en cuya configuración, así como en la de los planes o proyectos que corresponda promover en el territorio de la Comunidad Autónoma a la Administración del Estado y a las entidades y organismos de ella dependientes, deberá prevalecer el carácter integrador y prevalente de la ordenación territorial y el respeto a las Directrices de Ordenación Territorial.

La eficacia de estos instrumentos territoriales está garantizada a través de una serie de medidas de intervención y control en materia de ordenación del territorio previstas en la Ley.

16. Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja

Tal y como señala el artículo 25 de la Ley 10/1998, “se entiende por ordenación del territorio, a los efectos previstos en esta Ley, el conjunto de criterios expresamente formulados a través de normas y planes, que regulen las actuaciones y asentamientos sobre el territorio, con objeto de conseguir una adecuada relación entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras”.

La imbricación de las materias de ordenación del territorio ha llevado al legislador autonómico a regular conjuntamente, en una misma Ley, los instrumentos de ordenación territorial, estableciendo así el marco legal de la política territorial cuya definición corresponde a la Comunidad Autónoma.

La Ley formula cuatro instrumentos de ordenación:

- 1) *Directrices de Ordenación Territorial*, instrumento para la ordenación básica del territorio de la Comunidad Autónoma, cuyo objetivo fundamental es definir el modelo y orientar la política territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja de acuerdo con las políticas sociales, económicas, medioambientales y culturales en vigor;
- 2) *Normas Urbanísticas Regionales*, mediante las cuales se establecen, para la totalidad de la Comunidad Autónoma, la normativa de carácter general sobre protección y aprovechamiento del suelo, urbanización y edificación;

- 3) *Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja*, cuyo objeto es establecer las medidas necesarias, en el orden urbanístico y territorial, para asegurar la protección, conservación, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural, teniendo en cuenta la Red de Espacios Protegidos de La Rioja;
- 4) *Proyectos de Interés Supramunicipal*, que tienen por objeto regular la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés social o utilidad pública que se asienten sobre más de un término municipal o que, asentándose en un término municipal, su incidencia trascienda al mismo por su magnitud, importancia o especiales características.

Por último, las *Actuaciones de Interés Regional* reguladas en el Título III de la Ley, permiten a la Comunidad Autónoma desarrollar actuaciones industriales, residenciales, terciarias, etc., consideradas de interés o alcance regional y que excedan de las posibilidades ordinarias de actuación de las Corporaciones locales.

17. Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana

La puesta en marcha de la política territorial definida por la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 a que atiende la Exposición de Motivos de la Ley Valenciana busca asegurar la coordinación entre sectores al tiempo que organizar la cooperación entre los diversos niveles de decisión y la distribución de los medios financieros en la Comunidad Autónoma.

Por eso, define como objetivos fundamentales de la ordenación del territorio la mejora de la calidad de vida que, entre otras cosas, se concreta en una mayor accesibilidad de la población a los equipamientos colectivos de todo tipo y en la mejora de las infraestructuras; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente que haga compatible la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos y su conservación; la utilización racional y equilibrada del territorio mediante la definición de usos compatibles, potenciando al tiempo la creación de infraestructuras y la preservación de actividades. Todo ello acompañado de una más completa política territorial que permita conseguir objetivos de interés general.

La redacción de la Ley valenciana, tal y como ella misma indica, obedece a la necesidad de resolver, desde una óptica supramunicipal, los complejos problemas territoriales que afectan específicamente a la Comunidad Valenciana. Para ello, el proceso de ordenación planteado se basa fundamentalmente en dos instrumentos de carácter global, el *Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana*, instrumento básico para el cumplimiento de los objetivos de la Ley, y el *Programa de Ordenación del Territorio*, instrumento de coordinación que define los criterios, acciones y proyectos de interés territorial de la Comunidad Autónoma para un período máximo de cuatro años; y otros de ámbito más reducido, los *Planes de Acción Territorial*, tanto de carácter *sectorial* como los *integrados*, cuya finalidad es la compatibilización y coordinación de las políticas sectoriales y urbanísticas a nivel supramunicipal.

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

ESTADOS	ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	ENTE TERRITORIAL MAS IMPORTANTE EN MATERIA DE OT	CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	IMPORTANCIA DEL MEDIO AMBIENTE
ALEMANIA	FEDERAL: Federación y Länder	LÄNDER	Planificación Física	Estrecha coordinación: existe un único Ministerios; incremento de los temas ambientales en planes territoriales; integración paisajística en planificación; y existencia de Evaluación de Impacto Territorial con Evaluación de Impacto Ambiental previo
FRANCIA	Estado Unitario con notable descentralización administrativa	ESTADO	Proyección geográfica de la planificación económica: se trata de una política de desarrollo regional cuyos contenidos se centran en el desarrollo económico y en la planificación de infraestructuras y equipamientos.	Menor protagonismo en favor de una mayor atención a los temas relacionados con los desarrollo económicos , tecnológicos y sociales a nivel europeo e internacional, con relevancia en el desarrollo territorial
REINO UNIDO	Estado sin Regiones político-administrativas, compuesto por los territorios de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte	GOBIERNO CENTRAL	Regional Planning: política económica dirigida a la corrección de los desequilibrios económicos interregionales	Estrecha relación entre las políticas de ordenación del territorio y medio ambiente
ITALIA	Estado unitario con descentralización política a nivel Regional: Estado, Regiones, Provincias y Municipios	REGIONES	Planificación Física	Estrecha coordinación entre la planificación paisajística y la planificación territorial
ESPAÑA	Estado unitario organizado territorialmente en Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas	COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Planificación Económica	Estrecha relación entre las políticas de ordenación del territorio y de medio ambiente (art. 45 CE)

2.3) LA CRISIS DEL NIVEL NACIONAL: LA COOPERACIÓN HORIZONTAL O TRANSFRONTERIZA ENTRE LOS ESTADOS A TRAVÉS DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Aunque el alcance de los intentos de cooperación europea entre las dos guerras mundiales fue limitado pues aún los nacionalismos tenían mucha fuerza, las invasiones alemanas de otros países europeos en 1938-39 y el estallido de la Segunda Guerra Mundial estimularon la imaginación para poner en marcha acciones y planes de cooperación y de unificación internacional y europea¹²².

En tal sentido, el presidente del Consejo de Ministros de Francia, *Herriot*, durante el periodo de entre guerras, expresó su deseo de construir unos Estados Unidos de Europa, aunque se frustró por la caída del Gabinete. El proyecto, no obstante, fue retomado por *Aristide Briand*, antiguo primer ministro, delegado en la Sociedad de Naciones y luego Ministro de Asuntos Exteriores, para establecer “entre pueblos que están geográficamente

¹²² Entre ellos destaca, por su carácter simbólico, el relativamente poco conocido proyecto de unión franco-británica de 1940. En el mismo sentido, Jean Monnet y otras importantes figuras europeas también trabajaron en la posibilidad de poner en común los recursos de todo tipo y formar un gobierno franco-británico paritario que incluyese el control de los ejércitos, e incluso, una ciudadanía única. En agosto de 1941 W. Churchill y T. Roosevelt firman en alta mar la Carta del Atlántico, que sería confirmada a principios de 1942 por las 26 naciones que harían nacer la llamada Declaración de las Naciones Unidas. Y en 1946 el premier británico sugirió el establecimiento de una ciudadanía anglo-norteamericana. AHIJADO QUINTILLÁN, M. *op.cit.* Pag. 168. Además, también resulta interesante destacar el movimiento fundado por el conde Ricardo Coudenhove-Kalergi, Unión Paneuropea, que tuvo como órgano la revista Paneuropa (1924-1940) y cuya sede fue Viena hasta la incorporación de Austria al Reich por Hitler (*el Anschluss*), en 1938, trasladándose luego a Berna, y de allí a Nueva York, en 1941. El conde partía de la idea de la crisis o dolencia, por no decir decadencia, de Europa en el nuevo contexto mundial. Según éste, la vejez de Europa no era biológica, sino política y por ello, su dolencia era la división política en más de veinte Estados que ésta sufría, lo que generaba una anarquía internacional, con continuas guerras como secuela. Los Estados europeos no podrían intervenir positivamente en el nuevo concierto mundial sino a condición de establecer entre ellos una unión política permanente, Paneuropea, esto es, una Europa entendida a partir de un concepto político en contraposición al concepto geográfico, y así, como al este no hay una frontera geográfica precisa, la Europa por hacer “se extiende hasta donde llega el régimen democrático”. Sin tal unión política permanente, los Estados europeos, además, se verían conducidos nuevamente a la guerra, que le provocaría un golpe mortal. Bajo este influjo, autónoma o paralelamente fueron surgiendo otros movimientos y entidades de carácter privado que, si no tuvieron mayor alcance práctico, constituyen el precedente del movimiento de integración europea en la segunda postguerra, como por ejemplo, el Consejo Económico Paneuropeo y la Unión Económica aduanera europea de 1926. TRUYOL y SERRA, A. *op.cit.* Pags. 28 y 29.

agrupados como los pueblos de Europa”, lo que con vaguedad llamó “una especie de lazo federal” en el que no se limitaban las soberanías de los Estados¹²³. Ese pensamiento federalista favorecía poderosamente la idea europea, por suponer una superación, o al menos la relativización, del lugar asignado al Estado soberano¹²⁴.

Por lo tanto, los primeros intentos de construcción de una Europa unida según el modelo americano, provienen del *proyecto Brian* de 1930¹²⁵, que no tuvo continuación, y del «mensaje a los europeos» con el que se concluyó el Congreso de La Haya de 1948¹²⁶, comúnmente considerado como “Congreso de Europa”¹²⁷, cuya motivación central fue la

¹²³ Proponía, por tanto, la firma de un pacto constitutivo de una “Asociación Europea”, con una “Conferencia Europea” de los estados interesados como órgano representativo, un órgano ejecutivo bajo la forma de un “Comité Político Permanente” y una Secretaría restringida, todo dentro del marco estricto del organismo ginebrino y sin limitación alguna de las soberanías. TRUYOL y SERRA, A. *op.cit.* Pág. 31.

¹²⁴ Cuatro fueron las corrientes de pensamiento en el movimiento integrador europeo, con el mismo objetivo final pero con diferente método para conseguirlo: 1) el federalismo cooperante: con el fin de superar las visiones de los Estados-nación particulares; 2) el funcionalismo o neoinstitucionalismo continental: del que Jean Monnet es su máximo artífice, que consiguió su propósito; 3) los nacionalismos positivos: asociados a personas de países que no fueron invadidos en la Segunda Guerra Mundial o que permanecieron neutrales; 4) cajón de sastre: en el que se incluyen las iniciativas, factores e impulsos que no caben en las anteriores categorías. AHIJADO QUINTILLAN, M. *op.cit.* Pags. 187 y ss. No obstante, el federalismo ha sido, para los europeístas, la única fórmula que ha permitido una unión europea, o más aún, una Europa unida dotada de poderes propios relativos a los asuntos de interés común, y al mismo tiempo que asegure la conservación de las diversidades nacionales que hacen la riqueza cultural de Europa. TRUYOL y SERRA, A. *op.cit.* Pág. 34.

¹²⁵ Discurso de Aristide Briand ante la Sociedad de Naciones, Ginebra, 8 de septiembre de 1930: «*Toda posibilidad de progreso en el camino de la Unión Económica está rigurosamente determinado por la cuestión de Seguridad, y esta cuestión está íntimamente ligada a la de realizar un progreso en el camino de la Unión Política*». AHIJADO QUINTILLÁN, M. «Historia de la unidad europea. Desde los precedentes remotos a la ampliación al Este». Editorial Pirámide. Madrid, 2000.

¹²⁶ Congreso Europeo de La Haya, 10 de mayo de 1948: Mensaje a los Europeos: «*Ninguno de nuestros países puede pretender una defensa seria de su independencia. Ninguno de nuestros países puede resolver solo los problemas que tiene la economía moderna. En defecto de una unión, libremente consentida, nuestra anarquía presente nos conducirá a la unificación forzada, por la intervención de un imperio bajo ocupación*».

¹²⁷ En esta Conferencia participaron unos setecientos cincuenta delegados y observadores, estando representadas todas las categorías sociales y profesionales, y constituyó, sin duda, el símbolo del movimiento europeísta. Su resultado más inmediato fue la firma, en Londres, del Estatuto del Consejo de Europa, el 5 de mayo de 1949, que no satisfizo, a pesar del importante papel que este organismo desempeñó al encarnar el principio de legitimidad política y al proclamar que la unidad europea ha de basarse en la herencia común de los principios de libertad individual, de libertad política y de preeminencia del derecho, sobre los que se funda toda democracia verdadera. TRUYOL Y SERRA, A. *op.cit.* Pags. 39 y ss.

defensa de los derechos del hombre, y más tarde, la institucionalización de una carta social, aunque también lograran avances en proyectos de orden económico.

Tras la Segunda Guerra Mundial se produjo un renovado impulso en la integración europea debido al surgimiento de un sentimiento europeísta enfervorizado. La superación de los nacionalismos¹²⁸, dio paso a una nueva etapa en la que la organización de los Estados entorno a una entidad de ámbito supraestatal comenzaba a ser un claro referente para todos ellos¹²⁹. En estos momentos, Europa se encuentra dividida en dos bloques e inmersa en una grave crisis económica, y la integración se presenta como la única vía de escape, primero para evitar nuevas confrontaciones; y segundo, para reconstruir las economías de los Estados.

Esta integración comenzó a fraguarse a través de la unión económica, la unión política y la unión militar o de seguridad y defensa, esto es, la cesión de soberanía estatal en favor de entidades de ámbito territorial más amplio¹³⁰, así como por medio de la cooperación

¹²⁸ A los pocos meses de la puesta en marcha de los Tratados de Roma se produjo una nueva debilitación del impulso integrador supranacional como consecuencia de la llegada al poder del general De Gaulle en 1958, pues la Europa que éste promulgaba era de mera cooperación intergubernamental, fundamentada en la clásica idea de la soberanía de los Estados, con un evidente lastre nacionalista. Equivalía, por tanto, a una nueva versión del “Concierto europeo” del S. XIX y su sistema de congresos. TRUYOL y SERRA, A. *op.cit.* Pags.45 y ss.

¹²⁹ La organización del tipo *supraestatal* se produce como superación, aunque convivan en el tiempo, de la de tipo *intraestatal* o de cooperación horizontal entre los Estados. Esta última se mueve en las modalidades tradicionales de acción común entre los Estados, y las organizaciones que resultan de ella son estrictamente intergubernamentales, con lo que no existe delegación de facultades soberanas por parte de los Estados miembros. Sus decisiones son tomadas sobre la base del principio de unanimidad de las decisiones, aunque equiparando la abstención a un voto negativo. Las organizaciones supraestatales, sin embargo, tienen una estructura más compleja, pues junto al Consejo de Ministros hay un órgano comunitario (la Alta Autoridad en la CECE, y la Comisión en la CEE y el EURATOM), cuyos miembros, gestores del bien general de la respectiva comunidad, actúan con independencia de los gobiernos y encarnan la voluntad política de la comunidad en cuanto tal, y una Asamblea compuesta por 142 miembros designados por los Parlamentos respectivos, así como por un Tribunal que asegura la interpretación y aplicación unitaria de los Tratados. Constituyen, por tanto, un paso decisivo de la voluntad de unión de la Europa occidental. TRUYOL y SERRA, A. *op.cit.* Pag. 44.

¹³⁰ Para mayor información, *vid.* BOIXAREU CARRERA, A y CARPI BADIA, J. M^º. “El Tratado de Amsterdam”. Bosch, S.A. Barcelona, 2000.

transfronteriza y transnacional producida por la necesidad de ordenar los territorios devastados por la guerra.

Así las cosas, la idea de formar una verdadera Comunidad comienza a ser una realidad: en 1943, tuvo lugar la consecución del primer Tratado; en 1951, del Carbón y el Acero (CECA); y en 1944, se creó el BENELUX, como unión aduanera entre Bélgica, Luxemburgo y Holanda, que comenzó a funcionar cuatro años después como primer paso para lo que sería el Mercado Común Europeo. Además, entre 1946 y 1949 se produjeron cinco acontecimientos que marcaron el devenir de la construcción europea: el famoso discurso del General Marshall; la creación de la OECE (más tarde OCDE), la Unión Occidental, el Congreso de la Haya y el Consejo de Europa.

En esta época de impulsos integradores, el papel de los Estados Unidos fue muy importante. Así, en junio de 1947 el Secretario de Estado norteamericano *George Marshall* anunció el llamado *Plan Marshall*, brazo económico de la *doctrina Truman*¹³¹ y que significó el arranque de la integración europea efectiva, al tiempo que su limitación en el espacio¹³². El 5 de junio, el discurso del General Marshall¹³³ ofrecía a Europa, incluida la

¹³¹ El Presidente Truman, mediante lo que se ha dado en llamar “doctrina Truman”, inició una ayuda a los llamados países libres con el fin de evitar la expansión del comunismo.

¹³² George C. Marshall proponía el 5 de Junio de 1947 la concesión de la ayuda americana a cambio de una petición unificada de la misma por parte de los países europeos. Francia, Gran Bretaña y la URSS. se reunieron en París con el objeto de dar una respuesta a la iniciativa americana. La Unión Soviética rechazó la ayuda a pesar de que tanto ella como los países del Este habían sido incluidos en la proposición inicial. Ninguno de ellos, pues, apareció representado en la Conferencia del 12 de Julio donde se convocó a los países de Europa Occidental (a excepción de España). Se creaba así el Comité de Cooperación Económica Europea (CCEE), futura Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE). El 3 de Abril 1948, y bajo el apoyo de la opinión pública, el Congreso aprobaba la *Foreign Assistance Act* a partir de la cual se desarrolló el Programa de Reconstrucción Europea bajo la supervisión de la Administración de Cooperación Económica (ECA). El Plan Marshall, nombre a través del cual se le conoció, iba encaminado a una serie de objetivos: renovación de la infraestructura, potenciación de las industrias claves, facilitar la inversión privada, eliminación de estrangulamientos económicos (William H. Hubbard; Historia Social y Económica de Europa en el Siglo XX). El 30 de Septiembre de 1951 se terminaba el Plan Marshall con la disolución de la ECA. La importancia de la ayuda americana la subraya Jean Monnet en Europe-Amérique, relations de partenaires nécessaires á la paix: "Puedo testimoniar aquí mi propia experiencia de que este apoyo ha sido el más grande valor en la acción que nos ha conducido al punto en que hemos llegado en la unificación de Europa. Por primera vez en la historia, el país más poderoso del mundo ha ayudado a otros a unirse, en lugar de seguir la vieja máxima de divide y vencerás". La ayuda que se concedió a través del Plan Marshall ascendió desde

URSS, una ayuda económica sin precedentes y gratuita¹³⁴, para impedir una dislocación económica, social y política del continente, con la única condición de que los distintos Estados se pusiesen de acuerdo para elaborar un programa común de reconstrucción y distribuir adecuadamente los fondos. La URSS se negó a participar en la oferta, arrastrando con ella a Checoslovaquia, Polonia y Finlandia, que en un principio estaban deseosas de recibir la ayuda.

Consecuencia de la ayuda del Plan Marshall fue la creación de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE)¹³⁵, fundada el 16 de abril de 1948 en París¹³⁶, que

1948 a 1952 a la cantidad de 13.150 millones de dólares. Los países que más se beneficiaron de ella fueron Francia con un 20% del total, Gran Bretaña con un 24%, Alemania Occidental con un 11%, Grecia con un 5% y Austria con otro 5%. A partir de Junio de 1951, los Estados Unidos concederían, como parte del Plan Marshall, otros 2.600 millones a Europa. Si a eso le sumáramos las cantidades que se concedieron como ayuda americana y que no formaban parte del Plan, la suma total ascendería a 25.000 millones de dólares. Durante el primer año estos fondos se canalizaron principalmente hacia alimentos, forrajes, y fertilizantes. Posteriormente, y según las necesidades primarias se iban cubriendo, el objetivo fue bienes de capital, materias primas y combustible, destinados a la reconstrucción de la industria europea. Los altos niveles de ahorro e inversión, la modernización tecnológica que se había generado durante el conflicto, y la intervención de los gobiernos en la vida económica contribuyeron a que los objetivos del Plan se convirtieran en una realidad. <http://www.deahe.uned.es/doctorado/MSANTAMA/trabajos/marshall.html>

¹³³ *“Señores, no tengo necesidad de decirles que la situación mundial es grave. La necesidad de reconstrucción de Europa, las pérdidas de vidas humanas, la destrucción de las ciudades, de las fábricas, de las minas y vías férreas, son visiblemente más graves que la dislocación de la estructura económica europea (...). Todavía no hay una solución completa para Alemania y Austria (...). Europa deberá importar víveres y productos –sobre todo de América– en los próximos tres o cuatro años, más que los que permite su capacidad de pago. El remedio consiste en romper el círculo vicioso y restaurar la confianza de Europa entera (...). La iniciativa, a mi modo de ver, debe venir de Europa”*. Extracto del discurso del General Marshall de 5 de junio de 1947 en Harvard. http://www.marshallfoundation.org/about_gcm/marshall_plan.htm#harvard_speech.

¹³⁴ Fueron tres las formas mediante las cuales se articuló la ayuda del Plan: 1) donaciones gratuitas por las que los Estados Unidos pusieron a disposición de cada país, tanto medios de cambio para compra mercaderías, como las propias mercaderías; 2) préstamos administrados por el Banco de la Exportación y la Importación en nombre de la ECA; y 3) garantía de convertibilidad para las inversiones privadas americanas en los países participantes. PEYRET, H. “Le Plan Marshall peut-il sauver le Europe?”. Collection de l'économie. Société d'Éditions Françaises et Internationales. Paris, 1948. Pag. 86.

¹³⁵ La OECE fue el órgano director y el motor de la cooperación europea. Frente a los tradicionales acuerdo de cooperación bilateral, la OECE generó un marco de cooperación entre Estado Unidos y los miembros de esta Organización articulado sobre la base de un programa conjunto de necesidades. Asimismo, se ocupó de coordinar las iniciativas nacionales en materia arancelaria, estabilidad monetaria y pleno empleo, fortaleciendo así los vínculos económicos entre sus miembros. PEYRET, H. “Le Plan Marshall peut-il sauver le Europe?”. Collection de l'économie. Société d'Éditions Françaises et Internationales. Paris, 1948. Pags. 83 y 84.

junto con el Plan Marshall, sentó las bases de la recuperación europea sobre la que hipotéticamente podría fomentarse la integración del continente como una organización intergubernamental para la cooperación, sujeto a las condiciones estadounidenses de coordinación del esfuerzo y reducción de aranceles para fomentar la reestructuración.

El Plan Marshall fue, por tanto, y en realidad, un instrumento de ordenación del territorio *a la francesa*, a través del cual se potenciaron las industrias y se renovaron las infraestructuras y se sentaron las bases para la futura cooperación de las diferentes naciones que más tarde formarían la Unión Europea.

Entre tanto, el Tratado de Bruselas de 1948 estableció la Unión Occidental como mecanismo de seguridad colectiva complementaria al Plan Marshall, con ayuda militar específica de Estados Unidos, llegando, incluso, a crear órganos, como el Consejo Consultivo y un Comité Permanente, en el plano diplomático y de defensa. Pero su protagonismo fue difuminado por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), creada por Estados Unidos en 1949.

¹³⁶ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), creada en 1961 (antes ODCE), es un foro de consulta y coordinación entre gobiernos, en el que se discuten y analizan las políticas económicas, financieras, ambientales, industriales, tecnológicas, científicas, educativas, laborales y comerciales de los 28 países miembros y de otros no miembros interesados en las recomendaciones o comentarios de la OCDE. La OCDE tiene como objetivo impulsar el crecimiento de la economía y del empleo, promover el bienestar económico y social mediante la coordinación de políticas entre los países miembros, y estimular y armonizar esfuerzos para el desarrollo de otros países. Los países fundadores de la OCDE fueron Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, EE.UU., Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. A éstos, se han incorporado los siguientes países: Japón (1964), Finlandia (1969), Australia (1971), Nueva Zelanda (1973), México (1994), la República Checa (diciembre de 1995), Hungría (mayo de 1996), Polonia (julio de 1996), Corea del Sur (noviembre 1996). Actualmente, Eslovaquia se encuentran en proceso de adhesión a la organización. Estos países buscan la interrelación mundial entre el desarrollo económico, la liberalización comercial, los avances tecnológicos, el crecimiento en el nivel de empleo, la protección ambiental y la cohesión social, a través del desarrollo de una estrategia global. <http://www.economia-snci.gob.mx/Foros/OCDE/ocde.htm>.

La declaración de *Robert Schuman*, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, de 9 de mayo de 1950¹³⁷, supuso la primera noticia oficial de la existencia de la Unión Europea, y además, el primer paso hacia la paz mundial, pues la unión de los países, comenzando por Alemania y Francia, significó un acercamiento firme hacia su conciliación. Países unidos política y económicamente están llamados a entenderse. Sin embargo, aún no se trataba de una unión global de los países de Europa, sino más bien una unión aduanera para un limitado número de productos pertenecientes al sector de la siderurgia, los del carbón y el acero. Esto fue así porque las conexiones intraeuropeas en la siderurgia habían sido más estrechas que en ningún otro campo de los años inmediatamente anteriores a la Segunda Guerra Mundial.

Por lo tanto, a través del *Plan Schuman* de 1950 se renovó la manera de abordar el problema de la construcción europea orientándola hacia la vía comunitaria. Según este Plan, la construcción de Europa no debería realizarse de golpe por medio de una construcción en bloque, sino poco a poco, a través de proyectos concretos, de una integración por sectores, es decir, la parte económica primero y la política después, que se produciría implícitamente a partir de la unificación económica.

La aceptación de este proyecto daría lugar en 1951 al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), con el objetivo de crear en seis

¹³⁷ El 9 de mayo de 1950, casi cinco años después del fin de la Segunda Guerra Mundial, Robert Schuman anunciaba la propuesta del gobierno francés de crear una Comunidad Europea del Carbón y del Acero, el primer paso para garantizar que Francia y Alemania nunca más se enfrentarían en un conflicto bélico. El texto de la declaración fue escrito por Jean Monnet: "*Señores, no es cuestión de vanas palabras, sino de un acto, atrevido y constructivo. Francia actúa y las consecuencias de su acción pueden ser inmensas. Así lo esperamos. Francia actúa por la paz (...) y asocia a Alemania. Europa nace de esto, una Europa sólidamente unida y fuertemente estructurada. Una Europa donde el nivel de vida se elevará gracias a la agrupación de producciones y la ampliación de mercados que provocarán el abaratamiento de los precios. Una Europa sin distinción del Este y del Oeste. Europa no se hará de un golpe, ni de una construcción de conjunto, se hará por medio de realizaciones concretas, creando una solidaridad de hecho. El gobierno francés propone poner en conjunto la producción del carbón y del acero bajo una autoridad común, en una organización abierta a la participación de otros países de Europa. La puesta en común de la producción del carbón y del acero asegurará inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la Federación Europea (...)*". Declaración de Robert Suman de 9 de mayo de 1950, incluido en AHIJADO QUINTILLÁN, M. "Historia de la unidad europea". *op.cit.* Pag. 319.

Estados (Alemania, Bélgica, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Gran Bretaña –que luego se declaró no interesada-) un mercado común del carbón y el acero basado en la libre circulación y la libre competencia. El Tratado de la CECA, así como el sometimiento de la producción franco-alemana a una *Alta Autoridad Común*, institución desarrollada por dos colaboradores de Jean Monnet, Uri y Reuter, supuso un segundo e importante avance en la línea marcada por Schuman, pues la puesta en común de las producciones del carbón y de acero produjo el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico. Según el propio Schuman, la misión asignada a la Alta Autoridad Común consistirá en garantizar los plazos más rápidos posibles: la modernización de la producción y la mejora de su calidad; el aprovisionamiento, en condiciones idénticas, de carbón y de acero en el mercado francés y en el mercado alemán, así como en los de los países afiliados; el desarrollo de la exportación común hacia los demás países; la igualación en el progreso de las condiciones de vida de la mano de obra de estas industrias. Estas políticas de acercamiento y colaboración entre los Estados europeos, cambiará sin lugar a dudas el destino de sus regiones, dedicadas durante mucho tiempo a la fabricación de armas de guerra. Estamos ante una de las primeras evidencias de transformación del territorio, además de las producidas por el mencionado Plan Marshall, por medio de la acción de las políticas comunitarias.

Dos fracasos posteriores, uno relativo a la unión sobre Defensa, de 1952, y otro, sobre la unión política, de 1953, confirmó que la única vía era la de la integración económica¹³⁸, proyecto que fue encargado al estadista belga P.H. Spaak, dando lugar, en 1956, al informe del mismo nombre, y que dio lugar, a su vez, a la firma en Roma, de dos tratados – Tratados de Roma-, el día 25 de marzo de 1957: 1) *Tratado de la constitución de la*

¹³⁸ Jean Monnet fue más allá creando, en 1955, el *Comité de Acción para los Estados Unidos de América*, con el fin de impulsar la integración europea propuesta en la Resolución de Messina –en la que se concluyó que los Seis Gobiernos reconocían que la construcción de un Mercado Común europeo excluyente de todo derecho de aduana y de toda restricción cuantitativa como el objeto de su acción en el dominio económico, debiendo este mercado ser realizado por etapas- y lograr que los Estados delegasen sus poderes en instituciones federales europeas. PÉREZ-BUSTAMANTE, R. “Historia de la Unión Europea”. Dykinson. Madrid, 1997. Pag.112.

Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA- Euratom), para la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos y desarrollo de la industria nuclear; 2) *Tratado para la constitución de la Comunidad Económica Europea (CEE- Mercado Común)* a través de una *unión aduanera*, lo que supone la libre circulación interna –en los países firmantes- de mercancías y la protección externa por medio de un arancel aduanero común; una *libre circulación de los factores de producción*, esto es, personas, empresas, servicios y capitales; y, finalmente, una *protección de la libre competencia* en este territorio. Además, el tratado de la CEE preveía la armonización de las políticas económicas generales y la ejecución de políticas sectoriales comunes, sobre todo en los campos de la agricultura, transportes y relaciones comerciales con los terceros Estados. El objetivo del Mercado Común Europeo sería crear una zona amplia de política económica común que constituyera una fuerte unidad de producción , y permitiera una expansión continua, una estabilidad creciente y un significativo incremento del nivel de vida, así como un desarrollo armonioso de las relaciones entre los Estados integrantes¹³⁹.

Al final de los años sesenta, Europa sufrió importantes transformaciones políticas que influyeron enormemente en el proceso de su construcción¹⁴⁰, que se plasmaron en la Cumbre de la Haya de 1969, dando paso a una nueva etapa de impulso de las Comunidades Europeas, produciéndose el desarrollo de importantes competencias que vinieron a fortalecer la necesaria colaboración entre los Estados tanto a escala comunitaria como

¹³⁹ “Las ventajas de un mercado en el dominio técnico de la producción, no podrán ser obtenidas (...) sin una cooperación de Estados que asegure la estabilidad monetaria, la expansión económica y el proceso social (...). El Mercado Común no puede ser sino regional, establecido por los Estados que se sientan cercanos entre sí y que realicen en sus legislaciones los ajustes necesarios para hacer prevalecer en sus políticas la solidaridad necesaria”. Informe Spaak, incluido en PÉREZ-BUSTAMANTE, R. “Historia de la Unión Europea”. Dykinson. Madrid, 1997. Pag.111.

¹⁴⁰ En ese momento se produjo el relevo de los grandes dirigentes de Europa Occidental. Entre éstos destaca la retirada del General De Gaulle de la Presidencia de Francia, la elección de Willy Brant como Canciller de Alemania, y también del dirigente conservador Edward Heath como Premier de Gran Bretaña. AHUJADO QUINTILLÁN, M. “Historia de la unidad europea”. *op.cit.* Pags. 207 y ss.

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

internacional, y en la que se fueron sucediendo, además, las anexionaciones de los países que la componen actualmente¹⁴¹.

En el ámbito de colaboración internacional, el *Acta de Helsinki de 1975*, documento básico de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), resulta interesante no solo porque a través del mismo se promueve la mejora de las relaciones entre los países firmantes a través del desarrollo de la solidaridad entre los pueblos, de la contribución por parte de cada Estado al fortalecimiento de la paz y seguridad mundiales así como el fomento de los derechos fundamentales, el progreso económico y social y el bienestar de todos los pueblos, sino porque, por medio del respeto de una serie de principios por cada Estado firmante y el compromiso de resolución de los posibles conflictos por medio de métodos pacíficos, señala una serie de referencias que fundamentan la trayectoria de la Comunidad, a través del principio de subsidiariedad y del desarrollo de políticas con efectos sobre el territorio¹⁴².

¹⁴¹ Al margen de la CEE se creó la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), a través del tratado de Estocolmo de 1959, por el que Gran Bretaña, que se había mantenido al margen de la construcción europea, situaba entorno a sí a Austria, Alemania, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza. Sin embargo, en enero de 1972, se unió a la CEE junto con Dinamarca e Irlanda, con la firma del Acta de adhesión correspondiente. Grecia se adhirió en 1981, España y Portugal en 1986, y Finlandia, Austria y Suecia, en 1995. Otros países, como Chipre y Malta, así como países de Europa Central y Oriental, se encuentran actualmente en fase de negociación para formalizar su entrada en la Unión Europea. <http://www.economia.gob.mx/work/secciones/368/imagenes/55.pdf>.

¹⁴² Se aprecia en los objetivos del texto finlandés una referencia a las actuaciones comunitarias orientadas, en lo que al ámbito de la responsabilidad de su ejecución se refiere, desde lo más concreto a lo más general, de abajo a arriba, esto es, el fundamento del principio de subsidiariedad, que surge como consecuencia del fortalecimiento de la Comunidad europea: “*Considerando que su potencial económico y sus recursos naturales permiten, mediante esfuerzos comunes, una cooperación a largo plazo para ejecutar, en el orden regional y subregional inclusive, proyectos de interés común de gran importancia, y que éstos pueden contribuir a acelerar el desarrollo económico de los países que en ellos participe*”, así como el fomento de políticas sectoriales que forman parte de la ordenación del territorio: Desarrollo de redes de carreteras y cooperación a fin de establecer una red racional de navegación en Europa y expresando su voluntad de favorecer el desarrollo de los transportes terrestres internacionales de pasajeros y mercancías, así como de las posibilidades de participación apropiada a dichos transportes a base de ventajas recíprocas; 2) intercambios de energía eléctrica dentro de Europa con objeto de lograr el aprovechamiento más racional posible de la capacidad de las centrales de energía eléctrica; y 3) política de medio ambiente desarrollada en todas sus esferas: lucha contra la contaminación atmosférica, recursos hidráulicos y utilización de aguas, protección del medio marino, aprovechamiento de tierras y suelos, conservación de la naturaleza y reservas naturales, asentamientos humanos, vigilancia y evaluación de los cambios en el medio ambiente –clima, paisaje, etc. Finalmente, el texto del Acta reconoce el desarrollo de cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación

Por otro lado, en el ámbito comunitario, se produjo la institucionalización, a través de la creación en 1975, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), de lo que ya venía realizándose desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, esto es, la corrección de los desequilibrios de los Estados miembros de la Comunidad, así como la paulatina toma de la conciencia de la importancia de la protección del medio ambiente y la necesidad del desarrollo de medidas normativas a tal efecto.

Por eso, el accidente producido en 1976 en una planta química situada en *Seveso*, Italia, desencadenó la reacción de las instituciones europeas en tal sentido, traduciéndose en la adopción de una serie de Directivas dirigidas a la prevención de ese tipo de sucesos, y lo que es más importante, en la toma de conciencia de la importancia de la correcta ubicación de las industrias en las ciudades, así como la necesidad de plasmar en el Tratado lo que ya venía siendo una realidad desde comienzos de los setenta gracias al Primer Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, esto es, la urgente regulación normativa de la protección del medio ambiente en la Comunidad Europea¹⁴³.

en la región del Mediterráneo: reconocimiento de la existencia de una entidad común entre un grupo de Estados, los mediterráneos, dentro de un programa específico y, por tanto, un paso previo para el desarrollo de programas de cooperación. En todo caso queda patente en el texto que el medio ambiente abarca un gran número de políticas que afectan de uno u otro modo al territorio: aprovechamiento de tierras y suelos, esto es, la determinación del uso del suelo para cultivos o para asentamientos humanos. Éstos, por otro lado, están influidos por el flujo migratorio que viene facilitado, por un lado, dentro de la Unión Europea, por la apertura de fronteras y el pasaporte único; y por otro, fuera de ésta, por el crecimiento económico y el consecuente aumento de oferta de empleo, de países no tan prósperos. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE ESPAÑA. "Conferencia sobre la seguridad y la cooperación en Europa. Acta Final. Helsinki, 1975". Págs. 31-32.

¹⁴³ Desde el aumento de la industria tras la Segunda Guerra Mundial los accidentes relacionados con sustancias peligrosas incrementaron significativamente. En Europa, uno de los mayores accidentes, el producido en Seveso, llevó al desarrollo de legislación relativa a la prevención y el control de esas sustancias. En este sentido, en 1982, el Consejo elaboró la directiva 82/501/CE, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales (también llamada Directiva Seveso, DOCE nº L 230, de 5/8/82), si bien ha sufrido modificaciones posteriores, dando lugar a la adopción de la Directiva 96/82/CE, de 9/12/1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (Directiva Seveso II, DOCE nº L 10, de 14/1/97). Además, un aspecto importante que agravó las consecuencias del accidente se debió a la proximidad de las instalaciones a zonas habitadas. La intención de la Directiva Seveso II era doble: 1) prevención de los accidentes relativos a sustancias peligrosas, y, como no siempre son evitables,; 2) limitación de sus graves consecuencias sobre la población y el medio ambiente. En este último sentido, se obliga a los Estados miembros a controlar los lugares de emplazamiento de las nuevas industrias, así como aquellos lugares cercanos a las mismas frecuentados por el público o los lugares de residencia, y a modificar, en su caso, las ya existentes que incumplan la nueva normativa.

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Y más aún, el Acta Única Europea (AUE), firmada en 1986 para su entrada en vigor en 1987 -que constituyó la primera revisión sustancial del Tratado de la CEE desde 1957 y que otorgó a la Comunidad Europea un carácter más político-, incluyó provisiones importantes, tanto políticas como institucionales, entre las que destacan, además de una serie de temas monetarios y de política industrial y tecnológica, que lograron medidas adicionales de cohesión económica y social a través de lo que se denominó “paquete Delors” de 1988, un nuevo Título VII, sobre Medio Ambiente (arts. 130R, 130S, y 130T). Entre las medidas atribuidas por el Tratado a la Comunidad en dicha materia, el Tratado de Maastricht de 1992, incluyó en el Tratado de la Comunidad, las relativas a la *ordenación del territorio y utilización del suelo*, pues las medidas medioambientales tienen como punto de partida los propios recursos naturales, entre ellos, el suelo, cuya protección condiciona, asimismo, los usos a los que éste pudiera ser destinado.

En este momento, además, la unión de las dos Alemanias, marcó profundamente los siguientes acontecimientos producidos en Europa¹⁴⁴, como el gran impulso producido para

<http://www.europa.eu.int/comm/environment/seveso/index.htm>. A mayor abundamiento, los nuevos accidentes producidos en Toulouse (Francia), en Baia Mare (Rumanía) y en Enschede (Países Bajos), en los años 2000 y 2001, así como los resultados de estudios realizados por la Comisión sobre carcinógenos y sustancias peligrosas para el medio ambiente, han dado como resultado una nueva propuesta de modificación de la Directiva Seveso II. La principal novedad de la nueva Directiva, de aplicación en todos los Estados miembros desde febrero de 1999, consiste en la imposición a las industrias de la obligación de la puesta en práctica de sistemas de gestión de la seguridad, comprendida una evaluación detallada de riesgos mediante distintas situaciones de accidentes. El nuevo artículo 12 sobre planificación urbanística de la Directiva Seveso II modificada, tiene por objeto lograr, a largo plazo, la separación de los establecimientos industriales y las zonas habitadas u otras frecuentadas por el público. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 96/82/CE, de 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. Bruselas, 10/12/2001. COM (2001) 624 final. Esta propuesta de modificación de la directiva 96/82/CE ha sido publicada en el DOCE nº C, de 26/3/2002. http://europa.eu.int/eur-lex/es/search/search_lif.html.

¹⁴⁴ En 1953 el Ministro de Economía de la RFA, L. Erhard, señaló que, a pesar del deseo general de reunificación de las dos Alemanias, muchos ciudadanos, incluidos los refugiados del este, conjeturaban que la hipotética fusión implicará una reducción intolerable de la calidad de vida. Sin embargo, cuando la unión se llevó a cabo en 1990, se hizo bajo los auspicios más favorables que podían pensarse. Los planes anteriores habían considerado un proceso lento y gradual, sin embargo, la RDA simplemente fue absorbida siendo transferida al este el conjunto del sistema legal y regulatorio germano occidental. La unificación fue inevitable poco después de la caída del muro de Berlín, pues ya en enero de 1990 pasaban al oeste los ciudadanos germano orientales a una tasa de 2.000 por día, lo que dio lugar a la llamada crisis de enero que llevó, a finales del mes, a adelantar las elecciones parlamentarias. A principios de febrero, 63.000 alemanes

la elaboración de un nuevo Tratado. De esta manera, se produjo una reactivación de la construcción comunitaria mediante la realización de un gran mercado interior en el transcurso de un período de tiempo que finalizaría en 1992, con la firma, en Maastricht, del Tratado de la Unión Europea, consiguiendo superar el objetivo económico de la Comunidad y afirmando, de manera explícita, la vocación política de la Unión Europea¹⁴⁵.

El Tratado de Amsterdam, firmado en octubre de 1997, pero que entró en vigor en 1999, modificó el Tratado de la Unión Europea y los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, así como determinados actos conexos, para dar respuesta a aquellas cuestiones que, a pesar de todos los esfuerzos realizados por parte de los Organismos comunitarios y de los propios Estados miembros, aún quedaban pendientes, como las de la eficacia y el carácter democrático de las instituciones europeas, o las responsabilidades internacionales de la Unión. Además, el Tratado incluyó, entre otras cosas, la referencia específica al *desarrollo sostenible* dentro de los objetivos de la Comunidad, lo que supuso, tal y como veremos más adelante, un replanteamiento de las políticas sectoriales con impacto sobre el territorio en esa dirección.

Por otro lado, este Tratado de 1997¹⁴⁶ supone –hasta ahora– la culminación de un importante proceso de integración-cohesión, de hoy casi ya la totalidad de los países de Europa, iniciado hace ya casi medio siglo, con la intención de dar solución a muchos de sus problemas. Resulta sorprendente observar el impulso que supuso, de cara a la construcción europea, el inmenso esfuerzo de entendimiento recíproco realizado por los Estados de Europa, pues hacía tan solo medio siglo que habían tenido una posición de enfrentamiento,

del este habían abandonado sus hogares de origen para instalarse en la parte occidental, frente a los 344.000 que lo hicieron durante todo 1989, y la cifra siguió creciendo. AHIJADO QUINTILLÁN, M. *op.cit.* Pags. 245 y ss.

¹⁴⁵ Según Delors, el Acta Única significaría también realizar el gran mercado interior sin fronteras, reforzar la cohesión económica y social y llevar a cabo acciones en cuestiones de medio ambiente. AHIJADO QUINTILLÁN, M. *op.cit.* Pag. 236.

¹⁴⁶ Con el Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, se modificaron los Tratados de la Unión Europea y los constitutivos de las Comunidades Europeas, así como determinados Actos conexos.

llevándoles a una situación de ruina económica y caos social. La Europa de hoy, sin embargo, cincuenta años después, es una unión de Estados reconciliados, en los que no existen las fronteras, que tienen una moneda propia, con bandera e himno común, y un marco institucional único. Sin embargo, aún quedaba mucho por hacer¹⁴⁷. Hoy parece que la incorporación de los países del Este y del norte de África está cada vez más cerca, convirtiendo en realidad un sueño que quizá ni el mismo Jean Monnet habría imaginado.

Finalmente, el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001, ha modificado, nuevamente, los mismos Textos normativos ya modificados por el Tratado de Ámsterdam, incluyendo el Título relativo al medio ambiente. Este nuevo Tratado entrará en vigor (tras su publicación en el Diario Oficial de las comunidades Europeas con fecha 10 de marzo de 2001), tal y como se indica en el artículo 12 de sus disposiciones transitorias y finales, *“el primer día del segundo mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad”*, lo que aún está pendiente de ser completado.

2.4) TRASLACIÓN DE LAS ZONAS TRANSFRONTERIZAS: AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA EL ESTE

Nuevos países llaman a las puertas de la Unión europea. La caída del Muro de Berlín, y la consiguiente reconversión de los países comunistas del este y centro de Europa¹⁴⁸ en

¹⁴⁷ En palabras del propio Jean Monnet, padre de la Europa unida, a propósito del vigésimo aniversario del primer paso dado hacia la creación de lo que hoy entendemos por Unión europea: *“Muy cerca de nosotros, al otro lado del muro, los grandes desfiles militares de los alemanes del Este contrastaban con la atmósfera de nuestro grupo orientado hacia el futuro”*. CANTO RUBIO, J. *“La Unión Europea. Roma-Amsterdam”* Amará Ed. Salamanca, 1997. Pag. 33.

¹⁴⁸ El término “Europa del Este” cobra sentido durante los cuarenta años de “Guerra Fría”, como el conjunto de países –Polonia, Alemania Oriental, Checoslovaquia, Hungría, Rumanía y Bulgaria- alineados en bloque en torno a la URSS y organizados según el modelo socialista de tipo soviético impuesto por Moscú desde 1945. PÉREZ SÁNCHEZ, G.A. *Los países del este de Europa después de las revoluciones de 1989: el camino hacia la Unión Europea*. Revista de Estudios Europeo, nº 13. Mayo-agosto 1996. Pags. 93-99. En

realidad los países que componen la llamada “Europa del Este” pertenecen a muy distintas agrupaciones subregionales: el norte de Polonia es, como los países nórdicos, una nación báltica; el sur de Polonia, Checoslovaquia, Hungría y el norte de Rumanía y Yugoslavia forman parte de la *Mittle Europa* o Europa Central, que engloba también a Austria y Alemania; Rumanía, Bulgaria y Yugoslavia son –junto con Turquía, Grecia y Albania– parte de la Europa balcánica. La Unión soviética europea, es decir, la que se extiende hasta los Urales, puede considerarse –con muchos matices– la verdadera Europa Oriental. Existen, en todo caso, muchas más de dos Europas: desde un punto de vista geográfico, está la Europa nórdica, la meridional, la insular, la central, la oriental, la balcánica, la mediterránea, etc. Desde el ángulo étnico, están la anglosajona, la latina, la eslava, la germánica, la caucásica, la escandinava, la ibérica, la otomana. Desde el prisma religioso se encuentran la católica, la protestante, la bizantina y la islámica. En lo que a la Europa política se refiere, encontramos cuatro Europas: 1) la Europa occidental, que engloba principalmente a los países comunitarios y a los pertenecientes a la Alianza Atlántica más Irlanda, único Estado comunitario no incorporado a la OTAN; 2) la Europa neutral y no alineada, que incluye el segmento continental que se extiende desde el Norte al Sur, entre los dos bloques militares, es decir, Suiza y Yugoslavia, y los que se han adherido posteriormente, como Liechtenstein, San Marino, Chipre y Malta; 3) la Europa Central y Oriental, en la que se incluyen los países aliados de la URSS en el Pacto de Varsovia; y 4) la Unión Soviética.

FUENTES, J. “La Unidad Europea”. Tecnos. Centro de Estudios de Política Exterior. Madrid, 1991. Pags. 21 y ss. Con el reconocimiento por parte de Checoslovaquia y Polonia de la Unión Soviética, se pusieron los cimientos de lo que se conocería como “comunidad socialista” del Este de Europa, y que se reforzaría después con la entrada en la misma de Hungría, Rumanía y Bulgaria a través de la firma, entre 1945 y 1948, de los tratados de amistad, ayuda mutua y cooperación. Estos años se dividen en tres etapas: 1) 1945-1946: formación de los gobiernos de coalición del tipo de Frente Popular y de instauración de los regímenes de democracia popular, aparentemente respetuosos con las reglas tradicionales democráticas, y de la aplicación de las primeras leyes de reforma agraria y de nacionalización de empresas; 2) 1946-1947: fin de la etapa de ficción democrática e inicio del control absoluto del poder por parte de los partidos comunistas. Profundización de la nacionalización y colectivización de la economía a través de su socialización con el control de todos los sectores productivos; 3) 1948-1949: momento culminante de la transformación revolucionaria comunista en los países del Este. La construcción del socialismo con la puesta en marcha de la planificación centralizada de la economía resultó ya imparable. Con la muerte de Stalin, en 1953, y especialmente tras la celebración del XX Congreso del PCUS, también conocido como el “Congreso de la desestalinización” creyeron los países del Este que había llegado el fin de la opresión estalinista, pero ni el dominio soviético ni las bases del sistema socialista se apagaron hasta finales de los años ochenta, cuando las economías de Europa central y oriental se enfrentaron con la necesidad de transformar muchas cosas al mismo tiempo, y sobre todo, de establecer un marco de referencia para ese cambio. La desintegración del sistema socialista de tipo soviético en Europa del Este se explica por la actuación conjunta de una serie de factores: 1) factores de tipo interno: los partidos comunistas, la disidencia, las Iglesias nacionales y la sociedad civil. En los años ochenta los partidos comunistas se habían debilitado notablemente dando muestras incluso de una notable decadencia, lo que hacía presagiar el final de la época de su dominación. Esto produjo el despertar de la sociedad civil, apoyando la ruptura del orden establecido. Además, las Iglesias nacionales fueron opositoras al sistema comunista, especialmente la Polaca; y 2) factores de tipo externos: la Unión Soviética, la Santa Sede y el mundo occidental desarrollado, que añadidos a la situación de crisis económica existente produjo el derrumbamiento de los regímenes implantados tras la Segunda Guerra Mundial. El papel más importante en esa lucha lo jugó Mijail Gorbachov, como Secretario General del Partido Comunista, alentando la aplicación de una reforma semejante a la puesta en marcha en la URSS en los países del bloque sin interferir en las decisiones que adoptase las naciones del Pacto de Varsovia. Como la URSS, de esta manera, no impedía la libre determinación de los pueblos que la formaban, éstos miraron hacia occidente decidiendo romper su vínculo con el sistema soviético comenzando su transformación hacia regímenes democráticos y economías de mercado. Además, la Santa Sede luchó por la libertad religiosa en los regímenes comunistas. Finalmente, la actitud de Occidente hacia la Europa del Este varió gracias, sobre todo, al auge del neoliberalismo imperante en esa época en aquellos países. PÉREZ SÁNCHEZ, G.A. *op.cit.* Pags. 95 y 96.

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

sociedades con economía de mercado y dotadas de instituciones democráticas, han abierto el proceso en la última década del siglo XX y comienzos del siglo XXI¹⁴⁹.

Los países candidatos se encuentran en un nivel de desarrollo inferior a la media de los países de la Unión Europea¹⁵⁰. Por eso, su incorporación a la Unión Europea, a través del Tratado de Niza, así como su integración económica, política y social en ese nuevo contexto, supone un verdadero reto no sólo para los Estados de nueva incorporación, sino también para la propia organización y funcionamiento de la Unión Europea, pues traerá consigo un aumento de la población total de la Unión de un 28%, y un incremento del territorio de un 34%.

Los países candidatos a la ampliación son trece: Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Rumanía y Turquía¹⁵¹. La mayoría de estos países candidatos son de pequeño tamaño, en términos de

¹⁴⁹ Los responsables de la Comunidad hicieron pública su posición respecto a la nueva situación creada en Europa central y oriental en la reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno celebrada en Estrasburgo los días 8 y 9 de diciembre de 1989, declarando que “*Los pueblos de Europa central y oriental claman cada día con mayor firmeza su voluntad de cambio (...) aspiraciones profundas de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos, justicia social y paz (...) La Comunidad y los Estados que la integran son plenamente conscientes de la responsabilidad común que les atañe en este momento crucial de la historia de Europa. Por ello, están dispuestos a entablar relaciones más estrechas y concretas (...)*”. Por lo tanto, la Comunidad empezó a colaborar en el proceso de transformación que los países del Este habían puesto en marcha. PÉREZ SÁNCHEZ, G.A. *op.cit.* Pag. 96.

¹⁵⁰ Las distancias entre los países pueden medirse por medio de una serie de indicadores: 1) distancia física o geográfica respecto a los puntos neurálgicos económicos, políticos e institucionales de la Unión Europea influyen resulta determinante sólo si va acompañado de una insuficiente red de transportes que los una; y 2) distancia económica, según sea el cumplimiento por parte de los países de los criterios de Maastricht y los PECOB (países de la Europa central, oriental y bálticos) de tipo político, legal e institucional. AHIJADO QUINTILLÁN, M. “Unión Económica y monetaria Europea. La ampliación al Este I. Teoría de la transición, hechos estilizados y el punto de vista comunitario. Pirámide. Madrid, 1999. Pag .54 y ss.

¹⁵¹ Los criterios a favor y en contra de cada uno de los países candidatos pueden resumirse brevemente en lo siguiente: 1) *En lo que al criterio político e institucional se refiere: Bulgaria* cumple los criterios de acceso, aunque se echan en falta mejoras de los mecanismos de lucha contra la corrupción; *Chipre* cumple todos los criterios políticos. La Unión Europea reconoce esfuerzos para acercar posturas entre las dos partes de la isla; . *Eslovaquia* ha avanzado con paso firme y aprueba los criterios de adhesión. Sin embargo, se deben profundizar las medidas legales de protección a las minorías; *Eslovenia* cumple con los criterios de la UE. Quedan pendientes reformas del sistema judicial y de la Administración Pública; *Estonia* ha introducido cambios en la ley que obligaba a la minoría rusa a aprender la lengua oficial, y supera así, de momento, las

población, comparado con los que ya la componen, y generalmente pobres, en términos de especialización productiva¹⁵². El peso de la agricultura en la composición del producto social es, en general, muy elevado todavía, lo que además de crear heterogeneidad, produce diferencias de productividad, de precios y rentas en relación con los países miembros, que pueden provocar un serio problema para muchas de las explotaciones

principales reticencias europeas. Ha mejorado, aunque debe seguir insistiendo, la profesionalización de la carrera judicial; *Hungría*, la protección de los derechos de las minorías (la gitana, en particular) y el defectuoso funcionamiento del Tribunal Supremo son los únicos en este terreno; *Letonia*, cumple los criterios políticos de entrada. Persisten tensiones en la integración de las minorías rusa y de otras nacionalidades y con la Ley de la Lengua, recientemente atenuada, que exige el conocimiento del letón en algunos casos; *Lituania* debe mejorar la administración de Justicia, y la profesionalización y funcionamiento de la carrera judicial; *Malta* cumple sin problemas los criterios europeos. Debe profundizar en la transformación de la administración pública; *Polonia* está en condiciones de ingresar en la UE. Los últimos informes inciden, sin embargo, en la necesidad de continuar las reformas legislativas, especialmente en el ámbito de la lucha contra la corrupción; *República Checa*, la relación entre Gobierno y Parlamento es ahora más efectiva que en el pasado. La transformación de la administración pública, y en particular la de Justicia, aún es necesaria; *Rumanía*, presenta serios problemas de protección de las minorías étnicas. El Gobierno legisla excesivamente en detrimento del Parlamento. A pesar de todo, cumple los criterios mínimos europeos; y *Turquía* está muy lejos de cumplir los criterios europeos. La introducción de reformas democráticas es excesivamente lenta. 2) *En lo que al criterio económico se refiere: Bulgaria*, A pesar de su fuerte crecimiento, el país no está en disposición de competir en el mercado europeo a medio plazo. Mantiene altos niveles de desempleo; *Chipre* reúne las condiciones para competir sin desventajas en el libre mercado de la Unión Europea. La situación en el norte, de soberanía turca, es radicalmente peor; *Eslovaquia*, aunque a medio plazo cumplirá las exigencias que impone el mercado libre europeo, debe continuar el camino de privatizaciones emprendido en el sector bancario, el energético y financiero; *Eslovenia*, los datos macroeconómicos la acercan al mercado libre europeo, aunque su economía depende demasiado del sector público y necesita acometer procesos de privatización; *Estonia*, a pesar del gran esfuerzo de adaptación al mercado libre europeo, debe controlar el déficit público y ajustar el sistema fiscal.; *Hungría*, alta inflación y desequilibrios regionales en cuanto a tasas de desempleo son las asignaturas pendientes en sus cifras macroeconómicas; *Letonia*, la estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales acercan Letonia a la UE. Falta controlar el déficit público y emprender más privatizaciones; *Lituania*, los sistemas fiscal y financiero y el déficit público son cuentas las cuentas pendientes de la economía lituana.; *Malta*, el déficit público es la única amenaza a las aspiraciones maltesas. Aunque sigue siendo alto, las políticas económicas han conseguido controlarlo; *Polonia*, el país con mayor población y nivel de crecimiento reúne, en general, las condiciones económicas fijadas por la UE. Sin embargo, debe encarar aún complicadas reformas en el sector agrícola. Sus tasas de inflación y de desempleo son demasiado altas; *República Checa*, salvo en materias de competitividad y sector financiero, la economía checa está en condiciones de dar el salto al mercado europeo; *Rumanía*, a corto plazo, no cumplirá los criterios macroeconómicos que permitirían su entrada en la UE. El entorno económico del país no invita a la inversión privada; y *Turquía*, ha acelerado el ritmo de las reformas en aquellos aspectos económicos más acuciantes. Sin embargo, no puede competir todavía en el ámbito de un mercado libre. La estabilidad macroeconómica no se avista a medio plazo. <http://www.elpais.es/temas/ue/menua/menua3.html>.

¹⁵² Se puede hacer una distinción entre los países de la Europa central, más interindustriales y homogéneos, al modo de los países miembros de la Unión europea actual, y los de la Europa oriental, a los que se les aplican mejor estas afirmaciones. AHIJADO QUINTILLAN, M. "Historia de la unidad Europea..." *op.cit.* Pag. 295.

realizadas por los países de la zona occidental¹⁵³ y por ende, para la propia PAC, si sigue funcionando de la misma manera.

Las características fundamentales de los países candidatos son:

- a) Diversidad de tamaño de los Estados candidatos: dos grandes, como Polonia y Rumanía, y los demás muy pequeños, como Chipre, Eslovenia y Países Bálticos¹⁵⁴.
- b) Enormes diferencias de densidad de población, situándose ligeramente por debajo de la de la Comunidad actual¹⁵⁵. La distribución de la poblaciones más concentrada que la de los Estados miembros, situándose un 62% en lugares fronterizos. Por eso resulta tan importante la cooperación transfronteriza.
- c) El Producto Interior Bruto *per capita*, que define el nivel de bienestar económico, está muy por debajo de la media de la Unión, y aunque difiere mucho de un Estado candidato a otro, el de mayor nivel de éstos corresponde al de inferior nivel de los Estados miembros¹⁵⁶. Sin embargo, los índices de crecimiento se muestran

¹⁵³ Para las empresas del oeste estos países ofrecen unos mercados muy atractivos para los productos de alto y medio valor añadido no producidos en ellos, así como “estaciones de tránsito” de las mercancías occidentales a los mercados de Rusia y la Comunidad de Estados Independientes (CEI), sin importar su pequeño tamaño. AHIJADO QUINTILLÁN, M. “Historia de la unidad europea...” *op.cit.* Pag. 296.

¹⁵⁴ Superficie de los Estados candidatos: Bulgaria: 111.000 km²; Chipre: 9.250 km²; Eslovaquia: 49.000 km²; Eslovenia: 20.256 km²; Estonia: 45.226 km²; Hungría: 93.000 km²; Letonia: 64.1000 km²; Lituania: 65.300 km²; Polonia: 313.000 km²; República Checa: 78.700 km²; Rumanía: 237.500 km²; y Turquía: 780.580 km². <http://www.elpais.es/temas/ue/menua/>

¹⁵⁵ Densidad de población de los Estados candidatos: Bulgaria: 8,25 mill. hab; Chipre: 748.982 mill. hab; Eslovaquia: 5,4 mill. hab.; Eslovenia: 2 mill. hab.; Estonia: 1,42 mill hab.; Hungría: 10 mill hab.; Letonia: 2,32 mill hab.; Lituania: 3,5 mill hab; Polonia: 38,7 mill hab; República Checa: 10,28 mill hab; Rumanía: 22,39 mill hab; y Turquía: 66,62 mill. hab. <http://www.elpais.es/temas/ue/menua/>

¹⁵⁶ PIB sobre la media europea (datos de 1999): Bulgaria: 22 %; Chipre: 81%; Eslovaquia: 49%; Eslovenia: 71%; Estonia: 36%; Hungría: 51%; Letonia: 27%; Lituania: 29%; Polonia: 37%; República Checa: 59%; Rumanía: 27%; y Turquía: 28%. <http://www.elpais.es/temas/ue/menua/>

relativamente estables, siendo en la mayoría de los casos superiores a los de los Estados miembros.

- d) El empleo ha sufrido una fuerte recesión en el sector industrial y un desarrollo diverso en el agrario, pero en conjunto, los índices de desempleo son elevados¹⁵⁷.
- e) En algunos de los países candidatos ha tenido lugar un espectacular cambio en varios de los aspectos de los transportes característico de sociedades más avanzadas, como el paso de la carretera en perjuicio del ferrocarril, o el incremento del transporte privado en detrimento del público. Sin embargo, todos estos países candidatos tienen infraestructuras obsoletas que deberán renovar.
- f) En todos estos países existen una serie de obstáculos que dificultan su progreso, como la escasez de recursos financieros o la baja rentabilidad del capital invertido, sobre todo en infraestructuras de transporte por carretera.
- g) En lo que al medio ambiente se refiere, la situación es más confusa, pues aunque existe una relativa integridad ecológica de grandes partes de sus territorios, se producen fuertes presiones sobre éstos por la gran contaminación producida por la falta de exigencias en materia de medio ambiente.

Tras los dramáticos cambios históricos producidos en los países del Este durante el siglo XX y a partir de la caída del Muro de Berlín en 1989, la Comisión Europea comenzó una serie de negociaciones dirigidas a la integración en la Unión de aquellos países que, perteneciendo a Europa, respetaran una serie de criterios políticos, económicos y jurídicos.

¹⁵⁷ Tasa de desempleo de los Estados candidatos (datos de 1999): Bulgaria: 17 %; Chipre: 3,6 %; Eslovaquia: 16,2 %; Eslovenia: 7,6 %; Estonia: 12,3 %.; Hungría: 7%; Letonia: 14,5%; Lituania: 14,1%; Polonia: 15,3%; República Checa: 8,7%; Rumanía: 6,8%; y Turquía: 7,6%. <http://www.elpais.es/temas/ue/menua/>

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

En este sentido, en el Consejo Europeo de *Copenhague*, de 21 y 22 de junio de 1993, se acordó que aquellos países de Europa central y oriental con los que la Comunidad ha celebrado o piensa celebrar acuerdos europeos (países asociados) que lo deseen, podrían convertirse en miembros de la Unión Europea, cuando puedan asumir las condiciones económicas y políticas requeridas según los criterios generales para la aceptación de países candidatos: la adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión¹⁵⁸.

En 1994 se adoptó por el Consejo de Europa en su Cumbre de *Essen*, celebrada durante los días 9 y 10 de diciembre, una *estrategia* para seguir aproximando dichos países a la Unión Europea, tomando en consideración las necesidades de cada uno de ellos, y cuyo elemento esencial está constituido por la preparación de los Estados asociados para su integración en el Mercado Interior de la Unión¹⁵⁹. Así, si en el Consejo Europeo de *Copenhague* se abrió la posibilidad a la ampliación de la Unión, en el de *Essen* se dio luz verde a la aplicación efectiva de toda una estrategia de preadhesión.

¹⁵⁸ http://www.europarl.eu.int/enlargement/ec/pdf/cop_es.pdf.

¹⁵⁹ Esta estrategia será apoyada por la aplicación de políticas para impulsar la integración gracias al desarrollo de infraestructuras, incluida la ampliación de las redes de transporte transeuropeas; la cooperación interregional entre los países del centro y el este de Europa; la cooperación medioambiental; la cooperación en el campo de la política exterior y de defensa común; y la cooperación en los campos de asuntos judiciales e interiores, cultura, educación y formación profesional. COMISIÓN EUROPEA. *PHARE Informe anual de 1994*. Bruselas, 20-7-1995. Com (95) 366 final. Pag. 7. Dicha integración recibirá el apoyo del programa PHARE de la Unión, que se desarrollará en forma indicativa para convertirlo en un mejor instrumento financiero a medio plazo, con mayores posibilidades de impulsar el desarrollo de infraestructuras y la cooperación interregional. CONSEJO EUROPEO. Reunión de 9 y 10 de diciembre de 1994 en Essen. Conclusiones de la Presidencia. <http://ue.eu.int/es/info/eurocouncil/>.

En *Cannes*, en 1995, se acordó iniciar negociaciones con Chipre y Malta¹⁶⁰, y se acogió favorablemente el acercamiento a Turquía¹⁶¹, y en la Cumbre de *Madrid*, celebrada durante los días 15 y 16 de diciembre de 1995, se reafirmó el citado compromiso, indicándose, además, que la ampliación o alargamiento al Este era tanto una necesidad política como una oportunidad histórica para Europa¹⁶².

Tras la presentación de las candidaturas de Hungría y Polonia (1994), Rumanía, Eslovaquia, Letonia, Estonia, Lituania, Bulgaria (1995), República Checa y Eslovenia (1996), tuvo lugar el Consejo Europeo de *Luxemburgo*, de 12 y 13 de diciembre de 1997, durante el cual se tomaron las decisiones necesarias para iniciar el proceso de ampliación en su conjunto, colocando a los Estados candidatos en situación de adherirse a la Unión y preparando a la propia Unión para que pueda ampliarse en buenas condiciones. Además, en este Consejo, se decidió crear una *Conferencia Europea*¹⁶³ que reuniera a todos los Estados

¹⁶⁰ Además de los países del Este, muchos otros son los que desean integrarse en la Unión Europea, incluso alguno que está fuera del espacio continental europeo, como por ejemplo Suiza, Noruega, Malta, Chipre, Turquía e incluso Marruecos. BARÓN CRESPO, E. *Expectativas y dificultades del proceso de la Unión Europea*. Europa en el horizonte del S.XXI. Jornadas culturales. Febrero de 1993. Universitat Jaume I. Fundació Caixa Castelló. Pag.123.

¹⁶¹ CONSEJO EUROPEO. Reunión de 26 y 27 de junio de 1995, en Cannes. Conclusiones de la Presidencia. Pag. 5. <http://ue.eu.int/es/info/eurocouncil/>.

¹⁶² “(...) Asegurando la estabilidad y la seguridad del Continente, ofrecerá, no sólo a los Estados candidatos, sino igualmente a los actuales miembros de la Unión, nuevas perspectivas de crecimiento económico y bienestar general. La ampliación debe servir para reforzar la construcción europea dentro del respeto del acervo comunitario que incluye las políticas comunes (...)”. CONSEJO EUROPEO. Reunión de 15 y 16 de diciembre de 1995, en Madrid. Conclusiones de la Presidencia. Pag. 11. <http://ue.eu.int/es/info/eurocouncil/>.

¹⁶³ Los miembros de la Conferencia deberán compartir un compromiso mutuo a favor de la paz, la seguridad y las relaciones de buena vecindad, el respeto de la soberanía, los principios en los que se funda la Unión Europea, la integridad y la inviolabilidad de las fronteras exteriores y los principios del Derecho internacional, así como un compromiso a favor de la solución de las controversias territoriales por medios pacíficos, en particular recurriendo a la jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia de La Haya. Se invitará a participar en dicha Conferencia a los Estados que suscriban dichos principios, respeten el derecho a acceder a la Unión Europea de cualquier Estado europeo que cumpla los criterios establecidos, y compartan el compromiso de la Unión de construir una Europa liberada de las divisiones y de las dificultades del pasado. Asimismo, se invita a participar en dicha Conferencia a los Estados que acepten los criterios y suscriban estos principios, y de momento, está dirigida a Chipre, a los Estados candidatos de Europa central y oriental y a Turquía. En todo caso, la Conferencia Europea será un foro multilateral de consulta política que tendrá por objeto tratar las cuestiones de interés general para los participantes con el fin de desarrollar e intensificar su cooperación en materia de política exterior y de seguridad, de justicia y asuntos de interior y en otros ámbitos

miembros de la Unión Europea, y a los Estados europeos que quieran adherirse a la Unión y que compartan con ella sus valores y objetivos.

En el Consejo Europeo de *Berlín*, celebrado los días 24 y 25 de marzo de 1999, se llegó a un acuerdo global sobre el paquete de reformas planteadas en la *Agenda 2000*, logrando el compromiso de todos los Estados miembros para dotar a la Unión de políticas más eficaces y de los recursos financieros necesarios para llevarlas a cabo con ánimo de solidaridad, garantizando, al mismo tiempo, un rigor presupuestario en la Unión semejante al de las quince naciones que la componen actualmente¹⁶⁴.

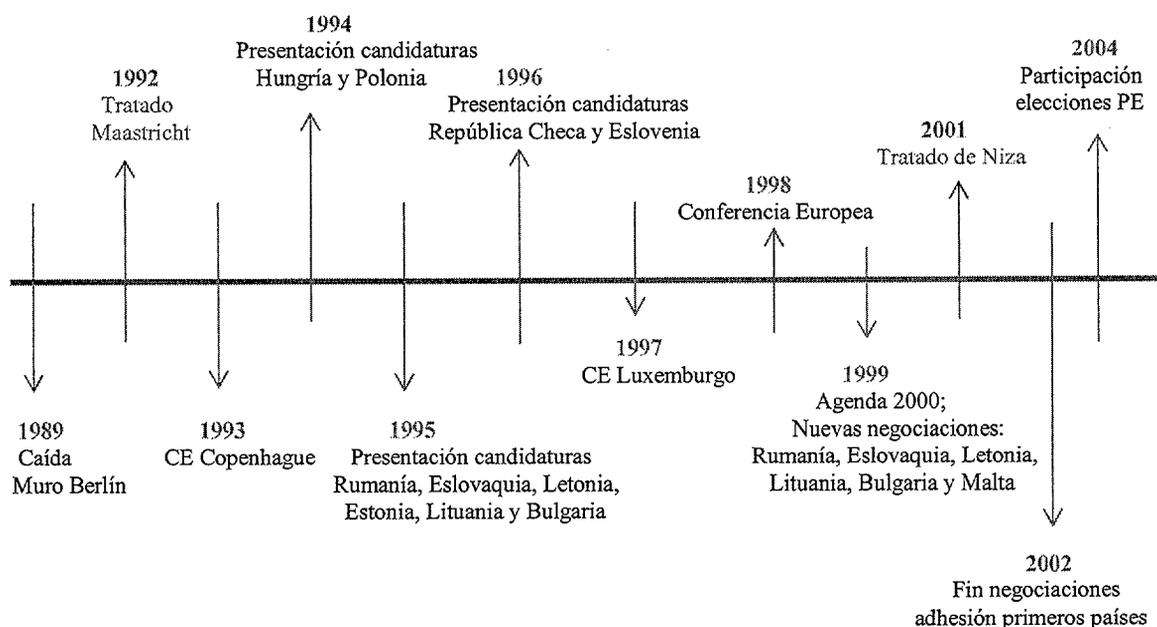
Durante el Consejo Europeo de *Helsinki*, celebrado los días 10 y 11 de diciembre de 1999, se aprobó la recomendación de la Comisión para la apertura de las negociaciones sobre la adhesión de Rumanía, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Bulgaria y Malta (cuyo proceso de integración permanecía congelado desde que lo solicitó en 1990), y se reafirmaron las ya emprendidas con Chipre, Hungría, Polonia, Estonia, República Checa y Eslovenia¹⁶⁵.

de interés común, en particular en materia económica y de cooperación regional. Consejo Europeo de Luxemburgo, de 12 y 13 diciembre de 1997. Conclusiones de la Presidencia. http://www.europarl.eu.int/enlargement/ec/pdf/lux_es.pdf. La Conferencia sólo se reúne a dos niveles: el de los Jefes de Estado y de Gobierno y el de los ministros de Asuntos Exteriores, y la preside el Estado miembro que ejerce la Presidencia del Consejo. A invitación de la Presidencia, la Conferencia se convoca una vez al año y está integrada por los Jefes de Estado o de Gobierno, el Presidente de la Comisión y los ministros de Asuntos Exteriores. http://www.europarl.eu.int/enlargement/briefings/18a1_es.htm.

¹⁶⁴ El proceso de reformas de la *Agenda 2000* trata de modelar la Unión para que la ampliación sea un éxito y, al mismo tiempo, ofrecer mejores perspectivas económicas para la Europa de los ciudadanos. El reto para la Unión Europea es negociar la ampliación con hasta trece países que desean ser miembros, a la vez que los prepara activamente para el momento de la adhesión y se dota de fondos para pagar esos preparativos de “preadhesión”. Resaltando la necesidad de modernizar y reforzar la Unión, la Comisión presentó propuestas en torno a tres retos centrales: 1) actualizar el modelo agrícola europeo; 2) reducir las desigualdades entre regiones en cuanto a riqueza y perspectivas económicas; y 3) respetar las prioridades con un aumento muy modesto de los ingresos presupuestarios hasta el año 2006. Estas reformas se expusieron primero en los documentos “Agenda 2000” publicados por la Comisión en 1997. Tras un profundo debate público en toda Europa, los Jefes de Estado y de Gobierno de los quince aprobaron finalmente las reformas en su reunión de Berlín en marzo de 1999. <http://ue.eu.int/es/info/eurocouncil/>. COMISIÓN EUROPEA. “La Agenda 2000. Fortalecer y ampliar la Unión Europea”. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2000. Pags. 4 y 5.

¹⁶⁵ Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999. Conclusiones de la Presidencia. Puntos 8 y 10. <http://ue.eu.int/es/info/eurocouncil/>.

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



Con la firma del Tratado de Niza, en febrero de 2001, se ha previsto el nuevo reparto de escaños en el Parlamento Europeo, la nueva composición de la Comisión y la nueva definición de la mayoría cualificada en el Consejo, estableciendo únicamente los principios y los métodos de evolución de ese sistema a medida que la Unión se vaya ampliando¹⁶⁶.

Tal y como se declaró en la Cumbre de *Gotemburgo*, celebrada los días 15 y 16 de junio de 2001, el proceso de ampliación de la Unión Europea es ya irreversible, pero también inmediato en algunos casos, y en tal sentido, se esperaba que para finales del año 2002 concluyeran las negociaciones con los países candidatos más preparados, aunque sin

¹⁶⁶ Estos principios y métodos, se hallan recogidos en el Protocolo sobre la ampliación (doc. SN 533/1, p. 71) y en las declaraciones anexas, en particular, la Declaración relativa a la ampliación (doc. SN 533/1, p. 78), en la que se establece la “posición común” que adoptarán los Estados miembros actuales en las negociaciones de adhesión con los países candidatos. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. “Nota a la atención de los miembros de la Comisión. Síntesis del Tratado de Niza”. Bruselas, 18 de enero de 2001. SEC (2001) 99. http://www.europa.eu.in/comm/nice_treaty/summary_es.pdf.

comprometerse en una fechas concretas¹⁶⁷. En todo caso, el objetivo es que estos países candidatos participen, en calidad de miembros, en las elecciones al Parlamento Europeo de 2004.

Se abre, por tanto, un período en el proceso de construcción europea dirigido hacia el apoyo y el desarrollo de una nueva familia de Estados, fundamentalmente a través del programa PHARE, principal instrumento de cooperación financiera y técnica de la Comunidad Europea con los países de Europa Central y Oriental (PECO).

Este programa, creado por la Unión Europea en 1989, es de carácter flexible, concebido para ayudar a los PECO a integrarse en la corriente general del desarrollo europeo, y a establecer relaciones políticas y económicas más sólidas con la Unión Europea. En este sentido, el programa ofrece subvenciones para contribuir a ese proceso de transformación económica y a la consolidación de las nuevas sociedades democráticas, así como para la integración en la Unión de los países que han suscrito los *Acuerdos de Europa*¹⁶⁸, con el propósito de que cada país manifieste una evolución irreversible hacia la democracia efectiva y una apertura hacia la economía de mercado, mediante el desarrollo de los siguientes puntos: 1) libre comercio entre ambas partes; 2) cooperación industrial y técnica; 3) asistencia financiera; y 4) creación de foros permanentes para el diálogo a todos los niveles, especialmente el político.

¹⁶⁷ Consejo Europeo de Gotemburgo, de junio de 2001. Conclusiones de la Presidencia. Punto 10. <http://ue.eu.int/es/info/eurocouncil/>.

¹⁶⁸ La firma de los *Acuerdos de Cooperación Comercial y Económica*, en 1988, tenía como finalidad el establecimiento de relaciones comerciales favorables entre la Comunidad Europea y los países candidatos a la adhesión. Como consecuencia de las conclusiones de la reunión de la Presidencia del Consejo Europeo, celebrada en *Dublín*, el 28 de abril de 1990, se firmaron los *Acuerdos de Europa*, también denominados *Acuerdos Especiales de Asociación*, que además de las relaciones comerciales, pretendían una cooperación política, económica y cultural, compartiendo los valores precisos para lograr la integración. Tras la Cumbre de *Copenhague* de 1993, estos Acuerdos se convirtieron en el marco básico a través del cual estos países podían apostar por su pertenencia a la Unión Europea, y el programa PHARE, en el instrumento de financiación para esa ayuda. Finalmente, en 1994, con la Cumbre de *Essen*, la estrategia para la integración se plasmó en un Plan basado en la cooperación. COMISIÓN EUROPEA. Participar en el Programa Phare. Información Phare. Pags. 2 y ss.

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Para la *consolidación* de los países candidatos en el proceso de reforma, el programa se centra tanto en el desarrollo de instituciones dentro de los gobiernos, como en la creación de otras, no gubernamentales, que colaboren en el proceso de transición hacia los sistemas democráticos y de economías de mercado, en la preparación de la nueva legislación, así como en el apoyo a la inversión. Por otro lado, su *integración* en la Unión Europea, se central especialmente en el programa de cooperación transfronteriza, y en la cooperación multi-nacional e interregional.

Especialmente interesantes son los instrumentos de apoyo a la inversión en materia de infraestructuras, así como el programa de cooperación transfronteriza y las estrategias de adhesión en materia de medio ambiente.

El apoyo a la inversión representa aproximadamente un 70% del presupuesto del programa PHARE en los países candidatos, y está destinado a la movilización de las inversiones necesarias para ayudarles a adecuar su industria e infraestructuras básicas a las normas de la CE, centrándose fundamentalmente en el aumento de la coordinación con las instituciones financieras internacionales; y en el desarrollo de nuevos instrumentos de preadhesión, como el ISPA, encargado de financiar la inversión en las principales infraestructuras de transporte y medio ambiente¹⁶⁹; y el SPARD, centrado en las inversiones destinadas a la agricultura y al desarrollo rural¹⁷⁰.

¹⁶⁹ A través del Reglamento (CE) n° 1267/99 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establece un Instrumento Estructural de Preadhesión (DOCE n° L 161, de 26/6/1999), se pretende proporcionar ayudas financieras con el fin de preparar la adhesión a la Unión Europea de los países candidatos de Europa Central y Oriental (PECO), en el ámbito de la cohesión económica y social, en particular, en lo relativo a medio ambiente y transporte. El Reglamento, es una continuación de la Comunicación de la Comisión "Agenda 2000", que pedía reforzar la estrategia de preadhesión para el conjunto de los países candidatos de Europa Central y Oriental. Este esfuerzo implica la creación de una ayuda estructural de mil millones de euros al año para el período 2000-2006, que complementa el programa PHARE y la ayuda al desarrollo agrícola. En materia de medio ambiente, la ayuda financiera se refiere a los proyectos medioambientales que permitan a los países beneficiarios satisfacer las exigencias de la legislación medioambiental comunitaria y de las asociaciones para la adhesión; y en materia de transportes, la contribución del ISPA consiste en una ayuda para los países beneficiarios para infraestructura de transporte que favorezca los medios de desplazamiento duraderos y, en particular, proyectos de interés común sobre la base de los criterios de la Decisión del Consejo n° 1692/96, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transportes y los que permitan a los países beneficiarios ajustarse a los objetivos de las asociaciones para la

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Por otro lado, el objetivo del programa de cooperación transfronteriza es precisamente potenciar la cooperación entre las regiones de Europa para que puedan beneficiarse de los retos y oportunidades inherentes a la integración europea, particularmente en calidad de futuras beneficiarias de los Fondos Estructurales de la Comunidad. En particular, el programa está dirigido a estimular el desarrollo económico en las regiones fronterizas y a favorecer la integración socioeconómica¹⁷¹.

Finalmente, uno de los grandes desafíos en esta nueva etapa, tal y como señala el nuevo instrumento ISPA, es el relativo al mantenimiento de la riqueza natural de los países candidatos, elaborando y aplicando al mismo tiempo un marco económica y

adhesión. Eso incluye la interconexión y la interoperatividad de las redes nacionales, así como con las redes transeuropeas, y el acceso a las mismas. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l60022.htm>.

¹⁷⁰ El Reglamento (CE) n° 1268/99 del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante del período de preadhesión (DOCE n° L 161, de 26/6/1999), constituye una continuación de la Comunicación de la Comisión Agenda 2000” y de las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo, en las que se preveía una ayuda financiera en virtud de los instrumentos de preadhesión estructural y agrícola para los PECO. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l60023.htm>.

¹⁷¹ Para acogerse a esta financiación, los proyectos correspondientes a las fronteras entre la Unión Europea y los países de Europa Central deberán estar relacionados con las medidas financiadas por el programa INTERREG. Por su parte, los proyectos destinados a regiones fronterizas situadas entre los distintos países de Europa Central, deberán tener una clara repercusión transfronteriza, contribuir al desarrollo de las estructuras en dichas regiones fronterizas o facilitar, de forma global, la cooperación entre los países. La comunidad subvencionará proyectos conjuntos entre las regiones fronterizas que puedan acogerse a la financiación y que tengan los siguientes objetivos: 1) estimular la cooperación entre las regiones fronterizas de los distintos países y las regiones adyacentes de sus países vecinos, y 2) ayudar a las zonas fronterizas de Europa Central a paliar problemas específicos de desarrollo, en beneficio de la población local; y potenciar el desarrollo de redes de cooperación a ambos lados de la frontera y la creación de enlaces entre dichas redes y las de la Unión Europea, más amplias. Entre los tipos de actividades que pueden financiarse en el marco de este programa están las siguientes: 1) medidas destinadas a facilitar la libre circulación de las personas, bienes o servicios a través de las fronteras, sin olvidar las cuestiones relativas a la seguridad; 2) medidas orientadas a mejorar las infraestructuras en las áreas fronterizas; 3) medidas de protección del medio ambiente; 4) medidas en favor del desarrollo rural y agrario; 5) medidas en los campos de la energía y el transporte, al objeto de complementar el desarrollo de las Redes Transeuropeas; 6) medidas relacionadas con las políticas comunitarias en materia de justicia e interior; 7) medidas destinadas a impulsar la creación de empresas transfronterizas y la cooperación económica; 8) medidas de apoyo a la inversión y al establecimiento de instrumentos y servicios de asistencia, concretamente de transferencia tecnológica y actividades de comercialización de las PYME; y 9) medidas destinadas a la formación profesional y al empleo. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. “El Programa Phare. Informe Anual de 1998”. Pags. 14 y ss. http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/rpt/2000/com2000_0183es01.pdf.

ambientalmente sostenible. En este sentido, en la Agenda 2000 se propone la elaboración de un plan combinado con una estrategia de ayuda comunitaria reforzada, previa a la adhesión, que tenga como uno de sus objetivos prioritarios, invertir en la adopción del acervo, en materia de medio ambiente, de la Unión Europea¹⁷². Ello conlleva una serie de retos: 1) *de carácter legislativo*, en tanto que todos los países candidatos han de incorporar a su Derecho nacional el acervo en materia de medio ambiente; 2) *de carácter institucional*, para la consolidación de la estructura administrativa necesaria para la gestión medioambiental; y 3) *de política sectorial*. En este último caso, merece una especial mención por su especial conexión con la ordenación del territorio, el control de la contaminación industrial y gestión de riesgos a través de la incorporación de la *Directiva Seveso* para la reducción de los riesgos de accidentes graves en las instalaciones industriales de las regiones de la Unión¹⁷³.

¹⁷² “En asociación con la Unión, antes de la adhesión, se deberán preparar y comenzar a aplicar en todos los países candidatos estrategias nacionales a largo plazo de carácter realiza con miras a una alineación gradual eficaz, en particular para abordar los problemas de la contaminación del agua y del aire. Estas estrategias deberán determinar una serie de áreas y objetivos prioritarios que se habrán de cumplir en el momento de la adhesión, estableciéndose además, un calendario para consolidar la plena aplicación de la legislación comunitaria e incorporando a los Tratados de adhesión las obligaciones subsiguientes. Todas las nuevas inversiones deberán estar en consonancia con el acervo comunitario. Se deberán dedicar importantes recursos financieros internos y externos, sobre todo del sector privado, en apoyo de estas estrategias. La Unión sólo podrá hacer una contribución parcial”. COM (97) 2000, vol. 1. Pag. 65.

¹⁷³ Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y los países candidatos de Europa Central y Oriental sobre las estrategias de adhesión en materia de medio ambiente: Aceptar el reto de la ampliación a los países candidatos de Europa Central y Oriental. COM (98) 294. Pags. 3 y ss. <http://europa.eu.int/comm/environment/docum/98294sm.htm>.

3) NOCIÓN EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Desde su constitución en 1957, las inicialmente *Comunidades Europeas* han mostrado una acentuada vocación de crecimiento, tanto territorial como en lo que a la asunción de competencias se refiere. Durante todo el camino recorrido, desde el acuerdo inicial entre seis países¹⁷⁴, hasta la situación actual de quince Estados miembros¹⁷⁵, de los cuales doce han constituido una unión monetaria, se han salvado múltiples obstáculos, motivados, en parte, por las diferencias económicas y de idiosincrasia existentes no sólo entre dichos Estados miembros, sino también entre las distintas regiones de cada uno de ellos. Estos desequilibrios se producen tanto a escala *supra* como *infraestatal* y dificultan la valoración de la actual Unión Europea como una unidad territorial y económica, situación que se complica más aún con la futura entrada en la Comunidad de nuevos países, todos ellos con niveles de desarrollo socioeconómico inferiores a los de los actuales miembros.

El empeño europeo de establecer las líneas directrices de las políticas nacionales y comunitarias que contribuyan al desarrollo regional equilibrado en la Unión Europea, asegurando un medio ambiente sano y una elevada calidad de vida, han llevado a la necesaria definición de los objetivos generales que deberán orientar las políticas territoriales y de determinación del establecimiento de las actividades humanas en nuestro continente. **Para ello, lo primero es establecer un concepto de ordenación del territorio que sea generalmente aceptado por todos los Estados miembros.**

¹⁷⁴ Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

¹⁷⁵ Tras la unión a los anteriores de Dinamarca, Reino Unido, e Irlanda en 1973, se produjo la anexión de Grecia en 1981, de España y Portugal en 1986 y, finalmente, en 1995, de Suecia, Finlandia y Austria.



La *Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983*¹⁷⁶, constituye el texto fundamental que, por primera vez, ofrece esa definición así como las líneas orientativas de desarrollo de esa política.

3.1) APROXIMACIÓN AL CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. LA CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

A pesar de la evidente actividad de la Comunidad sobre el su territorio, llevada a cabo bien por ella misma, bien a través de los Estados miembros, no existe un concepto único de ordenación del territorio que defina este tipo de actuaciones. Por eso, resulta imprescindible construir una *estrategia territorial supranacional* que nos permita realizar una interpretación uniforme y coherente de la política territorial europea con el fin de lograr el desarrollo sostenible de todas sus regiones, superando el enfoque estrictamente nacional de dicho concepto.

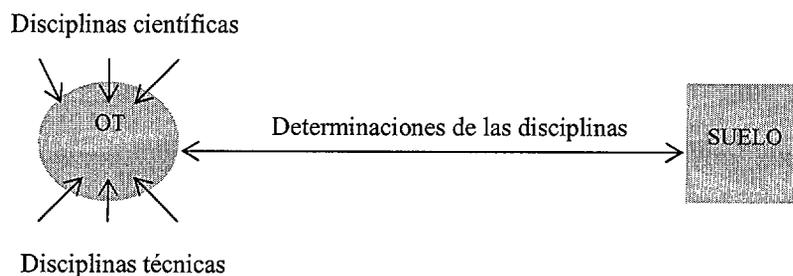
A la construcción de dicha *estrategia* se llega desde diferentes aproximaciones, que pasamos a analizar a continuación:

3.1.1) Aproximación metajurídica

La ordenación del territorio es la plasmación física, sobre el territorio, de una realidad compleja, como expresión de las nuevas formas de asentamiento humano y de aprovechamiento y organización del espacio. En este sentido, la ordenación territorial

¹⁷⁶ CONSEIL DE L'EUROPE. *Charte Européenne de l'Aménagement du Territoire (Charte de Torremolinos)*. Conférence Européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire. Torremolinos, Espagne. 1983. <http://nature.coe.int/french/main/amenagem/torremol.htm>

establece una serie de condicionamientos que deberá cumplir el hombre en su actuación sobre el territorio, sea para prevenir su alteración, sea para condicionar su destino, produciendo, en todo caso, diversos efectos sobre el mismo. Esa intervención del hombre, en tanto que expresión física de la sociedad sobre el territorio, por su importancia, por su influencia sobre todos los aspectos de su vida y sobre el entorno en que ésta se desarrolla, es objeto de estudio por parte de diferentes disciplinas, científicas y técnicas, como el Derecho, la Arquitectura, la Geografía, la Sociología, la Psicología, la Economía, el Arte, etc, desde las que, a su vez, se determina el rumbo del proceso de ordenación del territorio¹⁷⁷.



Debido a su carácter complejo y multidisciplinar, la aproximación al concepto metajurídico de ordenación del territorio necesariamente ha de pasar por una serie de fases que están interrelacionadas entre sí :

¹⁷⁷ Tal y como indica BASSOLS COMA, las vías de acceso al conocimiento del espacio o territorio como algo más que un escenario, han sido múltiples metodológicamente y discontinuas en el tiempo. Esta pluralidad de aportaciones científicas y prácticas profesionales hace difícil su reducción a una disciplina unitaria e integradora que no ha encontrado en los ámbitos universitarios una sede de canonización científica, por lo que se hace necesario admitir que las reflexiones científicas sobre el territorio integran una disciplina científica pluridisciplinar o interdisciplinar. BASSOLS COMA, M. *Transportes y ordenación del territorio*. Revista de Derecho Urbanístico nº 115. Octubre-noviembre-diciembre. Año XXIII. Pag.15.

a) Fase descriptiva, científica o de conocimiento:

Desde sus orígenes, el hombre ha producido acciones que han provocado cambios sustanciales sobre el territorio, como la creación de zonas de cultivo, y que resultaban más importantes a medida que iba dominando su entorno y creando técnicas más sofisticadas de transformación del mismo. Pero para ello, para llegar a dominar su entorno de tal forma que pudiera ser transformado, lo primero que hace el hombre es recabar la mayor información posible sobre el mismo y proceder, a partir de ella, a describirlo.

En este primer momento, el hombre se enfrenta a un territorio virgen, sin explorar, y saca sus primeras conclusiones, que tendrán un carácter fundamentalmente descriptivo.

b) Fase técnica o de toma de decisiones:

Una vez obtenida toda la información, esto es, superada la fase descriptiva o de conocimiento del territorio, el hombre, a partir de un enjuiciamiento crítico de esa información, decide qué puede hacer con él, qué tipo de operación realizará sobre dicho territorio.

De esta manera aparece, en este segundo momento, la necesidad de organización de las ciudades, esto es, el urbanismo, a partir del modelo occidental de desarrollo económico, y más tarde, la ordenación del territorio en su conjunto, abarcando el espacio completo¹⁷⁸, no únicamente el delimitado por las ciudades¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Por eso decía BARDET que el urbanismo se había convertido hoy en un “orbenismo”, extendido al orbe en su conjunto. GARCÍA DE ENTERRÍA, E y PAREJO ALFONSO, L. “Lecciones de Derecho Urbanístico”. Cívitas. Madrid, 1979. pag. 21.

¹⁷⁹ A pesar de que el urbanismo y la ordenación del territorio definen actuaciones diferentes sobre el territorio, ambas disciplinas están necesariamente conectadas. Según RACIONERO, “el territorio del mundo tiene un sistema mundial de ciudades, en cada nación se discierne un sistema nacional de ciudades, en las regiones también, hasta llegar a la unidad territorial menos, la comarca, definida por la áreas de mercado de los

c) Fase política o de actuación:

Por medio de la política¹⁸⁰, entendida como orientación o directriz que rige la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado¹⁸¹, se busca el control del territorio. A través del enfoque político se definen unos objetivos y sobre ellos se

pueblos. Aunque administrativamente existan provincias y municipios, el territorio, tal como se estructura funcionalmente por los sistemas de ciudades, se subdividen continentes, naciones, regiones y comarcas. Estos tres tipos de unidades territoriales, se definen como las áreas de influencia de los sistemas urbanos, nacionales, regionales y comarcales. Por todo esto, la ordenación del territorio es inseparable de la planificación del sistema de ciudades”. RACIONERO, L. “Sistemas de ciudades y ordenación del territorio”. Alianza Editorial. Madrid, 1986. Pag. 39.

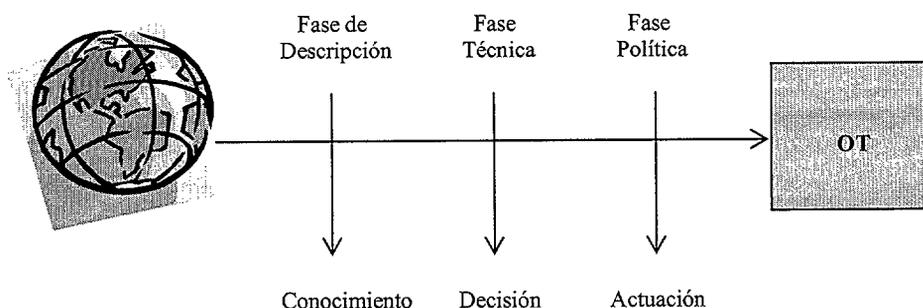
¹⁸⁰ Resulta interesante destacar en este punto, el error terminológico cometido por el Tribunal Constitucional español en sus Sentencias 149/1991, de 4 de julio y 40/1998, de 19 de febrero, que dar lugar a una gran confusión al interpretar las palabras “política” y “técnica” utilizadas por la CEOT para definir el concepto de ordenación del territorio. Según la Sentencia 149/91, “(...) *La ordenación del territorio es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud. La Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada por la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio) el 23 de mayo de 1983, citada por muchos de los recurrentes, la define como «expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad». Esa enorme amplitud de su ámbito propio evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo*”. En este mismo sentido, la sentencia 40/1998 establece que “la competencia sobre ordenación del territorio tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por las distintas Administraciones, incluida la estatal. (...) Como este Tribunal ya señalara en su sentencia 149/1991, en todos aquellos casos en los que la titularidad competencial se establece por referencia a una “política” (v.gr. protección del medio ambiente, protección del usuario, etc.) y no por sectores concreto del ordenamiento o de la actividad pública. Tal competencia no puede ser entendida en términos tales que la sola incardinación del fin perseguido por la norma (o por el acto concreto) en tal política permita desconocer la competencia que a otras instancias corresponde si la misma norma o acto son contemplados desde otras perspectivas”. Por lo tanto, según el Tribunal, la ordenación del territorio pertenece a los títulos competenciales establecidos por referencia a una política y no a un sector concreto del ordenamiento o de la actividad pública. Por ello, se trata no ya tanto, aunque también, de una técnica, sino preferentemente de una política, al tiempo que disciplina científica y técnica administrativa, cuya amplitud se encuentra definida por la CEOT, que la entiende concebida a través de una aproximación interdisciplinar y global, tendente a un desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio. De este modo, el Tribunal está asociando el término “política”, al de competencia de carácter horizontal, y el de “técnica”, a las competencias sectoriales con incidencia sobre el territorio. Sin embargo, lo que la CEOT está queriendo dar a entender calificando la ordenación del territorio como “política y técnica” es que se trata de una materia que fija unos objetivos –política- poniendo una serie de elementos instrumentales al servicio de esos objetivos –técnica- al mismo tiempo. <http://www.tribunalconstitucional.es/>.

¹⁸¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. “Diccionario de la lengua española”. Espasa Calpe. Tomo II. Vigésima segunda edición. Madrid, 2001. Pag. 1796.

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

establecen unas medidas con las que no sólo se consigue una mera descripción del territorio, sino su total organización. Pero la política también es el arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado, y de ahí la necesidad de coordinar los intereses públicos y privados con los mecanismos de coordinación y de concertación por medio, fundamentalmente, de la planificación estratégica¹⁸².

Y el instrumento del que podemos extraer un concepto universalmente válido del término ordenación del territorio es, como ya se ha dicho, la Carta Europea de Ordenación del Territorio (en adelante, CEOT)¹⁸³.



¹⁸² Se entiende por *Planificación*: plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc; y por *Estrategia*: el arte o traza para dirigir un asunto, es este caso, la propia organización del territorio conforme al plan establecido. <http://www.rae.es/>

¹⁸³ CONSEIL DE L'EUROPE. *Charte Européenne de l'Aménagement du Territoire (Charte de Torremolinos)*. Conférence Européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire. Torremolinos, Espagne. 1983. <http://nature.coe.int/french/main/amenagem/torremol1.htm>

3.1.2) *Aproximación jurídica: La Carta Europea de Ordenación del Territorio*

a) *Antecedentes: las Cartas Europeas del Agua, del Suelo, del Patrimonio Arquitectónico y del Litoral*

El propio texto de la CEOT da a entender, en su Prefacio, que aquel se debe a la natural evolución provenientes de las tres cartas anteriores elaboradas por el propio Consejo de Europa¹⁸⁴, todas ellas bajo un mismo deseo: la protección de los recursos naturales y culturales de Europa como la mejor herencia para las futuras generaciones.

- En la primera de ellas, la *Carta Europea del Agua*, de mayo de 1968, se resalta que tratándose de un recurso natural agotable, es imprescindible para toda actividad humana, y por ende, su preservación. Además, el agua no tienen fronteras. El agua es un recurso preciado que necesita una gestión racional siguiendo un plan que concilie a la vez, las necesidades a corto y largo plazo. Una política realista se impone en el campo de los recursos en agua que reclame numerosas normativas en relación a su conservación, regulación y distribución. Por otra parte, el mantenimiento de la calidad y cantidad de agua, exige el desarrollo y perfeccionamiento de técnicas de utilización, reciclaje y depuración de las aguas¹⁸⁵. Se trata de un recurso común que necesita, además, de la cooperación internacional.

¹⁸⁴ Carta Europea del Agua: <http://www.supercable.es/~urso/cartaeu.htm>; Carta Europea de los Suelos, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en la 211th reunión [Resolución (72)19]: <http://edafologia.urg.es/conta/tema10/recursos/cartams.htm>; y Carta Europea de la Herencia Arquitectónica: <http://conventions.coe.int/treaty/EN/Treaties/Html/121.htm>.

¹⁸⁵ Documentación. *Convenios Internacionales para la Protección de los Recursos Naturales*. Documentación Administrativa, nº 190. Madrid, abril-junio, 1981. Servicio General de Publicaciones de la Presidencia de Gobierno. Pag. 576.

- La *Carta Europea de los Suelos*, de mayo de 1972, se refiere al suelo como recurso natural limitado, cuya degradación y desertificación hay que combatir a partir de su utilización más racional. En este sentido, el suelo debe ser objeto de planificación racional, lo que implica que las autoridades competentes no vean sólo los beneficios a corto plazo, sino garantizando igualmente la conservación a largo plazo del suelo acrecentándolo o, al menos, manteniendo su capacidad de producción.

En consecuencia, una verdadera política de conservación se impone en el campo de los recursos del suelo con la adscripción de estructuras administrativas adecuadas, necesariamente centralizadas y bien coordinadas a nivel regional. Una legislación adecuada se impone igualmente, repartiendo racionalmente las diferentes actividades humanas en el marco regional y nacional, controlar las técnicas de utilización de los suelos susceptibles de degradar o contaminar el medio, proteger el suelo contra las agresiones naturales o provocadas por el hombre, y en caso necesario, su restauración¹⁸⁶.

- La *Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico*, de septiembre de 1975, señala la importancia de dejar a las futuras generaciones un sistema de referencia cultural, mejorando el medio rural y urbano y, por tanto, potenciando el desarrollo económico, social y cultural de las regiones y Estados de Europa.
- Finalmente, la *Carta Europea del Litoral*, de octubre de 1981, propone la salvaguardia y la valoración del litoral europeo a través de una acción coordinada de las Instituciones europeas, nacionales, regionales y locales competentes, dirigida hacia la promoción del desarrollo regional a partir de las actividades litorales creadoras de empleo y de ingresos, en el marco del mercado común, así

¹⁸⁶ Documentación. *Convenios Internacionales para la Protección de los Recursos Naturales*. Documentación Administrativa, nº 190. Madrid, abril-junio, 1981. Servicio General de Publicaciones de la Presidencia de Gobierno. Pag. 572.

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

como hacia el aseguramiento de la protección de las zonas costeras frente a los riesgos crecientes de destrucción ecológica y estética, especialmente, conciliando ambas exigencias en el espacio sensible y limitado de las zonas litorales¹⁸⁷.

A partir de lo anterior, la Carta plantea una serie de objetivos en relación con una estrategia global con el fin último de organizar el litoral europeo, permitiendo conciliar las exigencias del desarrollo con los imperativos de protección: 1) *desarrollar una economía litoral competitiva y selectiva*, asegurando la promoción de la población litoral y, por lo tanto, explotando el potencia de actividades originales, mejorando las conexiones entre las zonas litorales y el resto del territorio europeo; 2) *proteger y valorizar la originalidad de cada zona litoral*, tomando conciencia de que los medios litorales son ecosistemas frágiles, cuyas funciones biológicas y culturales, y su originalidad en el modo de vida, han de ser preservados como factor de calidad de vida; 3) organizar el espacio litoral, definiendo planes y esquemas de ordenación para cada zona costera, con una organización en profundidad para el Mar, así como para la tierra, y el respeto a los parajes; 4) *administrar el espacio litoral*, apoyando el esfuerzo de organización en una política global de adquisición de terrenos, en la gestión de los terrenos terrestres y marítimos, de los medios naturales y de sus recursos y sus desperdicios; 5) *prevenir los riesgos*, defendiendo el medio marino frente a la contaminación y el litoral frente a los siniestros naturales mediante el reforzamiento y la rigurosa aplicación de las sanciones por las instituciones europeas; 6) *controlar el turismo*, procurando su compatibilidad con el desarrollo de otras actividades, así como con la protección de las zonas litorales; 7) *informar ampliamente*, especialmente debido tanto a la complejidad como a la particular naturaleza de las zonas litorales; 8) *desarrollar la investigación científica*,

¹⁸⁷ CONFERENCIA DE LAS REGIONES PERIFÉRICAS MARÍTIMAS DE LA COMUNIDAD EUROPEA. "Carta Europea del Litoral. Resumen". Votada por unanimidad en la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de Khania (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. Pag. 1.

logrando la equiparación de la realizada en relación con los medios marinos y litorales respecto de otros, cuyo conocimiento se encuentra mucho más avanzado; 9) *armonizar el Derecho europeo*, tratando de completar y corregir, respectivamente, las lagunas y disparidades del mismo, especialmente en lo que se refiere a las incidencias que ello causa sobre el funcionamiento del Mercado Común; y 10) *desarrollar la cooperación transfronteriza* entre las autoridades del litoral en los diferentes países, para evitar problemas de contaminación¹⁸⁸.

b) Delimitación de la noción de Ordenación del Territorio

La CEOT, adoptada con ocasión de la 6ª sesión de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT)¹⁸⁹, que tuvo lugar el 19 y el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos, España¹⁹⁰, propone una noción de ordenación del territorio

¹⁸⁸ CONFERENCIA DE LAS REGIONES PERIFÉRICAS MARÍTIMAS DE LA COMUNIDAD EUROPEA. "Carta Europea del Litoral. Resumen". Votada por unanimidad en la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de Khania (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. Pags. 2 y 3.

¹⁸⁹ La Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT) viene reuniéndose de manera periódica desde 1970, a raíz de una propuesta del Consejo de Europa en tal sentido en 1968, y está compuesta por los Ministros responsables de la ordenación del territorio de todos los países miembros de ese Consejo de Europa y de una serie de países observadores, así como representantes de organizaciones gubernamentales internacionales interesadas (OCDE, Comisión Europea, Parlamento Europeo, etc). Las reuniones de la CEMAT sirven para intercambiar opiniones sobre problemas de la ordenación del territorio y debatir sobre los objetivos a largo plazo de la política de ordenación del territorio en los países europeos. Los resultados de la CEMAT se formulan en forma de Resoluciones de carácter recomendatorio. Cada CEMAT está dedicada a un tema marco, como por ejemplo: 1973, la CEMAT en la Grande Mitte, que se ocupó de la formulación de los grandes objetivos de una política europea de ordenación del territorio; 1978, en Viena, dedicada a la elaboración de líneas directrices de una política de ordenación del territorio en las áreas rurales de Europa; 1983, en Torremolinos, en la que se adoptó la Carta de Ordenación del Territorio, etc. HILDENBRAND SCHEID, A. "Política de ordenación del territorio en Europa". Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía. Universidad de Sevilla, 1996. pag. 213.

¹⁹⁰ El primer proyecto de Carta Europea de Ordenación del Territorio, preparado por el Comité de Altos Funcionarios tras la petición expresada en la Conferencia de Viena de 1978 con el apoyo de la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa, se remonta a la conferencia de Londres de 1980.

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

como expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad¹⁹¹. Se trata, continúa, de una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como aproximación interdisciplinaria y global tendente al desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio de acuerdo a una concepción directriz.

Con el establecimiento de una noción de ordenación del territorio a partir de diversos puntos de vista, parece claro que la CEOT pretende destacar que no se trata exclusivamente de un término jurídico, como ya se ha visto, sino multidisciplinar¹⁹², lo que supone una gran complejidad a la hora de valorar las consecuencias de su actuación. Y precisamente por ese motivo, por la existencia de una diversidad de disciplinas que fijan su objeto de estudio en la ordenación del territorio, la CEOT la define como *“la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda sociedad”*.

Esto supone, tal y como señala ASIS ROIG, que el concepto de ordenación del territorio formulado en la CEOT se componga de los siguientes elementos fundamentales: 1) *la*

CONSEJO DE EUROPA. Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio. 6ª sesión. Torremolinos (España). Resoluciones Finales. 19-20 de mayo de 1983.

¹⁹¹ Posteriormente a la Carta de Ordenación del Territorio de 1983, se han aprobado, por diversos organismos internacionales, otros textos con relevancia para la ordenación del territorio, como por ejemplo, la Carta Ecológica de las Regiones de Montaña en Europa de 1976, la Carta Europea del Litoral de 1981, y la Carta del Paisaje Mediterráneo de 1993, la Carta Europea del Turismo Sostenible; la Carta de las Ciudades y Villas Europeas Sostenibles (Carta d'Aalborg, de 1994); la Carta de Atenas de 1998, y la Carta Urbana Europea de 1992, entre otras.

¹⁹² Diversos han sido los enfoques dirigidos hacia la actividad de la ordenación del territorio, como por ejemplo, el otorgado por la geografía, por el urbanismo, la ciencia regional, la economía regional, la ciencia administrativa, la sociología espacial, la ecología, etc. Por ello, por tratarse de una materia pluridisciplinaria, no existe una definición oficial jurídicamente vigente del contenido de la expresión “ordenación del territorio” integradora de todos esos enfoques. BASSOLS COMA, M. *Transportes y Ordenación del Territorio*. Revista de Derecho Urbanístico nº 115. Madrid, Octubre-Noviembre-Diciembre, 1989. Pág. 15.

territorialidad (“expresión espacial...de toda sociedad”); y 2) *su complejidad* (“de la política económica, social, cultural y ecológica”)¹⁹³.

De este modo, en tanto que materia metajurídica y multidisciplinar, la ordenación del territorio tiene una primera faceta descriptiva, como ciencia que estudia los efectos que la acción del hombre produce, en su constante actividad de asentamiento sobre el territorio y con la consecuente transformación del mismo. Asimismo, se trata de una política que trae causa de una experiencia de intervención consciente sobre el territorio, que dependerá, en tanto que proceso histórico, de la zona y cultura en la que se desarrolle. Finalmente, la ordenación del territorio es también una técnica o metodología de actuación consistente en la distribución de los usos del territorio y en la coordinación de las competencias que sobre dicho territorio tengan las administraciones correspondientes.

Esa necesidad de coordinación de los distintos agentes le otorga asimismo un carácter *democrático*, pues se trata de un instrumento que procura asegurar la participación de la población y de sus representantes políticos; *global*, por el interés que muestra en asegurar la coordinación de las diferentes políticas sectoriales y de su integración en una única estrategia común; *regional-funcional*, por tener constancia de la existencia de las identidades regionales fundamentadas en unos valores comunes; *prospectivo*, por pretender analizar las tendencias y desarrollos de los fenómenos económicos, ecológicos, sociales, culturales y relacionados con el medio ambiente, a tener en cuenta para su aplicación, así como, finalmente, una *actitud conciliadora*, pues la ordenación del territorio según la CEOT, debe tener en consideración: la existencia de una multitud de decisores individuales e institucionales que influyen en la organización del territorio, el carácter aleatorio de los estudios prospectivos, las tensiones del mercado, las particularidades de los sistemas administrativos, las diversidades de las condiciones socioeconómicas del medio ambiente, etc, que deberán armonizarse de la manera más armoniosa posible. Por eso, la Carta indica

¹⁹³ ASIS ROIG, A. *La Ordenación del Territorio y los Planes que la definen*. Incluido en PAREJO ALFONSO, L. (dir.). “Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid”. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid, Barcelona, 1998. Pags. 135 yss.

que la ordenación del territorio contribuye a una mejor organización del territorio europeo y a la búsqueda de soluciones para los problemas, superando el ámbito nacional, contribuyendo a crear un sentimiento de identidad común.

c) Naturaleza jurídica y contenido de la CEOT

A pesar de la importancia de lo establecido en la CEOT, su contenido no es de obligado cumplimiento para ninguno de los Estados miembros, pues en su negociación no se alcanzó ningún acuerdo sobre cuestiones de política común. Por lo tanto, no se trata de un convenio internacional ni de una norma imperativa, sino de una mera recomendación para que éstos fundamenten sus políticas nacionales sobre la base de los *principios* y *objetivos* en ella establecidos. Tal y como indica la propia Carta, la ordenación del territorio debe poner en consideración la existencia de una multitud de decisores, individuales e institucionales, que afectan a la organización del territorio, al carácter aleatorio de todos los estudios prospectivos, a las restricciones del mercado, a las particularidades de los sistemas administrativos, y a la diversidad de condiciones socio-económicas y del medio ambiente.

Los *principios* establecidos en la Carta son los siguientes:

- 1) *El desarrollo socioeconómico equilibrado a escala regional*: Teniendo en cuenta los procesos económicos que conciernen a Europa en su conjunto, las especificidades regionales y la importancia del papel de los ejes de desarrollo y las redes de comunicación, la ordenación del territorio debe:

— Controlar el crecimiento de las regiones congestionadas o de aquellas que estén atravesando un proceso de evolución demasiado rápido; y

- Apoyar el desarrollo de las regiones más retrasadas, y mantener y mejorar las infraestructuras indispensables para un nuevo resurgir de las regiones en declive o amenazadas por graves problemas de empleo, fundamentalmente por la emigración de mano de obra.
- 2) ***La mejora de la calidad de vida***, favoreciendo las condiciones de vida cotidiana, en lo que a la vivienda, el trabajo, la cultura, el ocio, o incluso, las relaciones en el seno de las comunidades humanas se refiere, y reforzando el bienestar de cada individuo a través de la creación de empleo y de equipamientos económicos, sociales y culturales que respondan a las aspiraciones de la población en su conjunto, y asegurando su utilización óptima, mediante la elección de su localización.
- 3) ***La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente***: Mediante la promoción de estrategias que reduzcan al máximo los conflictos entre la creciente necesidad de recursos naturales y su conservación, la ordenación del territorio pretende asegurar la gestión responsable del entorno natural de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y de las aguas, de los recursos energéticos, de la fauna y de la flora, concediendo una atención particular a la belleza natural y al patrimonio cultural y arquitectónico.
- 4) ***La utilización racional del territorio***, comprensiva de una política del suelo adecuada para la consecución de los pertinentes fines de interés general. Ello supone la correcta localización, organización y desarrollo de grandes complejos urbanos e industriales, la construcción de grandes infraestructuras y la protección de los bosques y de las zonas rurales.

A través del estricto cumplimiento de estos principios, la CEOT propone una serie de **objetivos** fundamentales, cuya puesta en marcha se traduce en:

- 1) ***El aseguramiento de la coordinación entre los distintos sectores:*** Esta labor afecta esencialmente a la organización de la sociedad, a las actividades económicas, de vivienda, de equipamientos y de recursos energéticos, a las redes de transportes, al suministro de agua y a los sistemas de saneamiento de aguas usadas, a los residuos, y a la protección del medio ambiente y de la riqueza de los recursos naturales, históricos y culturales.

- 2) ***La organización de la coordinación y de la cooperación entre los diversos niveles de decisión, así como la distribución equitativa de los recursos financieros:*** Las autoridades competentes en materia de ordenación del territorio que correspondan en cada caso, tienen, asimismo, competencias de decisión y de ejecución sobre los recursos presupuestarios. De este modo, para lograr una coordinación óptima entre los niveles local, regional, nacional y europeo, así como en todo lo que a la cooperación transfronteriza se refiere, las autoridades deberán tener en cuenta las medidas tomadas o previstas en cada nivel territorial, de forma tal que exista una vía de información recíproca establecida de manera regular de la manera siguiente:
 - *A nivel local y regional:* coordinación entre las instancias del mismo nivel sobre sus propios planes de ordenación del territorio;

 - *A nivel nacional:* coordinación entre las diferentes ideas sobre la mejor política de ordenación del territorio provenientes de las regiones pertenecientes a esa nación, así como las del propio Estado;

- *A nivel europeo*: coordinación de las políticas de ordenación del territorio de los diferentes Estados miembros de la Unión Europea con objetivos marcados por el propio Tratado.

d) Eficacia de la CEOT

La realización de los objetivos de ordenación del territorio ha sido esencialmente, y desde sus orígenes, una tarea política a través de la cual se manifiesta una voluntad de integración y de coordinación de carácter interdisciplinar, así como de cooperación entre las autoridades correspondientes. De esta manera, la CEOT supone, a pesar de su falta de imperatividad, una importante muestra de la voluntad de los Estados europeos por dar un paso hacia adelante en lo que a la organización de territorio se refiere, así como, en el ámbito de la Unión Europea, un elemento importante hacia la cooperación entre los Estados miembros en materia de ordenación del territorio¹⁹⁴.

El territorio comienza, así, a no entender de fronteras, sin pretender difuminar con ello las características propias de cada Estado, sino todo lo contrario, pues sobre la base de este respeto, y conociendo, por lo tanto, la existencia de diferencias entre las regiones que forman un todo unido y organizado, los organismos competentes de la Unión Europea actuarán potenciando a las más débiles, para lograr la cohesión del territorio que la compone.

En este sentido, los objetivos de la ordenación del territorio necesitan nuevos criterios de orientación y utilización del progreso técnico conforme a las, asimismo nuevas, y en

¹⁹⁴ En este sentido, la Resolución nº 2 de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio relativa a la CEOT estima, en su punto 5, que dicha Carta “*deberá comenzar una nueva fase de cooperación europea en materia de ordenación del territorio y sobre todo servir de base para los trabajos relativos a la elaboración de una Estrategia Europea de Ordenación del Territorio*”. CONSEJO DE EUROPA. Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio. 6ª sesión. Torremolinos (España). Resoluciones Finales. 19-20 de mayo de 1983.

constante transformación, exigencias económicas y sociales, para ser puestos en práctica en un marco institucional adecuado a estas exigencias. Pero no sólo esto, pues las profundas modificaciones sufridas por las estructuras económicas y sociales de los países de la Unión Europea y de sus relaciones con los demás países del mundo, exigen también una valoración crítica de los principios dirigidos a la organización del espacio para evitar que éstos estén enteramente determinados por los objetivos económicos a corto plazo, sin tener en consideración, en la forma conveniente, los aspectos sociales, culturales y los relativos al medio ambiente.

Por ello, la CEMAT, durante la celebración de su sexta sesión en la que fue adoptada la CEOT, consideró que para que la cooperación entre las diferentes naciones fuera eficaz, debería realizarse previamente un análisis de lo que cada nación, cada región e incluso, cada localidad, entiende por ordenación del territorio, logrando de esta manera, la adopción de una serie de principios comunes dirigidos, en particular, a reducir las disparidades regionales, así como para lograr la mejor utilización y organización del espacio, una más eficaz repartición de actividades, la protección efectiva del medio ambiente y, en general, la mejora de la calidad de vida.

La ordenación del territorio se entiende, por lo tanto, y a partir de la CEOT, como un instrumento de cohesión social fundamental para la evolución de la Unión Europea en el sentido señalado por su Tratado constitutivo, al producir la intensificación de la cooperación internacional y al contribuir con ello al refuerzo de la identidad europea. Pero la CEOT además de instrumento social, actúa como factor de legitimación política de las leyes de los Estados miembros, lo que le otorga una gran fuerza ideológica a pesar de su falta de imperatividad¹⁹⁵.

¹⁹⁵ En este sentido, algunas Comunidades Autónomas españolas han tomado como marco de referencia para elaborar su normativa sobre ordenación del territorio los principios y objetivos establecidos en la CEOT, confirmando de esta manera la voluntad del legislador de darle al texto europeo mayor valor jurídico del que las propias instituciones europeas le han otorgado. Así, la Ley 8/1987, de 1 de abril, de ordenación del territorio de las Islas Baleares (LIB 1987\1183); la Ley 7/1990, de 30 de marzo, de ordenación del territorio de Cantabria (LCTB 1990\20); la Ley 2/1992, de 15 de junio, de ordenación forestal de Andalucía (LAN 1992\150); la Ley 4/1992, de 30 julio, de ordenación y protección del territorio de Murcia (LRM 1992\147);

En este sentido, la noción de ordenación del territorio, y a partir de ésta, los principios y objetivos sobre los que han de fundamentarse las políticas nacionales con efectos sobre el territorio, establecidos en la Carta, suponen un primer e importante paso en la construcción de la *Estrategia Territorial Europea*, para la cual, como veremos más adelante, se ha elaborado un documento de consenso entre los Estados miembros como compromiso para la consecución del desarrollo sostenible y equilibrado del territorio de la Comunidad.

3.2) EL CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO : ¿PUNTO DE PARTIDA PARA EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA COMUNIDAD EUROPEA?

La Comunidad Europea tiene por misión, entre otras cosas, tal y como señala su propio Tratado, la promoción del desarrollo sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, de la mejora de la calidad del medio ambiente, de la elevación del nivel y de la calidad de vida, de la cohesión económica y social y de la solidaridad entre los Estados miembros, mediante la realización de las políticas o acciones comunes que señala el propio Tratado en sus artículo 3 y 4, por lo que la intervención sobre el territorio a escala europea resulta una realidad más que evidente que no es posible obviar.

Pero esta evidencia no sólo se muestra a través de los efectos de las políticas sectoriales. La Carta Europea de Ordenación del Territorio reconoce precisamente como objetivos fundamentales de la ordenación del territorio, que previamente ha definido con la conformidad de todos los Estados firmantes, los mismos que persigue la Comunidad a través de la realización de esas políticas.

la Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de Andalucía (LAN 1994\20); y la Ley 9/1995, de ordenación del territorio, suelo y urbanismo de la Comunidad de Madrid (LCM 1995\120), recientemente derogada por la Ley 9/2001, de 17 de julio.

CAPÍTULO I. CONCEPTO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Y ello no puede ser una mera coincidencia. La Carta Europea de Torremolinos de 1983, en tanto que documento ejemplar del consenso entorno a un concepto europeo de ordenación del territorio, constituye el ejemplo más claro de que la Comunidad Europea no puede por más tiempo obviar la existencia de una ordenación del territorio, al menos en la realización de las políticas sectoriales para las cuales el Tratado le ha otorgado competencia.

A partir de esto, en el siguiente Capítulo se expone de qué manera y en qué medida cada una de estas políticas sectoriales inciden, efectivamente, en el territorio, configurándose, a partir del concepto de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, como elementos mismos de la ordenación del territorio de la Comunidad Europea, cuya efectividad habrá de asegurarse a través de mecanismos de coordinación de todas ellas, evitando la neutralización de sus efectos.