

AREA 2: Territorio

La ordenación del territorio en la Agenda Política Europea

Andreas Hildenbrand Scheid

Geógrafo, Jefe de Servicio de Planificación Regional y Paisaje, Secretaría General de Ordenación del Territorio, Consejería de Obras Públicas y Transportes (Junta de Andalucía); Profesor Asociado en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Universidad de Sevilla.

Resumen

2007 ha supuesto un año con importantes impulsos para una mayor consideración de la dimensión territorial en la agenda política, tanto de la Unión Europea (UE) como de cada uno de sus Estados miembros, que determinarán en los años venideros el desarrollo de la política de ordenación del territorio y de otras políticas públicas con incidencia territorial. Estos impulsos son: 1) la aprobación de la Agenda Territorial Europea (ATE), 2) el inicio del programa ESPON II (2007-2013), 3) el comienzo de la aplicación práctica de la cooperación territorial como uno de los tres grandes objetivos de la política de cohesión de la UE en el período de 2007 a 2013, y 4) la incorporación de la cohesión territorial como objetivo de la UE en el Derecho comunitario primario en el marco del Tratado de Lisboa.

Partiendo de una reflexión inicial sobre los anteriores hechos, el presente trabajo, efectúa un balance de la indudable eficacia práctica que ha tenido la ETE, por un lado, en las políticas de ordenación del territorio en los Estados miembros y, por otro, en el marco de la Iniciativa Comunitaria INTERREG. A continuación, presenta las características esenciales de la ATE, considerando su proceso de elaboración, sus contenidos y su implementación, y ofrece un análisis en cuanto a la continuidad y los cambios que supone este documento respecto a la ETE. No obstante, y sin perjuicio de los éxitos incuestionables a la hora de aplicar la ETE en la política de ordenación del territorio en los Estados miembros y a través de la Iniciativa Comunitaria INTERREG, la ETE ha tenido una consideración insuficiente en la mayoría de las políticas sectoriales con impactos directos sobre el territorio, una deficiencia que afecta tanto a las políticas comunitarias como a las políticas llevadas a cabo en los Estados miembros.

Por ello, el presente trabajo termina con un conjunto de consideraciones críticas finales, en las que se presentan los hechos empíricos que fundamentan la anterior conclusión y se identifican las razones de la situación de “arrinconamiento” de la ordenación del territorio. Esta crítica culmina en varias propuestas sobre posibles líneas de acción para remediarla y crear condiciones favorables para que la ordenación del territorio en general, y especialmente la aplicación de la ATE, figuren en los próximos años como asuntos de mayor prioridad en la agenda política europea.

1. 2007 – un año con importantes impulsos para la ordenación del territorio en la agenda política europea

2007 significa un año en el que se han producido importantes impulsos para una mayor consideración de la dimensión territorial en la agenda política, tanto de la Unión Europea (UE) como de cada uno de sus Estados miembros. Estos impulsos determinarán en los años venideros el desarrollo de la política de ordenación del territorio y de otras políticas públicas con incidencia territorial.

En primer lugar, el 25 de mayo de 2007 en el Consejo informal de los Ministros responsables de la ordenación del territorio celebrado en la ciudad de Leipzig se aprobó, bajo la presidencia alemana del Consejo de la UE, la Agenda Territorial Europea. Este documento contribuye desde la perspectiva territorial a la Estrategia de Lisboa (de 2000, renovación en 2005) centrada en el crecimiento económico y a la Estrategia de Gotemburgo de 2001 dirigida a la sostenibilidad. Por otra parte, toma en consideración los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo, aprobados en el año 2000 en Hannover por la Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio (CEMAT) en el seno del Consejo de Europa. Asimismo, guarda una estrecha relación con la Carta de Leipzig sobre Ciudades Sostenibles, aprobada por el mismo Consejo informal el día 24 de mayo.

La ATE constituye un nuevo hito en las iniciativas a escala de la UE más directamente relacionadas con la ordenación del territorio: la elaboración de visiones estratégicas para el desarrollo del territorio comunitario (*spatial visions*), cuya manifestación más clara, pero no única, ha sido hasta la fecha la Estrategia Territorial Europea (ETE) aprobada en 1999.¹ La ATE da continuidad a los planteamientos de la ETE pero, a su vez, añade varios cambios, pudiéndose destacar su finalidad de poner el capital territorial, es decir, los diversos potenciales de desarrollo existentes en las regiones de la UE, al servicio de la consecución del objetivo de un crecimiento económico sostenible de la UE y de los objetivos de la Estrategia de Lisboa. Establece un marco de referencia para las políticas comunitarias con incidencia territorial y las políticas de ordenación del territorio promovidas en los Estados miembros por los poderes nacionales, locales y sobre todo regionales, que, en la mayoría de los casos, son las instituciones competentes para la realización de estas políticas. Sobre todo, ha de destacarse que la ATE, al igual que la ETE de 1999, no es un instrumento de una política comunitaria anclada en el Derecho comunitario, ya que la UE no tiene competencias en materia de ordenación del territorio, sino es fruto de un consenso político logrado en el marco de los Consejos informales de los Ministros de los Estados miembros responsables en materia de ordenación del territorio.

En segundo lugar, 2007 es el año en que se inicia el programa ESPON II (2007-2013) referido al *European Spatial Planning Observation Network*, la red de cooperación europea que mediante su labor de análisis y prospectiva territorial presta a las instituciones de la UE y a los Estados miembros un apoyo científico a sus políticas. Por ejemplo, en el marco de la política de cohesión de la UE los datos generados por ESPON fundamentan la información territorial de los

¹ Sobre las funciones de visiones (Europa 2000 y 2000+, ETE, ATE), conceptos (ejes de desarrollo, *gateway cities*, desarrollo policéntrico) y metáforas (plátano azul, racimo de uvas, pentágono) de carácter espacial usadas a escala de la UE, puede verse el trabajo de TATZBERGER (2006).

Informes sobre la Cohesión Económica y Social publicados periódicamente por la Comisión, siendo el más reciente el Cuarto Informe presentado en mayo de 2007. Asimismo, los productos de ESPON, indicadores territoriales, escenarios, tipologías, métodos, etc., también pueden tener su utilidad para las decisiones con incidencia territorial de los actores económicos y sociales (*stakeholders*). Sobre la base de las buenas experiencias del programa ESPON I (2002-2006), la ATE recomienda que ESPON II, “en estrecha cooperación con la Comisión Europea, asuma un análisis más en profundidad de los efectos de las políticas de la UE sobre la cohesión territorial, revele las relaciones causa-efecto y desarrollo indicadores operativos para una información habitual sobre materias territoriales.”

En tercer lugar, 2007 supone también el primer año en que comienza a operar en la práctica la cooperación territorial como uno de los tres grandes objetivos de la política de cohesión de la UE durante el período de 2007 a 2013. Tras el acuerdo de los 25 Jefes de Estado y de Gobierno durante la noche del 16 de diciembre de 2005 sobre las Perspectivas Financieras 2007-2013 de la UE, que proporcionó a la Unión un marco presupuestario estable hasta 2013, la política comunitaria de cohesión tiene tres objetivos prioritarios: la convergencia, la competitividad y el empleo y la cooperación territorial. Lo que hasta ahora había sido una simple Iniciativa Comunitaria denominada INTERREG para instrumentar y cofinanciar con fondos comunitarios la cooperación territorial a nivel transfronterizo, transnacional o interregional se ha convertido en uno de los objetivos centrales (el nuevo objetivo 3) de la política comunitaria de cohesión. Esto significa que más que hasta ahora los proyectos de la cooperación territorial han de contribuir a la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa y de la Estrategia de Gotemburgo.

Como se señalará más adelante, INTERREG ha sido a lo largo de sus tres ediciones, y especialmente en lo que respecta a la cooperación transnacional a través de INTERREG III B (2000-2006), un elemento clave y exitoso para la puesta en práctica de actuaciones de ordenación del territorio realizadas en desarrollo de la ETE. En cuanto a la cooperación territorial transnacional, en 2007 casi todos los programas de cooperación han iniciado su andadura con las respectivas convocatorias para solicitar las ayudas financieras de la UE. En el mismo día de mi intervención de hoy, el 22 de noviembre de 2007, se efectuará en Marsella el Seminario de lanzamiento oficial (*kick off*) del Programa Operativo MED para la cooperación transnacional en el Espacio Mediterráneo durante el período 2007-2013.

En cuarto lugar, en 2007 se dio la luz verde para que la cohesión territorial, que de hecho ya operaba, junto a la cohesión económica y social, como una tercera dimensión de la política comunitaria de cohesión, pudiera conseguir un sólido fundamento jurídico a máximo nivel en el Derecho primario de la UE, es decir, dentro del sistema de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y los Tratados posteriores que han venido a completarlos o modificarlos. El Tratado de Lisboa, fruto del pacto alcanzado el 19 de octubre de 2007 en el Consejo Europeo de Lisboa por los Jefes de Estado y de Gobierno, sustituye al fallido Tratado de la Constitución Europea y significa que la cohesión territorial, uno de los elementos novedosos recogidos ya en el proyecto constitucional europeo, se convertirá en uno de los grandes objetivos de la UE. Asimismo, la cohesión

económica, social y territorial pertenecerá a los ámbitos que forman parte de las competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros. De ahí se derivarán, como veremos más adelante, también consecuencias para la futura acción de la UE y de los Estados miembros en materia de ordenación del territorio.

La elaboración de *spatial visions* para el territorio de la UE es el eje de acción desde la escala de la UE más directamente vinculado a la política de ordenación del territorio. Asimismo, los Consejos informales de los Ministros de los Estados miembros responsables en materia de ordenación del territorio hasta la fecha son la vía por la que más esfuerzos se están desarrollando para posicionar mejor en la agenda política de las instancias comunitarias la atención a la dimensión territorial del desarrollo de la UE. Por ello, en el presente trabajo se efectúa primero un balance de la eficacia práctica de la ETE. Este balance se refiere, por un lado, a las políticas de ordenación del territorio promovida por las regiones u otras instancias competentes en España y otros países europeos y, por otro, al desarrollo de la ETE en el marco de la Iniciativa Comunitaria INTERREG. A continuación, se analizarán las características de la ATE, considerando su proceso de elaboración, sus contenidos y su implementación, y destacando, sobre todo, la continuidad y los cambios que supone este documento respecto a la ETE.

2. La Estrategia Territorial Europea (ETE): un documento con eficacia práctica en el ámbito de las políticas de ordenación del territorio

La Estrategia Territorial Europea, fruto del Consejo informal de los Ministros de los Estados miembros responsables en materia de ordenación del territorio celebrado, bajo la presidencia alemana del Consejo de la UE, en la ciudad alemana de Potsdam los días 10 y 11 de mayo de 1999, ha sido un documento importante en varios sentidos.

No sólo ha formulado para el conjunto del territorio europeo objetivos comunes como el objetivo general del desarrollo territorial equilibrado y sostenible y un conjunto de objetivos específicos como el desarrollo urbano policéntrico, el acceso equivalente a las infraestructuras y el conocimiento, la necesidad de una nueva relación entre campo y ciudad y la gestión prudente de la naturaleza y del patrimonio cultural, sino también ha contribuido a generar un lenguaje común entre los políticos y expertos provenientes de distintas culturas de planificación territorial. Además con su aprobación, tras una década de reuniones informales iniciados en 1989 en Nantes, se ha consolidado definitivamente el esfuerzo continuo de los Ministros responsables en materia de ordenación del territorio para formular visiones prospectivas y estratégicas del desarrollo territorial a escala de la UE; un esfuerzo que ha desembocado en el proceso de la Agenda 2007 que culminó en la aprobación de la ATE.

Un aspecto que conviene resaltar es el hecho de que con las reuniones informales se ha implantado un nuevo estilo de cooperación a escala

comunitaria.² En estas reuniones, son los Ministros de los Estados miembros que desde el principio y en deliberación mutua y con la Comisión Europea, que participa en dichas reuniones, han impulsado y determinado con sus criterios el proceso de elaboración de la ETE (y también de la posterior ATE). Se trata por tanto, de un procedimiento muy diferente al que se suele aplicar en las materias en las que la Comisión ostenta la competencia y donde la Comisión ejerce la iniciativa y determina con sus planteamientos iniciales (en forma de Comunicaciones) desde el primer momento el rumbo general del proceso de decisión política, sin perjuicio de que en este proceso los Estados miembros también pueden ejercer su influencia.

La ETE no es Derecho comunitario en sentido estricto sino un documento de consenso político que forma parte del *soft law*, es decir, sus contenidos no tienen un efecto jurídicamente vinculante.³ No obstante, la ETE ha puesto de manifiesto una eficacia práctica incuestionable, como marco de referencia de las políticas de ordenación del territorio en los Estados miembros y en el marco de la política de cohesión de la UE a través de la Iniciativa Comunitaria INTERREG dedicada a la cooperación territorial.

En España, la ETE se ha tenido en cuenta en varias leyes de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas, entre ellas la Ley 4/2004 de Valencia, la Ley 14/2000 de las Islas Baleares, la Ley 1/2001 de Murcia, y la Ley 2/2001 de Cantabria. La Estrategia Territorial de Navarra (ETN) aprobada en 2005 constituye entre los planes o estrategias de ordenación del territorio existentes en España el caso más claro de recepción de la ETE. Su influencia se refleja especialmente en el diagnóstico y en los objetivos y líneas estratégicas de la ETN. Otros ejemplos de la toma en consideración de la ETE en España son las Directrices de Ordenación General y de Ordenación del Turismo de Canarias aprobadas en 2003 y el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) aprobado en 2006.

En el Reino Unido, la ETE ha sido objeto de una de las Orientaciones para la Planificación Territorial (PPG) del Gobierno nacional, la *Planning Policy Guidance Note* nº 11 de 2000, en la que se establece que la ETE ha de tenerse en cuenta en la elaboración de los documentos de la planificación territorial de ámbito subregional, los *Regional Planning Guidance Notes (RPG)*, sustituidos, recientemente, por los *Regional Spatial Strategies (RSS)*. En este sentido, la ETE está presente, por ejemplo, en la *Regional Planning Guidance for the South West* de 2001, en la *Regional Spatial Strategy for Yorkshire and the Humber to 2016* de 2004 y la *Regional Spatial Strategy for the East Midlands* de 2005. Todos estos documentos hacen referencias expresas a la ETE y han diseñado sus contenidos en coherencia con ella. Lo mismo se observa para los casos de Gales (*Planning Policy Wales*, 2002) y Escocia (*National Planning Framework for Scotland*, 2004), regiones que tienen sistemas de planificación territorial diferenciados del sistema inglés. Asimismo, también la Estrategia Territorial para el Gran Londres (*The London Plan. Spatial Development Strategy for Greater London*) aprobada en 2004 hace varias referencias a la ETE y conecta con ella especialmente en lo que respecta al policentrismo.

² Ver SCHMITZ/SELKE Y OTROS (1999: 123).

³ Sobre la ETE y su consideración como *soft law* puede verse PAREJO NAVAJAS (2007).

Alemania ha sido, junto a Holanda y Francia, el país que más ha influido en el diseño de los contenidos de la ETE. No es una casualidad que bajo la presidencia alemana del Consejo de la UE se han producido los grandes avances para la ETE, por un lado, la presentación del primer borrador de la ETE (el documento "Principios para una Política de Ordenación del Territorio Europeo") en el Consejo informal de Leipzig en 1994, que recogía ya en gran parte los contenidos esenciales de la versión definitiva de la ETE,⁴ y, por otro, la aprobación de la ETE en el Consejo informal de Potsdam en 1999. El Marco Orientativo para la Política de Ordenación del Territorio, aprobado en 1993 por la Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (MKRO) de la Federación y de los Länder, que ofrece una estrategia territorial para el conjunto del territorio de Alemania y representa uno de los ejemplos de la utilidad del federalismo cooperativo en materia de ordenación del territorio, tomó en cuenta la visión territorial de la UE entonces disponible, el documento Europa 2000 publicado en 1991 (completado por Europa 2000+ en 1994).

En junio de 2006 la MKRO aprobó un nuevo Marco Orientativo, el documento "Visiones y Estrategias de Acción para el Desarrollo Territorial de Alemania". Este documento concentra sus planteamientos en tres grandes visiones - "Crecimiento e Innovación", "Garantía de los Equipamientos y Servicios" y "Preservación de los Recursos/Desarrollo de los Paisajes Culturales" - y ha sido elaborado en consonancia con la ETE. Pero a su vez, representa la anticipación a nivel nacional de aquellos contenidos que por iniciativa alemana se han integrado en la ATE. Los planes de ordenación del territorio de los Länder a escala regional y subregional han tenido en cuenta la ETE. Además, en algunos sitios ya se están formulando planes que se encuentran en la línea de las prioridades temáticas de la ATE. Uno de estos casos son los Länder de Berlín y Brandeburgo, donde en octubre de 2007 se inició la fase de información pública del nuevo Plan Territorial Conjunto (LEP B-B: *Landesentwicklungsplan*).

La propia ETE asignó para su aplicación un papel importante a la Iniciativa Comunitaria INTERREG destinada a la cooperación territorial, Señaló entre las tres modalidades de dicha cooperación, transfronteriza, transnacional e interregional, especialmente la utilidad de la cooperación transnacional (INTERREG III B), que se refiere a la cooperación de los Estados miembros en nueve grandes espacios geográficos europeos.⁵ Por su parte, las Orientaciones de la Comisión Europea para el desarrollo de INTERREG III publicadas en septiembre de 2004 previeron como uno de los temas prioritarios de la cooperación las recomendaciones de la ETE. Abrieron la posibilidad de obtener ayudas para la elaboración de estrategias operativas de desarrollo territorial a escala transnacional, incluida la cooperación entre ciudades y entre zonas urbanas y rurales, con vistas al fomento de un desarrollo policéntrico y sostenible.

La oferta de INTERREG III para la cooperación transnacional tuvo en todos los Estados miembros una acogida favorable y se pusieron en marcha numerosos

⁴ Ver HILDENBRAND SCHEID (1996a y 1996b).

⁵ 1) Región del Mar del Norte, 2) Zona metropolitana de Europa del Noroeste (NWMA), 2) Sudoeste Europeo/Diagonal continental, 4) Espacio de Europa Central del Adriático, del Danubio y de Europa del Sureste (CADSES), 5) Región del Mar Báltico, 6) Mediterráneo Occidental/Alpes Latinos, 7) Espacio Atlántico, 8) Espacio Alpino y 9) Periferia del Norte.

proyectos de cooperación. INTERREG III B ha tenido resultados positivos, probablemente también porque los diferentes proyectos se dedicaron no tanto a la ordenación del territorio sino primordialmente al desarrollo territorial.⁶ Se han generado múltiples beneficios generales. Entre ellos figuran la creación de efectos sinérgicos, oportunidades de aprendizaje colectivo y de ensayar acciones piloto capaces de dar lugar a posteriores inversiones (sobre todo cuando en estas acciones se practicaba la cooperación pública-privada), así como la contribución a la construcción de Europa “desde abajo” y la adquisición de competencia por las regiones y ciudades en asuntos europeos, lo cual repercute favorablemente en sus posibilidades de desarrollo y su competitividad,

Con las miras puestas en la ETE, INTERREG IIIB ha supuesto la formación de redes de cooperación entre miles de actores y centenares de ciudades y regiones de diferentes países que con sus acciones han contribuido de forma significativa a la puesta en práctica de las prioridades temáticas de la ETE. La atención a estas prioridades muestra una concentración en función de las características, potenciales y problemas existentes en cada uno de los nueve espacios de cooperación. Así, en el Sur de Europa se han realizado especialmente proyectos que se referían a la preservación y gestión de los paisajes culturales. Un ejemplo es el proyecto PAYS.DOC en el Mediterráneo Occidental que liderado por Andalucía se desarrolló en forma de una amplia red de cooperación compuesta por 13 regiones de España, Italia, Francia y Grecia.⁷ En el Espacio Alpino y la Región del Mar Báltico una gran parte de los proyectos llevados a cabo abordaron las infraestructuras de transporte con el objetivo de mejorar de la accesibilidad interna y la articulación con el exterior. A su vez, el Espacio Alpino fue objeto de proyectos para la preservación y el uso sostenible de los recursos naturales y de proyectos en el ámbito de la prevención de riesgos naturales. Por último, en la Región del Mar del Norte y la Zona metropolitana de Europa del Noroeste, que se encuentran en el ámbito de influencia el río Rin, se concentraron muchos proyectos sobre la protección contra inundaciones.

3. La Agenda Territorial Europea (ATE): continuidad y cambios en la visión estratégica para el desarrollo territorial de la UE

La ATE es el resultado del proceso denominado Agenda 2007 que se inició bajo la presidencia holandesa del Consejo de la UE en la reunión ministerial informal celebrada en Róterdam en 2004. En el Consejo informal celebrado en 2005 en Luxemburgo se acordaron nuevas prioridades territoriales como base de las futuras actividades comunes, y la formulación de un informe sobre “el Estado y las Perspectivas Territoriales de la Unión Europea”, alimentado por estudios e indicadores de ESPON, que proporcionó a la ATE su soporte científico. A su vez, se buscó en este proceso de elaboración de la ATE un diálogo a nivel europeo con los agentes económicos y sociales interesados, celebrándose en junio de

⁶ Ver en este sentido BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR-, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2007: 1).

⁷ Los resultados de PAYS.DOC pueden verse en www.paysmed.net.

2006 en Amsterdam una Conferencia de *stakeholders*. En marzo de 2007 se debatió en la Reunión de Directores Generales en Berlín el informe “Estado y Perspectivas Territoriales de la Unión Europea” y, finalmente, el 25 de mayo de 2007 se aprobó en Leipzig el texto definitivo de la ATE. En el Consejo informal de Leipzig, en el que participaron los 27 Estados miembros de la UE, estaban también presentes representantes de un amplio espectro de instituciones y actores: la Comisión Europea, el Parlamento Europeo el Comité de las Regiones, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Europa, la OECD así como redes de la cooperación urbana, regional y científica y varias ONG’s. También habían sido invitados al acto de la aprobación de la ATE los tres candidatos para un futuro ingreso en la UE (Croacia, A.R.Y. de Macedonia y Turquía) así como Suiza, Noruega, Islandia y Rusia, que presidía en este momento la CEMAT.

La ATE, dividida en cuatro capítulos y con el subtítulo “Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas”, marca en su primer capítulo como tarea futura reforzar la cohesión territorial. A tal respecto, señala como objetivos específicos: 1) la promoción de un desarrollo territorial policéntrico de la UE, con objeto de hacer un mejor uso de los recursos disponibles en las regiones europeas, 2) la integración territorial de los lugares donde vive la gente, 3) la contribución a una Europa que sea cultural, social, ambiental y económicamente sostenible, 4) la integración de los Estados miembros más recientes dentro de la política de desarrollo urbano policéntrico, y 5) la solidaridad territorial, asegurando mejores condiciones y calidad de vida con las mismas oportunidades, orientadas hacia los potenciales regionales y locales, con independencia de donde vive la gente, en el área central europea o en la periferia.

En su segundo capítulo la ATE recuerda que existen varios nuevos e importantes desafíos para el territorio europeo: el cambio climático, los retos energéticos, la acelerada integración en la competencia económica global, los impactos de la ampliación de la UE sobre la cohesión, la sobreexplotación de los recursos y la pérdida de biodiversidad y los efectos territoriales de los cambios demográficos.

Ante estos desafíos la ATE insiste en la necesidad de identificar y movilizar los potenciales diversos de las regiones europeas para contribuir al crecimiento económico sostenible y la creación de empleo en la UE. Igualmente, da especial importancia a la aportación que pueden hacer las ciudades y regiones para hacer frente a los desafíos energéticos y del cambio climático. Pero, sobre todo, recuerda que las ciudades y regiones europeas “deben estar firmemente vinculadas a los procesos de gobernanza para la puesta en práctica de la Estrategia de Lisboa así como a los Programas Nacionales de Reforma”. Especialmente, aquí queda patente cual es el mensaje, no único, pero primordial de la ATE: poner el capital territorial de las diferentes áreas de Europa al servicio del cumplimiento de los objetivos de la Estrategia de Lisboa.⁸ Además, la ATE considera que las diferentes políticas de la UE deben considerar más los potenciales locales, regionales y nacionales y los intereses de los agentes implicados, mediante un enfoque estratégico de desarrollo territorial integrado.

⁸ El capital territorial no aparece en el texto de la ATE, pero es un concepto clave en el que se ancla este documento, como pone de manifiesto el hecho de que con una reflexión sobre este concepto se inicia el texto del Informe “Estado y Perspectivas Territoriales de la UE”.

En este contexto, el capítulo tercero de la ATE marca seis prioridades para el desarrollo territorial en la UE:

- 1) El fortalecimiento del desarrollo policéntrico y de la innovación a través de redes de regiones urbanas y ciudades.
- 2) La necesidad de establecer nuevas formas de asociación y gobernanza territorial entre áreas rurales y urbanas.
- 3) La promoción de agrupaciones (clusters) regionales para la competencia e innovación en Europa.
- 4) El fortalecimiento y la extensión de las Redes Transeuropeas.
- 5) La promoción de la gestión transeuropea de riesgos incluyendo los impactos del cambio climático.
- 6) El fortalecimiento de las estructuras ecológicas y los recursos culturales como valor añadido para el desarrollo.

En el cuarto capítulo la ATE señala las acciones para su puesta en práctica, contemplando acciones de las instituciones europeas, acciones para la cooperación entre la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE, acciones para reforzar la cohesión territorial en los Estados miembros de la UE y acciones conjuntas de los Ministros. Para éstas últimas la ATE ofrece un calendario detallado. Este calendario se inicia con el Consejo Informal de Azores, que se celebrará los días 23 y 24 de noviembre de 2007 para deliberar sobre un Primer Programa de Acción de la ATE, y se extiende hasta la presidencia húngara del Consejo de la UE en 2011, año para el que se prevé la revisión de la ATE.

Entre las diferentes acciones considerados en el cuarto capítulo de la ATE pueden destacarse tres: 1) la recomendación de que ESPON efectúe un análisis más en profundidad de los efectos territoriales de las políticas de la UE, 2) el compromiso de los Ministros de facilitar el debate desde el punto de vista territorial sobre los documentos clave de la UE que en los próximos años serán objeto de evaluación intermedia o revisión, y 3) la utilización del nuevo objetivo 3 de la política de cohesión como instrumento para la consolidación de redes europeas de ciudades y regiones y para apoyar nuevos corredores europeos de desarrollo orientados a la innovación.

Comparando la ATE con la ETE, lo primero que se observa es el hecho de que la ATE es un documento muy corto. La razón para ello es que al final del proceso de elaboración de la ATE se consideró conveniente que los ministros aprobasen en Leipzig un texto más corto, ejecutivo y de contenido más político.⁹ De todas formas, a la ATE acompaña como documento más amplio y de carácter técnico el Informe “Estado y Perspectivas Territoriales de la UE”.

La ATE, que opera en un ámbito geográfico mucho más amplio que la ETE, en la Europa de 27 Estados miembros, no significa la sustitución de la misma. De acuerdo con el primer apartado del capítulo tercero de la ATE, los tres objetivos

⁹ Ver ASCASIBAR (2007: 19).

principales de la ETE siguen siendo vigentes. Esta continuidad de la ETE también se manifiesta en las prioridades territoriales de la ATE (desarrollo policéntrico, asociación entre áreas rurales y urbanas, redes transeuropeas, estructuras ecológicas y recursos culturales).

Como prioridades nuevas que aporta la ATE aparecen: el fortalecimiento de la innovación a través de redes de regiones urbanas y ciudades, la promoción de agrupaciones (clusters) regionales para la competencia e innovación en Europa y la promoción de la gestión transeuropea de riesgos, incluyendo los impactos del cambio climático. Entre estas prioridades nuevas dominan las que se refieren al desarrollo económico, lo cual confirma de nuevo que la ATE debe contribuir, esencialmente, al crecimiento económico sostenible y a la consecución de los objetivos de la estrategia de Lisboa.

Al igual que la ETE, la ATE tiene una estrecha relación con las iniciativas a escala europea en materia de desarrollo urbano. Un día antes de la aprobación de la ATE se adoptó la Carta de Leipzig sobre Ciudades Sostenibles a la que la ATE hace una referencia expresa en su texto. En su momento, poco después de la aprobación de la ETE la Comisión Europea aprobó en octubre de 1999 el documento “Marco de Actuación para el Desarrollo Urbano Sostenible” que recogía varias referencias a la ETE.

A diferencia de la ETE, la elaboración de la ATE apostó por una mayor participación de los agentes económicos y sociales en la elaboración de la ATE y, a su vez, refleja una mayor atención a la cuestión de la implementación. Otra diferencia respecto a la ETE se observa en cuanto al tratamiento del paisaje. La ETE señaló para la “gestión creativa de los paisajes culturales” varias líneas de acción. La ATE, sin embargo, contiene sólo una única y escueta referencia a los paisajes culturales en la sexta de sus prioridades para el desarrollo territorial. La ATE en otra parte de su texto conecta con el Consejo de Europa, concretamente con la CEMAT. Por ello, sorprende que en relación al paisaje no se haya efectuado una referencia expresa a la cada vez más importante Convención Europea del Paisaje del Consejo de Europa, adoptada en 2000 y firmada por 37 Estados europeos y ratificado ya por 24.

4. Consideraciones finales

4.1. Superar el “arrinconamiento” actual de la ordenación del territorio en la agenda política europea

No cabe la menor duda de que la ETE ha sido un éxito en lo que se refiere a su aplicación en la política de ordenación del territorio llevado a cabo en los Estados miembros por las regiones u otros poderes competentes y en lo que respecta a su desarrollo a través de la Iniciativa Comunitaria INTERREG. Las experiencias señaladas a lo largo del presente trabajo corroboran esta conclusión.

No obstante, fuera del ámbito de la legislación y planes o estrategias de la propia política de ordenación del territorio la ETE ha tenido poco éxito. Por regla general, ha sido un documento ignorado por las diferentes políticas comunitarias y las políticas sectoriales con impactos directos sobre el territorio llevadas a cabo en los Estados miembros.

La Estrategia de Lisboa, el gran “catequismo” actual de la UE que determina a todas las estrategias y políticas comunitarias, tanto en su versión inicial de 2000 como en su versión renovada lanzada en 2005, no menciona la ETE y tampoco hace ninguna referencia a la cohesión territorial. Igualmente, la Estrategia de la UE para el Desarrollo Sostenible aprobada en 2001 en Gotemburgo no considera la cohesión territorial y no menciona la ETE, aprobada tan solo dos años antes. Por su parte, la normativa y los documentos clave de la UE para las políticas comunitarias en materia de medio ambiente, transporte, redes transeuropeas y desarrollo rural, si bien suelen hacer referencias a la cohesión territorial, como por ejemplo, las Directrices Estratégicas Comunitarias de Desarrollo Rural 2007-2013 y el Libro Blanco “La política europea de transporte cara a 2010: la hora de la verdad” de 2002, sin embargo, no incluyen referencias a la ETE.

Evidentemente, en la normativa y los documentos clave de la política comunitaria de cohesión, la dimensión territorial de la cohesión a lo largo de los años ha recibido una creciente atención, como lo demuestran especialmente los Informes sobre la Cohesión Económica y Social. No obstante, en las Directrices Estratégicas Comunitarias para dicha política (“Política de Cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias 2007-2013”) presentadas el 5 de julio de 2005 por la Comisión y adoptadas por el Consejo el 6 de octubre de 2006, el concepto de la cohesión territorial que se emplea en este texto no recibe una definición capaz de aclarar su significado en el contexto de la política de cohesión. Además, no se hace referencia alguna a una posible estrategia de desarrollo territorial para el conjunto de la UE, lo cual sorprende, teniendo en cuenta que en estas fechas los Ministros responsables de la ordenación del territorio ya estaban trabajando intensamente, con el conocimiento y la participación de la propia Comisión, en el proceso de la Agenda 2007 encaminada a la elaboración de la futura ATE. En suma, la Comisión, tras la aprobación de la ETE, no hizo grandes esfuerzos para impulsar su aplicación o desarrollar una nueva visión territorial estratégica integrada a nivel de la UE, sino ha preferido avanzar lentamente en el camino de la cohesión territorial, considerándola como algo que ya de forma implícita estuviera recogido en la cohesión económica y social.¹⁰

Una de las pocas excepciones en este panorama insatisfactorio ha sido el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, presentada el 25 de julio de 2001 por la Comisión Europea. En el marco de sus propuestas encaminadas a reforzar la

¹⁰ Así la valoración de (FALUDI 2007: 95).

participación en la elaboración y aplicación de las políticas comunitarias el Libro Blanco aboga por una mayor coherencia general de las políticas y señala que se deberá tener en cuenta el impacto territorial de las políticas comunitarias en materia de transporte, energía y medio ambiente, considerando que estas políticas “deben formar un todo coherente”. Asimismo, insiste en la necesidad de que “las decisiones adoptadas a nivel regional o local deberán ser compatibles con un abanico más amplio de principios que cimentarán una ordenación más sostenible y equilibrada del territorio de la Unión”.¹¹ En este contexto, hace una referencia expresa a la ETE como una de las bases para la elaboración de indicadores que permitan detectar los ámbitos en que aún se precisa una mayor coherencia, entendiendo esta elaboración como un elemento del dialogo reforzado de Comisión con los Estados miembros, sus regiones y ciudades.

En lo que se refiere a los Estados miembros y centrándonos aquí en el caso de España, el Programa Nacional de Reformas (PNR) de España del 13 de octubre 2005 efectúa algunas referencias a la cohesión social y territorial. Hace referencias continuas a la Estrategia de Lisboa, que en los PNR tiene su instrumento de implementación en los Estados miembros, sin embargo no menciona la ETE y tampoco la Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la UE, si bien el desarrollo sostenible constituye uno de los hilos conductores de los siete ejes de acción de este programa. El Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte 2005-2020 (PEIT), aprobado por el Gobierno de la Nación en julio de 2005, que regirá a largo plazo las políticas en esta materia, contempla entre sus objetivos generales contribuir a la cohesión social y territorial. A su vez, hace una referencia a la Estrategia de la UE para el Desarrollo Sostenible, pero no menciona la ETE y tampoco la Estrategia de Lisboa. En el texto del Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013 aparecen ni la cohesión territorial ni la ETE, y la ordenación del territorio figura tan sólo una vez en el marco de una frase genérica sobre la política agraria y de desarrollo rural. Por su parte, el borrador de 2007 de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible tampoco contiene una referencia a la ETE, que precisamente en la sostenibilidad tiene uno de sus objetivos principales.¹² En el Marco Estratégico Nacional de Referencia de España 2007-2013, que rige para las regiones del objetivo de la convergencia de la política comunitaria de cohesión, se encuentran algunas referencias a la ordenación del territorio y la cohesión territorial pero una vez más se confirma la tónica general: la ETE no aparece.

En las Comunidades Autónomas, la mayoría de los Programas Operativos FEDER 2007-2013 ignoran la ETE, siendo excepciones de la regla los respectivos programas de Andalucía y Navarra y, en relación con el período de programación anterior (2000-2006), los programas operativos de Castilla y León y de Murcia.¹³ Por regla general, en los planes y programas de las Comunidades Autónomas para sus políticas sectoriales con incidencia territorial se recogen

¹¹ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: La gobernanza europea. Un Libro Blanco, COM (2001) 428 final, Bruselas, 25 de julio de 2001, p. 15.

¹² Por otra parte, la versión actual de la Estrategia se conforma con señalar las externalidades negativas del excesivo consumo y de la desordenada ocupación del suelo por el crecimiento urbanístico, pero no ofrece propuesta alguna sobre las contribuciones que pueden hacerse desde el urbanismo y la planificación territorial para lograr un desarrollo sostenible y que, ajuicio del autor del presente trabajo, deberían incluirse en dicha Estrategia.

referencias a la cohesión territorial pero no figuran referencias a la ETE. Un ejemplo aporta el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013 que no menciona la ETE, si bien hace una referencia al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, documento para el que la ETE es un referente. Dentro de este panorama de olvido generalizado de la ETE, el Plan Estratégico de la Región de Murcia 2007-2013 constituye la excepción que confirma la regla, Este Plan, firmado el 24 de julio de 2006 por el Presidente de esta Comunidad Autónoma y los dirigentes de la Confederación Regional de Organizaciones de Empresarios de Murcia y de los sindicatos mayoritarios (UGT y CC.OO.) ha incorporado una referencia expresa a la ETE y la Estrategia de la UE para el Desarrollo Sostenible en el marco de su capítulo dedicado a los objetivos para la sostenibilidad territorial y ambiental.

En definitiva, la eficacia práctica de la ETE, por regla general, se ha limitado al ámbito de la política de ordenación del territorio y su consideración en las políticas sectoriales de incidencia territorial ha sido sumamente débil. Este hecho es preocupante, porque si se quiere lograr un desarrollo eficaz de la ATE en los años venideros esta situación de recepción “endogámica” de una estrategia territorial de escala europea no puede continuar. Si se pretende lograr un desarrollo territorial en consonancia con los requerimientos de la sostenibilidad, cohesión y competitividad es imprescindible que las actuaciones de las diferentes políticas públicas tengan el necesario grado de coherencia territorial, que evitará externalidades negativas y, a través de la coordinación y compatibilización mutua, permitirá aprovechar complementariedades y generar efectos sinérgicos.

El “arrinconamiento” de la ETE es nada más que una prueba de la escasa atención que recibe la ordenación del territorio en general en el conjunto de las políticas públicas. Como se explicará a continuación, las razones para ello mucho tienen que ver con las características generales de la ordenación del territorio que la convierten en una política más compleja y difícil y (¿quizás por ello?) menos “apetitiva” para los líderes políticos que otras políticas públicas.

En lo que respecta a la Unión Europea, el profesor *Andreas Faludi*, uno de los expertos más conocedores del proceso de elaboración de la ETE, destacó en una reciente publicación el problema de la falta del interés de los políticos en la ETE con las siguientes palabras: ...”ningún político de elite se jugó nunca el tipo por la ETE. Ésta no estuvo nunca en la agenda del Consejo de Ministros. Las reuniones siempre fueron informales y, más que ministros, fueron los expertos de varias administraciones, incluyendo la Comisión, la fuerza impulsora.”¹⁴ Efectivamente, uno de los indicios más claros de la escasa relevancia política que se da a nivel comunitario a la ETE y las cuestiones territoriales asociadas a ella, es el hecho de que las reuniones periódicas de los Ministros responsables de la ordenación del territorio, hasta la fecha no han conseguido el status de un Consejo formal. En

¹³ En el caso de Navarra la referencia a la ETE no es explícita sino indirecta, a través de la mención expresa de la Estrategia Territorial de Navarra 200-2025 que es el documento de referencia de la política regional de esta Comunidad Autónoma.

¹⁴ FALUDI, A. 2007: El Método Abierto de Coordinación en planificación territorial a escala de Unión Europea, en: FARINÓS DASÍ, J./ROMERO GONZÁLEZ, J. (eds.): Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo, Publicacions de la Universtitat de València, pp. 77-100 (la cita es de la página 81).

cuanto a los Estados miembros de la UE, la ordenación del territorio tampoco es hasta la fecha una política pública que goza de un interés político elevado.

Las características generales de la política de OT que la colocan en una situación de debilidad respecto a muchas otras políticas públicas y explican la atención política relativamente baja hacia ella son las siguientes:

- 1) Por su carácter plurisectorial la ordenación del territorio es una política muy compleja que requiere un enorme esfuerzo de coordinación y cooperación horizontal y vertical. Con ello se convierte en una tarea especialmente difícil y sujeta a frecuentes conflictos interdepartamentales e interadministrativas.
- 2) Es una política a largo plazo y de acción indirecta, lo cual supone que una gran parte de su desarrollo efectivo depende de las actuaciones de las políticas sectoriales de incidencia territorial y del planeamiento urbanístico municipal y que sus resultados no son inmediatos sino más bien lentos.
- 3) Por regla general, es una política que mueve pocas inversiones públicas, y por tanto no cuenta con el interés y apoyo de grupos de interés o *lobbies* influyentes.¹⁵
- 4) Es una política desconocida o invisible para la mayoría de los ciudadanos, ya que opera con conceptos técnicos de un alto grado de abstracción (p.e. “modelo territorial”, “sistema de ciudades”) de difícil comprensión para el público en general. En consecuencia, los ciudadanos registran la existencia y necesidad de esta política únicamente en los casos cuando esta política se relaciona con problemas existentes concretos de carácter ambiental o urbanístico, por ejemplo la destrucción de valores paisajísticos, el excesivo consumo de suelo por el crecimiento urbanístico desordenado o los impactos negativos de catástrofes naturales por la ocupación indebida de zonas de riesgo. En otras palabras, sólo cuando se producen graves disfuncionalidades de desarrollo territorial de este tipo la atención de los medios de comunicación es, como ocurre en la actualidad especialmente en España, intensa y se genera un debate público sobre la necesidad de un funcionamiento correcto de la planificación urbanística y territorial.

Por todas estas razones, la ordenación del territorio tiene todos los ingredientes para ser una política pública no demasiado atractiva y rentable desde el punto de vista político, ya que las reglas de juego del sistema político obligan a la toma de decisiones en el horizonte temporal relativamente corto de una legislatura y a centrarse en cuestiones que permitan con vista a las próximas elecciones obtener resultados concretos, rápidos y fácilmente visualizables ante el electorado. Por ello, políticas que como la ordenación del territorio son complejas, conflictivos, a largo plazo y difíciles de comunicar a los ciudadanos más tarde o temprano suelen verse afectados por un “arrinconamiento” político.

¹⁵ La ordenación del territorio es una política orientada en objetivos que se guían por el interés general. Pocas veces es una política demanda por grupos de interés concretos, por ejemplo, organizaciones preocupadas por la defensa de los valores medioambientales o asociaciones del comercio minorista que piden una racionalización del proceso de implantación en el territorio de las grandes superficies comerciales.

En definitiva, la ordenación del territorio requiere sobre todo una mayor voluntad política que supere su debilidad actual como política pública y la coloque como un asunto de mayor prioridad en la agenda política europea, tanto a nivel comunitario como en los Estados miembros de la UE. Un desarrollo territorial competitivo, cohesionado y sostenible no se puede lograr sólo con la aplicación estrategia de Lisboa; hace falta la movilización y el aprovechamiento sensato e inteligente del capital territorial en el marco de una estrategia territorial capaz de dar coherencia territorial a las políticas públicas de incidencia territorial.

4.2. Propuestas para convertir la ordenación del territorio en un asunto de mayor prioridad en la agenda política europea

En el supuesto de que exista un consenso amplio y estable de que la ordenación del territorio ha de formar parte de los asuntos prioritarios en la agenda política, la ordenación del territorio como práctica administrativa en los Estados miembros de la UE, debería ser, objeto de determinadas reformas de carácter cultural, organizativa, procedimental e instrumental, entre las que considero, con la mirada puesta especialmente en España, prioritarias las seis siguientes:¹⁶

- 1) Crear una nueva cultura territorial: Esta nueva cultura territorial debe basarse, entre otros, en los siguientes principios, señalados en una reciente publicación de *Ramón Martín Mateo*, pionero entre los juristas españoles en cuanto al tratamiento de los temas medioambientales y territoriales desde la perspectiva del Derecho: a) “El territorio es un bien no renovable, esencial y limitado”, b) “el territorio contiene valores ecológicos, culturales y patrimoniales que no pueden reducirse al precio del suelo” y c) “un territorio bien gestionado constituye un activo económico de primer orden”.¹⁷
- 2) Emprender una política de comunicación para la ordenación del territorio: La situación actual de desconocimiento general de los ciudadanos de la relevancia de esta política para la sociedad requiere de los poderes públicos competentes estrategias de marketing. Éstas deben comunicar a los ciudadanos la necesidad y utilidad de la planificación territorial, de forma proactiva, superando la situación actual en la que el conocimiento de los ciudadanos de la existencia de la ordenación del territorio se produce de forma reactiva y, primordialmente, como resultado de la denuncia de disfuncionalidades territoriales por los medios de comunicación. Cabe señalar, que el Primer Programa de Acción para la implementación de la ATE es atenta a esta cuestión y prevé medidas para la comunicación.
- 3) Combinar instrumentos formales con instrumentos informales basados en la gobernanza del territorio: La actual situación de “planes territoriales

¹⁶ En el marco del presente trabajo no es posible desarrollar cada una de estas propuestas, En este sentido, para un conocimiento más pormenorizado de ellas se remite a HILDENBRAND SCHEID (2007 y 2008).

¹⁷ Ver MARTÍN MATEO (2007: 188).

técnicamente perfectos y jurídicamente impecables, pero inaplicables”,¹⁸ es insatisfactoria. Es necesario combinar los instrumentos formales o reglados (planes territoriales, procedimientos de evaluación de impacto territorial, etc.) con instrumentos informales (voluntarios, no jurídicamente vinculantes) como, por ejemplo, estrategias territoriales, redes de cooperación entre ciudades o acuerdos intermunicipales sobre el planeamiento urbanístico, que son fruto del dialogo y pacto y se basan en el paradigma de la gobernanza (cooperación interadministrativa, cooperación pública y privada, participación pública amplia, cultura de evaluación continua, etc.),

- 4) Crear instrumentos financieros para la planificación territorial sostenible: Sólo por la vía normativa (legislación y planes territoriales vinculantes) no se puede gobernar el territorio. Para ello también hacen falta instrumentos financieros que, por un lado, incentiven el desarrollo urbanístico sostenible y aporten mecanismos de compensación intermunicipal y, por otro, efectúen un reparto equitativo de las externalidades positivas o negativas que se derivan de las determinaciones de la planificación territorial supramunicipal.
- 5) Dotar la ordenación del territorio con una posición más fuerte en la organización administrativa: La habitual adscripción en las CC.AA. de la ordenación del territorio a las Consejerías competentes en materia de obras públicas y/o medio ambiente, puede resultar un modelo de organización no suficientemente potente para garantizar que el interés de la ordenación del territorio se observe en la forma debida en las políticas sectoriales. Éstas, en caso de conflicto, suelen imponerse. En este sentido ha de reflexionarse sobre la conveniencia de ubicar la ordenación del territorio en un nivel jerárquico superior, en el ámbito del Presidente de la Comunidad Autónoma, solución que ofrece ventajas para la coordinación y resolución de posibles conflictos interdepartamentales y para el diseño de las decisiones de alto valor estratégico para el futuro desarrollo de una región.
- 6) Implantar nuevas fórmulas institucionales para el gobierno de los espacios metropolitanos:¹⁹ Actualmente España no cuenta con instituciones de gobierno metropolitano, lo cual genera un conjunto de problemas derivados del divorcio entre el ámbito territorial de las relaciones espaciales y funcionales y el ámbito territorial de la decisión político-administrativa. Para aprovechar las ventajas ligadas a la coincidencia de ambos ámbitos, entre ellas, la vinculación clara de los planes territoriales metropolitanos con un ente político-administrativo responsable de su impulso y gestión, es necesario ensayar nuevas vías organizativas a escala metropolitana no rígidas ni uniformes, sino flexibles y diferenciadas en función de las características de cada espacio metropolitano.

En lo que se refiere a la acción desde la esfera comunitaria, en primer lugar, será decisivo la existencia de un consenso y compromiso político para poner en

¹⁸ (FARINÓS/ROMERO (2007:15).

¹⁹ Ver sobre esta propuesta con más detalle HILDENBRAND (2006).

práctica en los próximos años la ATE. En este sentido, el Primer Programa de Acción indica como factor clave de la aplicación eficaz de la ATE la capacidad de los Ministros responsables de la ordenación del territorio y de la Comisión Europea de conseguir que la ATE se considere de forma efectiva, tanto en el desarrollo hasta 2013 de los Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia, Programas Operativos y Programas Nacionales de Reforma como en una serie de documentos clave de la UE (Estrategia de Lisboa, Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la UE, políticas en materia de cohesión, transporte y desarrollo rural) que a medio plazo serán objeto de una evaluación intermedia o revisión.

En segundo lugar, ha de tenerse presente que la incorporación de la cohesión territorial como objetivo de la UE en el Derecho comunitario primario ha generado una nueva situación cualitativa. Antes de esta incorporación, existía el problema señalado en Informe “Estado y Perspectivas Territoriales de la Unión Europea” (p. 55) de que no había obligaciones e incentivos para tomar en consideración la incidencia territorial en el proceso de toma de decisión política de la UE, debido a la falta de un fundamento jurídico. Ahora con el Tratado de Lisboa existe un nuevo punto de partida en forma de un claro mandato jurídico que obliga a las instancias comunitarias y a los Estados miembros a la actividad en materia de cohesión territorial, entendiéndola además como un ámbito de acción específica y diferenciada de la cohesión económica y social. En este sentido, los años venideros nos dirán si existe un consenso y compromiso suficiente a nivel política para dar cumplimiento a este nuevo mandato.

En tercer lugar, es necesario hacer un esfuerzo para clarificar el significado de la cohesión territorial en las políticas comunitarias.²⁰ La cohesión territorial, aparece como resultado de la influencia francesa que ejerció *Michel Barnier* como Comisario de Política Regional por primera vez en el ámbito comunitario en el Segundo Informe sobre la Cohesión Económico y Social publicado en el año 2001. Sin embargo, este y los posteriores Informes así como las Directrices Estratégicas Comunitarias para la Política de Cohesión en el período 2007-2013”. Por el contrario, el Informe “Estado y Perspectivas del Territorio de la UE” y la propia ATE no permiten obtener una imagen clara del significado de la cohesión territorial sino manifiestan un entendimiento ambiguo y variopinto de este concepto. En el Tratado de Lisboa la cohesión territorial figura como un concepto jurídico indeterminado, al igual que en diferentes normas comunitarias que usan pero no definen este concepto. Por ello, y para evitar que la cohesión territorial se confunda con la cohesión económica y social y, en consecuencia, no podrán surgir iniciativas específicamente destinadas a la cohesión territorial, resulta necesario que las instancias comunitarias clarifiquen cuanto antes el significado de la cohesión territorial.

En cuarto lugar, la cooperación territorial, si bien ha llegado a ser uno de los tres grandes objetivos de la política de cohesión en el período 2007-2013, no obstante, recibe un escaso apoyo financiero comunitario. A ella se destinaron tan sólo un 2,4% (7.500 millones de Euros) del total de los recursos previstos para esta política en el período señalado. Esto significa que la ATE a través de la cooperación territorial, el instrumento más estrechamente ligado a su puesta en

²⁰ Sobre el concepto de cohesión territorial puede verse DAVOUDI (2007).

práctica, sólo podrá contar con pocos recursos. Por ello, dada la dificultad de un incremento de estos recursos que supondría una ruptura de las Perspectivas Financieras 2007-2013, es necesario aprovechar todas las vías posibles para materializar la ATE tanto en el marco de actuaciones relacionadas con los otros dos objetivos de la política de cohesión (convergencia, competitividad regional y empleo) como dentro de otras políticas comunitarias.

En quinto lugar y por último, considero importante no perder de vista que el desarrollo territorial de acorde con los requerimientos de la sostenibilidad, cohesión y competitividad, tal y como lo propugna la ATE, es una parte fundamental del modelo social europeo. En este contexto, *Jeremy Rifkin* en su libro sobre el “Sueño Europeo” destaca la necesidad de “cooperar a nivel local, regional nacional y continental, para garantizar que el futuro desarrollo territorial de Europa resulte compatible con el sueño europeo de inclusión, diversidad, sostenibilidad, calidad de vida, derechos humanos generales, derechos de la naturaleza y paz entre los hombres”.²¹

Este modelo social europeo, y, especialmente los esfuerzos encaminados a la consecución de un desarrollo territorial equilibrado en la UE mediante la ETE y la ATE es admirado fuera de las fronteras de la UE y es una aportación y un valor de Europa que forma parte de su imagen corporativa y proyección hacia el exterior. También por este motivo, se deben emprender todos los esfuerzos posibles que la ATE tenga una aplicación eficaz en todas las políticas de la UE y de los Estados miembros. La atención hacia Europa es especialmente elevada en el caso de algunos países latinoamericanos, por ejemplo México y Colombia, que consideran la práctica europea de ordenación del territorio un valioso referente a la hora de diseñar e implementar sus propias políticas en esta materia.²² Algunos países, por ejemplo, Uruguay, también han empezado a manifestar su interés por la Convención Europea del Paisaje del Consejo de Europa, que considera la ordenación del territorio como una de las políticas clave para la preservación de los valores paisajísticos como recurso y patrimonio relevantes para el desarrollo y la diversidad e identidad cultural de Europa.

Por ello, sería aconsejable que desde la UE no se pierda de vista las posibilidades de una futura “internacionalización” de la ATE. En este contexto, y sin perjuicio de la respectiva acción exterior desde cada Estado miembro de la UE, las instancias comunitarias deberían buscar e impulsar el encuentro, diálogo, intercambio de experiencias o, incluso, la realización de proyectos comunes con

²¹ RIFKIN (2004). Es significativo que la frase que se cita de este libro se ha elegido como frontispicio del Informe “Estado y Perspectivas Territoriales de la Unión Europea”, en que se basa la ATE.

²² Ver a tal respecto MASSIRIS (2006) y HILDENBRAND (2008). El autor del presente trabajo asistió como experto internacional invitado por el Gobierno Federal de México (Secretaría de Desarrollo Social/SEDESOL) al Panel Internacional “Cinco Cuestiones Fundamentales para el Diseño de la Política Territorial de México”, celebrado los días 22 y 23 de septiembre de 2005 en la ciudad de México. En este evento pudo comprobar en sus conversaciones con responsables de la política de ordenación del territorio de la Federación y de los Estados mexicanos la gran atención con la que se sigue en México la práctica europea de ordenación del territorio en los Estados miembros de la UE y el desarrollo de la ETE como referentes para el diseño de las propias políticas de ordenación del territorio (Proyecto Territorial de Nación PTN-2025+, Planes o Programas Estatales de Ordenamiento Territorial).

los países de Latinoamérica, celebrando, por ejemplo, reuniones periódicas iberoamericanas dedicadas a las cuestiones de la planificación del desarrollo territorial sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

ASCASIBAR, I. 2007: Agenda Territorial de la Unión Europea. Por el crecimiento económico sostenible, en: Ambiente, julio-agosto 2007, pp. 18-25.

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR-, BAU UND STADTENTWICKLUNG (BMVBS) 2007: Europa wächst zusammen. Transnationale Zusammenarbeit von Städten und Regionen. Ein Beitrag der deutschen Ratspräsidentschaft der Europäischen Union, Berlin/Bonn (aportación del Ministerio Federal responsable en materia de ordenación del territorio a la presidencia alemana de la UE sobre el tema de la cooperación territorial transnacional).

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) 2007: Die deutsche Ratspräsidentschaft – Impulse für die Stadt- und Raumentwicklungspolitik in Europa, Informationen zur Raumentwicklung, nº 7/8 2007 (número monográfico de esta revista sobre la Agenda Territorial Europea y la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles adoptadas bajo la presidencia alemana del Consejo de la UE).

COLLADO, J.C. (2004), “La Estrategia Territorial de Navarra. Un caso pionero de aplicación de la Estrategia Territorial Europea”, en: ROMERO GONZALEZ, J. Y FARINÓS DASÍ, J. (EDS.): Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones, Gijón, pp. 289-311.

DAVOUDI, S. 2007: Cohesión territorial: Relaciones con la planificación territorial y la política regional, en: FARINÓS DASÍ, J./ROMERO GONZÁLEZ, J. (EDS.): Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo, Publicacions de la Universitat de València, pp. 67-76.

EXPERTENRAT EUROPÄISCHE RAUMENTWICKLUNG 2005: Expertenrat Europäische Raumentwicklung zur Ausgestaltung der Raumentwicklung in der Europäischen Verfassung – Expertise zur Position der EU-Mitgliedstaaten zur künftigen Aufgabenverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten im Bereich der Raumentwicklung, Endbericht, März 2005, Humboldt Universität zu Berlin/Nörr-Stiefenhofer-Lutz (Informe del Comité Internacional de Expertos sobre Desarrollo Territorial para la consideración del desarrollo territorial en el Tratado de la Constitución Europea).

Informationen zur Raumentwicklung, nº 7/8 (2007); número monográfico de esta revista del BBR sobre la Agenda Territorial Europea.

FALUDI, A. 2002: The making of the European Spatial Development Perspective. No Masterplan, Routledge, 2002.

FALUDI, A. 2003: Un asunto inacabado: la ordenación territorial europea en el primer decenio del siglo XXI, en: Urban, nº 8, pp. 19-34.

FALUDI, A. 2007: El Método Abierto de Coordinación en planificación territorial a escala de Unión Europea, en: FARINÓS DASÍ, J./ROMERO GONZÁLEZ, J. (EDS.): Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo, Publicacions de la Universitat de València, pp. 77-100.

FARINÓS DASÍ, J. 2006: La Estrategia Territorial Europea en el nuevo paradigma de la territorialidad, en: TARROJA, A. Y CAMAGNI, R. (COORD.): “Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio”, en: Diputació Barcelona xarxa de municipis, Colección Territorio y Gobierno; Visiones, nº 4, Barcelona, pp. 43-68.

FARINÓS DASÍ, J./ROMERO GONZÁLEZ, J. 2007: El gobierno del desarrollo territorial sostenible. A modo de presentación, en: FARINÓS DASÍ, J./ROMERO GONZÁLEZ, J. (EDS.): Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo, Publicacions de la Universitat de València, pp. 11-18.

HILDENBRAND SCHEID, A, 1996a: Política de ordenación del territorio en Europa, Colección KORA, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla.

HILDENBRAND SCHEID, A. 1996b: Nuevas iniciativas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio, en: Revista de Instituciones Europeas, Centro de Estudios Constitucionales, vol. 23, nº 1 (enero-abril 1996), pp. 65-88.

HILDENBRAND SCHEID, A. .2006: La política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas: Balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia, en: Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº. 230, pp. 79-139.

HILDENBRAND SCHEID, A. 2007: Tres propuestas para una relación efectiva entre las escalas regional y local en materia de ordenación del territorio, en: FARINÓS DASÍ, J./ROMERO GONZÁLEZ, J. (EDS.): Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo, Publicacions de la Universitat de València, pp. 147-189.

HILDENBRAND SCHEID, A. 2008: Una política de ordenación del territorio para México, en: DELGADILLO MACÍAS, J.(COORD): Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del Gobierno Federal/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en prensa.

MARTÍN MATEO, R. 2007: La gallina de los huevos de cemento, Thomson/Civitas, Cizur Menor (Navarra).

MASSIRIS, A. 2006: Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidades y desafíos, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), Tunja.

PAREJO NAVAJAS, T. 2004: La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio, Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, Marcial Pons, Madrid.

PAREJO NAVAJAS, T. 2007: Nuevas formas de derecho blando para la ordenación del territorio, en: FARINÓS DASÍ, J./ROMERO GONZÁLEZ, J. (EDS.): Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo, Publicacions de la Universitat de València, pp. 119-145.

RIFKIN, J. 2004: The European Dream, New York.

SCHMITZ, G./SELKE, W. Y OTROS 1999: Grenzüberschreitende europäische Beiträge räumlicher Planung (Aportaciones transfronterizas europeas a la planificación territorial), en: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG: Grundriss der Landes- und Regionalplanung (Manual de la planificación territorial regional y subregional), Hannover, pp. 114-130.

SERRANO RODRÍGUEZ, A. 2006: La aplicación de los principios de la ETE en la ordenación del territorio en España. ¿Hacia un modelo policéntrico sostenible?, en: TARROJA, A. Y CAMAGNI, R. (COORD.): Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio", en: Diputació Barcelona xarxa de municipis, Colección Territorio y Gobierno; Visiones, nº 4, Barcelona, pp. 68-106.

TATZBERGER, G. 2006: Spatial Visions, Concepts and Metaphors: Their Essential Role in European Spatial Development, en: DORIA, L./FEDELI,V./TEDESCO, C. (ED.): Rethinking European Spatial Policy as a Hologram. Actions, Institutions, Discourses; Ashgate, Urban and Regional Planning and Development Series, Aldershot, p. 277-297.

ZOIDO NARANJO, F. 2001: La Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España, en: Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales, nº 128, pp. 53-76.

ZOIDO NARANJO, F. 2007: Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política, en: FARINÓS DASÍ, J./ROMERO GONZÁLEZ, J. (eds.): Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo, Publicacions de la Universitat de València, pp. 19-48.

