

La Ordenación del Territorio en la España de las Autonomías dentro de la Union Europea

Vicente BIELZA DE ORY

Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio
Universidad de Zaragoza
Plaza de S.Francisco s/n
50009 ZARAGOZA

Tel:34-976761000(3920)

Fax:34976761506

e-mail: vbielza@unizar.es

Resumo

O ordenamento do território na Espanha pré-autonómica, exercido por um Estado centralista, deu prioridade à política regional sobre o planeamento físico do solo. A Constituição de 1978 passou esta função para as Comunidades autónomas, deixando competências reservadas ao Estado e as do solo urbano aos Municípios, o que provocou conflitos de competências. O planeamento territorial elabora-se em cascata a partir de leis, planos e directrizes regionais, seguidas, a ritmo lento, por directrizes parciais: territoriais e sectoriais. Em geral, centra-se mais nos princípios do que nas concretizações, tendendo a adequar-se às Estratégias Europeias de desenvolvimento equilibrado e sustentável. Adverte-se para a necessidade de coordenação das administrações espanholas e de uma maior participação dos cidadãos na elaboração dos planos. As áreas turísticas e metropolitanas devem controlar a ocupação territorial difusa e as de baixa densidade devem combinar os modelos de desenvolvimento exógeno e local, utilizando níveis supramunicipais, como as comarcas.

Palavras -chave: Ordenamento do território, Espanha autonómica, planeamento físico, desenvolvimento equilibrado e sustentável

Resumen

La Ordenación del Territorio en la España preautonómica, ejercida por un Estado centralista, priorizó la política regional sobre la planificación física del

suelo. La Constitución de 1978 pasó a las Comunidades Autónomas esta función, quedando competencias reservadas al Estado y las del suelo urbano a los Ayuntamientos, lo que ha provocado conflictos competenciales. La planificación territorial se ha elaborado en cascada a partir de leyes, planes y directrices regionales, seguidos, a ritmo lento, por directrices parciales: territoriales o sectoriales. En general se ha centrado más en los principios que en las concreciones, tendiendo a adecuarse a las Estrategias Europeas de desarrollo equilibrado y sostenible. Se advierte la necesidad de coordinación de las Administraciones españolas y de una mayor participación ciudadana en la elaboración de planes. Las áreas turísticas y metropolitanas deben controlar la ocupación territorial difusa y las de baja densidad combinar los modelos de desarrollo exógeno y local, utilizando marcos supramunicipales, como las comarcas.

Palabras clave: Ordenación del territorio, España autonómica, planificación física, desarrollo equilibrado y sostenible

Abstract

The Regional Planning in the Spanish process leading to Autonomy, executed by a centralized State, priorities the Regional policy under the land use planning. The 1978's Constitution moved this function to the Autonomous Regions, keeping some competences for the State and the urban land ones, for the councils. This has caused some conflicts about competences. The territorial planning has been slowly elaborated in the linked step, from laws, plans and regional lines of action, to particular sectorial or territorial ones. In general the focus has been on principles rather than on concrete actions. This tends to the European Strategies of equilibrated and sustainable development. The necessity of coordination between Spanish Administrations is acknowledged. As well as it is needed a higher involvement of the public in the development of plans. The touristy and metropolitan areas must control the vague land occupation. The areas with low density should combine exogenous and local development models making use of administrative divisions comprising a number of municipalities.

Keywords: Regional planning, Autonomous Spain, land use planning, equilibrate and sustainable development.

1. La ordenación del territorio en la España preautonómica

De los dos objetivos definidos en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1982-83, aprobada por el Consejo de Europa en Estrasburgo-Torremolinos: ordenación física del espacio y reequilibrio socioeconómico entre las regiones, en la España preautonómica, como en los demás países meridionales de la Europa occidental se priorizó el segundo, siguiendo la política marcada por Francia desde la DATAR en los años sesenta. Es decir, se puso por delante la política regional respecto de la planificación física del suelo, ante los graves desequilibrios provocados por la industrialización entre las tres regiones industrializadas Cataluña, País Vasco y Madrid y la mayor parte del resto de España. Por otro lado ambas eran competencias de un Estado centralista que, sin embargo, las ejercía, muchas veces, desde organismos, legislaciones y actuaciones diferenciadas. Ello tampoco era infrecuente en otros Estados europeos hasta la promulgación de la Carta aludida y aún después, si salvamos la mayor coordinación habida en el Reino Unido a partir de la legislación de los años cuarenta (STAMP, 1960). Hubo, sin embargo, en España una actuación pionera de planificación territorial integrada a partir de las cuencas hidrográficas, con la creación en 1926 de las Confederaciones Hidrográficas – empezando por la del Ebro – adelantándose en unos años a la experiencia del Valle del Tennesse en USA, que suele considerarse en los manuales como la primera en el mundo (Labasse, 1972), aunque se puede argumentar que los planes españoles de cuenca concernían a un territorio todavía escasamente industrializado en aquellos momentos y donde no podía hablarse propiamente de ordenación del territorio, correctora de desórdenes y desequilibrios provocados por la industrialización. Tampoco tendrían que incluirse otras posteriores, centradas en la ordenación rural, como las derivadas de la ley de Colonización de 1939 o el Plan Badajoz de 1952 o el Plan Jaén de 1953.

La política regional más sobresaliente de la España preautonómica corresponde a los Planes de Desarrollo que utilizaron los instrumentos de los planes franceses *d'aménagement du territoire*, con su política de *metrôpoles d'équilibre*. Así, el primer plan (1964-67) creó polos de desarrollo en Zaragoza, Valladolid, La Coruña, Vigo y Sevilla para atraer inversiones industriales hacia estas ciudades y equilibrar el mapa regional de España. Los resultados de este Plan como del segundo y del tercero (1972-75) se cuestionaron, no por que no se acercaran las rentas estadísticas entre las respectivas regiones y las más industrializadas, sino porque el efecto *spray* de las metrópolis regionales a sus territorios no se produjo, acentuándose entonces las macrocefalias de aquellas ciudades respecto de sus regiones¹. El cuarto plan, donde iban a tenerse en cuenta las estructuras regionales, abordando la solución del pro-

¹ Así, en Zaragoza se concentraba en la década siguiente más de la mitad de la población y de las rentas de Aragón, cuando antes la proporción era inferior al tercio.

blema de la transmisión del desarrollo a las comarcas, no llegó a realizarse, en cuanto que en la fecha prevista para su iniciación había cambiado sustancialmente el panorama político y económico de España.

La ordenación de los usos del suelo a escala territorial comenzó como en otros países cual *longa manus* de las grandes ciudades al desbordar sus marcos administrativos. La primera ley general urbanística, sobre “Régimen del Suelo y Ordenación Urbana” de 1956, teóricamente quiso regular, no sólo el urbanismo propiamente dicho de las ciudades con los Planes Generales de Ordenación Urbana y los Planes Parciales, sino también el territorio al crear un sistema jerarquizado, en cascada, a partir de un Plan Nacional de urbanismo y unos planes provinciales y comarcales. El nacional se quedó sin desarrollar; de los provinciales se aprobaron los de Barcelona (1963) y Guipúzcoa (1965); de los comarcales se llevaron a cabo los correspondientes a las grandes ciudades, siendo de especial significación el Plan General del Área Metropolitana de Madrid (1964) y el Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona (1968). Los planes de las grandes ciudades, capitales de provincia y algunas ciudades medias estaban aprobados a mitad de los sesenta, aunque la masiva inmigración de aquellos años y sus demandas de vivienda y servicios se desbordaron en un chabolismo y hacinamiento que no llegaron a ser controlados por dichos planes². Siguiendo la política de las *New towns* el decreto-ley de Actuaciones Urbanísticas Urgentes (ACTUR) de 1970 pretendió descongestionar seis de las mayores aglomeraciones españolas, mediante ocho grandes operaciones urbanas (ACTUR) que sólo llegaron a consolidarse, aunque tardíamente, en los casos de Tres Cantos (Madrid) y Actur de Santiago (Zaragoza).

Además de las políticas regional y urbanística hubo también en la España preautonómica políticas sectoriales que afectaron a la ordenación (o desordenación) del territorio. En las dos dictaduras los planes de infraestructuras mantuvieron y fortalecieron la concepción centralista del territorio español, mejorando la accesibilidad, muchas veces en función del mercado, y prevaleciendo sus actuaciones sobre el planeamiento municipal (Ley de carreteras de 1974 y Ley de Costas de 1969). La Reforma de la ley del Suelo de 1975 intentó no sólo actualizar la normativa urbanística sino también abrirla a la ordenación del territorio y conciliarla con la planificación económica, para ello creó la figura del Plan Director Territorial de Coordinación como instrumento articulador de las planificaciones física y territorial. Al año siguiente se puso en marcha la realización de planes directores para cuatro regiones, entre ellas la aragonesa³. La Constitución de 1978

² Zoido, F. (2001), “La ordenación del territorio a distintas escalas”. p.609. *Geografía de España* dir. Por A. Gil Olcina y J. Gómez Ariel, Barcelona.

³ El que suscribe puede dar testimonio de ello, en cuanto que participó en el primer equipo creado por el gobierno preautonómico de Aragón, bajo la dirección de Ramon Sainz de Varanda, luego alcalde de la ciudad de Zaragoza.

obligó a detener los trabajos al pasar las competencias a las regiones, siendo utilizados posteriormente para las Directrices autonómicas.

2. La ordenación del territorio con la Constitución de 1978 y el ingreso en la Unión Europea

El artículo 148.1.3 de la Constitución aprobada en 1978 dio la posibilidad a las Comunidades Autónomas de ejercer las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, opción que todas ellas aceptaron en sus estatutos y recibieron prontamente. Sin embargo, como afirman juristas especializados en la cuestión: "no parece seguro que las Comunidades Autónomas dispongan absoluta y libremente de la función ordenadora del territorio"⁴. Efectivamente algunas competencias reservadas al Estado en el artículo siguiente de la Constitución tienen una clara incidencia sobre la ordenación territorial: las de la defensa nacional (artº 149.1.4ª.), las de interés general que afecten a más de una Comunidad, (24ª), así como las infraestructurales señaladas de forma específica: puertos y aeropuertos de interés general (20ª), ferrocarriles y transporte terrestres que transcurran por más de una Comunidad (21ª), aprovechamientos hidráulicos (22ª). Por otro lado al Estado le corresponde la planificación general de la actividad económica (artº 149-1.13ª) que aunque no ha sido ejercida en forma de planes específicos, si se lleva a cabo a través de los presupuestos anuales, traduciéndose en una cierta "política regional". También es incidente la competencia que tiene el Estado para aprobar la legislación básica de medio ambiente (23ª) y del patrimonio cultural (28ª). Finalmente el Estado es el garante de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales, entre ellos el de propiedad (artºs 149 .1ª y 33.).

De lo anterior se deduce que la voluntad del legislador al asociarlo a urbanismo y vivienda y desligarlo – como es lógico - de la planificación general económica – relacionada con la política regional - era identificar la función ordenadora transferida a las Comunidades más con la planificación física que con la de reequilibrio territorial, pero la primera, a su vez debe conciliarse con la política sectorial de las grandes infraestructuras del Estado, la política básica de este en materia de medio ambiente, patrimonio y propiedad del suelo. La aplicación de la Constitución por parte de los gobiernos y parlamentos centrales y autonómicos respecto de estas competencias concurrenciales ha generado numerosos conflictos que han acabado en el Tribunal Constitucional, el cual no siempre ha mantenido la

⁴ López Ramón, F. (1995), *Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio* Ed. Aranzadi. Pamplona, p.82.

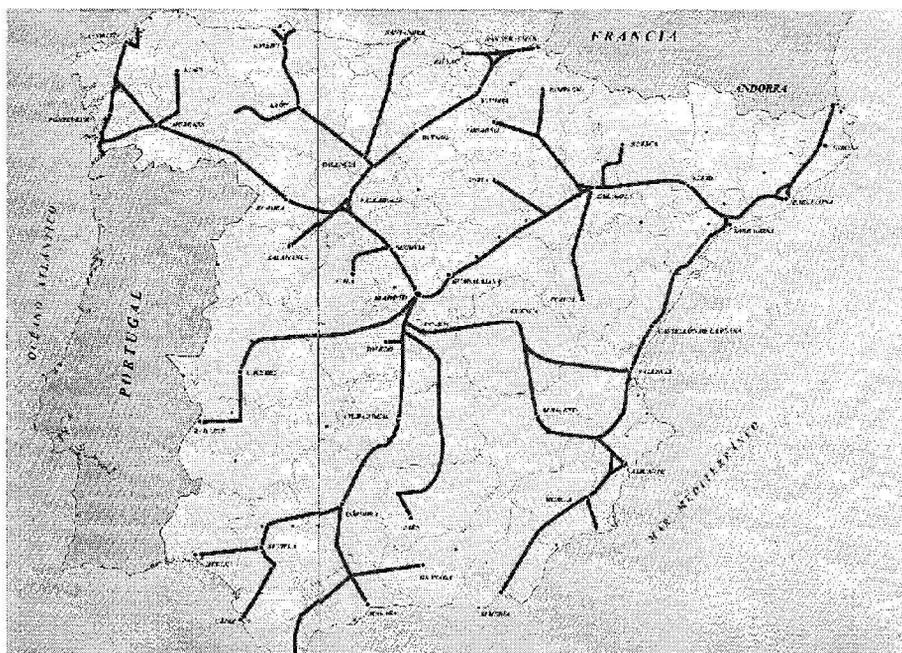
primacía del Estado. Así ha ocurrido con la legislación estatal del suelo, que en las leyes reformadas de 1990 y 1992 mantuvo una presencia de la ordenación del territorio existente en la ley de 1975, lo que provocó el rechazo y la apelación al Tribunal Constitucional de muchas Comunidades: la sentencia de 1997 anuló una buena parte de la ley del 92, dejándola reducida prácticamente a aquellos artículos para garantizar la igualdad del derecho de propiedad y de procedimiento en todo el territorio estatal. Bastantes Comunidades han promulgado leyes urbanísticas para cubrir el vacío, actuando como derecho supletorio la norma suspendida en aquellas que no lo han hecho.

La legislación sectorial del Estado en materia de infraestructuras de interés general ha mantenido su supremacía. Así la leyes de carreteras de 1988, de aguas de 1985 y de costas de 1988. En general, las leyes y planes estatales de infraestructuras siguen condicionando los equilibrios o desequilibrios entre las regiones, no sólo las del transporte, sino también las del agua, cuya ley-marco fue desarrollada por el Plan Hidrológico Nacional a finales de los noventa y al prever el trasvase del Ebro hacia las cuencas deficitarias levantinas ha provocado enfrentamientos entre el gobierno central, apoyado por los gobiernos de Valencia y Murcia y el autonómico de Aragón, que ha reclamado ante el tribunal Constitucional y Bruselas contra dicho trasvase. La *vacatio legis*, el tiempo transcurrido entre el anuncio y la publicación, de la ley de costas de 1988, provocó una inusitada carrera por construir en la costa, saturando la misma en muchos tramos como el de Salou-Cambrils, antes de que las exigencias de la ley en vigor impidieran la ocupación de las proximidades de las playas.

La corrección de las disparidades regionales con la democracia no ha dispuesto de una política regional con instrumentos específicos, semejantes a los de los planes desarrollistas. Pero si ha habido otras fórmulas para ello, empezando por el Fondo de Compensación Interterritorial, previsto por la Constitución (artº 158.2) que, desde la solidaridad, ordena distribuir recursos por las Cortes generales entre las Comunidades para “gastos de inversión”, “con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales”. Regulado por las leyes de 1984 y 1990, fue superado por el mayor volumen de los fondos estructurales a partir del ingreso de España en el Mercado Común Europeo. Dicha entrada exigió que las Comunidades Autónomas redactasen Programas de Desarrollo Regional con los que el Estado español presentó ante la CEE un Plan de Desarrollo Regional de España 1986-90. El reglamento de FEDER para 1994-99 dejó de exigir los Programas para lucrarse de los Fondos. También ha habido ayudas a las empresas desde el Estado con una cierta finalidad de hacer política regional, así la ley de incentivos regionales de 1985, señaló que eran para “orientar su localización hacia zonas previamente determinadas, al objeto de reducir las diferencias de situación económica del territorio nacional”.

La política de grandes infraestructuras del Estado para cohesionar el territorio español y de este con el europeo ha recibido también grandes inyecciones inversoras de la Unión Europea. A los planes de carreteras, autovías y autopistas, que han mejorado sensiblemente la accesibilidad por automóvil del territorio español, hay que añadir el plan del ferrocarril de alta velocidad, iniciado con la realización del eje Sevilla-Madrid-Barcelona, ya terminado hasta Lérida, y que supone unir el suroeste español pobre con el nordeste rico y con el resto de Europa. El actual plan radial de alta velocidad, dentro del Plan de Infraestructuras 2000-2007, es criticado por centralizar en exceso la red en Madrid, dentro de un Estado descentralizado (fig. 1).

Figura 1 - Red Ferroviaria de Alta velocidad.



La entrada en la democracia coincidió con la desindustrialización de las áreas más antigua y densamente industrializadas, con lo que en el tránsito a la sociedad postindustrial se abandonó por el Estado la política de inversión industrial y exenciones fiscales en las zonas subdesarrolladas como factor de corrección de los desequilibrios económicos. La crisis de los periodos 1975-83 y 1992-94, suscitó una política de incentivos industriales para las áreas en declive que se delimitaron en 1987 y 1995 y que también contaron con los fondos europeos. Pero fue el mercado en este periodo el que hizo crecer unos territorios más que otros: los

costeros e insulares merced al turismo y las metrópolis, especialmente Madrid, gracias al sector cuaternario y al asiento de las sedes de grandes multinacionales, lo que en ambos casos incrementó los problemas de especulación urbana, encareció el precio de la vivienda y provocó más conflictos en la ordenación de los usos del suelo.

La política liberal de las dos últimas legislaturas ha generado muchos más empleos que los destruidos en las tres anteriores pero tienden a concentrarse en los territorios dinámicos. El declive del viejo eje industrial cantábrico frente al desarrollo del nuevo eje industrial del Ebro, del turístico mediterráneo y de la metrópolis madrileña han retocado el mapa de las disparidades regionales sustituyendo el vector norte-sur por el nordeste (incluyendo Baleares) – suroeste. En líneas generales se puede afirmar que la distancia económica entre España y la media de la Unión Europea de los 15 se ha acortado en los últimos años y también la diferencia entre las regiones ricas del nordeste español y las pobres del suroeste. Según G. Cano⁵ a partir de la *Renta Nacional de España, 1999*, publicada por el Banco Bilbao -Vizcaya la distancia en PIB per capita entre la región más rica (entonces el País Vasco) y la más pobre (Extremadura) era de 104,1 puntos en 1955-60, en 1973-75 la distancia se había reducido a 76,1, en 1985-86 había aumentado a 94,3 para volverse a reducir en 1997-98 a 82,2 (Baleares la más rica y Andalucía la más pobre)⁶.

La planificación territorial en las Autonomías, siguiendo el patrón urbanístico, se ha elaborado en cascada partiendo de unas leyes generales o regionales de Ordenación del territorio que se fueron sucediendo a partir de 1983, en que se promulgó la catalana. Las leyes-marco han tardado en desarrollar sus instrumentos y figuras, muchas veces por no haberse definido bien aquellos de cara a su aplicabilidad o por no haberse aprobado con mayorías suficientes como para poderse desarrollar por gobiernos siguientes, de distinto color político⁷. Por debajo de las mismas se establecen directrices o planes generales que afectan a todo el territorio. Luego hay subordinadas a las anteriores planes y/o directrices parciales territoriales (insulares, subregionales o comarcales) y directrices parciales sectoriales, que regulan sectores de gran incidencia territorial. De estos últimos algunas Comunidades han preferido separar y tratar específicamente las directrices o planes que ordenan espacios o recursos naturales. Por debajo de las directrices

⁵ Cano, G.: "Desequilibrios territoriales", p. 626, del libro de *Geografía de España*, dir. Por A. Gil, ya citado.

⁶ La medición relativa en términos de Producto Interior Bruto se hace desde la media nacional 100 en cada momento.

⁷ Por ejemplo, las de Aragón tardaron en promulgarse por ley de Directrices Generales de O.T. hasta 1998. Por medio hubo una moción de censura al gobierno que consiguió aprobar por escasa mayoría la ley-marco del 92, que en el 94 quiso ser reformada, sin éxito por el gobierno nacido de la moción.

parciales se establecen los programas de actuación territorial, que concretan temporal y presupuestariamente los planes anteriores. También hay Comunidades que prevén procedimientos de coordinación administrativa para articular las actuaciones en las competencias concurrenciales con la Administración estatal o local. El análisis de impacto territorial que supera el de impacto ambiental, incluyendo la necesidad de estudiar para los nuevos proyectos también el impacto previsible en la creación de empleos y asentamiento de la población, así como el impacto en el patrimonio cultural sólo está previsto en tres Comunidades Autónomas, entre ellas la aragonesa.

A pesar de la enunciada voluntad del legislador constitucional de hacer prevalecer la planificación física, hubo un cierto mimetismo, arrastrado de la etapa desarrollista⁸, de acentuar en las primeras actuaciones autonómicas en esta materia el objetivo económico. Sin embargo en muchas de ellas se hace alusión en el preámbulo, como en la de Aragón de 1992, o en su inspiración, a la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Consejo de Europa, 1983) que une - como hemos dicho - los dos objetivos. Posteriormente las normativas se han preocupado más por la planificación física, introduciendo la sostenibilidad a partir de la Conferencia de Río de 1992 y de los documentos de una Unión Europea que en los noventa renovó los enfoques de la ordenación territorial. En los comienzos de dicha década los científicos - como en el caso francés (Berdoulay, 1994) - abrirán un debate sobre la nueva prospectiva, explicitando la necesidad de planes descentralizados, sostenibles, democrático-participativos, flexibles, como procesos permanentes, y negociables. Dichas notas impregnaron la nueva ley francesa del 95 y la documentación emanada de la U.E. (Marcou, 1994), que desembocará en la Estrategia Territorial Europea de 1999 (Comité de Desarrollo Territorial UE, 1999), en la que se plantean grandes retos en relación con el desarrollo territorial equilibrado y sostenible, desde un sistema de ciudades policéntrico y las nuevas relaciones campo-ciudad.⁹ (fig.2).

En general la planificación territorial en España se ha centrado más en los principios que en las concreciones. Hasta ahora la convergencia entre las normativas y actuaciones de las ordenaciones territorial y sectorial, apenas ha existido. Ha faltado coordinación entre las administraciones: autonómica, donde residen las competencias directas de ordenación territorial; estatal, con competencias sectoriales superiores que afectan al territorio; y municipal, competente en urbanismo. Dentro de la administración autonómica ha habido habitualmente poca relación entre los departamentos responsables de las competencias territorial y de los sectores de la actividad económica. Particularmente en un sector tan dinámico

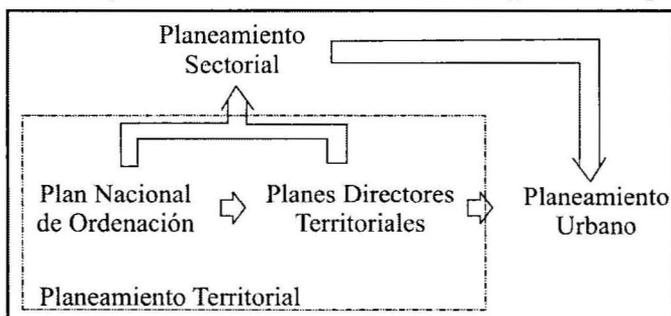
⁸ Zoido, op. cit. p.612

⁹ Vid. Bielza De Ory, V. (2002), "Experiencias y replanteamientos de la Ordenación del Territorio en Europa", *Rev. Geographicalia*, nº 41.

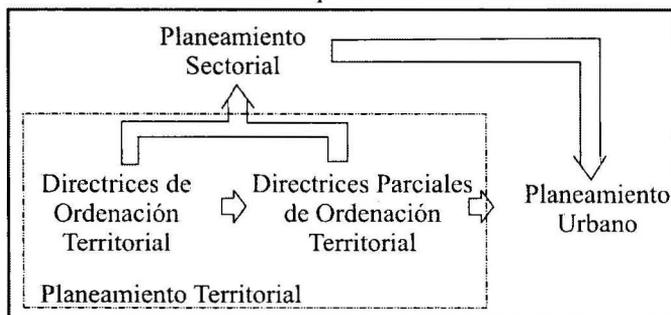
como el turismo las comunidades autónomas que han promulgado leyes sobre ordenación turística, si bien hacen declaraciones en pro de la necesidad de un modelo que busque el equilibrio territorial y respetuoso con el patrimonio, carecen por lo general de instrumentos útiles para ponerlas en práctica. Se limitan a introducir algunas conexiones entre su propia legislación territorial y la turística y a realizar catálogos de zonas de preferencia turística o saturadas. Pero a la hora de concretar se encuentran con las administraciones locales que difícilmente aceptan limitaciones, dado el doble uso que hacen turistas y residentes de infraestructuras y recursos. La eficacia, en suma, parece relativa. Además, en la ordenación turística resulta difícil utilizar las técnicas habituales de la planificación territorial como la zonificación y la delimitación de usos de suelo.

Figura 2 - El planeamiento territorial antes y después de la Constitución de 1978, según Pujadas y Font, 1998

Secuencia del planeamiento territorial antes del traspaso de competencias



Secuencia actual del planeamiento territorial



3. Problemas, retos pendientes y soluciones para la Ordenación del Territorio en la España autonómica en el seno de Unión Europea

La España autonómica, que conoce a comienzos del siglo XXI, uno de los mayores crecimientos económicos de la Unión Europea, merced a una política liberal que ha sabido aprovechar los beneficios de su incorporación a aquella, tiene ante sí una serie de desajustes territoriales, incentivados por el propio dinamismo económico en las áreas metropolitanas, en los periurbanos y centros urbanos de las ciudades en expansión y de las zonas turísticas, junto con los heredados en las áreas de baja densidad del interior. Retos pendientes que se han de resolver atendiendo las estrategias marcadas por la Unión Europea, conciliando las competencias concurrenciales del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos. Nos apoyaremos para analizar problemas y soluciones en lo planteado por los expertos en el IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, celebrado en Zaragoza en abril del 2003¹⁰.

3.1. España en las Estrategias de desarrollo equilibrado y sostenible de la Unión Europea

El Consejo de Europa desde la Carta del 83 y posteriores acuerdos y la Unión Europea a lo largo de los noventa están contribuyendo a armonizar una política conceptual y metodológicamente diversa, no vinculante y claramente ligada con los objetivos de sostenibilidad y equilibrio del desarrollo. La ordenación del territorio atraviesa actualmente en Europa una coyuntura positiva. Se ha afianzado en los países más desarrollados económica y políticamente (Suiza, Holanda, Alemania, Francia, Italia, etc.). Por ello, es imprescindible mantener en España el objetivo de afianzar la ordenación del territorio como disciplina científica, como técnica administrativa y, sobre todo, como política de intervención pública.

La Estrategia Territorial Europea (ETE), aprobada en Potsdam en 1999, parte de un territorio europeo muy desequilibrado, frágil y sumamente fragmentado desde el punto de vista medioambiental, social y económico, y donde las políticas comunitarias, con la salvedad de las actuaciones financiadas por los Fondos Estructurales, no han contribuido al fortalecimiento de su cohesión territorial. En este marco, la ETE persigue los objetivos de conseguir la cohesión económica y social, la conservación y gestión de los recursos naturales y del patrimonio cultural, y la competitividad más equilibrada del territorio europeo. Para alcanzar estos

¹⁰ El que esto suscribe actuó, junto con el catedrático de ordenación del territorio e ingeniero de Caminos, A. Serrano, como presidente. El libro de Actas, en proceso de publicación por el Gobierno de Aragón, recoge unas conclusiones generales, redactadas conjuntamente por los presidentes a partir de las conclusiones parciales realizadas por los relatores de área, que han sido aprovechadas aquí, en parte.

tres objetivos establece que es necesario lograr un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades, garantizar en todo el territorio un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento, y llevar a cabo una gestión adecuada de la naturaleza, así como la protección del patrimonio cultural¹¹.

Un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio requiere que todas las políticas sectoriales se encuentren coordinadas en el marco de documentos de ordenación del territorio, para así asegurar la exigencia de compatibilizar el crecimiento económico con el uso prudente de los recursos naturales y con la conservación del medio ambiente y del patrimonio cultural, integrando la consideración de la sostenibilidad del desarrollo a largo plazo.

La adopción de pautas sociales de comportamiento favorables a un desarrollo más sostenible y equilibrado, incumbe y es responsabilidad de todos (administraciones, empresas, instituciones, particulares,...). Por otro lado, el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio en un mundo globalizado no es factible si no se encuadra en las dinámicas dominantes de ámbito supranacional. Por lo tanto, son precisos sistemas de gestión integrada, que impliquen coordinación horizontal de las actuaciones de los diferentes ámbitos económicos y de los distintos niveles administrativos, y coordinación vertical de los sistemas de toma de decisiones, donde el territorio sea considerado como espacio activo del desarrollo y no sólo como espacio-soporte.

En la promoción de un desarrollo más sostenible y equilibrado, la Unión Europea aprobó una Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, y los países de la Unión aceptaron el compromiso de presentar en Johannesburgo, a la Cumbre de Río+10, en septiembre del 2002, su respectiva Estrategia nacional. España no ha cumplido ese compromiso pese a los problemas de sostenibilidad de su modelo de desarrollo; no obstante, en el Borrador de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible elaborado por el Gobierno, se identifican siete áreas clave para la intervención hacia la búsqueda de un desarrollo más sostenible y equilibrado, que son: cohesión social y territorial; gestión de los recursos naturales y conservación de la biodiversidad; crecimiento económico, empleo y competitividad; formación, investigación e innovación tecnológica; lucha contra el cambio climático y la contaminación atmosférica; turismo sostenible; y gestión y reducción de los residuos.

El logro de un desarrollo más sostenible y equilibrado sólo es posible mediante la acción coordinada y la cooperación de todos los agentes implicados en la definición de objetivos, aplicación de políticas con efectos a largo plazo, establecimiento de metas, selección de medidas y asignación de recursos financieros. Pero, dada la necesaria intervención de diferentes niveles de gobierno,

¹¹ Vid. V. Bielza, *Rev.Geographicalia*, 2002.

debe primar el principio de subsidiariedad y su aplicación acorde con criterios de proporcionalidad (*art. 5 Tratado Comunidad Europea*).

3.2. La necesidad de coordinación de las Administraciones españolas y de la participación ciudadana

En España, la frecuente falta de coordinación en actuaciones sectoriales entre los diversos órganos de la Administración General del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y Locales, exige la promoción de la ordenación del territorio como marco de integración de las políticas sectoriales. Adicionalmente, la eficacia de la ordenación del territorio requiere una mejora sustancial en la coordinación de las competencias y en la puesta en marcha de una red científica de carácter asesor y consultivo. Es necesario, así, establecer medios orgánicos para la cooperación entre las Administraciones Públicas territoriales, como podría ser un Consejo de Ordenación del Territorio, con participación de los entes territoriales, y debe procurarse la formación de equipos interdisciplinares que garanticen la pluralidad de puntos de vista profesionales en la preparación de las líneas de actuación pública con trascendencia territorial a través de institutos como podría ser la Academia Científica de Ordenación del Territorio.

La necesaria recuperación de la planificación territorial y urbana exige un especial esfuerzo en España para armonizar los planes de diferentes escalas, tanto en sus aspectos conceptuales como metodológicos y, sobre todo, prácticos, agilizando los procedimientos, flexibilizando las propuestas y fortaleciendo la participación pública desde los momentos iniciales de preparación de un plan hasta su formulación y aprobación definitiva, a la vez que se integran las variables ambientales, económicas y de concertación social, definiendo un nuevo modelo de planeamiento más integrador, “recolector” de sinergias empresariales y socialmente más asumible, si bien, manteniéndose siempre el control y dirección públicas y la prevalencia explícita del interés general. En este marco, la planificación supramunicipal ha de basarse en la concertación de políticas locales, urbanísticas y sectoriales, buscando la implicación y participación de los diversos agentes sociales e instituciones implicados. Los instrumentos de planificación municipal deben recoger y matizar los planteamientos anteriores, expresándolos con mayor precisión y estableciendo sus exigencias y determinaciones en términos suficientemente detallados, a la vez que han de ser revisados periódicamente para adaptarse a la evolución económica, social y urbanística de los territorios sobre los que actúan. En todo caso, se destaca que sin un mayor respeto a los contenidos sustanciales del planeamiento urbanístico, territorial y ambiental y a sus procedimientos reglados, sin una administración capaz y responsable de su cometido público en estos campos, sin justicia eficaz sobre los delitos de ordenación

del territorio, urbanismo o medio ambiente, es imposible que estas políticas y la sostenibilidad del desarrollo se asienten y formen parte de la gobernabilidad democrática.

La participación de los actores económicos y sociales en la elaboración de los instrumentos de ordenación del territorio y en los procedimientos de toma de las decisiones con trascendencia territorial, precisa nuevas fórmulas, como podría ser la de incorporar un modelo de encuesta pública gestionada por un comisario o colegio de comisarios, con capacidad incluso para financiar estudios alternativos. En todo caso, la participación e implicación de los ciudadanos es fundamental para garantizar la aplicación de modelos de desarrollo más sostenible y equilibrado. La participación ciudadana añade elementos de democracia a la delegación mediante representación. Aunque no hay un único modelo de participación, se considera preferible la adopción de estrategias que permitan y potencien la colaboración, frente a estrategias inductoras de la confrontación y bloqueo.

3.3. El paisaje y el estudio de impacto territorial como instrumentos de ordenación territorial

La ordenación del territorio incluye necesariamente tres operaciones esenciales: la delimitación justificada del ámbito de aplicación, el establecimiento de las estructuras y sistemas territoriales que lo cohesionan, y la distinción de áreas y zonas de diversidad y/o desigualdad que requieren regímenes diferenciados de actuación. Respecto a las estructuras es conveniente adecuar a los objetivos de equilibrio y sostenibilidad del desarrollo los sistemas de: asentamientos (comprendido el sistema de ciudades), productivo, relacional (que incluye las redes de comunicación, energéticas e hidráulicas), del bienestar, y el sistema de espacios de interés natural y cultural. Ello implica integrar, cuanto menos, tres procesos de planificación realizados demasiadas veces de manera independiente: la planificación territorial, la planificación del transporte y la planificación ambiental. El paisaje puede ser un medio de gran utilidad para abordar objetivos de sostenibilidad en ordenación del territorio¹². El concepto de modelo territorial se asume como elemento central de referencia para las distintas escalas de la planificación territorial, por lo que es imprescindible establecer claramente sus contenidos y las formas de articulación entre los modelos de diferentes escalas y/o niveles políticos.

De forma equivalente a lo que sucede en materia de medio ambiente con los análisis y declaraciones de impacto ambiental, deben introducirse progresivamente de forma obligatoria los estudios y declaraciones de impacto territorial (que como

¹² Zoido, F. y otros (2002), *Paisaje y Ordenación del Territorio*. Junta de Andalucía, Sevilla.

hemos visto sólo existen en tres Comunidades Autónomas¹³), acompañando a los proyectos de las políticas y actuaciones sectoriales, así como la evaluación estratégica ambiental, para generalizar la posibilidad de discutir la legitimidad de los programas y políticas que se proponen.

3.4. La reorganización del territorio supramunicipal: comarca y provincia

En muchos territorios españoles puede ser conveniente una reformulación de la vieja delimitación administrativa municipal, hoy claramente superada por el devenir histórico, creando estructuras que atiendan más a las necesidades funcionales y de gestión territorial, tanto en las áreas rurales como en la “ciudad real” de hoy en día, en las áreas metropolitanas. En este sentido, las experiencias de la comarcalización de Cataluña, Galicia (Precedo, 1994) y Aragón (Bielza, 2002b) pone de relieve la importancia de las actuaciones a un nivel intermedio entre el autonómico y el municipal para corregir las ineficiencias en la gestión del territorio. La comarcalización, en tanto que forma de organización del territorio a escala supramunicipal, puede ser un factor de racionalización de la oferta de servicios públicos, con incidencia en el bienestar de los ciudadanos. Sus posibilidades de éxito dependen en buena medida del contenido político del proyecto, reparto de competencias y recursos financieros, así como de su configuración como unidad de ordenación y desarrollo territorial (Vazquez Barquero, 1999). Desde una perspectiva política de futuro la consolidación de la comarca como unidad de intervención territorial, junto con el desarrollo y fortalecimiento de formas de cooperación, permitirá la aplicación del llamado Pacto Local para facilitar la capacidad de gestión de los municipios pequeños de las áreas rurales. Experiencias a nivel provincial (como, por ejemplo, la de la provincia de Salamanca) muestran también la adecuación de la provincia como posible nivel en algunas realidades territoriales de la España interior, pertenecientes a la antigua Corona de Castilla, para dar coherencia a las diferentes políticas de incidencia territorial.

3.5. El papel de las infraestructuras y de las infoestructuras en la Ordenación territorial

Las infraestructuras (transporte, energía, agua, etc.) tienen un papel clave por su funcionalidad, en el equipamiento de un determinado territorio, pero al mismo tiempo son un elemento relevante en la generación de efectos externos, particularmente negativos sobre el medio ambiente. Hay que destacar, en este sentido, el papel de las infraestructuras del transporte, en los procesos de integración territorial;

¹³ Y muchas veces, como en Aragón, apenas se ha aplicado.

o el papel crucial de los elementos singulares de las redes de transporte (intercambiadores modales, estaciones, enlaces, etc.) en los procesos de articulación territorial (por ejemplo, la ubicación de las estaciones de la red de alta velocidad ferroviaria) como decisiones claves e irrepetibles que definen ventajas territoriales significativas a largo plazo, que pueden tener consecuencias muy importantes para su dinámica de transformación; o la posibilidad de utilizar una nueva infraestructura como palanca para promover un proceso de transformación urbana. Pero también se ha mostrado una cierta dualidad de efectos, positivos y negativos, en la relación entre crecimiento económico y aumento del transporte de personas, del consumo de energía y de recursos naturales (agua), destacándose la necesidad de promover un crecimiento económico que no implique dichos aumentos para respetar su sostenibilidad.

Cada vez estamos más inmersos en un territorio de redes y no solamente en una geografía o territorio de lugares. Los conceptos de discontinuidad de la red, de jerarquía de redes y de polarización o no de la red, tienen que ser considerados con mayor detenimiento. Además, la consideración de cada una de las redes y de su papel en la conformación del territorio debe realizarse no solo de manera aislada para cada una de ellas, sino que además deberán considerarse en su conjunto. En particular, ha de plantearse en cada territorio la conveniencia o no de establecer corredores territoriales para varias infraestructuras y la importancia de un enfoque multimodal del transporte, que incluya una consideración detallada de los efectos negativos que acarrea la preponderancia de la carretera sobre los demás modos de transporte.

Las innovaciones tecnológicas, las técnicas telemáticas y la generación de nuevas infoestructuras de comunicación y transporte de alta capacidad, promocionan modelos deslocalizadores de actividades en el espacio (Kayser, 1972; Castells, 1989). Aunque la capacidad de enviar o recibir información a distancia permite deslocalizar ciertas actividades y desenclavar territorios, no está claro si han generado estos efectos, o bien al contrario han producido una distinta polarización de un territorio más difuso, al concentrarse las inversiones en telecomunicaciones en lugares ya muy polarizados territorialmente. Hasta la fecha no se comprueba que se haya producido una reducción del transporte, sino que, en general, las telecomunicaciones, con la promoción de la difusión de la urbanización, han propiciado un aumento de la movilidad y de las necesidades de transporte.

3.6. El control de la ocupación territorial difusa y la recuperación de los viejos centros en las áreas dinámicas

La pérdida de confianza en la planificación urbanística y territorial tradicionales, las políticas economicistas y la planificación estratégica incrementaron el peso de un modelo territorial difuso, al primar la optimización de la renta a corto plazo, frente a la lógica de la racionalización territorial y de la ordenación urbana. En la actualidad aparecen claras insuficiencias, contradicciones y resultados insatisfactorios en el desarrollo urbano y territorial de España, como en otros países industrializados, según advirtió la ETE (Comité..., 1999). Frente a un deseable crecimiento espacial equilibrado (tanto en términos urbanísticos, como sociales y territoriales) que fuera coherente con un desarrollo sostenible, la realidad de los espacios costeros y periurbanos españoles manifiesta una ocupación territorial difusa, indiscriminada y, hasta cierto punto, caótica. Las desigualdades territoriales, sociales y económicas y el incremento de la insostenibilidad del modelo de desarrollo son efectos asociados a esta dinámica. En este marco se comprueba que la capacidad de innovación no es exclusiva de las metrópolis mundiales y de las ciudades globales. Hay ciudades medias y pequeñas (Laborie et Renard, 1997; Bielza et Humbert, 1997) que están haciendo un esfuerzo innovador, una apuesta por la competitividad, la eficacia y el crecimiento, con la ventaja de que son más habitables.

Frente al proceso de crecimiento difuso y de dispersión urbana, generador de externalidades difícilmente asumibles a corto-medio plazo, se produce un abandono o, al menos, una falta de atención a los centros urbanos que terminan por marginalizarse, terciarizarse o ambas cosas a la vez. Es preciso afrontar los problemas y retos de estos "viejos territorios" ante las necesidades y conflictos de nuevas sociedades que disocian de manera muy rápida las formas históricas del territorio de las pautas de su evolución, principalmente a causa de un crecimiento incontrolado de la urbanización y de los espacios metropolitanos. Se trata de apostar más por la intervención en la ciudad consolidada y menos por la creación de nuevos desarrollos urbanísticos, buscando un equilibrio entre la mejora y reconversión de la ciudad existente y la disposición de nuevo suelo urbano. En todo caso, la sostenibilidad del desarrollo implica una perspectiva integradora de lo urbano y lo rural, en la que las redes verdes, la urbanización difusa y la armonía territorial componen un nuevo escenario de referencia, y donde se debe evitar la creación de nuevos núcleos derivados del modelo disperso, o la colmatación de los espacios intersticiales de las áreas metropolitanas, propugnando una ordenación territorial que parta de una mayor exigencia intelectual, que evite un tratamiento meramente sectorial de las cuestiones territoriales, y que, por el contrario, integre las principales invariantes espaciales (naturales y culturales) en auténticos sistemas territoriales

en los que no prevalezca una exclusiva visión funcional; recuperando la capacidad creativa y artística en la transformación del espacio.

3.7. La combinación de los desarrollo endógeno local y exógeno en las áreas de baja densidad

Para la ordenación y desarrollo de las áreas de baja densidad es necesario combinar el modelo de desarrollo endógeno local con el convencional de desarrollo exógeno (Lazaro Araujo, 1999), como se ha hecho en los últimos años en Galicia, apoyándose en unidades comarcales (Precedo, 1994). Para que la estrategia de desarrollo adquiera su verdadera dimensión debe plantearse en el contexto de la identidad del territorio en que va a ser aplicada, con base en sus recursos endógenos y desde el objetivo de establecer una Marca de Calidad Territorial. En este sentido, la Iniciativa Comunitaria LEADER ha consolidado su posición como paradigma del desarrollo local a partir de la experiencia demostrada en programas de desarrollo rural de la Unión Europea durante los últimos 15 años, si bien persisten problemas ligados a: la insuficiencia de la población en determinados territorios, que debe ser paliada con la cooperación entre territorios; a la exigencia de excluir las ciudades, incluso las pequeñas, de los programas de desarrollo, cuando como cabeza de comarca pueden jugar un papel de auténtica locomotora del área; y al excesivo peso del rigor administrativo, el control presupuestario y los procedimientos burocráticos sobre las propuestas imaginativas, lo que tiende a limitar la capacidad de innovación en las propuestas a establecer.

Bibliografía

- BENKO, G. (1988), "Technologies nouvelles, développement urbain et changement social" in *Les nouveaux aspects de la théorie social*, Caen, Paradigme, pp. 123-137.
- BERDOULAY, V. Y SOUBEYRAN, O. (1994), "Les nouveaux territoires de la prospective", *Espaces et Sociétés* n° 74/75, Ed. Harmattan, Paris.
- BERTRAND, G. Et. DOLFUS, C. (1973), "Le paysage et son concept", *Rev. L'Espace Géographique* T.II, n° 3, pp. 161-163.
- BIELZA DE ORY, V. (2002), "Experiencias y replanteamiento de la ordenación del territorio en Europa: retos en relación con la ciudad", *Rev. Geographica*, n°41, Zaragoza.
- (2002, b), "La delimitación comarcal de Aragón", *Las comarcas de Aragón: Territorio y futuro*. pp. 115-136 Ed. J. Infante, DGA, Zaragoza.
- (1995), "El sistema de ciudades en las directrices generales de O.T.", *Rev. Aragonesa de Admín Pública* n° 6-7, Zaragoza, pp.357-3 80.
- BIELZA, V. et HUMBERT, A. (1997), "Le rôle de petites villes dans l'aménagement du territoire en Espagne: le cas de l'Aragon", In LABORIE, J.P. et RENARD, J. *Bourgs et petites villes* pp. 185-198, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse, 471pp.
- BRUNET, R. (1994), "Contribution au débat sur l'aménagement du Territoire en France", *L'Espace Géographique* n° 1.
- CANO, G. (2001) "Desequilibrios territoriales", p. 626, *Geografía de España*, dir. Por A. Gil, Olcina y J. Gómez Ariel, Barcelona.

- CASTELLS, M. (1989), *The information City: Information Technology, Economic, Restructuring and the Urban-Regional Process*, Basil Blackwell, Oxford.
- CASTELLS, M. Y BORJA, J. (1997), *Local y global*, Taurus, Madrid.
- CENTRO DE ESTUDIOS URBANOS (1992), "Urbanización y funciones de las ciudades de la C. E.", Universidad de Liverpool.
- COMITE DE DESARROLLO TERRITORIAL, U. EUROPEA (1999), *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea*, Luxemburgo, 89 pp.
- CONSEJO DE EUROPA (1983), *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, Estrasburgo-Torremolinos.
- DATAR (1993), *Le debat national pour l'aménagement du Territoire. Doc. Introductif*. La Documentation Française, Paris, 124 pp.
- FUNDICOT (1988,1991,2001,2003), *Actas I-IV Congresos Internacionales de Ordenación del Territorio*, Valencia I y II, Gijón, III y Zaragoza IV.
- GUIGOU, J.L. (1996), "Pour une conception positive et renouvelée de l'aménagement du territoire", *Rev. Economie Regionale et Urbaine*.
- HILDENBRAND, A. (1996), *Política de Ordenación del Territorio en Europa*, Univ. Sevilla, 541 pp.
- KAYSER, B. (1972), "El espacio rural: un nuevo campo de relaciones campo-ciudad", *Rev. Geografía de la Univ. de Barcelona*.
- LABASSE, J. (1972), *L'organisation de l'espace*, Paris, Hermann, 618 pp.
- LABORIE, J.P. et RENARD, J. (1997), *Bourgs et petites villes*, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse, 471 pp.
- LÁZARO ARAUJO, Laureano (1999) "Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local. El desarrollo local y los fondos estructurales", *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, XXI (1221).
- LACAZE, J.P.(1996), *L'aménagement du Territoire*, Evreux, Francia, Ed. Flammarion, 128 pp.
- LEWIS, W.A. (1949 y 1969), *The principles of Economie Planing*, G. Allen, Londres.
- LÓPEZ RAMÓN, F.(1995), *Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio* Ed. Aranzadi. Pamplona, p.82.
- MADIOT, Y. (1993), *L'Aménagement du Territoire*, Masson, Paris.
- MARCOU, G y SIEDENTOPF, H. (1994), " Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio", *Mong. Rev. Aragonesa de Admin. Pública*. D.G.A. Zaragoza, 274 pp.
- MERLIN, P. (1998), *Géographie de l'Aménagement*, P.U.F., Paris, 334 pp.
- PHILIPPONNEAU (2001), *Geografía Aplicada*, Ed. Ariel, Barcelona.
- PRECEDO LEDO, A. (1994), *Desarrollo Territorial y planificación comarcal. El plan de desarrollo comarcal de Galicia*. Xunta de Galicia, Santiago, 190 pp.
- PUJADAS, R.; FONT, J. (1998), *Ordenación y Planificación Territorial*, Ed. Síntesis, Madrid.
- STAMP, L DUDLEY (1960), *Applied Geography*, Penguin Books, London.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1999), "El desarrollo local en los tiempos de globalización" *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, XXI, (1221) pp.721.
- ZOIDO, F.(2001), "La ordenación del territorio a distintas escalas". *Geografía de España* dir. Por A. Gil Olcina y J. Gómez Ariel, Barcelona, p.609.
- ZOIDO, F. y otros (2002), *Paisaje y Ordenación del Territorio*, Junta de Andalucía, Sevilla.