

# NUEVAS INICIATIVAS DE LA UNION EUROPEA EN MATERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Por ANDREAS HILDENBRAND SCHEID (\*)

## 1. INTRODUCCION

La ordenación del territorio es una política pública que desde el comienzo de la década de los 90 vive un notable renacimiento. Esta tendencia no sólo se hace notar en las Regiones, que suelen ser las protagonistas de la formulación e implementación de esta política, sino también a nivel estatal y comunitario.

En los Estados federales o políticamente descentralizados de la Unión Europea (UE) son cada vez más las Regiones que consideran como una de las expresiones más genuinas de su autonomía política su potestad en materia de desarrollo regional y ordenación del territorio para diseñar a través de políticas propias el modelo deseado de desarrollo territorial y económico del espacio regional. Por consiguiente, el *output* de las instituciones regionales en lo que se refiere a la producción legislativa en materia de ordenación del territorio y a la formulación y puesta en práctica de planes territoriales regionales y subregionales ha crecido considerablemente en los últimos años. Buenos ejemplos de esta tendencia los ofrecen especialmente los cinco nuevos Länder, que después de la unificación del país en 1990 fueron creados en la parte oriental de Alemania, y las CC.AA. españolas (1). Por otra parte,

---

(\*) Geógrafo y Politólogo, Funcionario de la Consejería de Agricultura y Pesca (Junta de Andalucía).

(1) Todos los Länder orientales aprobaron con una velocidad espectacular en el corto período transcurrido desde su institucionalización en octubre de 1990 su

también en los Estados de la UE que sólo conocen Regiones administrativas o carecen de Regiones como Entes territoriales, la ordenación del territorio recibe en los 90 una creciente atención en la agenda política. Así lo confirman sobre todo los cambios en la política de ordenación del territorio que actualmente se producen en Francia, el Reino Unido y Portugal (2). Pero una de las manifestaciones más claras del renacimiento de la ordenación del territorio en la década de los 90 lo constituyen las nuevas iniciativas de la UE en este campo que son el objeto del presente artículo. El Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992 hace por primera vez en el Derecho Comunitario mención expresa del concepto de ordenación del territorio. Asimismo, la Comisión Europea, que en el pasado, a diferencia del Parlamento Europeo, del Consejo de

respectiva ley de ordenación del territorio, y en tres de ellos se aprobaron ya los respectivos Planes Territoriales de Ambito Regional (*Landesentwicklungspläne*). En cuanto a las CC.AA., hasta la fecha 13 de ellas cuentan ya con su Ley de Ordenación del Territorio y en varias CC.AA. están avanzando los trabajos preparatorios del respectivo plan territorial regional (p.e. Andalucía, Madrid, País Vasco). En Asturias (Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias, Decreto 11/1991) y en Cataluña (Ley 1/1995 por la cual se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña) incluso se ha llegado a aprobar dicho plan.

(2) En 1995 la Asamblea francesa aprobó la Ley de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio (*Loi n. 95-115*). Es en esta ley estatal donde por primera vez se garantiza expresamente a las Regiones administrativas el derecho a formular y aprobar un Esquema Regional de Ordenación y Desarrollo del Territorio (*Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire*). En el Reino Unido, se aprobó en 1991 una nueva ley, el *Planning and Compensation Act*, que implanta en toda Inglaterra un sistema completo de planificación territorial a escala regional (*Regional Planning Guidance Notes, Strategic Planning Guidance Notes*) y subregional (*Structure Plans, Unitary Development Plans*). Por último, también en Portugal, donde sólo existen Regiones políticamente autónomas para los archipiélagos de Azores y Madeira y las Regiones administrativas previstas para el continente en la Constitución de 1976 son aún inéditas, la ordenación del territorio ha despegado en los 90. Para las cinco regiones continentales de planificación las Comisiones de Coordinación Regional (CCR), órganos de la Administración periférica del Estado, están elaborando planes territoriales, habiéndose aprobado en 1990 el primero de ellos para el Algarve (Plan Regional de Ordenación del Territorio del Algarve/PROT).

Para profundizar la información remito a mi análisis comparado de la política de ordenación del territorio en siete países europeos (HILDENBRAND SCHEID, A. 1996: *Política de ordenación del territorio en Europa*, Colección KORA, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla/Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Sevilla, en imprenta).

Europa (3) y de las organizaciones interregionales europeas (ARE, CRPM, ARFE), ha sido poco activa en materia de ordenación del territorio, parece haber descubierto la relevancia de la dimensión territorial del desarrollo de Europa. Este creciente interés de la Comisión por la ordenación del territorio se expresa en los Consejos informales de Ministros responsables de la política regional y ordenación del territorio que se celebran desde 1989, el documento «Europa 2.000» de 1991, la creación en el mismo año de un Comité de Desarrollo Territorial (CDT) adscrito a la Comisión, el documento «Europa 2000+» presentado en 1994, y en los trabajos puestos en marcha para la formulación de un Esquema de Desarrollo del Territorio Comunitario (EDTC).

## 2. LA IMPORTANCIA DE LA DIMENSION EUROPEA DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

La Comisión Europea es consciente de que un orden territorial armónico y equilibrado del espacio comunitario es un requisito imprescindible para la consecución del objetivo de la cohesión económica y social consagrado en el TUE. Desde su punto de vista, expuesta sobre todo en el documento «Europa 2.000+», existen, al menos, cuatro razones que fundamentan la importancia de la dimensión europea de la ordenación del territorio y, a su vez, hacen aconsejable emprender a nivel comunitario una visión global de conjunto de las estructuras y tendencias de desarrollo del territorio europeo, así como la elaboración de un Esquema para la ordenación del territorio europeo.

En primer lugar, la necesidad de garantizar y mejorar la coherencia territorial de las políticas comunitarias que tienen una especial incidencia en la ordenación del territorio, a saber, los Fondos Estructurales, el Fondo de Cohesión, determinadas Iniciativas Comunitarias (especialmente LEADER, INTERREG y URBAN), las redes transeuropeas de transporte, telecomunicaciones y energía, y las políticas comunitarias en materia de medio ambiente y agricultura (p.e., la retirada de tierras dentro de la reforma de la PAC).

---

(3) Entre las actividades impulsadas por el Consejo de Europa pueden destacarse las reuniones periódicas de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Política Regional y Ordenación del Territorio (CEMAT) y la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983.

En segundo lugar, la existencia de cuestiones y problemas territoriales que por su naturaleza tienen un carácter transfronterizo y transnacional y, por ello, exigen una eficaz cooperación a nivel comunitario, nacional, regional y local para elaborar conjuntamente estrategias de planificación y gestión transfronterizas y transnacionales encaminadas a dar una respuesta conjunta a problemas de interés común. La contaminación del agua de ríos y las consecuencias de obras hidráulicas río arriba que afectan río abajo a determinadas zonas en otro(s) Estado(s) así como los múltiples problemas creados por la frontera misma, por ejemplo, la división artificial por una frontera administrativa de espacios naturales transfronterizos, son ejemplos de este tipo de cuestiones.

En tercer lugar, los riesgos de un incremento de las disparidades entre las zonas periféricas y centrales de la UE, inducido por la creciente internacionalización de las actividades económicas e inversiones así como por el desarrollo del Mercado Único, la implantación de las redes transeuropeas de transporte y los avances de las tecnologías de la comunicación.

En cuarto lugar, la necesidad de reducir el paro y mejorar la competitividad de las ciudades y regiones europeas no sólo con los instrumentos de la política económica y financiera sino también con actuaciones emprendidas desde la política de ordenación del territorio (p.e. medidas para la mejora del funcionamiento del sistema europeo de ciudades, cooperación transfronteriza en forma de redes entre regiones y sistemas de ciudades).

### 3. EL TRATADO DE LA UNION EUROPEA (TUE) DE 1992 Y LA ORDENACION DEL TERRITORIO

Hasta final de los años 80 el interés de las instancias comunitarias por la ordenación del territorio fue escaso. Los Tratados de Roma de 1957 no establecieron ningún título competencial que habilitara a la Comunidad a emprender una política en materia de ordenación del territorio. Es a partir de la primera reforma de los Fondos Estructurales en 1988 cuando se constata una creciente conciencia de las instancias comunitarias de que, debido a las implicaciones territoriales de los profundos cambios económicos, sociales y políticos en Europa, se hacen cada vez más necesarias una mayor coordinación supranacional en materia de ordenación del territorio y la elaboración de una concepción de ordenación del territorio a nivel

comunitario. La reforma de los Fondos Estructurales condujo a la aprobación de un nuevo Reglamento de ejecución del FEDER (Reglamento CEE núm. 4254/88 del Consejo, del 19 de diciembre de 1988), en cuyo artículo 10 se previó la posibilidad de que la Comisión Europea podrá contribuir a la financiación de estudios relacionados con la ordenación del territorio. Por su parte, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social, el Consejo Consultivo de los Poderes Regionales y Locales y su sucesor, el Comité de las Regiones, creado en virtud del art. 198 del TUE, han dedicado en el primer quinquenio de los 90 varias resoluciones, informes o dictámenes al tema de la ordenación del territorio.

Pero el hito de la nueva atención de las instancias comunitarias a la ordenación del territorio lo constituye sin duda alguna el TUE. Es en el TUE donde por primera vez en el Derecho Comunitario primario u originario se hace mención expresa al concepto de «ordenación del territorio». El TUE establece en el art. 130 S, apartado 2 de su Título XVI («Medio ambiente»), que el «Consejo»... «adoptará»... «medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo con excepción de la gestión de los residuos y las medidas de carácter general, así como medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos».

El TUE contiene una serie de títulos competenciales estrechamente relacionados con el desarrollo territorial a nivel europeo. Esto permite a la UE la puesta en marcha de políticas de incidencia territorial en un mayor grado que pudo hacerlo hasta la fecha, basándose en el Título V («Cohesión Económica y Social») del AUE de 1986. A pesar de la ampliación de las competencias comunitarias mediante títulos competenciales en políticas de gran incidencia para la ordenación del territorio, el TUE no atribuye a la UE ninguna competencia propia en esta materia. De la mención de la ordenación del territorio en el art. 130 S, apartado 2, no se deriva ninguna habilitación material para una política de ordenación del territorio comunitaria propia, ya que dicho artículo constituye una norma de procedimiento como se señala en el último Informe de Ordenación del Territorio del Gobierno alemán (4). Según el Derecho comunitario hoy vigente, la UE no posee ninguna competencia integral u omnicompreensiva para la planificación y ordenación del territorio, que, según el principio de la prevalencia del Derecho comunitario, pueda imponerse a las deci-

(4) Ver BMBAU (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) 1994: *Raumordnungsbericht 1993*, Bonn-Bad Godesberg (Informe de Ordenación del Territorio del Gobierno Federal Territorio), pp. 200 y s.

siones respectivas tomadas por las instancias competentes en los Estados miembros (5).

Pero, sin perjuicio de las reservas anteriores, no cabe la menor duda de que el TUE establece en su articulado varios títulos competenciales que habilitan a la UE para poner en marcha políticas en materias con incidencia en la ordenación del territorio. Además, no es de excluir que en la futura revisión del TUE, prevista para 1996, se incluyan más referencias a la ordenación del territorio en el texto del Tratado. En este sentido se ha manifestado la Comisión en su documento «Europa 2.000+», indicando que «la Comisión podrá examinar con los Estados miembros la oportunidad de incluir en el Tratado (más allá, por ejemplo, de las referencias a las redes transeuropeas) los elementos susceptibles de ser útiles para el desarrollo de la ordenación del territorio a nivel europeo, dentro del respeto del principio de subsidiariedad» (6). Asimismo, el Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas («Dictamen sobre Europa 2.000+», aprobado en marzo de 1995) y el Parlamento Europeo (Sesión Adicional del 27 al 29 de junio en Bruselas) se expresaron a favor de un reconocimiento explícito de la ordenación del territorio en el TUE cuando éste se revise en la Conferencia Intergubernamental de 1996.

Los títulos competenciales que habilitan a la UE para poner en marcha políticas en materias con incidencia en la ordenación del territorio son los siguientes:

1) La promoción de un progreso económico y social equilibrado y sostenible (Título Primero, art. B); 2) la creación de un espacio sin fronteras interiores (Título Primero, art. B); 3) el fortalecimiento de la cohesión económica y social (Título Primero, art. B, Título XIV, art. 130 A al 130 E); 4) la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y del retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales (Título XIV art. 130 A); 5) el establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de infraestructuras de transportes, telecomunicaciones y energía (Título XII, art. 129 B al 129 D);

---

(5) Ver SCHMIDHUBER/HITZLER, 1991: «Die Planungskompetenz der Europäischen Gemeinschaft beim Ausbau der europäischen Infrastrukturen», en: *Die Öffentliche Verwaltung*, 44, pp. 271-278 (La competencia de planificación de la Unión Europea en el desarrollo de las infraestructuras europeas), p. 274.

(6) Ver COMMISSION EUROPÉENNE 1994: *Europe 2.000+. Coopération pour l'aménagement du territoire européen*, Communication de la Commission, édition provisoire-septembre 1994, p. 22.

6) la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente así como la utilización prudente y racional de los recursos naturales (Título XVI, art. 130 R al 130 T).

En lo que respecta a las redes transeuropeas, «la Comunidad contribuirá al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía»... «La acción de la Comunidad tendrá por objetivo favorecer la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a dichas redes. Tendrá en cuenta, en particular, la necesidad de establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Comunidad» (art. 129 B). Para alcanzar estos objetivos «la Comunidad elaborará un conjunto de orientaciones relativas a los objetivos, prioridades y grandes líneas de actuación previstas en el ámbito de las redes transeuropeas; estas orientaciones indetificarán proyectos de interés común»;... (art. 129 C).

En cuanto al objetivo de reforzar la cohesión económica y social, la Comunidad apoyará la consecución de dicho objetivo «a través de la actuación que realiza mediante los Fondos con finalidad estructural» (FEOGA-sección Orientación, FSE, FEDER), «del BEI y de los otros instrumentos financieros existentes» (art. 130 A y B). Además, se prevé la creación de un Fondo de Cohesión «que proporcione una contribución financiera a proyectos en los sectores de medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte» (art. 130 D, 129 C).

Por último, en lo que se refiere al medio ambiente, el TUE establece que la política ambiental comunitaria descansará «en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga». Por otra parte se dispone que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas políticas de la Comunidad» (art. 130 R). Como medidas de aplicación de la política ambiental de la Comunidad el Consejo podrá adoptar «programas de acción de carácter general», «disposiciones esencialmente de carácter fiscal», medidas en el sector energético y «medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo»... (art. 130 S).

De gran interés para la política de ordenación del territorio es también el hecho de que el TUE potencia el principio de subsidiariedad. Este principio, ya implícitamente enunciado en el art. 5 CECA y recogido de

manera expresa en el art. 130 R del Acta Única Europea (AUE) de 1986, recibe con el TUE (art. B del Título I y 3 B del Título II) el rango de un principio con vigencia general y con una relevancia formal que obliga a las instituciones comunitarias a respetarlo. El principio de subsidiariedad requiere que las decisiones se adopten en el nivel más cercano posible a los ciudadanos, quedando limitada la actuación de los niveles político-administrativos superiores. Por ello, la Comunidad sólo podrá ejercer aquellas funciones que en los Estados miembros de la UE los responsables a nivel estatal, regional o local no puedan realizar de manera adecuada y satisfactoria (7).

En el documento «Europa 2.000+» y en los borradores para un futuro Esquema de Desarrollo del Territorio Comunitario se invoca con frecuencia el principio de subsidiariedad. También en los documentos de ordenación del territorio de la Federación y de los Länder en Alemania este principio es un constante punto de referencia. Esto no extraña, porque la subsidiariedad es uno de los elementos esenciales de los Estados federales. Precisamente en el caso alemán un elemento clave del sistema de planificación territorial, el principio de contraflujo (*Gegenstromprinzip*), es decir la combinación de la planificación «desde arriba hacia abajo» con la planificación «desde abajo hacia arriba», es una de las manifestaciones más claras del principio de subsidiariedad (8). Es en la ordenación del territorio donde el principio de subsidiariedad encuentra uno de sus campos de aplicación más genuinos, ya que ordenación del territorio significa hoy,

---

(7) Pero hay que dejar claro que la subsidiariedad es un principio dinámico, «cuyos contenidos pueden ir variando según el momento y el estado en que se encuentre el proceso de integración europea» (ver MILLÁN-MORO, L. 1994: «El principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea y las Comunidades Autónomas», en *Europa-Junta*, 27, pp. 5-10, pp. 5 y s.

A su vez, es un principio que tiene dos lecturas. Puede jugar en un sentido «negativo o de prohibición, consistente en impedir la innecesaria intervención comunitaria o el consiguiente centralismo», o en un sentido «positivo o de habilitación» en virtud del cual «la Comunidad intervendrá para auxiliar a los Estados miembros cuando éstos sean incapaces de alcanzar por sí mismo los fines que el TUE postula y además la acción comunitaria resulte más eficaz» (ver BARNÉS-VÁZQUEZ, 1994: «El principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las Regiones Europeas», en *Administración Andaluza/Revista Andaluza de Administración Pública*, 18, pp. 47-87, p. 49).

(8) Ver HILDENBRAND SCHEID, 1995: «Política de ordenación del territorio en Alemania. Las experiencias de los Länder y su interés para las Comunidades Autónomas», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 104, pp. 297-313, p. 301.

sobre todo en los Estados federales o descentralizados, una planificación territorial «desde abajo», especialmente desde las instancias regionales, aprovechando las ventajas de información y legitimación de una toma de decisión «in situ» próxima a los problemas territoriales y a los intereses de los ciudadanos. Conforme a dicho principio, la Comunidad actúa principalmente como prestador de apoyo a las iniciativas, programas y proyectos de los Entes locales, Regiones y Estados en materia de ordenación del territorio. Asimismo, la elaboración a nivel comunitario de orientaciones para la ordenación del territorio europeo, necesaria para incrementar la coherencia territorial de las políticas comunitarias y garantizar, a la luz de numerosas cuestiones de carácter transfronterizo y transnacional, la debida integración de la dimensión europea en la política de ordenación del territorio de los Estados miembros, ha de fundamentarse en las iniciativas y propuestas que surgen individual o conjuntamente (vía cooperación) en los Estados miembros (al nivel que sea, estatal, regional o local), ejerciendo las instituciones comunitarias, sin perjuicio de determinadas aportaciones propias, principalmente el papel de impulsor y coordinador de las mismas.

#### 4. ASPECTOS INSTITUCIONALES

Existen tres instituciones comunitarias directamente involucradas en la ordenación del territorio: 1) Las Reuniones informales de Ministros responsables de la política regional y ordenación del territorio, 2) El Comité informal de Desarrollo Territorial (CDT), y 3) La Comisión de Política Regional y Ordenación del Territorio del Parlamento Europeo.

Aunque no se trata de un órgano específicamente dedicado a la ordenación del territorio, se comentará también el Comité de las Regiones porque las competencias que le están atribuidas afectan a materias que guardan una estrecha relación con dicha materia. Para completar el cuadro de las instituciones ha de mencionarse también la Dirección General XVI (Políticas Regionales). En ausencia de una Dirección General propia para la ordenación del territorio es esta Dirección General la que en el organigrama de la Comisión Europea hasta la fecha se hace cargo de dicha materia. Dentro de ella la «ordenación del territorio y la cooperación transfronteriza» están adscritas a la Dirección A. («Concepción y lanzamiento de políticas regionales»).

#### 4.1. LOS CONSEJOS INFORMALES DE MINISTROS RESPONSABLES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Un importante impulso para el debate y la cooperación en materia de ordenación del territorio a nivel europeo lo constituyen las Reuniones informales (desde 1993: Consejos informales) de Ministros responsables de la política regional y ordenación del territorio.

En la primera reunión, celebrada bajo la presidencia francesa de la UE en Nantes en 1989, los Ministros invitaron a la Comisión a elaborar un documento en el que se definiera el posible papel de la Comunidad en materia de ordenación del territorio. En la segunda reunión, celebrada bajo la presidencia italiana de la UE en Torino en 1990, la Comisión presentó una Comunicación titulada «Europa 2.000: las perspectivas de desarrollo del territorio europeo-visión de conjunto preliminar». En la tercera reunión, celebrada bajo la presidencia holandesa de la UE en La Haya en noviembre de 1991, el documento «Europa 2.000. Perspectivas de Desarrollo del Territorio de la Comunidad», adoptado por la Comisión en 1991, recibió el respaldo por parte de los Ministros. Además se decidió la creación de un Comité informal de Desarrollo Territorial (CDT). En la cuarta reunión, celebrada bajo la presidencia portuguesa de la UE en Lisboa en mayo de 1992, se trataron, sobre todo, los posibles efectos de las redes transeuropeas sobre el desarrollo regional y la estructura del territorio europeo. Por otra parte, la presidencia portuguesa reivindicó la creación de un Consejo formal de Ministros responsables de la ordenación del territorio. A favor de la creación de tal Consejo formal se expresaron también la Conferencia de Ministros responsables de la ordenación del territorio (*Ministerkonferenz für Raumordnung/MKRO*), el órgano de coordinación en materia de ordenación del territorio entre la Federación y los Länder en Alemania (9), así como el Parlamento Europeo en su Sesión Adicional, celebrada en Bruselas los días 27 al 29 de junio de 1995. La quinta reunión, celebrada bajo la presidencia belga de la UE en Lieja en noviembre de 1993, fue la primera que tuvo la forma de un Consejo informal de Ministros. Los Ministros expresaron su apoyo a la preparación de un documento titulado «Europa. 2.000+» y acordaron que, partiendo de dicho documento, los Es-

(9) Ver la Resolución de la MKRO, del 27 de noviembre de 1992, «Sobre el Tratado de Unión Europea y sus implicaciones desde el punto de vista de la ordenación del territorio».

tados miembros y la Comisión podrían elaborar en el seno del CDT de Desarrollo Territorial un «Esquema de Desarrollo del Territorio Comunitario» (EDTC). Asimismo, pusieron énfasis en que había llegado ya el momento de pasar de la fase de estudios a la realización de proyectos concretos, respetando el principio de subsidiariedad y aprovechando las posibilidades de cooperación transfronteriza e interregional. Durante la sexta reunión, celebrada bajo la presidencia griega de la UE en Corfú los días 3 y 4 de junio de 1994, se debatieron una Nota de la Comisión («Europa 2010. El espacio europeo después de Maastricht») sobre los aspectos principales que abordaría el futuro documento «Europa 2.000+» y los resultados de una serie de estudios sobre las ocho macrorregiones transnacionales de la UE (p.e., Arco Mediterráneo, Arco Alpino, Arco Atlántico) que habían sido encargados por la Comisión a diversas consultoras. Por otra parte, las delegaciones nacionales apoyaron un documento presentado por el CDT sobre la estructura básica y los contenidos esenciales del futuro EDTC (ver abajo 6).

La séptima reunión se celebró, bajo la presidencia alemana de la UE, en Leipzig los días 21 y 22 de septiembre de 1994. En ella participaron también los Ministros de los países de la entonces próxima ampliación de la UE, Austria, Finlandia y Suecia, así como de Noruega, que hasta el referéndum negativo a la entrada en la UE en noviembre de 1994, formaba parte del anterior grupo de países. Asimismo, en el borrador del futuro EDTC, que se presentó en la reunión de Leipzig, se expresó la voluntad de celebrar dos veces al año Consejos informales de Ministros responsables de la ordenación del territorio. En la reunión de Leipzig la Comisión Europea presentó la versión provisional de su documento «Europa 2.000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo» (10). Este documento recibió el apoyo de los Ministros que resaltaron el gran valor de los análisis, tendencias de desarrollo y alternativas políticas esbozadas en él que puedan servir para la elaboración del EDTC. Por otra parte, el CDT sometió a debate un primer borrador para dicho Esquema bajo el nombre «Principios para una Política de Ordenación del Territorio Europeo» en el que se formulan las líneas directoras políticas de aquel Esquema (ver aba-

---

(10) COMMISSION EUROPÉENNE 1994: *Europe 2.000+. Coopération pour l'aménagement du territoire européen*. Communication de la Commission, édition provisoire-septembre 1994. Posteriormente se publicó la versión definitiva de este documento (COMISIÓN EUROPEA 1994: *Europa 2.000+. Coordinación para la ordenación del territorio europeo*).

jo 6). En la misma reunión se insistió también en la necesidad de una cooperación más estrecha entre las instituciones de investigación y asesoramiento en materia de ordenación del territorio que existen en varios de los Estados miembros de la UE. Basándose en un documento presentado por la presidencia alemana, se recomendó la creación de una red europea de dichas instituciones en forma de un Observatorio Europeo. Otro documento presentado por la presidencia alemana abordó el tema de la cooperación entre la UE y los PECO en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Este documento prevé como campos de cooperación, la puesta en práctica de proyectos concretos de planificación urbana, la planificación territorial transfronteriza (esquemas de ordenación del territorio y desarrollo para la frontera alemana-polaca y el Mar Báltico/«Báltico 2010», estudio sobre el potencial de desarrollo del triángulo Letonia-Lituania-Bielorrusia), y la creación de una red entre instituciones de investigación y asesoramiento en los PECO similar a la red que se propone para el ámbito de la UE.

Partiendo del gran impulso que se dio durante la presidencia alemana de la UE a la ordenación del territorio desde la perspectiva europea, la octava reunión de Ministros responsables de la ordenación del territorio, celebrada bajo la presidencia francesa de la UE en Estrasburgo los días 30 y 31 de marzo de 1995, así como la novena reunión, celebrada bajo la presidencia española de la UE en Madrid los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1995, arrojaron como resultado principal el avance en los trabajos preparatorios del EDTC en cuanto a determinados aspectos temáticos (ver abajo 6).

Por otra parte, en el Consejo informal de Estrasburgo los Ministros reunidos encomendaron a la Comisión la elaboración de un estudio sobre los impactos territoriales de las políticas comunitarias, y en el Consejo informal de Madrid se debatieron también una Comunicación de la presidencia española titulada «Impacto territorial de las redes de infraestructuras de transporte», así como una Nota presentada por la Sra. Wulf-Mathies, Comisaria responsable de la política regional y de cohesión, sobre la «dimensión europea de la ordenación del territorio». El mensaje central de la Comunicación de la presidencia española es que la selección de los proyectos de las nuevas infraestructuras de transporte no puede quedar sujeta exclusivamente al criterio de rentabilidad económica del proyecto, ya que la consecuencia sería, a la vista de los resultados de varias simulaciones, un incremento de las diferencias de desarrollo entre las regiones

centrales de Europa con una elevada rentabilidad de las infraestructuras lineales, y las regiones periféricas (Suecia, Finlandia, Escocia, Gales, Irlanda, Sur de Italia, España, Portugal, Grecia) que presentan en la mayor parte de su territorio índices de rentabilidad muy bajos. Frente a ello se insiste en que la política comunitaria de infraestructuras de transporte debería realizarse con criterios de organización territorial, potenciando mediante una eficaz estrategia de mejora de accesibilidad la integración de los territorios periféricos en el espacio económico europeo y, a su vez, impulsando aquellos modos de transporte que ofrezcan mayores ventajas para la estructuración espacial de las regiones periféricas. En cuanto a la Nota referida a la dimensión europea de la ordenación del territorio, cabe destacar la presentación de una lista provisional de zonas y temas susceptibles de ser objeto de una cooperación transnacional en materia de ordenación del territorio y que, a tal efecto, podrán recibir el apoyo de los Fondos Estructurales en el marco de los programas operativos de la Iniciativa Comunitaria INTERREG II, concretamente dentro del recién creado apartado INTERREG II-C destinado exclusivamente a la ordenación del territorio europeo (11). Esta cooperación transnacional se distingue claramente de la cooperación transfronteriza promovida en el primer apartado de INTERREG II porque se refiere a grandes áreas geográficas continuas que se extiendan por varios Estados miembros con una incidencia mucho más profunda en el territorio que las zonas fronterizas. En este contexto, la citada lista provisional propone como temas y espacios de esta cooperación transnacional, por ejemplo, la lucha contra la sequía (E-P-I-Grecia), la ordenación y gestión de zonas costeras (Cuenca Mediterránea E-F-I-GR), la cooperación entre redes de ciudades complementarias (D-F-L) o la creación de ejes y pasillos de desarrollo (Berlín-Viena-Trieste, Lyon-Turín-Mónaco-Niza, Gran Sur-Oeste: F-E-P). Además, como segundo ámbito geográfico de la cooperación transnacional se indican en la lista tres categorías de zonas específicas que, debido a factores estructurales, geográ-

---

(11) Dotado con 415 millones de ecus el apartado INTERREG II C abarca tres grandes campos de acción: 1) proyectos de cooperación transnacional en el ámbito de la ordenación del territorio (100 millones de ecus), 2) ordenación del territorio y lucha contra las inundaciones (165 millones de ecus) y 3) ordenación del territorio y lucha contra la sequía (150 millones de ecus). Además, el art. 10 del Reglamento FEDER ofrece la posibilidad de iniciar proyectos piloto complementarios para preparar este apartado «C», sobre la base de las propuestas concretas de los Estados miembros.

ficos, históricos o de otro tipo, resultan especialmente vulnerables: zonas rurales aisladas, zonas con características geográficas propias (zonas periféricas, insulares, montañosas, sísmicas, inundables, etc.) y zonas que poseen un patrimonio natural o cultural en peligro.

#### 4.2. EL COMITÉ DE DESARROLLO TERRITORIAL

La decisión de crear un Comité informal de Desarrollo Territorial (CDT), que figuraba como propuesta en el texto de «Europa 2.000», se tomó en la reunión de Ministros responsables de la ordenación del territorio en La Haya en 1991. Se trata de un órgano de carácter consultivo adscrito a la Comisión Europea. Debe asesorar, desde el punto de vista de los Estados miembros de la UE, a la Comisión en todos los asuntos relacionados con la ordenación del territorio. Los Estados miembros se turnan en la presidencia de este Comité mientras las funciones de Secretaría las ejercen los servicios de la Comisión. Pudieron participar como observadores en las reuniones del Comité también los representantes de los países de la reciente ampliación de la UE (Finlandia, Suecia, Austria) y de Noruega. Siguiendo una propuesta de la presidencia alemana de la UE, aprobada en el Consejo informal de Ministros responsables de la ordenación del territorio en Leipzig en 1994, se acordó invitar en el futuro una vez al año a una reunión del CDT a representantes de los países de Europa Central y Oriental (PECO).

Conforme a lo decidido durante el Consejo informal de Ministros responsables de ordenación del territorio, celebrado en Lieja en 1993, se encargó al Comité la elaboración del futuro EDTC. Igualmente le ha sido encomendada la tarea de completar hasta mediados de 1995 el «Compendium sobre los sistemas y las políticas de ordenación del territorio en los Estados miembros», que permitirá un análisis comparativo de los sistemas nacionales actualmente vigentes (12).

#### 4.3. EL COMITÉ DE LAS REGIONES

El Comité de las Regiones, previsto por el TUE de 1992 (art. 198 A a 198 C) y constituido durante su primera Sesión Plenaria en marzo de 1994,

(12) Ver (COMMISSION EUROPÉENNE, 1994: *Europe 2.000+. Coopération pour l'aménagement du territoire européen*. Communication de la Commission, édition provisoire-septembre 1994, p. 22).

es un órgano compuesto por 189 representantes de las Administraciones regionales y locales de la UE que ejerce funciones consultivas para el Consejo y la Comisión. Tiene poderes consultivos «tanto *ratione materiae* como desde el punto de vista de su capacidad de pronunciarse de oficio» (13).

Ha de destacarse en primer lugar, que será preceptivo el dictamen del Comité para la adopción de normas en las siguientes materias que tienen un interés especial para las Regiones: la cohesión económica y social (Fondos Estructurales, Fondo de Cohesión y algunas otras cuestiones), las redes transeuropeas así como educación, juventud, cultura y salud pública. Está claro que los asuntos de la política regional (cohesión económica y social) y las redes transeuropeas guardan una estrecha relación con las cuestiones de la ordenación del territorio. En segundo lugar, el Comité podrá ser consultado por el Consejo o la Comisión en cualquier otro caso «en que una de dichas instituciones lo estime oportuno». En tercer lugar, se prevé que «cuando el Comité Económico y Social de la UE sea consultado»..., «el Consejo o la Comisión informarán al Comité de las Regiones de esta solicitud de examen». En este caso el Comité puede emitir un dictamen facultativo al respecto, «cuando estime que hay intereses regionales específicos en juego». En cuarto lugar, el Comité «podrá emitir un dictamen por iniciativa propia cuando lo considere conveniente».

El Comité organiza su trabajo en ocho Comisiones y cuatro subcomisiones. De interés para la ordenación del territorio es la creación de la Comisión número 5 que lleva el nombre «Ordenación del Territorio y Medio Ambiente». Asimismo en el año 1994 el Comité emitió sus primeros Dictámenes, teniendo varios de ellos una especial importancia para la ordenación del territorio, a saber, el Dictamen sobre el Fondo de Cohesión, el Dictamen sobre las Redes Transeuropeas, el Dictamen sobre las Iniciativas Comunitarias al amparo de los Fondos Estructurales y el Dictamen sobre la Iniciativa Comunitaria para las Zonas Urbanas (URBAN).

## 5. «EUROPA 2.000+»

Han sido el documento «Europa 2.000. Perspectivas para la futura ordenación del territorio de la Comunidad» de 1991 y su sucesor «Europa

(13) Ver PÉREZ GONZÁLEZ, M. 1994: «Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción de la Unión Europea», en *Revista de Instituciones Europeas*, 1, pp. 31-59. p. 59.

2.000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo» de 1994 donde la Comisión Europea ha presentado por primera vez un análisis dedicado específicamente a las cuestiones más relevantes de la ordenación del territorio a nivel europeo. Tanto los diagnósticos de la situación y tendencias del desarrollo territorial como las conclusiones políticas, que se formulan en ambos documentos (Europa 2.000: «implicaciones políticas», Europa 2.000+: «orientaciones»), pretenden ofrecer un marco de referencia a los responsables de la ordenación del territorio en los Estados miembros de la UE. Al mismo tiempo constituyen un primer paso para la elaboración de un futuro EDTC.

El documento «Europa 2.000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo» profundiza en el análisis de los impactos territoriales de los cambios más recientes en Europa, como son la unificación alemana, la ampliación de la UE (Austria, Finlandia y Suecia como nuevos Estados miembros), la transición democrática y económica de los países de la Europa Central y Oriental y la evolución en la Región del Mediterráneo (posible entrada en la UE de Malta, Chipre y Turquía; revisión de los Acuerdos de Asociación con los países del Magreb y Machrek), que, como «temas emergentes», habían recibido en el documento «Europa 2.000» sólo un análisis de «primera aproximación».

El documento se estructura en una síntesis previa, tres capítulos y un amplio anexo. El primer capítulo está dedicado a los factores relevantes para la organización del territorio europeo. Analiza en cuatro subcapítulos específicos los siguientes cuatro grandes factores: 1) La evolución y movilidad de la población y la volatilidad del empleo, 2) la evolución reciente de la localización de las inversiones internacionales, 3) los impactos regionales de las redes transeuropeas de telecomunicaciones, transporte y energía, y 4) la protección de los espacios abiertos y de los recursos de agua. El segundo capítulo contempla la evolución de tres espacios específicos: los espacios urbanos («hacia un sistema más equilibrado»), los espacios rurales («problemas y perspectivas») y las regiones fronterizas («del aislamiento a la integración»). El tercer capítulo aborda en su primera parte los sistemas de ordenación del territorio en cada uno de los Estados miembros de la UE. En la segunda parte valora las experiencias nacionales obtenidas en cuanto al impacto territorial de las transferencias públicas. Por último, el anexo señala las «perspectivas transnacionales del desarrollo territorial europeo», tomando como unidades territoriales de análisis las ocho macrorregiones transnacionales de la UE y cuatro ma-

corregiones vecinas de la UE (países nórdicos, PECO, países de la antigua URSS, PSEM).

Mientras los tres grandes capítulos aportan el diagnóstico y la valoración de los problemas territoriales, es en la síntesis previa de «Europa 2.000+», donde se formulan una serie de orientaciones para la actuación. Se trata de orientaciones para la cooperación en el campo de la ordenación del territorio europeo, que se diferencian en: 1) Opciones generales, 2) opciones transnacionales, 3) opciones para la cooperación con los países vecinos de la UE, y 4) una serie de orientaciones políticas.

Las opciones generales parten de que la estrategia global, definida en el Tratado de Maastricht y el Libro blanco «Crecimiento, competitividad y empleo», tiene un fuerte componente de ordenación del territorio.

En este contexto se plantea como primer objetivo crear un territorio europeo más competitivo, tanto en su conjunto, a través del desarrollo de redes transeuropeas y el reforzamiento de las infraestructuras de educación y profesional, como en lo que afecta a la competitividad de las diferentes áreas de la UE (movilización del potencial endógeno para evitar los riesgos y costes inaceptables de un incremento de las desigualdades). Como orientaciones destinadas a la consecución de este objetivo se establecen: 1) el incremento del impacto de las redes transeuropeas de transporte y energía mediante redes secundarias capilares que irrigan la regiones atravesadas a fin de mejorar la accesibilidad, 2) un desarrollo de las redes de telecomunicación que permita el acceso de las regiones menos favorecidas a las nuevas tecnologías de información y comunicación, 3) el desarrollo de las ciudades de tamaño medio y de las redes de ciudades pequeñas y medias como centros de organización y vertebración de las regiones, y 4) el desarrollo de una educación y formación profesional de calidad en el conjunto del territorio de la UE.

El segundo objetivo es conseguir un territorio viable desde el punto de vista del enfoque del desarrollo durable o sostenible recogido en el TUE (art. 2, art. 130 R). Se recomiendan el desarrollo de redes de transporte combinado, actividades agrarias respetuosas con el medio ambiente, la cooperación transnacional (p.e. la Convención Alpina), acciones de protección del patrimonio natural y paisajístico, y la incorporación de una gestión integrada del medio ambiente (p.e. mejora de la ecología y de los paisajes urbanos) en el planeamiento urbanístico.

El tercer objetivo consiste en crear un territorio más solidario y equitativo en cumplimiento del objetivo de la cohesión económica y social con-

sagrado por el TUE. En este contexto se estima necesario resolver los problemas de las disparidades económicas, de la perifericidad y de la exclusión social. Además se destaca la importancia de los mecanismos de transferencias y perecuación para conseguir una solidaridad interregional real.

En lo que se refiere a las opciones transnacionales, el reequilibrio territorial de la UE implica la puesta en marcha de medidas transnacionales en cuatro direcciones: 1) El desarrollo de la cooperación transfronteriza, 2) sacar las regiones periféricas de su situación de enclave, 3) el reequilibrio del sistema europeo de ciudades, y 4) la preservación de la riqueza del espacio rural.

Se considera la cooperación transnacional en las fronteras interiores y exteriores de la UE como un medio esencial de integración y armonización de los territorios europeos. Entre los ejemplos mencionados de la cooperación interior figuran la concertación de políticas de transporte de carreteras y políticas intermodales en las macrorregiones comunitarias Capitales del Centro y Arco Alpino, la creación de un sistema urbano transfronterizo integrado en la EUREGIO de Maastricht-Hasselt-Aachen-Liège (MHAL) o la ordenación concertada del Macizo de los Alpes, prevista por la Convención Alpina. En cuanto a la cooperación en las fronteras exteriores de la UE, se destacan como posibles campos el medio ambiente y la tecnología, por ejemplo, el desarrollo de redes tecnológicas en materia de biología, ciencias del mar, energías renovables y productos agrícolas entre las regiones del Arco Atlántico y las regiones ribereñas del Mar del Norte.

Para sacar las regiones periféricas de su situación de enclave y mejorar su accesibilidad los esfuerzos deben centrarse en la realización de redes transeuropeas completadas por redes secundarias.

Las políticas a favor de un reequilibrio del sistema de ciudades de la UE deben hacer frente a la creciente rururbanización mediante la preservación de espacios abiertos en las proximidades de las aglomeraciones. Asimismo deben tener un enfoque plurisectorial, intentando asegurar la integración social y el equilibrio interno de cada conjunto urbano. Además se consideran necesarias políticas que velen por un reforzamiento de las ciudades medias y pequeñas, mejorando su accesibilidad y dotándolas con servicios públicos y privados suficientes para apoyar las comunidades rurales y las empresas locales. Para preservar la riqueza de las zonas rurales se recomienda para los espacios rurales periurbanos medidas que hagan frente a la dispersión incontrolada del hábitat y al desarrollo des-

mesurado de unidades de producción agrícola intensiva. En las zonas rurales poco pobladas las medidas deben perseguir la preservación y valoración de los recursos de ellas, la diversificación de las actividades económicas y una revitalización de los núcleos rurales.

En lo que concierne a las opciones para la cooperación con los países vecinos de la UE, se pone el acento en el reforzamiento de las conexiones viarias y ferroviarias (países escandinavos, Europa central y oriental) y en perseguir los esfuerzos realizados dentro de la política mediterránea de la UE.

Respecto a los países del Sur y Este del Mediterráneo (PSEM) se identifican la explosión demográfica (de 200 a 345 millones en 2025) y el fuerte crecimiento de las grandes aglomeraciones urbanas (El Cairo, Estambul, Túnez, Argel) como el fenómeno más problemático. Por ello, contribuir a la solución de los problemas que se plantean en aquellos países en materia de ordenación urbanística, transporte urbano, abastecimiento de agua, saneamiento de aguas residuales, infraestructuras de transporte transmediterráneas y medio ambiente se considera un reto importante para la ordenación del territorio. Se estima necesario emprender programas de cooperación transfronteriza entre los países del Sur y del Este del Mediterráneo y la UE (p.e. el programa previsto entre España y Marruecos) y profundizar en la práctica, hasta ahora experimental, de los programas de codesarrollo mediterráneos, especialmente en los sectores de transporte, telecomunicaciones, gestión urbana, educación, desarrollo y recursos naturales.

Las orientaciones políticas se fundamentan en el principio de que en materia de organización del territorio de la UE las decisiones han de tomarse según el reparto de competencias y conforme al principio de subsidiariedad. Se considera que estas decisiones corresponden esencialmente a las instancias nacionales, regionales y locales. No obstante, se es consciente de que la complejidad, diversidad e interdependencia crecientes de los territorios en el seno de la UE así como la cada vez más intensa transnacionalidad de determinadas cuestiones requieren también decisiones a nivel europeo que influirán en la evolución del conjunto del territorio de la UE. Por tanto, se insiste en que «la cooperación europea es el único método para favorecer una evolución del territorio comunitario que no genere demasiados contrastes y rupturas entre las grandes zonas intra-europeas (14).

---

(14) Ver COMMISSION EUROPÉENNE, 1994: *Europe 2.000+. Coopération pour l'aménagement du territoire européen*. Communication de la Commission, édition provisoire-septembre 1994, p. 21.

Partiendo de este planteamiento, se formulan una serie de orientaciones políticas referidas a la cooperación europea a nivel del conjunto del territorio comunitario. Esta cooperación girará en torno de tres ejes: 1) la elaboración del EDTC, 2) la consideración de los efectos territoriales en las actuaciones de las políticas comunitarias horizontales (p.e. redes trans-europeas, medio ambiente, investigación y desarrollo), y 3) la evaluación del impacto territorial de los Fondos Estructurales. Las demás orientaciones políticas se refieren a la cooperación europea interregional y transnacional (p. e. INTERREG II, planes para cuencas fluviales o macizos montañosos transnacionales), la cooperación transnacional e interregional con países terceros, la generación y difusión de información sobre la evolución del territorio europeo, y a aspectos institucionales (Consejos informales de Ministros, CDT, revisión del TUE en 1996).

## 6. HACIA UN FUTURO ESQUEMA DE DESARROLLO DEL TERRITORIO COMUNITARIO

En los Consejos informales de Ministros responsables de la ordenación del territorio celebrados en Corfú, Leipzig, Estrasburgo y Madrid en 1994 y 1995 durante las presidencias griega, alemana, francesa y española de la UE, pudieron conseguirse una serie de avances respecto a la preparación del futuro «Esquema de Desarrollo del Territorio Comunitario» (EDTC, *Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, European Spatial Development Perspective*).

En el Consejo informal de Corfú la presidencia griega presentó en nombre del CDT el documento «Contenido General del Esquema de Desarrollo del Territorio Comunitario» que constituye un borrador de la estructura básica y de los elementos generales del futuro EDTC. De este documento son de especial interés la parte introductoria, que explica el carácter del futuro EDTC, y el capítulo 3 referido a la «estrategia para el desarrollo del territorio europeo».

En cuanto al carácter del futuro EDTC se establece que éste debe ser no vinculante, coordinado, selectivo, secuenciado en el tiempo, ampliable, flexible y transparente. Como características de la estrategia para el desarrollo del territorio europeo, que debe tener la cohesión económica y social como objetivo fundamental y el desarrollo sostenible como principio global, se indican: coherencia, claridad, capacidad de impulsar la acción,

creatividad y un efecto equilibrador. Asimismo, el documento define, asumiendo una propuesta de la delegación alemana en el CDT, el sentido del concepto de desarrollo sostenible dentro de la ordenación del territorio como la persecución del triple objetivo de desarrollo, equilibrio y conservación; un planteamiento que posteriormente recibió un mayor desarrollo en el borrador del EDTC presentado en el Consejo informal de Leipzig.

En el Consejo informal de Leipzig la presidencia alemana sometió a debate en nombre del CDT un documento titulado «Principios para una Política de Ordenación del Territorio Europeo» que puede considerarse como primer borrador del EDTC. El documento se estructura en cuatro bloques: 1) Principios políticos fundamentales del EDTC, 2) objetivos fundamentales, 3) ámbitos de actuación, y 4) directrices para la aplicación de las políticas de ordenación territorial en el contexto europeo. Los principios políticos establecidos son sobre todo: la decisiva contribución de la ordenación del territorio al objetivo de cohesión económica y social y a la puesta en práctica de las políticas comunitarias de incidencia territorial, el desarrollo equilibrado y sostenible como objetivo central, el carácter no vinculante del EDTC y el respeto del principio de subsidiariedad. Conectando con lo acordado en Corfú acerca del sentido del principio de desarrollo sostenible en la ordenación del territorio, el documento de Leipzig define el significado de los conceptos de desarrollo, equilibrio y preservación. Como ámbitos de actuación se indican tres: 1) Un desarrollo territorial equilibrado y policéntrico, 2) la igualdad de acceso a las infraestructuras y los conocimientos, y 3) la gestión cuidadosa e incremento del patrimonio natural y cultural. Sin poder entrar aquí en un comentario más detallado, las numerosas propuestas y recomendaciones formuladas para cada uno de estos ámbitos van encaminadas a la consecución de un modelo de ordenación del territorio a escala europea que se compone de tres elementos integrados: 1) Un sistema urbano policéntrico, lo más equilibrado posible, que intente evitar la concentración excesiva alrededor de algunos centros grandes y la marginalización de las zonas periféricas, 2) una red de infraestructuras eficaces y compatibles con el medio ambiente que refuerce la cohesión del espacio comunitario, y 3) una red de espacios abiertos para la protección de los recursos naturales, con áreas de protección clasificadas de acuerdo con diferentes funciones. En lo que se refiere a las directrices para la aplicación de las políticas de ordenación territorial en el contexto europeo, éstas consisten, principalmente, en directrices para la cooperación entre los Estados miembros de la UE o de

ellos con países terceros, y la coordinación de las políticas comunitarias. En el tema de la cooperación entre los Estados miembros se propone la elaboración de orientaciones específicas de la ordenación del territorio para la cooperación transfronteriza, interregional y transnacional, contemplando no sólo las zonas de integración transfronteriza sino también redes, corredores y experiencias de cooperación entre regiones no colindantes. En cuanto a la cooperación con países terceros se propone la elaboración de esquemas de ordenación del territorio que cubran las regiones fronterizas exteriores, el territorio europeo ampliado y la región del Mediterráneo. Por último, las orientaciones que se formulan para la coordinación de las políticas comunitarias ponen el énfasis en el objetivo de la coherencia territorial de las políticas comunitarias. Así, se insiste en que «las políticas sectoriales comunitarias (agricultura, industria, transportes, medio ambiente, investigación y tecnologías, etc.) deben tener plenamente en cuenta la estrategia y los objetivos de la ordenación del territorio definidos en el EDTC».

Avanzando en los trabajos preparatorios del EDTC, la presidencia francesa presentó en nombre del CDT en el Consejo informal de Estrasburgo tres escenarios que indican en forma cartográfica las tendencias de desarrollo del territorio europeo en cuanto a tres cuestiones fundamentales: 1) el reequilibrio del sistema urbano, 2) la igualdad del acceso a las infraestructuras y al conocimiento técnico, y 3) la evolución del patrimonio natural y cultural. En cada uno de estos escenarios se contemplan las posibles tendencias tanto para el caso de la puesta en práctica de una política de ordenación del territorio (*with-case*) como para el caso de la inexistencia de cualquier política alternativa (*without-case*).

En el Consejo informal celebrado en Madrid los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1995 la presidencia española presentó en nombre del CDT el «Documento de etapa en la elaboración de una Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT)». Este texto, que constituye hasta la fecha la última aportación a la elaboración del EDTC, ofrece como novedad más relevante la identificación de cuatro criterios generales que permiten una visión e interpretación global de la complejidad del territorio europeo, superando de este modo las ópticas de análisis meramente nacionales. Estos cuatro criterios o «fenómenos territoriales europeos», en los que de forma simplificada pueden integrarse los múltiples problemas territoriales existentes en los diferentes Estados miembros de la UE, son los siguientes: 1) La posición geográfica dentro de la UE (posición cen-

tral o periférica/aislada), 2) el grado de integración económica (elevada o débil) en el modelo competitivo europeo, 3) el nivel de intensidad de la articulación territorial interna y externa dentro de la UE (de carácter débil o fuerte), y 4) el potencial de desarrollo sostenible, considerándose en este último criterio tanto condicionantes derivados del desarrollo (congestión urbana, impactos ambientales de grandes infraestructuras, etc.) como condicionantes naturales (déficits de recursos naturales, especialmente respecto al agua, y existencia de riesgos naturales). Además, el documento de Madrid añadió a los tres campos de acción generales definidos en el documento de Leipzig (sistema de ciudades, infra e infoestructuras y acceso al conocimiento, patrimonio natural y cultural) otro relativo al sistema socioeconómico que recoge problemas como, por ejemplo, la urbanización difusa, elevadas tasas de desempleo o la desindustrialización con pérdidas de sectores tradicionales. Por último, cabe destacar que el documento de Madrid no se limita a la identificación de los problemas territoriales relacionados con los cuatro criterios y campos de acción generales, sino que ofrece también un valioso punto de partida para la actuación, sintetizando en forma de cuadros sinópticos las posibles opciones que, según las propuestas de los Estados miembros en el seno del CDT, pueden ser asumidas para resolver dichos problemas territoriales.

#### ABSTRACT

Physical planning is a public policy which has been enjoying a notable revival since the beginning of the 1990s. Clear indications of this revival are the growing activity of Regions in the formulation and implementation of laws on physical planning and spatial plans at regional and subregional level. The European Union has also recently taken initiatives in this field and this is the subject of the present article. Firstly, the reasons underlying the appropriateness and necessity to treat spatial organization and development from a european perspective are reflected. Secondly, the implications of the Treaty on European Union (TUE) of 1992 for physical planning policy are analyzed. Thirdly, some institutional aspects are considered, especially the informal meetings of the Ministers in charge of spatial planning and regional policies and the Committee on Spatial Development (CDT), consultative body attached to the Commission. Fourthly, the essential elements of the document «Europe 2.000+» presented by the Commission in 1994 are expounded. Finally, the author rounds off his article with a brief view of the main progress attained in 1994 y 1995 by the CDT in its work preparing the future European Spatial Development Perspective (EDTC).

## RÉSUMÉ

L'aménagement du territoire est une politique publique, laquelle vit une importante renaissance à partir des années 90. Cette résurrection est aperçue clairement dans la croissante activité des Régions concernant la formulation et la mise en oeuvre des lois de l'aménagement du territoire et des plans territoriaux de caractère régional et subrégional. Mais aussi on peut considérer cette renaissance dans les nouvelles initiatives provenant de l'Union Européenne, qui constituent l'objet de cet article. Premièrement, on peut réfléchir sur les raisons expliquant la convenance et la nécessité de traiter l'aménagement du territoire à niveau européen. Deuxièmement, on fait une analyse des implications dérivées du Traité sur l'Union Européenne (TUE) de 1992 pour l'aménagement. Troisièmement, on peut discuter sur certains aspects institutionnelles, tenant compte des décisions des Conseils informels des Ministres responsables de la politique régionale et d'aménagement du territoire et du Comité de Développement Spatial (CDT), organe adscrit à la Commission. Quatrièmement, on informera sur les éléments essentiels du document «Europe 2.000+» présentés par la Commission en 1994. Cinquièmement, on fera un résumé des principaux avancements réalisés pendant les années 1994 et 1995 dans le travail du CDT qui ont pour but la préparation du futur Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (EDTC).

NOTAS

