

asociación  
española  
de ciencia  
regional

associació  
valenciana  
de ciència  
regional



Congreso de la Asociación Española de Ciencia Regional  
**XXXV Reunión de estudios regionales**

—  
**IV Jornades valencianes d'estudis regionals**  
Valencia, 26 y 27 de noviembre de 2009

**TÍTULO DE LA COMUNICACIÓN:** La Estrategia Territorial Europea: marcando el camino en la planificación regional española.

**AUTORA:** Berezi Elorrieta Sanz

**Email:** berezielorrieta@ub.edu

**DEPARTAMENTO:** Análisis Geográfico Regional

**UNIVERSIDAD:** Universitat de Barcelona (UB), Barcelona.

**ÁREA TEMÁTICA:** *La política territorial en la Unión Europea*

#### **RESUMEN:**

*En 1999 la ordenación del territorio cobró cuerpo y relevancia en el seno de la Unión Europea, gracias a la aprobación de la Estrategia Territorial Europea (ETE). Con la ETE, los Estados miembros de la Unión se comprometieron a asumir un "enfoque territorial" en sus políticas. Hasta entonces no existía en la UE ningún instrumento capaz de aglutinar y dotar de coherencia a las distintas políticas sectoriales y regionales.*

*A pesar de no ser un documento jurídicamente vinculante, la influencia de la ETE sobre las políticas de la Unión y de los Estados miembros ha sido notoria. La presente comunicación trata de comprender los orígenes del documento y hacer una revisión de sus metas y estrategias, con el fin de verificar si ha tenido un impacto real en la planificación del Estado español. Para ello el estudio se centra en los planes territoriales de las Comunidades Autónomas aprobados con posterioridad a 1999.*

*Para caracterizar los planes y facilitar el análisis comparado, se han considerado una serie de aspectos clave para cada plan autonómico, poniendo especial atención en su grado de congruencia con los principios de la ETE y en las referencias directas que hacen a dicho documento.*

*El hecho de que no exista una obligación jurídica de seguir las orientaciones de la ETE hace que su repercusión haya sido muy variable en las distintas Comunidades*

*Autónomas. Algunos planes territoriales están sin duda inspirados en las directrices marcadas por la ETE. Otros, sin embargo, han optado por los modelos de planificación tradicionales y no se han imbuido de su espíritu.*

*Bajo una perspectiva global se puede afirmar que la ETE ha comenzado a dejar huella en los instrumentos de planeamiento regional del Estado español, si bien lo ha hecho de forma desigual, según se desprende de los resultados de este trabajo.*

**PALABRAS CLAVE:** *Estrategia Territorial Europea; plan territorial; Comunidades Autónomas.*

# LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA: MARCANDO EL CAMINO EN LA PLANIFICACIÓN REGIONAL ESPAÑOLA

## INTRODUCCIÓN

La ordenación del territorio en su concepción actual se encuentra ligada a la actuación de los poderes públicos en las diversas escalas territoriales. Siendo como es la ordenación del territorio una tarea fundamentalmente política y de enorme trascendencia para la calidad de vida y el desarrollo, hubo que esperar hasta 1999 para que esta política cobrase cuerpo y relevancia en el seno de la Unión Europea (UE). Fue en 1999 cuando la UE se comprometió por primera vez a adoptar unos modelos y objetivos territoriales comunes para todos los Estados miembro de la Unión, y lo hizo a través de la aprobación de la *Estrategia Territorial Europea* (ETE). Hasta entonces no existía en la UE ningún instrumento capaz de dar un enfoque territorial global a las distintas políticas sectoriales y regionales. A partir de entonces la situación estaría caracterizada por una concepción más integral y sostenible del territorio, frente a únicamente económica o medioambiental.

Los criterios de ordenación y desarrollo territorial establecidos en la ETE han dado claras muestras de su valor referencial, pues desde su aprobación en 1999 se ha convertido en elemento central de la discusión sobre los problemas territoriales a nivel europeo (PAREJO NAVAJAS, 2004). Todo parece indicar que el “enfoque territorial” ha echado raíces en Bruselas (FALUDI, 2003). Asimismo, existen ya experiencias de Estrategias Territoriales regionales, estatales o transfronterizas, que incorporan las directrices de aquel documento.

El presente trabajo se centra en el estudio de la *Estrategia Territorial Europea* y en la posible aplicación de los principios rectores que ésta promueve en la planificación territorial del Estado español, con el objetivo de comprobar si ha tenido un impacto real en los planes territoriales posteriores a 1999. Se procurará verificar si dichos planes han incorporado los conceptos, metas y opciones políticas que propone la ETE, teniendo en

cuenta que todas ellas son de carácter voluntario. Para ello nos centraremos en los planes territoriales de las Comunidades Autónomas (CCAA), que son las que disponen de competencias en ordenación del territorio. Es de suponer que, dada la carga ideológica que conlleva el proceso de la planificación del territorio, la línea política abierta por la ETE se reflejará de manera distinta en los planes de cada CCAA, en las que las autoridades regionales responden a intereses diversos.

La metodología empleada para el análisis de los planes regionales ha consistido en la preparación de una ficha estandarizada que recoge la información clave de dichos documentos autonómicos (ver ANEXO), para posibilitar una lectura sistemática y coherente que permita el análisis comparado de los diversos documentos estudiados. Para caracterizar cada uno de los planes regionales se han considerado los siguientes aspectos clave en cada ficha: plan territorial analizado, Comunidad Autónoma, legislación de la que deriva el plan, promotor, realización técnica, fase de redacción, fase de participación ciudadana, estado actual del plan, objetivos, estructura, metodología, contenido, seguimiento, referencias a la ETE y por último una valoración propia sobre la congruencia del plan con la filosofía de la ETE. En la presente comunicación ha quedado recogida únicamente la tabla resumen en que se incorpora la información más relevante de cada uno de los planes estudiados, con el fin de ajustar la extensión del trabajo a las condiciones requeridas.

## **1. LA CONCEPCIÓN EUROPEA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

El nacimiento de una política regional reequilibradora de las disparidades no surgió formalmente en Europa hasta 1975, con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Su configuración como “supranacional” supuso el inicio de un nuevo planteamiento del proceso de construcción europeo y del papel que en el mismo debían representar los Estados miembros.

Poco después se produciría el primer intento de establecer una unidad de acción en el ámbito de la política territorial europea. Fue en el año 1983, con la aprobación por parte de la CEMAT de la *Carta Europea de Ordenación del Territorio*.

Ya en la década de los 90 la región cobró protagonismo como marco de referencia de la estructura territorial europea. El Estado dejó de ser el único ámbito para la resolución de los problemas de la sociedad, y en su lugar se estableció una estructura política a tres niveles: la Unión Europea, los Estados y las Regiones. Al mismo tiempo, con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1993, más conocido como Tratado de Maastricht, la UE asume explícitamente el objetivo de intentar avanzar hacia la desaparición de las desigualdades y converger hacia niveles de renta similares entre regiones, como paso fundamental para avanzar en la integración económica de la Unión.

En 1994, en Leipzig (Alemania), se establecieron finalmente los principios fundamentales de ordenación del territorio europeo, lo que constituyó una especie de documento fundacional de la ETE (FALUDI, 2004). Después de Leipzig el proceso se alargó, pero finalmente en 1999 se aprobó en Potsdam la versión definitiva de la ETE, diez años más tarde de que se pusiera en marcha. Se puede decir que la ETE es el documento más importante publicado por la UE en relación al devenir de la ordenación territorial europea.

Aún así, la política territorial de la Unión se ha encontrado siempre con los límites competenciales establecidos en los sucesivos Tratados. En todos los Tratados europeos el reparto de competencias entre la UE y los Estados miembro está guiado por el *principio de atribución*, según el cuál la Comunidad europea goza sólo de las competencias expresamente atribuidas a ella por los Estados. La ordenación del territorio, concretamente, no es uno de los ámbitos donde se ha producido una asunción integral de competencias por parte de la UE. A lo largo del texto del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCCE) no existe una regulación específica de la ordenación territorial como política comunitaria. Las competencias en ordenación del territorio corresponden efectivamente a los Estados soberanos.

La ETE por tanto no establece nuevas competencias a nivel de la Unión Europea, sino que constituye, básicamente, un marco de orientación para mejorar la cooperación entre las distintas políticas comunitarias y entre los Estados miembros. Se trata de un documento sin carácter vinculante, pensado sobre la base de la *cooperación y colaboración voluntarias* de las instancias nacionales.

No obstante, tal como apunta J. Farinós (2006), “*falta de competencia no quiere decir incapacidad. La ETE no tiene carácter normativo, pero sí valor jurídico*”, puesto que el documento sirve de referencia para el conjunto de programas y actuaciones cofinanciados por la Comunidad. T. Parejo (2003) llega incluso a afirmar que el carácter no imperativo ni regulador de la ETE es precisamente la garantía de su desarrollo, abriendo el camino hacia una nueva forma de “*derecho blando*”.

De todas formas, la falta de competencias de la Comunidad ha sido uno de los aspectos más controvertidos del proceso de elaboración y aplicación de la ETE, que se encuentra en un “*punto muerto*” debido a que algunos Estados miembros aún tienen recelos en cuanto a compartir con Bruselas competencias de ordenación territorial (FALUDI, 2003).

Por otra parte, cabe recordar que todo el proceso de la ETE y su aplicación depende enteramente de reuniones informales de ministros que carecen de carácter oficial, y se puede afirmar que éste es uno de los limitantes clave para la obtención de resultados.

## **2. LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA: MARCANDO EL CAMINO**

La *Estrategia Territorial Europea* es un documento acordado por los Ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam (Alemania), en mayo de 1999. El título completo del documento es: “*ETE Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*”.

La ETE define por primera vez los grandes objetivos de política territorial de la Unión Europea, que en el momento del lanzamiento de ésta contaba con 15 miembros. Con la adopción de la ETE, los Estados miembros y la Comisión Europea acuerdan unos modelos y objetivos territoriales comunes para el desarrollo futuro del territorio de la Unión. Pretende servir de marco para las políticas sectoriales con repercusiones territoriales, tanto de la UE como de los Estados miembros, así como para las autoridades regionales y locales.

## **2.1 Contexto de aprobación de la ETE**

La necesidad de elaborar una herramienta como la ETE surgió a partir del proceso de integración europea, en el que se corría el peligro de que las disparidades regionales aumentaran y las políticas uniformizaran las identidades locales y regionales, tan diversas en el reducido espacio europeo.

La aprobación se produjo en un contexto político de necesaria “construcción europea”, en el que estaba en vigor el denominado Tratado de Ámsterdam, aprobado en 1997 por los 15 Estados miembros de los que se componía entonces la UE. Durante este periodo, la ampliación en número de países y la profundización del proyecto europeo dentro de la Unión fueron procesos que se acometieron al mismo tiempo. En este contexto de ampliación de la UE, se comenzaron a esbozar profundas modificaciones (políticas, económicas y sociales) en cuanto a la estructura de las instituciones comunitarias y del “proyecto europeo” en su conjunto (FERNÁNDEZ DURÁN, 2006). Al mismo tiempo, las autoridades de la UE percibieron un fuerte aumento de las desigualdades entre las regiones europeas, un aumento preocupante del desempleo y la precariedad laboral y un gran “euroescepticismo” por parte de la población hacia el proyecto europeo, por lo que a partir de la Cumbre de Ámsterdam se introdujeron la cohesión y el empleo entre los objetivos de la política económica de la Unión.

A raíz del Tratado de Ámsterdam el logro de un desarrollo equilibrado y sostenible se consagró como uno de los objetivos fundamentales de la Comunidad Europea, lo cuál abrió un nuevo ciclo en el campo del desarrollo. En esta coyuntura cada vez más favorable a acometer políticas territoriales se produjo la aprobación de la ETE, un documento que pretende servir de guía para ordenar y desarrollar el territorio de forma sostenible. A pesar de tratarse de un documento no vinculante jurídicamente, la ETE representa un referente importante para las políticas sectoriales de la UE que tienen impacto sobre el territorio, así como para los países miembro y regiones de la UE. Algunos autores opinan que en realidad actualmente *existe* una ordenación territorial a escala europea, llevada a cabo indirectamente a través de otras políticas sectoriales en las que la UE sí posee competencias, como la política de medio ambiente o la política de cohesión (PAREJO NAVAJAS, 2004; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, 2004).

De hecho, en las últimas décadas la política regional europea ha pasado de tener una importancia claramente marginal a convertirse en la política más importante (en términos presupuestarios) junto con la Política Agraria Común. Hoy en día, la política regional es la política básica para la consecución de uno de los objetivos del Tratado de la UE: la cohesión económica, social y territorial. Sin embargo las disparidades económicas y sociales dentro del territorio de la Unión siguen creciendo, algo que se manifiesta especialmente durante prácticamente todos los procesos de ampliación.

Hoy en día la línea política de la UE viene marcada por el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 por los representantes de los 27 Estados miembros, aunque aún pendiente de ratificar por Irlanda (que lo rechazó en referéndum). Con el Tratado de Lisboa, el gran objetivo de la UE es el crecimiento económico (artículo 3 del Tratado), y el motor que la dirige es el principio de competencia, a fin de eliminar los “obstáculos” al libre comercio mundial. De aquí se desprende que los tres pilares en los que se basa la ETE (cohesión social, competitividad económica, conservación de los recursos naturales y culturales) tienen, por así decirlo, un peso *desigual* en las políticas de la UE. No obstante, una de las mejoras producidas en el Tratado es que incluye por primera vez entre los objetivos de la UE el principio de *cohesión territorial*, al que sólo se hacía una simple mención en el Tratado de Ámsterdam. En este sentido, la

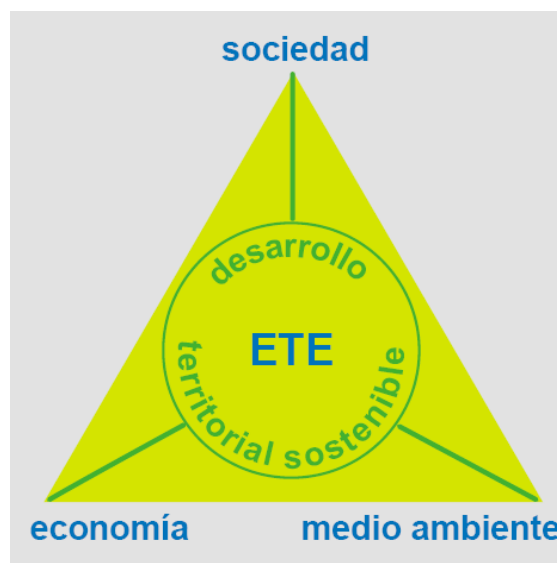


terminología acuñada en la ETE ha calado visiblemente sobre los documentos y las instituciones europeas, estableciendo un nuevo marco conceptual al que se están adaptando no sólo los Estados miembro sino también la propia Unión Europea.

## 2.2 Objetivos, estructura y contenidos de la ETE

La *Estrategia Territorial Europea* se ajusta al objetivo comunitario de procurar un desarrollo equilibrado y sostenible para la Unión Europea, especialmente mediante el refuerzo de la cohesión económica y social. Siguiendo las tesis marcadas por el Informe Brundtland de las Naciones Unidas, aboga por un desarrollo sostenible que implique también armonizar las exigencias sociales y económicas del desarrollo con las funciones ecológicas y culturales del territorio. Por tanto los tres grandes objetivos políticos que persigue son:

- 1) Cohesión económica y social
- 2) Conservación y gestión de los recursos naturales y del patrimonio cultural
- 3) Competitividad más equilibrada del territorio europeo.



**Figura 1: Triángulo de objetivos: desarrollo económico y sostenible del territorio**

Fuente: Comisión Europea: *Estrategia Territorial Europea*.

Según los autores del “triángulo de objetivos” (Figura 1), han de armonizarse los objetivos de desarrollo, equilibrio y conservación. Una política centrada unilateralmente en el equilibrio provocaría el debilitamiento de las regiones económicamente más fuertes, además de aumentar la dependencia de las más atrasadas. El desarrollo por sí solo provocaría el aumento de las disparidades regionales. Por último, una insistencia excesiva en la protección aumentaría el riesgo de estancamiento, porque las tendencias modernizadoras podrían verse frenadas (CE, 1999).

En cuanto a la estructura del documento, cabe señalar que está dividido en dos grandes partes. En la primera parte se establecen los aspectos de carácter político del documento, los objetivos, las orientaciones y recomendaciones y sus posibles formas de aplicación. La segunda parte, a su vez, se centra más en el análisis, aporta algunos datos y características del territorio europeo analizando las tendencias de su desarrollo.

La ETE parte de la realidad de que existen peculiaridades territoriales y disparidades muy pronunciadas entre los territorios que componen la Unión Europea, y que la Comunidad debe tratar. Así, como razón de ser de la ETE se esgrime mejorar el equilibrio entre la competitividad y la cooperación entre los diferentes territorios, para lo que se propone el fomento de la colaboración entre las entidades territoriales, entre las políticas sectoriales que tengan impacto territorial, y entre los diferentes niveles gubernativos que tengan competencia sobre el mismo territorio.

Las 60 opciones políticas que se presentan son de muy diversa índole. Apoyándose en los grandes campos de actividad, las orientaciones se agrupan en tres niveles:

- 1) Hacia un mejor equilibrio del sistema de ciudades y una nueva relación entre la ciudad y el medio rural.
- 2) Hacia un equilibrio en la accesibilidad a las infraestructuras y conocimientos.
- 3) Hacia una gestión y desarrollo prudente del patrimonio natural y cultural.

Estos tres niveles se dividen a su vez en varios objetivos políticos (Tabla 1) y de los que se extraen las diferentes opciones políticas (que no son acciones concretas) por las que apuesta la ETE.

**Tabla 1: Orientaciones y objetivos políticos para el territorio europeo**

<b>Desarrollo territorial policéntrico y nueva relación entre el campo y la ciudad</b>	<b>Acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento</b>	<b>Gestión prudente de la Naturaleza y el patrimonio cultural</b>
Desarrollo Territorial policéntrico y equilibrado de la Unión Europea	Un planteamiento integrado para mejorar la conexión a las redes de transporte y el acceso al conocimiento	Naturaleza y patrimonio cultural como potenciales de desarrollo
Ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas	Desarrollo policéntrico: modelo para una mejor accesibilidad	Conservación y desarrollo del patrimonio natural
Desarrollo endógeno, diversidad y eficacia de los espacios rurales	Utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras	Gestión de los recursos hídricos: un reto para el desarrollo territorial
Asociación entre el campo y la ciudad	Difusión de la innovación y el conocimiento	Gestión creativa de los paisajes
		Gestión creativa del patrimonio cultural

Fuente: elaboración propia

A lo largo del documento se dedica una gran atención a la cooperación transnacional, respaldando insistentemente el programa INTERREG. También se incide en que la cooperación es necesaria tanto en sentido horizontal (entre las diferentes autoridades) como vertical (entre las distintas escalas territoriales).

### **3. INFLUENCIA DE LA ETE EN EL ESTADO ESPAÑOL: ANÁLISIS DE LOS PLANES TERRITORIALES AUTONÓMICOS**

A pesar de no ser un documento de obligado cumplimiento, la influencia de la *Estrategia Territorial Europea* sobre las políticas de la Unión ha sido notoria, del mismo modo que ha influido también sobre las políticas territoriales de los Estados

miembro; y el Estado español no ha sido una excepción. Hay que recordar que en nuestro caso la Constitución Española de 1978 hace recaer sobre las Comunidades Autónomas (nivel regional) las competencias sobre ordenación del territorio, por lo que corresponde a éstas elaborar las políticas y estrategias territoriales según el modelo territorial que deseen implantar.

En esta segunda parte del trabajo se pretende analizar la influencia que ha tenido la *Estrategia Territorial Europea* sobre los planes territoriales autonómicos elaborados tras su aprobación, es decir, después de 1999. Concretamente el objetivo es analizar si los principios que rigen la ETE quedan reflejados en dichos planes y de qué manera.

Cabe señalar que en el Estado español todavía existe un nivel preocupante de segmentación en las políticas públicas y en el mapa institucional, lo cuál explica en gran parte la confusa y dubitativa posición mantenida por España en el proceso de gestación de la ETE (ROMERO GONZÁLEZ, 2004). Algunas Comunidades ni siquiera han desarrollado todavía sus respectivos planes territoriales, por lo que el análisis propuesto no puede extenderse a todo el territorio del Estado. Otras Comunidades, a su vez, ya habían elaborado su plan antes de la publicación de la ETE, por lo que no cabe esperar que las directrices que marcaría más adelante la ETE estén presentes en sus correspondientes documentos. Los planes aprobados con anterioridad a 1999 (o en este mismo año) no serán considerados para el presente estudio. Este el caso de Cataluña, que aprobó su plan en 1995, País Vasco (1997), Aragón (1998) e Islas Baleares (1999).

Algunas Comunidades Autónomas se encuentran actualmente en pleno proceso de elaboración o renovación de sus planes o directrices (Comunidad Valenciana, Aragón, La Rioja) mientras que otras lo han hecho muy recientemente (Galicia). Muchos de ellos están recibiendo la denominación de *Estrategias Territoriales*, siguiendo la estela del documento de la ETE.

Las CCAA cuyos planes se han considerado finalmente para el presente estudio son: Andalucía, Navarra, Castilla y León, Asturias e Islas Canarias.

### **3.1 Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía**

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) fue aprobado en el año 2006 a través del Decreto 129/2006, por lo que constituye uno de los instrumentos de ordenación autonómicos más recientes del Estado español. Hubieron de transcurrir 12 años desde la aparición de la ley sobre ordenación del territorio hasta la aprobación definitiva del POTA, pero finalmente el plan que vio la luz en 2006 fue un documento fruto del consenso político y una amplia participación pública.

Los principios orientadores del POTA son: la consideración de la diversidad natural y cultural de la región, el uso más sostenible de los recursos, la cohesión social y el equilibrio territorial, y finalmente la integración y cooperación territorial. Se trata de un plan que mira hacia Europa, consciente de ser la unión entre el viejo continente y el Norte de África, pero también de su alejamiento de los principales ejes de comunicación europeos. Es por ello que pretende tomar medidas para la integración de Andalucía en Europa, especialmente en lo que se refiere a redes de telecomunicaciones e infraestructuras de transporte.

Uno de los puntos fuertes del POTA es que incluye un amplio apartado dedicado al seguimiento y evaluación del territorio y de su planificación, para comprobar el grado de aplicación del plan. Además el Plan no se limita a promover la participación pública durante la fase de su elaboración, sino que también se propone implicar a la ciudadanía en la valoración de las políticas territoriales.

### **3.2 La Estrategia Territorial de Navarra**

La Estrategia Territorial de Navarra (ETN) se aprobó en el Parlamento de Navarra en junio de 2005. Fue una iniciativa pionera que intentaba aplicar los principios de desarrollo espacial de la *Estrategia Territorial Europea* al territorio navarro.

El documento valora la incidencia que tienen las diversas políticas sectoriales sobre el territorio. A partir de esta valoración, la ETN define unos principios orientadores sobre los que establece opciones estratégicas, objetivos y directrices para la ordenación del territorio.

Una de las virtudes más importantes de la ETN es el preciso mecanismo de seguimiento que establece para la valoración de los efectos territoriales del plan y el grado de consecución de sus objetivos. El seguimiento se realiza a través de un sistema de indicadores de situación y de seguimiento que permiten medir la evolución del territorio foral bajo una perspectiva global.

### **3.3 Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León**

Castilla y León fue una de las últimas Comunidades en aprobar su estatuto de autonomía, debido principalmente a las dificultades que enfrentó para integrar sus provincias históricas. También fue una de las más tardías en aprobar su Ley de Ordenación del Territorio, en diciembre de 1998, de la cuál habrían de derivar las Directrices de Ordenación del Territorio de la Comunidad.

La formalización de las Directrices se ha conseguido tras un proceso realmente largo. En el año 2000 se publicó el documento que dio inicio al proceso de aprobación de las mismas, pero tras el período de información pública y audiencia a las administraciones, este proceso se vio paralizado durante mucho tiempo. El documento no volvería a aparecer hasta años más tarde, en Agosto del 2006.

Conforme a la Ley 10/1998, las Directrices se formalizan en dos documentos independientes: en primer lugar, el de las Directrices Esenciales, de rango legal y aplicación plena, que deben definir el modelo territorial de Castilla y León y los principios que guíen el conjunto de las políticas de la Comunidad con incidencia territorial; y en segundo lugar, el de las Directrices Complementarias, de rango reglamentario. Las Directrices Esenciales fueron finalmente aprobadas en las Cortes en

Junio de 2008, mientras que las Complementarias se aprobarán por Decreto en un plazo máximo de dos años.

### **3.4 Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias**

Las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio (DROT) del Principado de Asturias fueron aprobadas en el año 1991, siendo una de las primeras figuras de planeamiento territorial de ámbito autonómico aprobadas en el Estado español. En el año 2004, tras 13 años de vigencia de las DROT, el Consejo de Gobierno asturiano acordó iniciar el proceso de revisión de las Directrices. Un año después se le presentó el Avance de Directrices, que actualmente se encuentra en proceso de tramitación. El citado documento de avance es el que se ha analizado aquí.

En el apartado introductorio se explica por qué el momento actual es el adecuado para la revisión de las DROT y la potenciación de los instrumentos de ordenación del territorio. Se cita, entre otras cuestiones, la casi completa solución del aislamiento y perifricidad en España y Europa, lo que abre nuevas posibilidades de desarrollo para la región.

### **3.5 Directrices de Ordenación General de Canarias**

Entre los años 2000 y 2003 se experimentó en las Islas Canarias un intenso proceso normativo que dio lugar a nuevos marcos legislativos, tales como el texto refundido de las Leyes de Espacios Naturales y del Territorio y las Directrices de Ordenación General y del Turismo. Las Directrices de Ordenación General (DOG) fueron aprobadas mediante la Ley 19/2003 del 14 de abril. Como señalan en su Memoria, constituyen un instrumento de carácter generalista al que corresponde establecer objetivos y criterios que los instrumentos de ordenación derivados convertirán en concretas determinaciones. Debido al carácter de archipiélago de la Comunidad, es el nivel *insular* el encargado de concretar las disposiciones de las DOG, para su aplicación en la escala subregional. De este modo, son los Planes Insulares de Ordenación las auténticas claves del arco de planeamiento territorial, por evidente imperativo geográfico.

La finalidad esencial de las DOG es la búsqueda de un mayor grado de sostenibilidad para el desarrollo canario. Dada la importancia del tercer sector en la economía de la Comunidad, uno de los objetivos más importantes de las Directrices es recualificar territorialmente la actividad turística, poniendo freno a la construcción en nuevos espacios no ocupados y reconociendo y protegiendo la función de los espacios naturales.

### **3.6 Síntesis de planes**

En este apartado se pretende realizar una compilación sintética de la información extraída de los planes autonómicos presentados, con el objetivo de posibilitar una lectura resumida y sistemática y facilitar el análisis comparado entre los diversos documentos. En la tabla adjunta (ver Tabla 2), se ha recogido la información que se considera relevante para este estudio, que es: la Comunidad Autónoma, la denominación del plan territorial correspondiente, la fecha de aprobación de dicho plan, la ley autonómica de la que deriva el plan, las referencias a la *Estrategia Territorial Europea* que se recogen en el documento, y por último, una valoración resumida del documento autonómico.



Tabla 2: Síntesis del análisis de planes regionales

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PLAN TERRITORIAL	FECHA DE APROBACIÓN	LEY AUTONÓMICA	REFERENCIAS A LA ETE	VALORACIÓN
Andalucía	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía	Octubre de 2006	Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la CCAA de Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ El POTA es considerado como parte de la aplicación y desarrollo de la ETE. Comparte sus orientaciones y opciones políticas y apuesta por participar en su seguimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ No es un plan inspirado directamente en la ETE pero sí adaptado a los ejes estratégicos que ésta promueve. Los principios clave que promueve la ETE están muy presentes.</li> <li>□ Dedicó un amplio apartado a la integración de Andalucía en el contexto europeo, y se propone desarrollar estrategias de cooperación para los diversos ámbitos de integración exterior.</li> <li>□ Presenta iniciativa e ideas propias, no se limita a adoptar los modelos de la ETE o de otros planes.</li> <li>□ Se propone implicar a los diversos agentes y a la propia ciudadanía en la valoración y seguimiento de las políticas territoriales.</li> </ul>
Navarra	Estrategia Territorial de Navarra	Junio de 2005	Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ Continuas, desde la presentación hasta el seguimiento de la evolución territorial. Incluso la denominación misma del plan es una clara reproducción de la ETE. Los objetivos generales son exactamente los mismos que los de la ETE.</li> <li>□ Se considera a sí misma la “interpretación Navarra de la ETE”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ Primer intento en el Estado de superar visiones tradicionales en materia de OT, apostando por una concepción estratégica emanada de las orientaciones de la ETE.</li> <li>□ Concede gran protagonismo a la cooperación tanto vertical como horizontal, así como a la participación ciudadana.</li> <li>□ Su estrategia de desarrollo se basa en el consumo de recursos, lo cuál choca con su apuesta por la sostenibilidad.</li> </ul>
Castilla y León	Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León	Junio de 2008	Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (modificada)	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ No hay referencias explícitas a la ETE. Aun así, las DOTCyL consideran que han adoptado su nuevo concepto de ordenación territorial y lo cierto es que sus objetivos generales coinciden casi plenamente con los de la ETE.</li> <li>□ Algunos puntos de las Directrices</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ Difieren en forma pero no tanto en fondo respecto al documento de la ETE. Los objetivos y algunos de sus contenidos están inspirados en el documento europeo.</li> <li>□ Lamentablemente, también comparte con la ETE la imprecisión de las líneas de acción que se impulsan, algo esperable a nivel europeo, pero menos</li> </ul>

	Asturias	Directrices Generales de Ordenación del Territorio de Asturias	En tramitación	Ley 1/1987 de Coordinación y Ordenación Territorial	<p>por la Ley 14/2006)</p> <p>también se corresponden con las opciones políticas de la ETE: cohesión, cooperación entre campo y ciudad, difusión de la innovación y el conocimiento, cooperación y coordinación, etc.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Una sola mención a la ETE en todo el documento, pero sin relación alguna con las DGOT.</li> <li>▫ La estructura y el contenido del documento no presentan grandes similitudes con la ETE. Los puntos fuertes del documento europeo apenas tienen presencia.</li> <li>▫ Algo que sí se subraya es la necesidad de cooperación entre las distintas administraciones.</li> </ul>	<p>aceptable a una escala regional como la de la Comunidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ No demuestra tener una visión estratégica, no se define el modelo territorial al que aspira la Comunidad ni se marcan unos ejes estratégicos.</li> <li>▫ Casi la totalidad de los principios promovidos por la ETE están ausentes en el documento, que no ha conseguido adaptarse ni siquiera al marco conceptual proveniente de Europa. Se aprecia una fuerte inercia a seguir con los modelos y enfoques tradicionales de planificación.</li> </ul>
Islas Canarias	Directrices de Ordenación Generales de Canarias	Febrero de 2003	Ley 9/1999 de Ordenación del Territorio de Canarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Muy escasas.</li> <li>▫ Se hace una alusión al concepto de Desarrollo Sostenible recogido en la ETE.</li> <li>▫ La forma y el contenido distan mucho de los contenidos de la ETE. No existen referencias a la mayor parte de los principios promovidos por el documento europeo. Las DOGC no parecen preocuparse por la llegada de la sociedad del conocimiento ni por el acceso a las redes de telecomunicaciones. Tampoco se hace mención alguna de la cooperación inter administrativa.</li> <li>▫ El foco de la ETE sobre el que se pone mayor atención es el de la gestión del patrimonio cultural y natural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Hay que tener en cuenta el carácter generalista de las DOGC ya que es el nivel subregional el encargado de concretar las políticas territoriales en los Planes Insulares.</li> <li>▫ Aun así, deben establecer los principios aplicables al resto de instrumentos de planeamiento. Y en este sentido, el de las DOGC es un documento mucho más centrado en el concepto de <i>desarrollo sostenible</i> que en el enfoque territorial, especialmente en su vertiente medio ambiental.</li> <li>▫ Un aspecto destacable es su extensa explicación sobre los resultados de la participación ciudadana y su apuesta por activar mecanismos de participación durante las fases de ejecución y desarrollo de las Directrices.</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia

#### 4. CONCLUSIONES

La *Estrategia Territorial Europea* representa, probablemente, el hito más importante de la ordenación del territorio en Europa hasta la fecha. Por primera vez se intenta adoptar un enfoque territorial para el conjunto de las políticas europeas con efectos territoriales. Sin embargo, la ETE no debería suponer un punto y final, sino un peldaño más hacia el enfoque comprensivo de las políticas comunitarias y una visión estratégica de la ordenación del territorio. Éste es un proceso que no ha culminado todavía.

Se puede calificar a la ETE como un documento de referencia para los distintos actores de las diversas escalas territoriales. Sin embargo, tiene una relevancia jurídica discutible, dado su carácter de documento no vinculante para los Estados miembros y para la propia Unión. En realidad, supone la aceptación de unos principios de ordenación territorial a escala europea sin que exista una competencia explícita que la sustente en el ámbito comunitario. Por tanto la aplicación de la ETE está prácticamente basada en la *cooperación y colaboración voluntarias* de las instancias nacionales, lo cuál dificulta seriamente la obtención de resultados.

A nivel del Estado español, la ETE constituye igualmente un marco político para mejorar la cooperación entre las distintas políticas sectoriales con efecto territorial, así como entre sus regiones y sus ciudades. Las competencias en ordenación del territorio corresponden a las CCAA, por lo que son éstas las que deberían asumir la responsabilidad de seguir las directrices trazadas por la ETE. No obstante, como ya se ha señalado, no existe una obligación jurídica de hacerlo, por lo que queda en manos de las autoridades de cada Comunidad Autónoma la decisión de adoptar el nuevo modelo de planificación territorial establecido por la ETE. Esto hace que la repercusión que han tenido las directrices europeas haya sido variable en las distintas Comunidades CCAA del Estado, dependiendo de la voluntad política de las autoridades en cada una de ellas.

Hay que tener en cuenta que muchas de las CCAA ni siquiera cuentan con un instrumento de planificación territorial a día de hoy, a pesar de que hayan pasado varios

años desde la asunción de las competencias en esta materia. El resultado es una gran fragmentación de las políticas públicas y del mapa institucional del Estado. Esta circunstancia explica en gran parte la confusa y dubitativa posición mantenida por España en el proceso de gestación de la ETE. No parece que hasta ahora el Estado español haya mostrado un grado de implicación y compromiso suficiente con los principios que orientan la *Estrategia Territorial Europea*.

De cualquier forma, como una primera aproximación se puede afirmar que en el Estado español comienza a abrirse paso una nueva concepción de las políticas públicas con una mayor visión territorial. Bajo una perspectiva global se percibe que la *Estrategia Territorial Europea* ha comenzado ya a dejar huella en los instrumentos de planeamiento regional, si bien lo ha hecho de forma desigual. Algunos planes territoriales están sin duda inspirados en las directrices marcadas por la ETE. Unos directa y visiblemente, como la Estrategia Territorial de Navarra; otros han adoptado tanto sus conceptos como sus objetivos, incorporando algunos de sus principios, como el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía y las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León. Sin embargo, algunas de las iniciativas recientes todavía se inspiran en modelos y enfoques tradicionales, descoordinados y sectorializados, muy alejados de las líneas maestras que sugiere la ETE. Éste es el caso de las Directrices Generales de Ordenación del Territorio de Asturias y las Directrices de Ordenación General de Canarias. Se dificulta así la consolidación de un cambio en la orientación de las políticas públicas.

Uno de los aspectos de la ETE que más se deja sentir en los planes regionales es su triángulo de objetivos, nacido como combinación de los objetivos de sostenibilidad ambiental, social y económica. Los planes inspirados en la ETE han creído plenamente en la posibilidad de armonizar los objetivos de competitividad económica, cohesión social y respeto a los recursos naturales y culturales. Otro concepto que ha calado hondo es el de la cooperación y coordinación entre administraciones, que es, como ya se ha dicho, una de las asignaturas pendientes en el Estado autonómico español, aunque algunas CCAA parecen haber comenzado a tomar conciencia de ello.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

Esteban Moratilla, F. (2001): “La Estrategia Territorial Europea. Una dimensión prospectiva del desarrollo regional”, *Revista de obras públicas*. Octubre 2000 – nº 3.402, p. 11-17.

Etxezarreta, M. (2002): “Una panorámica crítica de la Unión Europea: un texto de divulgación”, *Nómadas*, nº6.

Faludi, A. (2003): “Un asunto inacabado: la ordenación territorial europea en el primer decenio del siglo XXI”, *Urban*, nº 8, p. 19-34.

Faludi, A. (2004): “Las tradiciones de planificación territorial en Europa: su papel en el proceso de la Estrategia Territorial Europea (ETE)”, en ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASI, J. (editores) *Ordenación del territorio y desarrollo territorial, Ed Trea, Gijón*. p. 17-44.

Farinós Dasí, J. (2004): “La Estrategia Territorial Europea para el futuro”, en ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASI, J. (editores) *Ordenación del territorio y desarrollo territorial, Ed Trea, Gijón*. p. 45-73.

Farinós Dasí, J. (2006): *La Estrategia Territorial Europea en el nuevo paradigma de la territorialita, Colección Gobierno y Territorio, Diputación de Barcelona, Barcelona*.

Feria Toribio, J.M.; Rubio Tenor, M. y Santiago Ramos, J. (2005): “Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación”, *Boletín de la A.G.E.*, nº39, p. 87-116.

Fernández Durán, R. (2006): *La compleja construcción de la Europa superpotencia, Ed. Manuel Suárez Editor, Avellaneda (Argentina)*.

González-Varas Ibáñez, S. (2004): “La difuminación de las fronteras nacionales: europeización y regionalización de la ordenación del territorio y la cooperación transfronteriza”. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico-Universidad de Zaragoza. *II Jornadas Universitarias Comunidades Autónomas y Europa, Zaragoza, 13-14 de diciembre de 2004*.

Hildenbrand Scheid, A. (1996): *La política de ordenación del territorio en Europa, Universidad de Sevilla – Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla*.

Parejo Navajas, T. (2004): *La Estrategia Territorial Europea, la percepción comunitaria del uso del territorio*, Ed. Marcial Pons, Madrid.

Pastor, J. (2008): “Crisis de la UE. Del sueño a la pesadilla europea”, *Viento Sur*, nº 99, p. 7-21

Plaza Gutiérrez, J.I. (2000): “La Unión Europea: forma y proceso de integración política y económica”, en LÓPEZ PALOMEUQUE, F. (coord.) et al. *Geografía de Europa*, Ed. Ariel, Barcelona. p. 543-565

Romero González, J. (2004): Gobierno del territorio y políticas públicas en un Estado compuesto, en ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASI, J. (editores) *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*, Ed Trea, Gijón. p. 215-232.

Serrano Rodríguez, A. (2003): “El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español”, *Urban*, nº 8, p. 35-54.

#### **DOCUMENTOS OFICIALES:**

Comisión Europea (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. 89 p.

Gobierno de Canarias (2003): *Memoria de las Directrices de Ordenación General de Canarias*, Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente, Las Palmas de Gran Canaria. 135 p.

Gobierno de Navarra (2005): *Estrategia Territorial de Navarra*, Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra, Pamplona. 258 p.

Gobierno del Principado de Asturias (2006): *Directrices Regionales de Ordenación del Territorio. Avance, Marzo 2006*, Consejería de medio ambiente, ordenación del Territorio e infraestructuras, Oviedo. 84 p.

Junta de Andalucía (2006): *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla. 260 p.

Junta de Castilla y León (2000): *Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León*, Consejería de Fomento, Salamanca. 189 p.

**ANEXO:**

MODELO DE FICHA ESTANDARIZADA PARA EL ANÁLISIS DE PLANES  
AUTONÓMICOS

COMUNIDAD AUTÓNOMA	
PLAN TERRITORIAL	
LEGISLACIÓN DE LA QUE DERIVA	
PROMOTOR	
REALIZACIÓN TÉCNICA	
FASE DE REDACCIÓN	
FASE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
ESTADO DEL PLAN	
OBJETIVOS	
ESTRUCTURA	
METODOLOGÍA	
CONTENIDO	
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	FORMA:
	ORGANISMO ENCARGADO:
REFERENCIAS A LA ETE	
VALORACIÓN	