

Un asunto inacabado: la ordenación territorial europea en el primer decenio del siglo XXI¹

Andreas Faludi

Nacido en Hungría, Andreas Faludi se educó en Austria, donde obtuvo el doctorado en la Universidad Tecnológica de Viena. Es catedrático de Sistemas de Política Espacial en la Universidad de Nijmegen en Holanda. Anteriormente ocupó cátedras en las Universidades de Amsterdam y Tecnológica de Delft, además de haber impartido la enseñanza en el Politécnico de Oxford. En sus publicaciones se ha preocupado por la teoría y la historia de la planificación, el urbanismo comparado y el urbanismo holandés.

Este artículo es reproducido con permiso de *Town Planning Review*, en cuyo número 74/1, 2003, ha sido publicada la versión original.

The European Spatial Development Perspective (ESDP) adopted in 1999 has been a great success. Its 12 actions programme oriented to a polycentric city system is widely applied, even in non member states. Interreg brings new actors into its orbit. The European Commission refers to it more frequently than could have been expected. Territorial cohesion indicators are been created.

However, the process relied on informal meetings of ministers and an equally informal Committee on Spatial Development doing the work. Having been kept at arm's length by member states, the Commission has written this process off. Indeed, some member states act reluctantly when it comes to sharing with Brussels spatial planning competences. Moreover, different conceptions of what spatial planning should be are in confrontation. These fractures threaten ESDP's future.

Intergovernmental co-operation is indispensable, nevertheless. What is needed to advance European spatial planning in the 2000s is a package deal, attractive to the member states that have worked so enthusiastically on the ESDP.

This present article proposes its own joint solution to the present dead point. The deal that would solve the problem must build on Interreg, in particular the various spatial visions, and envelop the institutional infrastructure emerging in this context. Last but not least, the Community role needs to be legitimised. Otherwise, spatial planning will not flourish in the European multilevel system of governance.

La Estrategia Territorial Europea (ETE) adoptada en 1999 ha sido un éxito. Su programa de 12 acciones orientado a obtener un sistema de ciudades policéntrico se está aplicando ampliamente, incluso fuera de los Estados miembros. Interreg está atrayendo nuevos actores a su órbita. La Comisión Europea se refiere a ella más frecuentemente de lo que cabía esperar. Además, está en marcha un proceso de creación de indicadores de cohesión territorial.

Sin embargo, el proceso depende de encuentros informales de ministros y de que haga el trabajo un Comité sobre Desarrollo Territorial igualmente informal. La Comisión ha anulado este proceso ya que los Estados miembros han guardado las distancias con él. En efecto, algunos de ellos tienen recelo en cuanto se trata de compartir con Bruselas competencias de ordenación territorial. Por otra parte, se enfrentan distintas concepciones de lo que debe ser la ordenación territorial. Estas fracturas amenazan el futuro de la ETE. No obstante, sigue siendo indispensable la cooperación intergubernamental. Lo que se necesita para llevar adelante la ordenación territorial europea en el primer decenio del siglo XXI es un acuerdo global que sea atractivo para los Estados miembros que trabajaron sobre la ETE con tanto entusiasmo.

Este artículo aporta una propuesta de solución conjunta para salir del actual punto muerto. El acuerdo que solucione el problema debe basarse sobre Interreg, en particular sobre las distintas visiones territoriales, y arropar la infraestructura institucional que surge en este contexto. Por último, pero igualmente importante, el papel de la Comunidad necesita ser legitimado. Si no, la ordenación territorial no florecerá en el sistema multidimensional europeo de gobernanza.



La integración europea es un enigma en cuya resolución han fracasado multitud de trabajos académicos. Sin embargo, hay elementos indiscutibles: los principales patrones de funcionamiento, la eliminación de barreras, los cambios en las relaciones territoriales y, por tanto, también algunas estrategias colaterales, como el apoyo a las zonas más desfavorecidas de las redes transeuropeas.

Los profesionales de la ordenación del territorio han comprendido la dimensión territorial de la integración europea y establecido relaciones de colaboración que se han concretado en iniciativas como la ETE (Estrategia Territorial Europea), también conocida por sus siglas en inglés ESDP (European Spatial Development Perspective) (CEC, 1999a; Faludi y Waterhout, 2002).

La formulación de estrategias es un proceso continuo, razón por la cual sus responsables previeron la realización de cambios futuros en la ETE. No obstante, la posibilidad de una revisión ha quedado al margen debido al papel que desempeña la Comunidad en la ordenación territorial europea. El control territorial y, por tanto, las competencias de ordenación corresponden a los Estados soberanos, de manera que compartirlas con Bruselas es una cuestión delicada.

¿Corre el riesgo la ETE de terminar acumulando polvo en los estantes como otros documentos sobre ordenación territorial? En la primera parte del texto se demuestra que la ETE es un éxito en sus propios términos y que sería lamentable que se dejara pasar la oportunidad. En la segunda parte se analizan las fracturas en la “arquitectura” institucional de la ordenación territorial europea, que amenazan el futuro de la ETE. Por último, en la tercera parte se realizan propuestas para obtener una solución de conjunto que puede romper el aparente punto muerto.

“Con la ETE, los Estados miembros de la Unión y la propia Comisión se comprometieron a asumir un ‘enfoque territorial’. Dicho compromiso implica la coordinación de diversas ‘políticas territoriales’ para cumplir los objetivos de la Comunidad en lo relativo a cohesión, sostenibilidad y sus efectos territoriales”.

EL ÉXITO DE LA ETE

El mensaje de la ETE

Con la ETE, los Estados miembros de la Unión y la propia Comisión se comprometieron a asumir un “enfoque territorial”. Dicho compromiso implica la coordinación de diversas “políticas territoriales” para cumplir los objetivos de la Comunidad en lo relativo a cohesión, sostenibilidad y sus efectos territoriales. Para ello, los responsables de la ETE acordaron:

- Alcanzar un sistema de ciudades equilibrado y policéntrico y promover la integración económica de zonas externas al corazón de Europa, identificado en el “pentágono” formado por Londres, París, Milán, Múnich y Hamburgo, así como promover la cooperación entre zonas urbanas y rurales.
- Garantizar el equilibrio en el acceso a las infraestructuras y los conocimientos.
- Trabajar por un desarrollo sostenible mediante una gestión prudente y mediante la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

En un intento por evitar el problema de las competencias, los Estados miembros y la Comisión decidieron tratar la cuestión a través del diálogo y sin interferir en las competencias ya existentes.

El programa de acción

Meses después de que se aprobara la ETE, se acordó llevar a cabo un programa de acción, destinado a:

- Promover la dimensión territorial en políticas a niveles nacionales y comunitarios.
- Mejorar los conocimientos, la investigación y la información sobre desarrollo territorial.
- Preparar la ampliación territorial de la Unión Europea.

Las 12 acciones propuestas se encuentran en distintos estados de realización. Por ejemplo, el “manual de geografía para enseñanza secundaria”, una propuesta francesa, ya está disponible (la versión en inglés se encuentra en: Bailly y Fremont, 2001). El objetivo de otra de las acciones, la Red Europea de Observatorios Territoriales (ESPON, por sus siglas en inglés), también es un hecho (Bengs, 2002). Lo mismo sucede con el deseado marco paneuropeo (CEMAT, 2000). La propia Comisión ha realizado su parte del trabajo al encargar un estudio sobre *Impactos territoriales de las políticas de la Comunidad y costes de la falta de coordinación* (Robert *et al.*, 2002) Además, existen varios ejemplos de aplicación de la ETE en Estados miembros de la UE, que repasaremos a continuación, antes de interesarnos por el uso que la Comisión hace de la ETE.

Aplicación en Estados miembros

La prueba de la aplicación de la ETE en cuatro Estados miembros del noroeste de la UE se encuentra en un proyecto realizado bajo la iniciativa comunitaria IIC destinado a Alemania, Países Bajos, Bélgica y Reino Unido (Faludi, 2001), aumentado por otras fuentes.

Alemania.- Alemania es una federación donde los *Länder* tienen mucho que decir. Una de las pocas competencias de ordenación territorial en manos del Gobierno federal consiste en representar a Alemania en el marco europeo². Los planificadores territoriales del Gobierno federal han realizado su trabajo con entusiasmo, a partir de las deliberaciones conjuntas de los *Länder* y del propio Gobierno federal relativas a la unificación alemana y conocidas como “directrices de política regional” (Federal Ministry for Regional Planning, Building and Urban Development, 1993). La ETE, que llegó seis años después, es una norma más elaborada y específica, razón por la cual ha surgido el debate sobre la posible necesidad de revisar las directrices para tomar en consideración la ETE³. La alternativa sería que los *Länder* la aplicaran de forma directa sin necesidad de revisar las directrices (Selke, 1999a, 90-92), ya que dicha posibilidad despierta poco entusiasmo. Además, en lo tocante a ordenación territorial, Alemania prefiere centrarse en su cooperación con los futuros nuevos miembros de la UE: tiene presencia en la mayoría de las zonas Interreg de

1. Adaptación del discurso pronunciado en el XVI Congreso de la Asociación Europea de Escuelas de Urbanismo, celebrado en Volos (Grecia) del 10 al 15 de julio de 2002. Jean Peyrony, de la agencia francesa de ordenación del territorio DATAR, y Dave Shaw, de la Universidad de Liverpool, con quienes el autor comparte un permanente interés en la mejora de las perspectivas de ordenación territorial en Europa, realizaron útiles observaciones.
2. El informe más reciente –en inglés– sobre el sistema de ordenación territorial alemán está disponible en Turowski (2002).
3. La revisada Ley Federal Ordenación Territorial ya suscribe los principios centrales de la ETE como la sostenibilidad. Véase Selke (1999a).

cooperación transnacional y su interés se focaliza en la zona del Báltico (Görmer, 2001) y el CADSES, siglas en inglés que designan el espacio europeo que abarca Centroeuropa, el Adriático, el Danubio y el sureste del continente (Graute, 2002), que en ambos casos incluyen futuros nuevos miembros de la Unión. La participación alemana en cinco zonas de cooperación de Interreg IIIB (Báltico, Mar del Norte, CADSES, noroeste de Europa y zona alpina) tendrá una orientación similar, con un Gobierno federal que establecerá prioridades claras en lo relativo a los modelos de proyectos que se presentarán (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2001a, 43).

Reino Unido.- Desde el primer Gobierno de Blair, el Reino Unido ha desempeñado un papel constructivo en la ETE (Zetter, 2001), que ha obtenido una cálida recepción. La afirmación es particularmente exacta en lo relativo a enfoques de ordenación territorial. Los planificadores territoriales del Reino Unido la ven como un enfoque que los libera de los grilletes del enfoque más limitado de la “planificación de usos del suelo” (CEC, 1997a), que se ha aplicado bajo los gobiernos del Partido Conservador (Cullingworth y Nadin, 2002, 81). Así, el Royal Town Planning Institute (RTPI) desea que los planificadores territoriales adopten un enfoque amplio y estratégico respecto a la “mediación del territorio” y a la “construcción del espacio”. La principal fuerza de la aplicación de la ETE no se encuentra en el planeamiento físico establecido por ley. Más bien, tal y como lo explican Shaw y Sykes, el epígrafe 11 de la *Planning Policy Guidance* (DETR, 2000), directrices de planificación regional, establece un plan estratégico que cada región debe enviar al secretario de Estado para su aprobación y que debe reflejar los principios de la ETE. Nunca se ha establecido un marco de ordenación territorial para todo el Reino Unido. Sin embargo, el mismo RTPI ha planteado la cuestión de si es el momento de tomar en consideración las necesidades de la ETE (Wong, Ravetz y Turner, 2000), ahora que estamos en pleno proceso de transferencia de las competencias no solamente a Escocia, Gales e Irlanda del Norte, sino también, y muy pronto, a las regiones de Inglaterra (DTLR, 2002). Esto demuestra que la aplicación de la ETE en la práctica política británica se ha tomado en serio. Además, la participación del Reino Unido en tres de las siete zonas de cooperación de Interreg IIC también muestra el éxito de la iniciativa comunitaria y –como en otras partes– ayuda a crear una comunidad europea de ordenación territorial.

Países Bajos.- Los planificadores territoriales de los Países Bajos han sido defensores incondicionales de la ETE (National Spatial Planning Agency, 2000; Martin, 2001), que se invoca en el *Quinto documento de política nacional sobre ordenación territorial 2000/2020*, en preparación⁴. Dicho informe identifica seis redes urbanas nacionales, incluida la “Metrópolis del delta”, nuevo término para designar la conocida Randstad, que es uno de los nodos del sistema de ciudades policéntrico europeo en la ETE. Con el objetivo de mejorar su posición, el Gobierno se compromete a mejorar las conexiones de infraestructuras con las ciudades flamencas y con la zona alemana del Ruhr. Para conseguirlo y para mejorar la coordinación general, se han intensificado los contactos con los países vecinos. También se pretende fortalecer la dimensión territorial de la política regional europea y alcanzar el objetivo de una estrategia europea para inversiones territoriales. Los Países Bajos participan igualmente de forma importante en Interreg IIC, a través de su presencia en tres zonas de cooperación transnacional que incluyen una dedicada especialmente al control de las inundaciones en los cauces de los ríos Rin y Mosa. Además, varios socios importantes de distintos proyectos, como el destinado a formular una visión territorial del noroeste de Europa, proceden de los Países Bajos. Tal y como sucede en otros Estados, los planificadores territoriales neerlandeses tienen puestas grandes esperanzas en el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece Interreg IIIB.

Bélgica.- Al igual que Alemania, Bélgica es una federación. Pero en su caso, todas las competencias de ordenación territorial han sido transferidas a las regiones, lo que complica la participación del país en la ordenación territorial europea (Van der Lecq, 2001). Las distintas regiones se turnan para representar a Bélgica en las reuniones ministeriales y en el Comité de Ordenación del Territorio. La aplicación de la ETE también se lleva a cabo en las regiones. Mientras Flandes y la región de Bruselas se centran en asuntos internos, la región valona parece guiarse por la ETE. De hecho, en un documento de ordenación territorial realizado simultáneamente con la ETE se afirma que la zona corre el peligro de quedar excluida por los eurocorredores emergentes (Gouvernement wallon, 1999). La región valona es socia principal de varios proyectos de Interreg IIC. Otras zonas de Bélgica se limitan a participar como asociadas.

4. Para consultar el resumen en inglés del borrador, véase *Ministry of Housing, Spatial Planning and Environmental Management* (2001). Recuérdese que en el momento de redactar el informe, las elecciones generales detuvieron el proceso y no se pudo completar el “quinto informe”.

Otros países y futuros miembros de la UE.- Dinamarca formuló un documento de ordenación territorial nacional a su medida en 1997 (Ministry of Environment and Energy. Spatial Planning Department, 1997; véase también Jørgensen y Jensen, 2000) para reflejar el “Primer Anteproyecto Oficial” de la ETE (CEC, 1997b). Como explica Böhme, otros países escandinavos también han tomado en consideración la ETE.

Curiosamente, se puede decir lo mismo de un país que no es miembro: Noruega. Las directrices suizas de política de ordenación territorial también se encuentran en armonía con la ETE (Wegelin, 2001), y tal como sucede con Noruega, Suiza se ha involucrado en la aplicación del marco de Interreg⁵.

Mientras tanto, Irlanda se ha embarcado en un proyecto de ordenación territorial nacional, lo que supone otro ejemplo del impacto de la ETE. Sucede lo mismo con Luxemburgo, cuyas directrices (Ministère de l’Aménagement du Territoire, 1999) se han realizado a partir de las especificaciones de la ETE. Durante la preparación de la *Perspectiva de desarrollo territorial austriaco 2001* hubo al menos un intento de considerar las implicaciones de la ETE (Örok, 1999). En cuanto a Italia, Janin-Rivolin muestra que se ha debatido más sobre la ETE de lo que se aprecia visto desde fuera.

Por último, en Francia se sigue trabajando sobre aspectos contemplados por la ETE, como la policentralidad (Guigou, 2000; Peyrony, 2002). Los franceses han conseguido combinar sin problemas este trabajo con el fomento de sus propias ideas, que exploran, entre otras, la relación existente entre policentralidad y “cohesión territorial” (Faludi y Peyrony, 2001), concepto sobre el que se hablará más adelante.

Ya en 1994, los alemanes invitaron a los futuros Estados miembros como observadores de la aplicación de la ETE. Sus representantes presentaron ponencias en los seminarios transnacionales (Williams, 2000). Eslovaquia, por ejemplo, ha creado una estrategia de desarrollo territorial que refleja los programas de la ETE (Ministry of the Environment of the Slovak Republic, 1999). Es más, expertos de los futuros países miembros han mostrado su inquietud por no haber podido participar de un modo más intenso (Finka, 2001). Es evidente que los efectos de la ETE van más allá de la Unión Europea.

“La ETE ha tenido un gran impacto aunque tal vez haya sido menor en los países que desempeñaron un papel central en su promoción que en otros, ya que, al poner su sello en las medidas, Alemania, Países Bajos y Francia no tienen la necesidad apremiante de cambiar sus prácticas actuales. En cambio, el Reino Unido y otros países, entre los que se encuentran algunos futuros miembros, contemplan la ETE como un reto”.

A modo de resumen, la ETE ha tenido un gran impacto aunque tal vez haya sido menor en los países que desempeñaron un papel central en su promoción que en otros, ya que, al poner su sello en las medidas, Alemania, Países Bajos y Francia no tienen la necesidad apremiante de cambiar sus prácticas actuales. En cambio, el Reino Unido y otros países, entre los que se encuentran algunos futuros miembros, contemplan la ETE como un reto.

En su ya clásico texto, Williams (1996, 91) recalca que la escala europea se encuentra fuera de la experiencia profesional de la mayoría de los planificadores territoriales. Es posible que el mayor de los éxitos se haya producido precisamente en ese campo. Ahora, muchos más planificadores se encuentran expuestos a cuestiones surgidas de la estructura territorial de Europa y a relevantes modelos conceptuales, metáforas y formas de pensar. Lo menos que se puede decir es que la aplicación de la ETE ha sido una experiencia de aprendizaje.

Aplicación en las políticas comunitarias

La ETE está presente en la política comunitaria, sobre todo en la iniciativa Interreg, cuyo éxito ha sido muy superior al de cualquier otro programa de planificación transnacional. Además, la Comisión cita la ETE en varios documentos de políticas. Todo parece indicar que el “enfoque territorial” (o sea, la coordinación intersectorial con vistas al impacto que las políticas sectoriales,

5. Al no ser miembros, ambos países deben pagar por su cuenta su aplicación del programa.

“Desde la publicación de la ETE en 1999, se ha producido un aluvión de documentos de la Comisión que la citaban. Por ejemplo, las Directrices para programas durante el periodo 2000-2006 de los fondos estructurales estipulan que la estrategia de desarrollo de las regiones que soliciten financiación debe tomar en consideración la ETE”.

juntas o por separado, tienen sobre el territorio) ha echado raíces en Bruselas. Tras analizar Interreg, nos centraremos en esta sección en los documentos procedentes de la Comisión.

Interreg.- En tan sólo cuatro de las siete zonas de cooperación transnacional: la zona metropolitana del noroeste (o NWMA por sus siglas en inglés), la zona del mar del Norte, la del Báltico y CAD-SES, se han lanzado 180 proyectos. Tan sólo en los realizados en la primera de esas zonas, participaron un total de 369 socios. No es exagerado afirmar que Interreg ha atraído a miles de expertos a la órbita de la ETE, lo que creará una comunidad europea de ordenación territorial (Zetter, 2002).

También se han formulado cuatro visiones territoriales, una por cada zona de cooperación anteriormente mencionada, que han llevado la ordenación territorial europea hasta niveles a los que la ETE –que carece de una verdadera visión territorial como tal– no se había atrevido a llegar. En una revisión de la ETE, todo ello podría conformar una base sólida para una visión territorial europea de carácter general. Por fortuna, ahora que finalmente se ha lanzado la Red Europea de Observatorios Territoriales (ESPON, por sus siglas en inglés), ésta recogerá el guante.

La Comisión creó Interreg IIC con la esperanza de que, al apoyar la cooperación en materia de planificación transnacional, mejoraría su posición ante los países miembros. Sin embargo, la Comisión quedó como simple proveedor de fondos y, lo que es aún peor, el siguiente programa (Interreg IIIB) no incluye ya la ordenación territorial. La actitud de la Comisión está cambiando.

Políticas en otros campos.- El informe *La política común de transportes: perspectivas de movilidad sostenible para el futuro* (CEC, 1998a) cita la ETE con aprobación, lo mismo que *Comunicaciones urbanas* (CEC, 1997a, 1998b; véase Atkinson, 2001, 390). Desde la publicación de la ETE en 1999, se ha producido un aluvión de documentos de la Comisión que la citaban. Por ejemplo, las *Directrices para programas durante el periodo 2000-2006* de los fondos estructurales estipulan que la estrategia de desarrollo de las regiones que soliciten financiación debe tomar en consideración la ETE (CEC, 1999b, 39). El segundo informe de cohesión también menciona la ETE como el primer esfuerzo concertado para analizar los desequilibrios territoriales en la UE (CEC, 2001b, XII véase también p. XXX). Un programa llamado TERRA y establecido bajo el artículo 10 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional evalúa la relevancia de las políticas contenidas en la ETE como “medio para demostrar la importancia de un enfoque multisectorial e integrado en la ordenación territorial” (CEC, 2000a, 7). En un comunicado sobre gestión integrada de zonas costeras se anuncia que la comisión “trabaja con los Estados miembros para apoyar la aplicación de la ETE, incluyendo la ordenación territorial integrada y la gestión de las unidades administrativas, naturales y socioeconómicas” (CEC, 2000b, 12; véase también Kidd, Massey y Davies). Además, y lo que es tal vez más importante, la *Estrategia de la Unión Europea sobre desarrollo sostenible* (CEC, 2001a, 13) menciona la ETE y la “gestión territorial” (*territorial management*) como parte de las estrategias europeas de desarrollo sostenible. La Comisión lo presentó en el Consejo Europeo de Gotemburgo dentro de la “Estrategia de Lisboa”, consistente en convertir a la UE en la economía más competitiva del mundo, capaz de mantener el crecimiento económico sobre las bases de una economía sostenible.

Otro comunicado (CEC, 2000c), en este caso sobre “servicios de interés general en Europa”, cita igualmente la ETE. En el artículo 16 del tratado fundacional de la Comunidad Europea, los mencionados servicios tienen un puesto entre los valores comunes de la Unión. Por otra parte, el artículo 16 también invoca –y por primera vez– el concepto de “cohesión territorial”, que obtiene un lugar destacado en el *Segundo informe sobre cohesión social y económica* (CEC, 2001b) y que trataremos más adelante. Mientras tanto, el concepto de servicios de interés general se sintetizaron de nuevo en un informe de la Comisión para el Consejo Europeo de Laeken, celebrado a finales del 2001, donde se reiteraba la importancia de la “cohesión social y territorial en la Unión Europea”. El texto añade que el acceso a dichos servicios se encuentra entre los derechos fundamentales de la Unión Europea, proclamados en el Consejo Europeo de Niza, en cuyo artículo 36 se dice:

“La Unión reconoce y acata el acceso a los servicios de interés económico general tal y como se establecen en las legislaciones y prácticas nacionales, de acuerdo con el tratado fundacional de la Comunidad Europea, para promover la cohesión social y territorial de la Unión” (CEC, 2001c, 3).

Otra de las pruebas –y no la menos importante– que demuestran que la Comisión se toma la ETE muy en serio es el *Libro blanco* sobre “gobernanza europea”. En él, se sitúa a la ETE en el centro de los esfuerzos destinados a conseguir la coherencia, que se considera uno de los “principios de la buena gobernanza”:

“Se debe afrontar el impacto territorial de las políticas de la UE en aspectos como el transporte, la energía y el medio ambiente. Dichas políticas deben formar parte de una globalidad coherente tal y como se define en el segundo informe sobre cohesión de la UE; es necesario evitar una lógica excesivamente centrada en aspectos sectoriales específicos. Del mismo modo, las decisiones tomadas a nivel local y regional deben ser coherentes con una serie de principios más amplios que sirvan para respaldar un desarrollo territorial más equilibrado y sostenible dentro de la Unión”.

“La Comisión pretende utilizar un diálogo mejorado con los Estados miembros y con sus ciudades y regiones para desarrollar indicadores que identifiquen dónde resulta necesaria la cohesión. Dicha estrategia se desarrollará a partir de trabajos ya existentes como la Estrategia Territorial Europea..”. (CEC, 2001d, 13).

Sin embargo, no hay nada que sugiera que la Comisión desea que se revise la ETE. La razón es que está en desacuerdo con el proceso. En su programa de trabajo para el año 2000, la dirección general REGIO –que siempre ha apoyado la ETE– anunció el fin del enfoque intergubernamental para la ordenación territorial europea (Gatawis, 2000, 71). Para sustituir al Comité de Ordenación del Territorio (CSD por sus siglas en inglés) se ha creado un subcomité del comité de “comitología” encargado de los fondos estructurales (el Comité para el Desarrollo y Conversión de las Regiones o CDCR), llamado Comité para el Desarrollo Urbano y Territorial (SUD, por sus siglas en inglés). Su trabajo consiste en aconsejar a la Comisión en asuntos relativos a la “cohesión territorial”. Como sucede con todos los comités de “comitología” (y al contrario de lo que sucedía con el CSD), la Comisión dirige y establece la agenda de trabajo. Además, la Comisión apoya la ESPON (como regalo a los Estados miembros, todos los años se convoca una reunión “CSD+” para debatir sobre la ampliación y el programa de trabajo de la ESPON).

De todo lo anterior se desprenden tres hechos evidentes:

- La Comisión asume el “enfoque territorial” de la ETE como paso para conseguir una mayor coherencia de sus políticas.
- Lo hace bajo la bandera de la “cohesión territorial”, que se menciona brevemente en el artículo 16 del tratado fundacional de la Comunidad Europea.
- Pretende crear indicadores de cohesión territorial en los que se involucren los Estados miembros.

Estos últimos fueron una de las principales líneas de investigación del Programa de Estudios sobre Ordenación Territorial Europea, donde se debatió sobre posición geográfica, integración territorial, fortaleza económica, recursos naturales y culturales, presión por el uso del suelo e integración social (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2001b). Se han publicado dos informes detallados, uno relativo a posición geográfica (Wegener *et al.*, 2001) y otro a recursos naturales (Anzuini y Strubelt, 2001). El trabajo sobre los indicadores continuará dentro de la ESPON.

Todas ellas son iniciativas de la dirección general REGIO. La dirección general de medio ambiente realiza una labor similar. En lugar de referirse a la cohesión territorial, utiliza una expresión que suena más inocua en inglés: “*territorial management*” (o sea, “gestión territorial”). Para entender lo que quieren decir con ella, conviene consultar la versión francesa de los documentos relevantes, donde se refieren a “*aménagement du territoire*”, que en el contexto de la ETE siempre equivale a “ordenación territorial” (*spatial planning*, en inglés). Aunque la expresión esté cayendo en desuso, es evidente que con ella la Comisión opina claramente que se implica –y se seguirá implicando– en alguna clase de ordenación territorial. [N.d.I.T: tanto el “*spatial planning*” inglés como el “*aménagement du territoire*” francés se suelen traducir en español por el galicismo

“ordenación del territorio” u “ordenación territorial”; está claro que también la expresión inglesa citada por el autor, “*territorial management*”, proviene de una probable mal traducción del francés “*aménagement du territoire*”, causando cierta confusión el hecho de que se utilice con un matiz ligeramente distinto.]

De hecho, uno de los grupos de trabajo que colaboran en la preparación del *Libro blanco* sobre gobernanza europea ya ha realizado propuestas concretas para dar forma al papel de la Comunidad en todo ello. La Comisión preparará un documento periódico de orientación estratégica con el objetivo de promover la coordinación de las políticas comunitarias y su impacto. La idea consiste en encajarlo dentro de la propuesta anual sobre perspectiva financiera. El proyecto ya tiene nombre: Plan Europeo de Referencia para el Desarrollo Sostenible y la Cohesión Social, Económica y Territorial (SERDEC, por sus siglas en inglés) (Working Group, 2001, 43). Cabe imaginar que se consultará al Comité para Desarrollo Urbano y Territorial (SUD). Hablaremos más adelante sobre si esto es suficiente en términos de participación de los Estados miembros.

“El problema de las competencias es un problema de poder, pero también de cómo se concibe la ordenación territorial e incluso, más fundamentalmente, el territorio y las relaciones territoriales”.

FRACTURAS EN LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

A continuación trataremos la cuestión subyacente sobre si la Comunidad tiene o debería tener competencias sobre ordenación territorial. Superficialmente se podría pensar que la pregunta viene a ser: ¿permite alguno de los artículos del tratado fundacional que la Comunidad desempeñe un papel en ordenación territorial?; pero el problema no reside realmente en los tratados. De existir consenso sobre el asunto, se encontrarían formas para interpretar los artículos de modo flexible. De hecho, los tratados no definen realmente las competencias; se limitan a establecer “tareas” o “propósitos” relativos a la cooperación europea (Hooghe y Marks, 2001, 26). Si existiera consenso entre los Estados miembros y si la Comisión tomara la iniciativa (algo que podría hacer si contara con el apoyo de los Estados miembros), sería fácil definir cuál es el papel de la Comunidad en lo referente a ordenación territorial. Pero precisamente no hay consenso sobre esa cuestión. El problema de las competencias es un problema de poder, pero también de cómo se concibe la ordenación territorial e incluso, más fundamentalmente, el territorio y las relaciones territoriales. En primer lugar, trataremos las cuestiones más complicadas relativas a la ordenación territorial y a la naturaleza del territorio.

Puntos de vista sobre ordenación territorial y territorio

Opiniones sobre ordenación territorial.- El informe de la Comisión sobre el proyecto TERRA identifica dos puntos de vista ideales y típicos: “Frecuentemente, la planificación territorial urbana o regional tenía por meta anticipar el crecimiento, proteger las zonas rurales y los recursos naturales y coordinar las infraestructuras básicas” (CEC, 2000a, 9). Este enfoque llegó a ser inadecuado y ha surgido una nueva actitud, caracterizada por:

“...la disposición para desarrollar un enfoque más positivo y orientado a proyectos... El plan se entiende ahora como un ‘proyecto de ciudad o de región’, expresión democrática de lo que debería ser un territorio determinado y marco de referencia para la acción colectiva. Las entidades territoriales, como las ciudades y las regiones, se reconocen como manifestaciones históricas con rasgos diversos y evolución propia en lugar de manifestaciones que siguen un proceso lineal predeterminado. La nueva ordenación territorial pretende ir más allá de un estatuto regulador que establezca las reglas del juego según un modelo de ‘dirección y control’. También ha adquirido el carácter de un tipo de ‘contrato’ que vincula y dirige a los agentes sociales de una determinada entidad territorial con y hacia una visión conjunta para su zona” (CEC, 2000a, 9).

Francia es un ejemplo de planificación estratégica. De hecho, el texto anterior sobre planificación estratégica parece extraído de un libro de texto redactado en francés. Alemania, mientras tanto, es un ejemplo de planificación reguladora. La diferencia existente entre los dos países ha marcado la cuestión de las competencias en aspectos que describiremos más tarde.

“La planificación normativa, o sea, el trabajar con planes reguladores, se basa en la idea de la soberanía singular. Las relaciones entre niveles de gobierno y de administración se ven como un juego de toma y daca: las competencias de uno de los dos niveles se obtienen a expensas del otro. En contraposición, la planificación estratégica permite que los protagonistas tengan perspectivas distintas e incluso enfrentadas sobre el territorio y, por tanto, resulta más adecuada para el sistema emergente en Europa de gobernanza a múltiples niveles”.

Opiniones sobre el territorio.- Anderson (1996) analiza la integración europea a partir del “despliegue territorial” en curso. Laffan, O’Donnell y Smith (2000, 29) concluyen que “se ha dañado la congruencia entre territorio, identidad y función”. El fracaso a la hora de comprender este proceso se debe entre otras razones a la reificación de los Estados considerados como unidades fijas de territorio soberano (Anderson, 1996, 138/139), que hunde sus raíces en el concepto del territorio como algo absoluto. En realidad, los procesos políticos “se dan en espacios geográficos producidos históricamente por la sociedad humana... es algo altamente variable y mucho más ‘relativo’ que ‘absoluto’” (Anderson, 1996, 140).

Anderson añade que el pensamiento “unidimensional” es inapropiado para enfrentarse a procesos de múltiples niveles y facetas. En lugar de eso se debería utilizar el modelo territorial medieval. A fin de cuentas:

“...los territorios de los Estados de la Europa medieval eran a menudo discontinuos, con fronteras fluidas y poco definidas en lugar de fijas y precisas... Además, los distintos niveles de solapamiento de la soberanía constituían jerarquías típicamente encajadas... y las personas eran miembros de colectividades de niveles mayores no de forma directa, sino únicamente por virtud de su pertenencia a cuerpos sociales de niveles inferiores” (Anderson, 1996, 141)⁶.

La formación de los Estados modernos, opuesta a lo anterior, “supuso la territorialización de la política, con la exacerbación de las diferencias en las fronteras de los Estados y de las naciones, con divisiones como “interno” y “externo”, “autóctono” y “forastero”, “nosotros” y “ellos” (Anderson, 1996, 141). Un concepto singular de la soberanía reemplazó las soberanías múltiples y solapadas.

La cuestión de las competencias

Cuando se discute sobre alguna competencia es necesario recordar lo que acabamos de exponer. Esto se debe a que la planificación normativa, o sea, el trabajar con planes reguladores, se basa en la idea de la soberanía singular. Las relaciones entre niveles de gobierno y de administración se ven como un juego de toma y daca: las competencias de uno de los dos niveles se obtienen a expensas del otro. En contraposición, la planificación estratégica permite que los protagonistas tengan perspectivas distintas e incluso enfrentadas sobre el territorio y, por tanto, resulta más adecuada para el sistema emergente en Europa de gobernanza a múltiples niveles (Hooghe y Marks, 2001). La noción complementaria del territorio es relativa.

Esta sección comienza con el análisis de la iniciativa francesa sobre ordenación territorial europea, dentro de la tendencia que considera la planificación como estratégica. A continuación se analizará la visión alemana, que considera la planificación como un elemento regulador y enmarca la situación en términos de competencias.

Una creación francesa.- Una autoridad tan conocida como Michel Barnier (2002, 201) afirma que “*l’aménagement du territoire*” es un modo de operación basado en el modelo administrativo francés. Bailly (2001, 195) lo confirma y observa que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (ERDF, por sus siglas en inglés) está “basado en la DATAR [*Délégation à l’aménagement du territoire et à l’action régionale*]... y pretende limitar las desigualdades regionales de la Unión, con especial hincapié en la justicia territorial y social”. La DATAR fue sin duda un protagonista clave. La idea de un marco territorial para las políticas regionales comunitarias también se desarrolló a partir de que la DATAR propusiera el artículo 10 de las regulaciones del ERDF de 1988, que permitía que la Comisión financiara estudios para un “*schéma de développement de l’espace*

6. El lector debe recordar que no hay ciudadanos europeos, sino sólo ciudadanos de los Estados miembros, que también son, en consecuencia, ciudadanos europeos.

communautaire” (curiosamente, esta misma denominación designa la versión francesa de la ETE). No se le exigía a la Comisión ninguna competencia adicional para involucrarse en la ordenación territorial.

Los planificadores territoriales de la Comisión pensaron que necesitaban un Consejo de Ministros para discutir sus propuestas. Sorprendentemente, no había Consejo de Ministros para las cuestiones de políticas regionales. Ésa fue la razón (y no la ausencia de competencias comunitarias) de que la primera reunión de ministros responsables de ordenación territorial y políticas regionales fuera informal.

La reformulación del problema.- Posteriormente, los alemanes reformularon el problema desde su punto de vista regulador de la ordenación territorial. Entonces, nadie tenía la intención de que la Comunidad se involucrara en planificación reguladora. No obstante, Alemania se comportó como si la realidad fuera otra. La razón de tal comportamiento estribaba en su desagrado por la interferencia de la Comisión en la política económica regional y conjunta de su Gobierno federal y de los gobiernos de los *Länder*. A menos que encajen en el marco de apoyo comunitario, la Comisión considera que dichas políticas entran en la categoría de la competencia desleal. Los *Länder* comenzaron a ver a la Comisión como “intrusos en su propio patio” (Hooghe y Marks, 2001, 90; 96), opinión compartida por el ministro federal de Asuntos Económicos, responsable de las aportaciones federales para política regional. Los *Länder* también son responsables de la planificación reguladora; por tanto, si la Comunidad deseaba entrar en ese campo, y ésta era la segunda razón de los recelos alemanes, serían ellos quienes sufrirían las consecuencias. Como el Gobierno federal no tenía competencias en planificación reguladora, los planificadores territoriales federales tampoco veían justificado que la Comunidad las tuviera. A un nivel más general, a los alemanes les gustaría que la Comunidad restringiera su actividad a una gama determinada de asuntos, a lo que se llama un catálogo de competencias, y que dejara el resto a los Estados miembros. Para ellos, la próxima Conferencia Intergubernamental de 2004 es una ocasión para solucionar el problema. Los *Länder* alemanes, en particular, temen que Bruselas se atribuya sus poderes y responsabilidades, lo que casualmente implicaría que el Gobierno federal, que los representa en el Consejo de Ministros, tendría mayor control de facto.

Sin embargo, lejos de permanecer al margen, los alemanes invirtieron a fondo en la ETE. De modo que en el fondo no están en contra de la ordenación territorial europea; sólo creen que debería ser una tarea compartida con los Estados miembros.

Alemania no está ciega a las diferencias entre su visión de la ordenación y la visión de Francia, en la que se ha inspirado la Comisión. Bien al contrario, el modelo activo de ordenación territorial francesa les ha causado una gran impresión. Sin embargo, quieren cambiar el sentido de la ordenación territorial: en lugar de que la Comisión tome la iniciativa para formular un marco territorial, opinan que debe ser responsabilidad de los Estados miembros. Por ello, la conferencia permanente de ministros de los 16 *Länder* alemanes y del ministro federal responsable de la ordenación territorial (conocido por sus siglas alemanas de MKRO) propuso que la Conferencia Intergubernamental de 1996-1997 incluyera esta nueva cláusula en el artículo 3 del tratado de la Comunidad Europea:

“La Comunidad coordinará las políticas de los departamentos cuyas actividades tengan un impacto en el desarrollo de las ciudades y regiones de los Estados miembros, sobre la base de objetivos formulados por los Estados miembros para el desarrollo territorial y para la Estrategia Territorial Europea (ETE), en un proceso de cooperación entre Estados miembros” (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1996, 48).

Por consiguiente, los alemanes entienden la ordenación territorial en términos de lo que Anderson denominaba “soberanía singular”. La división de responsabilidades entre los *Länder* y el Gobierno federal, que le otorga a este último el monopolio de los planes reguladores, se basa en el mismo “pensamiento unidimensional”. Para ellos, compartir las competencias de ordenación territorial entre varios niveles (práctica habitual en Países Bajos) no es una opción aceptable.

“Los alemanes entienden la ordenación territorial en términos de lo que Anderson denominaba ‘soberanía singular’. La división de responsabilidades entre los *Länder* y el Gobierno federal, que le otorga a este último el monopolio de los planes reguladores, se basa en el mismo ‘pensamiento unidimensional’. Para ellos, compartir las competencias de ordenación territorial entre varios niveles (práctica habitual en Países Bajos) no es una opción aceptable”.

“El discurso subyacente consiste en vincular la equidad regional con el mantenimiento de los servicios de interés general, incluso en zonas remotas donde de otro modo resultarían poco rentables. Dicho discurso está relacionado con la resistencia contra la liberalización total del mercado. De hecho, los textos sobre servicios de interés general apelan al fracaso del mercado como argumento para refrenar las fuerzas de la competencia”.

En honor a la verdad, hay que mencionar que los especialistas alemanes consideran en ocasiones que es posible que se necesite cierto grado de formalización de la ordenación territorial europea (Benz, 2002; Graute, 2002). Además, los comités consultivos de ordenación territorial franceses y alemanes aprobaron en 2002 una declaración conjunta en favor del papel de la Comunidad en la noción de cohesión territorial.

La cohesión territorial

En 1996, los alemanes hicieron otras propuestas de alcance inferior para enmendar el artículo 130 (ahora 158) de la Conferencia Intergubernamental con una referencia a lo que se llamó “cohesión territorial” (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1996, 71). Ni lograron ser escuchados ni la Comisión se salió con la suya (Selke, 1999b, 118-119; 128). La Comisión deseaba que el nuevo tratado aclarara que la noción de cohesión social y económica implicaba que la Comisión desempeñara un papel en la ordenación territorial, argumento que en realidad era similar a la anterior propuesta alemana. Pero la Conferencia Intergubernamental tenía asuntos más apremiantes por los que preocuparse.

En aquel momento, en 1997, la ETE iba bien encaminada. La Comisión decidió continuar con el enfoque intergubernamental. Sin embargo, en cuanto se sometió la ETE a examen, la Comisión recortó sus pérdidas. También comenzó a suprimir el concepto de “ordenación territorial” (“*spatial planning*”) de su vocabulario, reemplazándolo por los de “gestión territorial” (“*territorial management*”) y/o “cohesión territorial” (“*territorial cohesion*”).

Ya hemos tratado del primer concepto; el segundo tiene su origen en la “ordenación del territorio” francesa (“*aménagement du territoire*”), que en su versión original no exigía de competencias: a fin de cuentas, se refería a la coordinación de intervenciones ya existentes⁷. Sin embargo, en el contexto de la UE es necesario poder apelar a un artículo de los tratados. Como se ha indicado con anterioridad, se presentó una moción al respecto en la preparación de la Conferencia Intergubernamental de 1996-1997, pero sin éxito. No obstante, mientras sucedía todo esto, el concepto de cohesión territorial entró en el artículo 16 del tratado de la Comunidad Europea (Husson, 2002, 12) a instancias del propio Michel Barnier, que entonces era ministro de Asuntos Exteriores de Francia y que ahora es comisionado europeo para Política Regional. El pensamiento que lo sustentaba procedía de una de las regiones menos favorecidas de Francia, Lemosín (Limousin). Su “presidente”, Robert Savy, un peso pesado, es el jefe en funciones del comité consultivo de ordenación territorial francés y también miembro del Comité de las Regiones. Con anterioridad, había estado involucrado en la Asociación de Regiones Europeas.

El discurso subyacente consiste en vincular la equidad regional con el mantenimiento de los servicios de interés general, incluso en zonas remotas donde de otro modo resultarían poco rentables. Dicho discurso está relacionado con la resistencia contra la liberalización total del mercado. De hecho, los textos sobre servicios de interés general apelan al fracaso del mercado como argumento para refrenar las fuerzas de la competencia. Hay una dimensión cultural en ello: se dice que los europeos tienen sus raíces en su tierra; no están tan desarraigados como los “pueblos mucho más nómadas del subcontinente norteamericano” (Guigou, 2001, 4). Por tanto, merecen que se les apoye en su deseo de seguir establecidos en territorios donde han vivido durante generaciones.

Se ha apelado a la cohesión territorial no sólo en los comunicados sobre servicios de interés general, sino también y en particular en el *Segundo informe sobre cohesión* realizado bajo responsabilidad de Michel Barnier (CEC, 2001b). Y lo que es más importante, se han realizado recomendaciones para extender y amplificar el uso del concepto cuando surja la próxima oportunidad, o sea, en la Conferencia Intergubernamental del año 2004. De hecho, Robert Savy intentó introducir enmiendas similares en la Conferencia Intergubernamental que llevó al tratado de Niza, pero no tuvo éxito (Husson, 2002, 13). Las propuestas eran similares a las realizadas por la Comisión y a las versiones de menor nivel realizadas por los alemanes en 1996: o sea, aumentar el artículo 130 con una referencia a la cohesión territorial⁸ a la par con la cohesión social y económica. En los documentos debatidos, la Comisión se ha limitado, por supuesto, a afirmar que la cohesión territorial es un complemento necesario para ese objetivo doble del tratado.

7. Mientras tanto, dos leyes consecutivas de ordenación territorial, de 1995 y 1999, respectivamente llamadas la *loy Pasqua* y la *loy Voynet*, formalizaron lo que actualmente se llama *aménagement et développement du territoire*; véase Faludi y Peyrony (2001, 258-260).

“La aplicación de la ETE está en punto muerto por el asunto de las competencias. A pesar de todos sus esfuerzos, la Comisión no ha conseguido que los Estados miembros acepten que la Comunidad tiene un papel en el proceso de la ETE y pretende liberarse de esa camisa de fuerza para aprovechar las oportunidades de una integración avanzada”.

ROMPER EL PUNTO MUERTO

La aplicación de la ETE está en punto muerto por el asunto de las competencias. A pesar de todos sus esfuerzos, la Comisión no ha conseguido que los Estados miembros acepten que la Comunidad tiene un papel en el proceso de la ETE y pretende liberarse de esa camisa de fuerza para aprovechar las oportunidades de una integración avanzada (Ross, 1995). Algunos desconfían porque sospechan que la Comisión pretende acumular más poder. Es evidente que el juego del poder no es ajeno a todo ello. Sin embargo, los mecanismos de control y contrapunto son tan numerosos que tampoco hay que sobrestimar el peligro de que la Comisión domine la situación. La Comisión tiene derecho a llevar la iniciativa; por ello, el primer elemento del acuerdo global propuesto es el reconocimiento del papel de la Comunidad en la ordenación territorial, entendido como formulación de estrategia y no como regulación del uso del suelo. La contrapartida para la Comisión consistiría en reconocer que no puede hacerlo sola: también el papel de los Estados miembros es esencial en la ordenación territorial europea. La última sugerencia consiste en basarse en Interreg, ya que incluye a la Comunidad, así como a los Estados miembros y a un amplio grupo de otros protagonistas en lo que parecer ser un buen ejemplo de “gobernanza multilateral”, de la que tanto se habla actualmente (Hooghe y Marks, 2001).

El papel de la Comunidad en la ordenación territorial.- La ordenación territorial debería contar sobre todo con lo que en la jerga del Reino Unido se denomina “pensamiento conjunto” (“*joined-up thinking*”), idea igualmente extendida en la actualidad entre los miembros de la Comisión, como lo demuestra, entre otros, el *Libro blanco* sobre “gobernanza europea” mencionado con anterioridad. Es inconcebible que los servicios de la Comisión coordinen las políticas territoriales relevantes a partir de una ETE intergubernamental, como propusieron los alemanes en cierta ocasión. El papel de facto de la Comisión como fuente de ideas y garante de la continuidad de la aplicación de la ETE debe ser reconocido. La importancia que revisten los tratados europeos significa que esto se debe reflejar en ellos, mediante una competencia, aunque sea limitada, de la Comunidad (Martin, 2000), lo cual implica realizar una enmienda al Tratado de la Comunidad Europea⁹.

Seguir negando el papel planificador de la Comisión sólo tendría sentido si la ordenación territorial se entendiera como regulación del uso del suelo. Sin embargo, Michel Barnier (2002, 202) ha confirmado recientemente que:

“La Unión no tiene la intención –como algunos quieren hacernos creer– de imponer quién sabe qué tipo de planeamiento físico autoritario a nivel local. Bien al contrario, la cohesión territorial es un ámbito excelente para probar nuevas formas de gobernanza y para aplicar concretamente fórmulas de subsidiaridad”.

8. Los alemanes hablaban de cohesión territorial, pero la diferencia más importante estriba en que querían que los Estados miembros trabajaran en una ETE intergubernamental para llevarla a cabo.

9. El mínimo aceptable sería que los Estados miembros pidieran a la Comisión que apelara al artículo 308 del Tratado de la Comunidad Europea. Tomando así la iniciativa la Comisión, el Consejo de Ministros podría entonces decidir si la ordenación territorial o, más probablemente, la cohesión territorial, se encuentra implícita en la noción doble de cohesión social y económica, de tal forma que la Comunidad elabore, como puede y debe hacerlo, una visión territorial de la UE. No obstante, es preferible que la Conferencia Intergubernamental de 2004 realice una enmienda en tal sentido del tratado de la Comunidad Europea.

Esas nuevas formas de gobernanza (que presumiblemente se refieren al método abierto de coordinación mencionado en el *Libro blanco* de gobernanza europea) se deben basar en la visión de la ordenación como planificación estratégica que incluya a múltiples protagonistas, entre los que se encuentre la Comisión, y que en ocasiones puedan tener perspectivas distintas e incluso contrapuestas. Además, la clave está en que, se reconozca o no su papel, la Comisión lo desempeñará de todos modos, apelando a conceptos, como el de la cohesión territorial, para los cuales existe una base en los tratados, por muy ínfima que sea, y que son equivalentes funcionales de la ordenación territorial.

La ordenación territorial intergubernamental.- Como se ha indicado con anterioridad, la Comisión ha renunciado a realizar una ordenación territorial de carácter intergubernamental. Su idea parece consistir en que la referencia a la “cohesión territorial” del artículo 16 y/o el concepto más inocuo de “gestión territorial” (“*territorial management*”), que proviene del “*aménagement du territoire*” francés, equivalente a su vez al “*spatial planning*” inglés (ambos traducidos habitualmente por “ordenación territorial” en español), son una de las hebras de la estrategia europea para el desarrollo sostenible y resultan suficientes para justificar el papel planificador de la Comunidad.

En aspectos que pueden sonar extraños para los británicos, la cohesión territorial trata de lo mismo que la ordenación territorial: elaborar medidas generales en distintos sectores y/o a diferentes niveles, de tal modo que tengan sentido territorialmente hablando¹⁰. Es decir, la Comisión pisa suelo firme. El peligro estriba en que en manos de la Comisión la cohesión territorial se transforma en un concepto tan abstracto como el de “competencia leal” (*“level playing field”*), concepto este muy celebrado y sin embargo carente de significado territorial. Lo que aumenta el peligro es que, como indicábamos antes, la Comisión está buscando indicadores en los cuales basar la política de cohesión territorial. Pero dichos indicadores podrían tener poco sentido cuando se apliquen a zonas tan distintas como Finlandia y Grecia. Además, la ordenación territorial es algo más que apelar a los indicadores. Implica formular conceptos y visiones territoriales, cuestión en la que se deben involucrar los Estados miembros. Por esa razón hay que revisar la política de la Comisión, que debe abandonar su tendencia a ahogar las acciones intergubernamentales.

Usar Interreg como base.- Como indicábamos, Interreg II C ha sido todo un éxito en cuanto a movilización de autoridades locales y regionales, consultores privados y universidades. Además, existe una infraestructura institucional ya establecida que se dedica a administrar cientos de proyectos, mediante comités de programación y de dirección y secretariados por cada sector de cooperación. Se insiste mucho en calibrar este instrumento para afrontar las nuevas regulaciones y el aumento de fondos con Interreg III B. Se tiene la impresión de que los implicados están sobrecargados de tareas administrativas. La nueva propuesta les presenta la perspectiva de realizar labores esenciales.

“En aspectos que pueden sonar extraños para los británicos, la cohesión territorial trata de lo mismo que la ordenación territorial: elaborar medidas generales en distintos sectores y/o a diferentes niveles, de tal modo que tengan sentido territorialmente hablando. Es decir, la Comisión pisa suelo firme”.

Aquí es donde se introducen en la ecuación las visiones territoriales. Aun hay que explorar las formas exactas de llevarlo a cabo, pero parece evidente que cualquier extensión futura de la ETE debería aprovechar las redes transnacionales y la experiencia acumulada disponible. Así, los coordinadores de programa podrían formar un grupo directivo y asentar las bases para edificar una visión territorial para una futura reformulación de la ETE. De ese modo, la ETE echaría raíces no sólo a nivel nacional, sino también en las perspectivas y puntos de vista de otros protagonistas de la ordenación territorial europea. Por fortuna, la ESPON incluye un proyecto sobre todo ello.

CONCLUSIONES

Permitamos que la aplicación de la ETE continúe y, en particular, que se asiente sobre Interreg. Y lo que es más importante, que los Estados miembros abandonen su oposición al papel que puede desempeñar la Comunidad en la ordenación territorial y que reconozcan que la visión territorial europea debe reflejar también su punto de vista no como perspectiva única, pero sí como una importante. Igualmente, que la Comisión reconozca que no puede formular una visión territorial de Europa por su cuenta y riesgo. En cuestiones de ordenación territorial, los aportes de los Estados miembros son esenciales.

¿Implica esto, como temen algunas personas con experiencia en el desarrollo de la ETE, una vuelta a su complejidad inicial, complejidad que incluso podría aumentar con la incorporación de nuevos miembros? La respuesta es afirmativa y negativa a la vez:

- Ineludiblemente, las consultas multilaterales son el modo de funcionamiento de la integración europea (¡no olvide el lector los beneficios que tal funcionamiento implica en términos de aprendizaje mutuo!).
- Se eliminará la ambivalencia respecto al papel de la Comisión, que constituye una fuente importante de “perturbación”. De haber desempeñado la Comisión un papel central, habría proporcionado continuidad y todo habría sido, para empezar, menos problemático (aunque desde luego habría resultado más difícil movilizar recursos de los Estados miembros, que han sido vitales en el éxito de la ETE).

10. Observéese que la ETE apela varias veces a dicha noción. Si no lo hace en cuanto a la cohesión territorial, al menos sí en lo referente a la coherencia territorial.

Para resolver los problemas que implica, los Estados miembros con peso en la ordenación territorial deben trabajar juntos para evaluar la experiencia de la ETE y sacarla así del punto muerto en el que se encuentra. La situación se debe reformular lejos del concepto de planificación reguladora. Con la planificación estratégica, hay espacio para combinar una perspectiva comunitaria del territorio de la Unión Europea con una perspectiva intergubernamental.

Hay que enfatizar que reconocer eso juega a favor de los intereses de los Estados miembros. A fin de cuentas, la Comisión actúa aunque no tenga con la aprobación de algún Estado miembro. Además, podría generar por sí sola el propuesto Plan Europeo de Referencia para el Desarrollo Sostenible y la Cohesión Social, Económica y Territorial (SERDEC por sus siglas en inglés). Los Estados miembros no deberían oponerse: no les conviene. Les conviene, en cambio, en particular a los que tienen experiencia en el proceso intergubernamental de la ETE, establecer una relación coherente con ello. Por fortuna, y tal y como se indicaba con anterioridad, Alemania y Francia, o más concretamente los respectivos comités consultivos de sus gobiernos nacionales, han dado pasos en esa dirección. Por supuesto, habrá diferencias entre el SERDEC y la ETE. Pero ¿es eso tan importante? Puede incluso que los secretariados conjuntos de los sectores de cooperación de Interreg añadan un plan propio a partir de su experiencia en gobernanza multilateral. De ese modo, se podría aprovechar de forma óptima su experiencia y los múltiples vínculos que mantienen con las personas que trabajan en este campo. Tal vez debiera incluso cada secretariado formular un plan territorial europeo propio. ¡Imaginen la cantidad de interesantes visiones de Europa, desde distintas perspectivas, que se podrían obtener!

Si fuera necesario, podrían existir procedimientos de conciliación para unificar las distintas visiones. O bien se podrían dejar las diferencias como lo que son: simples reflejos de las distintas concepciones de Europa. Los responsables de la toma de decisiones podrían entonces utilizar las múltiples visiones y valorar sus ventajas y desventajas en situaciones concretas. De acuerdo con la noción relativista del territorio, no hay nada malo en una visión plural de éste, con múltiples estrategias para un mismo y determinado territorio.

Éste es el quid de la cuestión. El rechazo de la participación de la Comunidad se ha basado en un pensamiento “unidimensional” que deriva de una visión absoluta del territorio y de la indivisibilidad de la soberanía. Si se abandona el pensamiento “unidimensional” y se asume la noción de planificación estratégica en sistemas multilaterales de gobernanza, el papel de la Comunidad en la ordenación territorial se convierte en algo poco excepcional. Desde el punto de vista relativista del territorio, las perspectivas múltiples e incluso contrapuestas son normales, y ese concepto parece ser más útil en el contexto europeo que cualquier intento forzado por conseguir que la ordenación territorial sea un coto reservado a un solo nivel.



BIBLIOGRAFÍA

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung. 1996. *Europäische Raumentwicklungspolitik; Rechtliche Verankerung im Vertrag über die Europäische Union*. Arbeitsmaterial, núm. 233. Verlag der ARL. Hannover.
- Anderson, J. 1996. “New medieval and postmodern territorialities?”. *Environment and Planning D: Society and Space*, 14, 133-153.
- Anzuini, A. y Strubelt, W. (coord.) 2001. *Criteria for the Spatial Differentiation of the EU Territory: Cultural Assets (Study Programme on European Spatial Planning; Forschungen, Heft 100.2)*. Federal Office for Building and Regional Planning. Bonn.
- Atkinson, R. 2001. “The emerging ‘urban agenda’ and the European Spatial Development Perspective: towards an EU urban policy?”. *European Planning Studies*, 9(3), 385-406.
- Bailly, A. 2001. “Conclusions: Europe, today, tomorrow”. En: A. Bailly y A. Fremont (coord). *Europe and its States: A Geography*. París. La documentation française, 195-197.
- Bailly, A. y Fremont, A. (coord.). 2001 *Europe and its States: A Geography*. París. La documentation française.

- Barnier, M. 2002. "Postface". En: Husson, C. 2002. *L'Europe sans territoire: Essai sur le concept de cohésion territoriale*. París. DATAR / Éditions de l'aube, 201-203.
- Bengs, C. 2002. "Introduction". En: C. Bengs (coord). *Facing ESPON* (Nordregio Report 2002:1). Nordregio, Estocolmo. 7-24 (disponible en www.nordregio.se/publicat.htm).
- Benz, A. 2002. "How to reduce the burden of co-ordination in spatial planning". En: Faludi, A. (coord). *European Spatial Planning: A North American Perspective*. Boston MA. The Lincoln Institute for Land Policy.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. 2001a. Interreg IIC: Transnationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumentwicklung 20 Beispielprojekte. Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. 2001b. Study Programme on European Spatial Planning (Forschungen Heft 103.2). Bonn.
- CEC-Commission of the European Communities. 1997a. *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies* (Regional Development Studies 28). Luxemburgo. Office for Official Publications of the European Communities.
- CEC-Commission of the European Communities. 1997b. *European Spatial Development Perspective (ESDP). First Official Draft*. Luxemburgo. Office for Official Publications of the European Communities.
- CEC-Commission of the European Communities. 1997c. *Towards an Urban Agenda in the European Union*. COM (97) 197 final. Bruselas.
- CEC-Commission of the European Communities. 1998a. *The Common Transport Policy: Sustainable Mobility Perspectives for the Future*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM (98) 716 final. Bruselas.
- CEC-Commission of the European Communities. 1998b. *Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action*. Communication from the Commission. COM (98) 605 final. Bruselas.
- CEC-Commission of the European Communities. 1999a. *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*. Luxemburgo. Office for Official Publications of the European Communities.
- CEC-Commission of the European Communities. 1999b. *The Structural Funds and their Coordination with the Cohesion Fund. Guidelines for programmes in the period 2000-2006*. Luxemburgo. Office for Official Publications of the European Communities.
- CEC-Commission of the European Communities. 2000a. *TERRA: An Experimental Laboratory in Spatial Planning*. Luxemburgo. Office for Official Publications of the European Communities.
- CEC-Commission of the European Communities. 2000b. *On Integrated Coastal Zone Management: A Strategy for Europe*. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM (2000) 547 final. Luxemburgo. Office for Official Publications of the European Communities.
- CEC-Commission of the European Communities. 2000c. *Services of General Interest in Europe*. Communication from the Commission. COM (2000) 580 final. Bruselas.
- CEC-Commission of the European Communities. 2001a. Communication from the Commission: *A Sustainable Europe for a Better World. A European Strategy for Sustainable Development*. COM (2001) 264 final. Bruselas.
- CEC-Commission of the European Communities. 2001b. *Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its People and its Territory, Second Report on Economic and Social Cohesion* (edición preliminar). Bruselas.
- CEC-Commission of the European Communities. 2001c. *Report to the Laeken European Council: Services of General Interest*. COM (2001) 598. Bruselas.
- CEC-Commission of the European Communities. 2001d. *European Governance: A White Paper*. Communication from the Commission. COM (2001) 428. Bruselas.
- Cullingworth, B. y Nadin, V. (13ª edición). 2002. *Town and Country Planning in the UK*. Londres, Nueva York. Routledge.
- DETR. Department of the Environment, Transport and the Regions. 2000. *Planning Policy Guidance Note 11: Regional Planning*. Norwich. HMSO.
- CEMAT-European Conference of Ministers responsible for Regional Planning. 2000. *Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent*, adoptados en la 12ª

- sesión de la Conferencia europea de ministros responsables de la planificación regional. 7-8 de septiembre de 2000 en Hannover. Consejo de Europa.
- DTLR. Department of Transport, Local Government and the Regions. 2002. *Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions*. Stationary Office. Norwich.
- Faludi, A. 2001. "The application of the European Spatial Development Perspective: Evidence from the North-West Metropolitan Area". *European Planning Studies*, 9, 663-675.
- Faludi, A. y Peyrony, J. 2001. "The French pioneering role". En: A. Faludi (coord). Regulatory Competition and Co-operation in European Spatial Planning (número especial). *Built Environment*, 27, 253-262.
- Faludi, A. y Waterhout, B. 2002. *The Making of the European Spatial Development Perspective: No Masterplan* (The RTPI Library Series). Londres. Routledge.
- Federal Ministry for Regional Planning, Building and Urban Development. 1993. *Guidelines for Regional Planning: General Principles for Spatial Development in the Federal Republic of Germany*. Bonn.
- Finka, M. 2001. "Moving out of the shadow of the Iron Curtain: The need to reflect on EU enlargement in the ETE". En: A. Faludi (coord). Regulatory Competition and Co-operation in European Spatial Planning (número especial). *Built Environment*, 27, 313-316.
- Gatawis, S. 2000. *Grundfragen eines europäischen Raumordnungsrechts* (Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 196). Münster. Selbstverlag des Zentralinstituts für Raumplanung und des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster.
- Görmar, W. 2001. "Zur Bewertung transnationaler Programme der räumlichen Entwicklung: Beispiele der Ostseekooperation und anderer Kooperationsräume". *Informationen zur Raumentwicklung*, núm. 6/7, 423-436.
- Gouvernement wallon. 1999. *Schéma de développement de l'espace régional*. Namur.
- Graute, U. (2002) *Kooperation in der Europäischen Raumentwicklungspolitik: Mehrebenenkooperation in komplexen Politikprozessen analysiert am Beispiel der Formulierung und Implementierung einer Politik zur integrierten Entwicklung des europäischen Raumes (IÖR-Schriften Band 37)*. Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. Dresde.
- Guigou, J.L. (coord.). 2000. *Aménager la France de 2020: Mettre les territoires en mouvement* (nueva edición corregida y aumentada). DATAR. La documentation française. París.
- Guigou, J.L. 2001. "Europe and territorial planning". En: A. Bailly y A. Fremont (coord). *Europe and its States: A Geography*. París. La documentation française, 3-4.
- Hooghe, L. y Marks, G. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham. Boulder, Nueva York, Oxford. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Husson, C. 2002. *L'Europe sans territoire: Essai sur le concept de cohésion territoriale*. París. DATAR / Éditions de l'aube.
- Jensen, O. y Jørgensen, I. 2000. "Danish planning: The long shadow of Europe". *Built Environment*, 26, 31-40.
- Laffan, B., O'Donnell, R., Smith, M. 2000. *Europe's Experimental Union: Rethinking Integration*. Londres. Routledge.
- Lecq, R. van der. 2001. "Belgium in the ETE process". En: A. Faludi (coord). Regulatory Competition and Co-operation in European Spatial Planning (número especial). *Built Environment*, 27, 278-286.
- Martin, D. 2000. "Les Pays-Bas dans le territoire européen: un petit pays central face à l'internationalisation de l'aménagement du territoire". *Territoires 2020: Revue d'études et de prospective*, 1: 80-91.
- Martin, D. 2001. "The ETE from a Dutch point of view". En: A. Faludi (coord). Regulatory Conflict and Co-operation in European Spatial Planning (número especial). *Built Environment*, 27, 263-268.
- Ministère de L'Aménagement du Territoire. 1999. *Programme directeur d'aménagement du territoire-Project*. Luxemburgo.
- Ministry of Environment and Energy. Spatial Planning Department. 1997. *Denmark and European Spatial Planning Policy* (National Planning Report for Denmark from the Minister for Environment and Energy). Copenhagen.
- Ministry of the Environment of the Slovak Republic. 1999. *Slovakia Spatial Development Perspective* (abreviado). Bratislava.

- National Spatial Planning Agency. 2000. *Spatial Perspectives in Europe (Spatial Reconnaissances 1999)*. La Haya. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment.
- ÖROK-Österreichische Raumordnungskonferenz. 1999. 10. *ÖROK-Enquete 20. Mai 1999 in Wien: Das Österreichische Raumentwicklungskonzept 2001-Zwischen Europe und Gemeinde* (Schriftenreihe 151). Viena. Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz.
- Peyrony, J. 2002. *Le schéma de développement de l'espace communautaire*. DATAR. La documentation française. Paris.
- Robert, J. et al. 2001. *Spatial Impacts of Community Policies and the Costs of Non-coordination*. Bruselas. European Commission.
- Ross, G. 1995. *Jacques Delors and European Integration*. Cambridge UK. Polity Press.
- Selke, W. 1999a. "Das Europäische Raumentwicklungskonzept als Bezugsrahmen für nationale Raumordnungspolitiken". En: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), 10. *ÖROK-Enquete 20. Mai 1999 in Wien: Das Österreichische Raumentwicklungskonzept 2001-Zwischen Europe und Gemeinde* (Schriftenreihe 151). Viena. Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz. 89-96.
- Selke, W. 1999b. "Einbindung in die Bundesraumordnung und in die europäische Raumordnungspolitik". En: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. *Grundriß der Landes und Regionalplanung*. Hannover. 115-130.
- Turowski, G. (coord.). 2002. *Spatial Planning in Germany: Structures and Concepts* (Studies in Spatial Development 1). Hannover. Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Wegelin, F. 2001. "Switzerland and the European Spatial Development Perspective". En: A. Faludi (coord.). Regulatory Competition and Co-operation in European Spatial Planning (número especial). *Built Environment*, 27, 304-308.
- Wegener, M. et al. 2001. *Criteria for the Spatial Differentiation of the EU Territory: Geographical Position (Study Programme on European Spatial Planning; Forschungen, Heft 102.2)*. Federal Office for Building and Regional Planning. Bonn.
- Williams, R.H. 1996. *European Union Spatial Policy and Planning*. Londres. Chapman Publishing.
- Williams, R.H. 2000. "Constructing the European Spatial Development Perspective: For whom?". *European Planning Studies*, 8, 357-365.
- Wong, C., Ravetz, J. y Turner, J. 2000. *The United Kingdom Spatial Planning Framework: A Discussion*. Londres. The Royal Town Planning Institute.
- Working Group 2001. *Multi-level Governance: Linking and Networking the Various Regional and Local Levels (Group 4c)* (Fuente:http://europa.eu.int/governance/areas/group10/index_en.htm).
- Zetter, J. 2001. "The British perspective on the ETE process". En: A. Faludi (coord.). Regulatory Conflict and Co-operation in European Spatial Planning (número especial). *Built Environment*, 27, 287-294.
- Zetter, J. 2002. "Spatial planning in the European Union, 2010". En: Faludi, A. (coord.). *European Spatial Planning: A North American Perspective*. Boston MA. The Lincoln Institute for Land Policy.