

## “LA DIFUMINACIÓN DE LAS FRONTERAS NACIONALES: EUROPEIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA”

Por **Santiago González-Varas Ibáñez**  
Catedrático de Derecho administrativo,  
Universidad de Alicante

### 1. PLANTEAMIENTO

Ni siquiera las fronteras, el urbanismo y la ordenación del territorio, materias ligadas tradicionalmente a las Administraciones de los Estados miembros e incluso a los niveles administrativos más inferiores, se han visto libres de la repercusión del Derecho comunitario. En un momento en el que nuestro Tribunal Constitucional (STC 61/97, de 20 de marzo) cierra al Estado la posibilidad de regular el urbanismo, por considerar que aquél corresponde a instancias de ámbito inferior (CCAA y entidades locales), las instituciones comunitarias emprenden ciertas acciones que revelan una voluntad decidida de llevar a cabo una ordenación territorial de ámbito comunitario europeo<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> I. AHEDO GURRUTXAGA, "Políticas públicas de ordenación territorial e institucionalización en Iparralde", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº62 2002.; J.B. AUBY, "Droit de l'urbanisme et droit européen", *L'Actualité juridique-Droit administratif* 1995; M. BASSOLS COMA, "Panorama del Derecho urbanístico español: balance y perspectivas", *Revista de Derecho urbanístico*, 1998 166; U. BATTIS, "Rechtsfragen der Europäischen Raumordnungspolitik", en: Homenaje a SCHLICHTER, *Planung und Plankontrolle*, Colonia 1995; M. BRENNER, *Baurecht*, Heidelberg 2002; V. BIELZA DE ORY/R. DE MIGUEL GONZÁLEZ, "El patrimonio cultural, componente de ordenación del Territorio", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº10 1997; BREIER, en: RENGELING (dir.), *Handbuch zum Europäischen und deutschen Umweltrecht*, Vol.1 1998; A. VON BOGDANDY/J. BAST, en E. GARCÍA DE ENTERRÍA/R. ALONSO GARCÍA, *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid 2002; F. BOUYSSOU, "Droit de l'urbanisme et Droit international", *Melanges Pierre Vellas* Paris 1995; P.M. DUPUY, "La coopération régionale transfrontalière et le Droit international", *AFDI*, vol XXIII, 1977; N. FERNÁNDEZ LOSÁ/E. PERALTA LOSILLA, "El papel de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y su evolución en el contexto europeo de la cooperación transfronteriza territorial", *Revista de Instituciones Europeas* vol 21 (1994); C. FOESSER/M. BERNAD/J. ROBERT, *La Communauté de Travail des Pyrénées dans le nouveau contexte européen/La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el nuevo contexto europeo*, Zaragoza 1992; F. FONSECA MURILLO, "Relaciones de vecindad y cooperación transfronteriza desde el ángulo del Derecho internacional público", en C. DEL ARENAL (Coordinador), *Las relaciones de vecindad*, Bilbao 1987; DAVID, en: RUCH/HERTIG/NEF (Coordinador), *Das Recht in Raum und Zeit*, Homenaje a Lendi, 1998; J.F. GARNER/N.P. GRAVELLS (Coordinador), *Planning Law in Western Europe*, Amsterdam 1986; S. GATAWIS, "Legislative

En todo caso, también las acciones de ordenación del territorio que están llevando a cabo las instituciones comunitarias deben ser consideradas y respetadas por las instancias nacionales (en el caso español, regionales) con competencia en la materia territorial.

Es más, en gran medida, el motor de la ordenación del territorio (dentro de los Estados miembros, sus regiones y municipios) está hoy en las acciones que, sobre el particular, está emprendiendo la Unión Europea.

---

Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Raumordnung", *Die öffentliche Verwaltung*, 2002, 20; "Steuerung der nationalen Raumordnung durch das EUREK und durch Fördermittel der EG", *UPR* 2002, 7, p.263 y ss; J. GONZÁLEZ PÉREZ, "La ordenación del suelo en la Comunidad Europea y su comparación con la legislación española", en: *Curso de Conferencias sobre Derecho comunitario europeo*, Madrid 1975; HENDLER, en: MERTINS (dir.), "Vorstellungen der Bundesrepublik Deutschland zu einem europäischen Raumordnungskonzept", 1993; A. HERRERO DE LA FUENTE (Coordinador), *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Madrid 2002; A. HILDENBRAND SCHEID, "Nuevas iniciativas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio", *Revista de las instituciones europeas*, 1996; O. HOCKING, "Conservation of Migratory Birds and Protection of Their Habitat: Conflicts Between Planning Guidance and European Legislation?", *Land Management and Environment Law Report*, December 1992; J. KERSTEN, "Empfehlungen für die Ausgestaltung der Raumentwicklung im europäischen Verfassungsvertrag", *UPR* 6/2003 pp.218 y ss.; F. LÓPEZ RAMÓN, *Estudios jurídicos sobre Ordenación del Territorio*, Madrid 1997; G. MARCOU, "Rechtsgrundlagen und Rechtsprobleme der deutsch-französischen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit", *Festschrift für Martin Lendi*, Zürich 1998; A.M. MARINERO PERAL, "La Ordenación del Territorio en la Unión Europea", *Noticias de la Unión Europea* 190 2000; J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, Madrid 1997; MATUSCHAK, *Europäisches Gemeinschaftsrecht im Verhältnis zum deutschen Städtebaurecht*, 1994; N. PAFFENHOLZ, "Tagung der Akademie für raumforschung und Landesplanung und des Bundesamtes für Bauwesen und raumordnung am 15. und 16. November 2001 in Bonn", *DVBl*, 1 März 2002 p.315; S. PAYNE, "Nature Conservation and Development", *Journal of planning and environment law*, November 1994; E. PERALTA LOSILLA, "La cooperación transfronteriza territorial en una Europa de Estados", *Anuario del Real Instituto de Estudios Europeos*, vol 1 1995; M. PÉREZ GONZÁLEZ, "Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales", en VV.AA., *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en Homenaje al Profesor Manuel Díez de Velasco*, Madrid 1993; "El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: Del Convenio-marco del Consejo de Europa al Tratado de Bayona y Real Decreto 1317/1997", *Documentos INAP* n° 14 1997; P. PÉREZ TREMPS/M.A. CABELLOS ESPIÉRREZ/E. ROIG MOLÉS, *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid-Barcelona 1998; M. RAMOS/T. QUILISCH, "Eine neue Ordnung für das Paradies", *Immobilien Zeitung*, 5.6.2003 Ausgabe 12/2003; A. REMIRO BROTONS, "El territorio, la frontera y las comunidades transfronterizas: reflexiones sobre la cooperación transfronteriza", *1 Semana de Cuestiones Internacionales*, Zaragoza 1983; M. REDMAN, "European Community Planning Law", *Journal of planning and environment law*, November 1993; SCHMIDHUBER/HITZLER, "Die Planungskompetenz der Europäischen Gemeinschaft beim Ausbau der europäischen Infrastrukturen", *Die Öffentliche Verwaltung*, 44; A. SERRANO RODRÍGUEZ, "Teledetección y ordenación del territorio", *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos* 4 1986; H. SIEDENTOPF/B. SPEER, "Europäischer Verwaltungsraum oder Europäische Verwaltungsgemeinschaft?", *Die Öffentliche Verwaltung*, 2002 18.

La ordenación del territorio, a este nivel europeo, se asentaría en cuatro "pilares": primero, la cooperación transfronteriza; segundo, los documentos y programas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio; tercero, las competencias sectoriales de la Unión Europea que repercuten en la ordenación del territorio; cuarto, la posible competencia de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio en el marco de la Constitución Europea conforme a las más recientes tendencias jurídicas <sup>2</sup>.

Desde una perspectiva europea, la ordenación del territorio es en parte realidad y en parte un tema de actualidad no consagrado en el plano de la eficacia normativa. En particular, la cooperación transfronteriza, los documentos y programas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio y las competencias sectoriales de la Unión Europea que repercuten en la ordenación del territorio (es decir, los tres primeros de los cuatro pilares que acabo de mencionar) son ya una realidad, poniéndose de manifiesto que existe una ordenación europea del territorio. La europeización del territorio no es un simple proyecto o una cuestión político-jurídica.

En cambio, no se ha conseguido aún la competencia europea de ordenación del territorio. Más bien, en torno a este cuarto "pilar" estamos ante una perspectiva *lege ferenda*, aunque de creciente interés.

Seguidamente, se comentan estos cuatro pilares de la ordenación del territorio a nivel europeo.

---

<sup>2</sup> También pueden considerarse las instituciones comunitarias con competencias de ordenación del territorio, así los Consejos Informales de Ministros Responsables de la Política Regional y Ordenación del Territorio, el Comité Informal de Desarrollo Territorial y finalmente la Comisión de Política Regional y Ordenación del Territorio del Parlamento Europeo (A.A. PÉREZ ANDRÉS, *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Madrid 1998, pp.216).

También el Consejo de Europa ha realizado desde su creación en 1949 una actividad interesante en el ámbito de la ordenación del territorio, en especial desde la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio (CEMAT), que se ha reunido periódicamente desde 1970. La acción más relevante sería la famosa Carta Europea de Ordenación del Territorio o Carta de Torremolinos aprobada el 20 de mayo de 1983.

## **2. LOS DOCUMENTOS EUROPEOS SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. UNA DIMENSIÓN EUROPEA DEL TERRITORIO. LA EFICACIA DE ESTOS DOCUMENTOS.**

Las leyes de las Comunidades Autónomas, de ordenación del territorio, no desconocen los documentos que van dictando sobre ordenación del territorio las instituciones comunitarias:

Muy citada ha sido la Carta Europea de ordenación del territorio de Torremolinos de 1983 (así, en la Ley 11/1992 Aragón, Ley 10/1998 de Castilla y León, Ley 10/1995 de Galicia, Ley 14/2000 de las Islas Baleares, Ley 6/1989 de Valencia).

También el documento PEOT de Noordwijk, de 9 y 10 de junio de 1997 se cita, por ejemplo, por la Ley 1/2001 de 24 Abril de Murcia.

El célebre documento ETE ("Estrategia Territorial Europea") se menciona por ejemplo en el Texto navarro "Estrategia Territorial de Navarra 2001-2025", así como en las Directrices de ordenación del territorio de Galicia.

Lo mismo puede decirse del documento "Europa 2000" y "Europa 2000+" (*Cooperación para el desarrollo espacial del territorio europeo, 1995*)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Relevantes han sido también las resoluciones del Parlamento Europeo sobre una política concertada de ordenación del territorio y sobre una política comunitaria de ordenación del territorio: Europa 2000 A3-245/90 (Informe de la Comisión de Política Regional y Ordenación del Territorio, sobre una política comunitaria de ordenación del territorio, de fecha 3 de octubre de 1990) y A3-0253/92 (Informe de la Comisión de Política Regional, Ordenación del Territorio y Relaciones con los Poderes Regionales y Locales sobre una política comunitaria de ordenación del territorio: Europa 2000, COM 91, 0452-C3-0051/92, de fecha 10 de julio de 1992).

En estas resoluciones se parte de que la ordenación del territorio en Europa debe inscribirse necesariamente en un marco geográfico tan amplio como sea posible. Y se pretenden ciertos fines, tales como la realización de una red equilibrada de ciudades y villas dinámicas en todo el territorio como anclaje de la vida cultural, social y económica, el logro de una adecuada, correcta y racional distribución de empresas y personas dentro del espacio territorial de la Unión Europea, el desarrollo armonioso del territorio, la obtención de un cuadro de medidas que sirva para planificar mejor el suelo por parte de las Administraciones de los Estados miembros, la reducción de los desequilibrios espaciales que se traducen en unas concentraciones urbanas (gigantescas megalópolis) cada vez más preocupantes y una desaparición progresiva de espacios naturales así como una concentración local de las actividades económicas en las regiones más ricas.

Menos éxito han tenido hasta el momento las "Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent", documento más reciente y más relevante en la actualidad, aunque materialmente sus principios pueden encontrarse en las legislaciones autonómicas de ordenación del territorio.

La Estrategia Territorial Europea (ETE) fortalece la aplicación del principio de sostenibilidad o desarrollo equilibrado y sostenible del espacio y nos orienta en el sentido de evitar los grandes desequilibrios territoriales dentro de Europa y dentro de cada uno de los Estados miembros. Asimismo, nos obliga a considerar el espacio lejos de una dimensión estrictamente local o incluso regional.

Habría una dimensión propiamente europea del territorio, al igual que también la hay local o regional. Ahora bien, si existe una dimensión propia europea del espacio, tal como nos cuentan las instituciones comunitarias en estos documentos citados, ¿no ha de existir también una dimensión nacional o española del territorio?

Interesa también afirmar que la política europea de cohesión económica y social tiene cada vez más una dimensión estrictamente territorial: la política de cohesión territorial por tanto <sup>4</sup>.

En fin, podría pensarse que los documentos comunitarios no tienen mayor eficacia, al carecer de vinculación normativa o jurídica. No es el caso. Estos documentos están teniendo una incidencia de primer orden dentro de los Estados miembros. En este debate, entre permanecer en el *soft law* o pasar al plano normativo,

---

También se insiste en estas resoluciones en la característica interrelación entre lo ambiental y lo urbanístico.

Pueden citarse en este contexto también otras declaraciones de *soft law* de las instituciones comunitarias que propugnan una política comunitaria de ordenación del territorio e insisten en el planteamiento de la calidad de vida en materia de urbanismo (Libro Verde sobre el medio ambiente en las ciudades, de la Comisión Europea, de 6 de julio de 1990, COM 90, 218; documento de la Comisión "camino para el desarrollo de las ciudades en la Comunidad Europea", de 6 de mayo de 1997, COM 97, 197; "Carta Urbana Europea. Estrategias y proyectos urbanos" del Consejo, 1992; Carta Europea de Ordenación del Territorio, de 1983).

<sup>4</sup> En este contexto, importa mencionar programas europeos tales como INTERREG (sobre la participación de España en este programa informa con precisión el texto: [www.europa.eu.int/comm](http://www.europa.eu.int/comm)) y ciertos problemas que, en un ámbito de aplicación práctica o administrativa, plantean aquéllos, ya que no existirían criterios claros para determinar el reparto de los fondos comunitarios entre las autoridades administrativas interesadas.

viene evidenciándose que, curiosamente, la eficacia puede ser mayor si permanecemos en un ámbito no estrictamente normativo. En un contexto europeo, esta parece ser la experiencia obtenida en especial en el Reino Unido.

### **3. LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS SECTORIALES Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LOS ESTADOS MIEMBROS.**

Seguimos en el ámbito de *la realidad* de la ordenación del territorio a nivel europeo, sin abandonarnos aún al planteamiento *lege ferenda*.

En efecto, es una auténtica realidad la existencia de una ordenación del territorio europea a través del ejercicio, de la Unión Europea, de sus competencias sectoriales.

La propia legislación autonómica se hace eco, en general, de esta tendencia, cuando afirma (así, la Ley de ordenación del territorio 1/1994 de Andalucía) que el Plan debe considerarse como un marco para la ejecución de los proyectos y acciones del Estado y *de Europa*.

En este sentido, la Ley canaria de ordenación del territorio 1/2000 prevé un deber de cooperación de esta Comunidad Autónoma con Europa, para cumplir con las obligaciones que resulten del ejercicio de las competencias europeas de carácter sectorial y que repercutan sobre el territorio de la citada Comunidad (artículos 13 y siguientes y 78.2.d).

Ejemplo claro de cuanto decimos son las medidas de ordenación territorial que se derivan del ejercicio de la competencia europea de medio ambiente.

Así, una directiva de carácter o contenido ambiental (la directiva de los pájaros (COM (90) 218) ocasionó que el Estado español tuviera que declarar como espacios exentos de urbanización ciertos terrenos en aras de proteger el hábitat de las aves de

la zona (puede verse, igualmente, la directiva Fauna-Flora-Habitat 92/43, de 21 de mayo de 1992) <sup>5</sup>.

Estas determinaciones de carácter territorial, fruto del ejercicio de una competencia sectorial de la Unión Europea, tendrán que fijarse en los planes o en el ordenamiento jurídico en general, tal como ponen de manifiesto las sentencias del TJCE, en las cuales se condena a los Estados por no tomar éstos las medidas precisas para dar a aquéllas debido cumplimiento (sentencias de 2 de agosto de 1993 y de 7 de diciembre de 2000 (C-374/98).

Más recientemente prosiguen este tipo de pronunciamientos, siendo siempre parte recurrente la Comisión Europea y parte condenada un determinado Estado miembro que incumple las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 79/409, del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres.

Unas veces se condena al Estado miembro (a la República de Finlandia en el caso de la STJCE de 6 de marzo de 2003, asunto C-240/00), por omitir el cumplimiento de alguna de las obligaciones que le incumben en virtud de la citada Directiva "al no haber clasificado de forma definitiva y completa las zonas de protección especial situadas en su territorio".

Otras veces se condena al Estado miembro (al Reino de Bélgica en el caso de la STJCE de 27 de febrero de 2003, asunto C-415/01) por no adaptar su Derecho interno a alguno de los preceptos de la citada Directiva, además de por no garantizar una delimitación de las zonas de protección especial situadas en su territorio, ni por adoptar las medidas necesarias para asegurar que la clasificación de un lugar como

---

<sup>5</sup> La sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 2 de agosto de 1993 (AA nº31 1995) declara que "el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben por haber omitido clasificar tales marismas como zona de protección especial". El incumplimiento se produjo en gran medida ante la planificación de polígonos industriales en zonas contiguas a las marismas y la concesión de usos particulares en la zona a favor de grupos de pescadores (la directiva que se incumplía en este caso era la directiva 79/409, del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres; más recientemente, asimismo, véase sobre el particular la STJCE de 25 de noviembre de 1999, asunto C-96/98, Comisión contra República Francesa).

zona de protección especial implique automática y simultáneamente la aplicación de un régimen de protección y de conservación conforme con el Derecho comunitario.

Otra posible variante de incumplimiento, relacionada con las anteriores, es aquélla que recoge la STJCE de 20 de marzo de 2003 (asunto C-143/02) porque, aunque la condena se refiere a la no adopción de las medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales, el incumplimiento no se debe tanto a una ausencia de la transposición debida como a una medida normativa del Estado miembro (de la República de Italia) que impide este resultado.

El medio ambiente no agota las competencias sectoriales europeas que pueden repercutir sobre el territorio. Pensemos en el Derecho de la competencia (y la determinación de las zonas susceptibles de obtener ayudas económicas), en la política agraria (y la fijación de las áreas rurales subvencionables), en las redes transeuropeas (con la consiguiente fijación de las redes en el planeamiento de los Estados miembros), en la realización de las políticas energéticas comunitarias (y la consiguiente determinación de su ámbito territorial de aplicación), etc.

Puede en este contexto seleccionarse el artículo 175 (antiguo 130 S) del Tratado de la Comunidad Europea, según el cual el Consejo adoptará "medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo".

También el artículo 151 (antiguo art.128) del TCE (introducido por el Tratado de la UE), a cuyo tenor la "Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros"; en efecto, la preservación de espacios culturales puede llevar consigo la realización de medidas de ordenación del territorio.

En particular, la realización de las redes transeuropeas lleva consigo la necesidad de que las Administraciones nacionales con competencia de ordenación territorial y urbanística dibujen en sus planes de ordenación la red que resulta del ejercicio de la competencia sectorial comunitaria.

También es preciso considerar la evaluación de impacto ambiental, ya que las últimas tendencias normativas en el ámbito comunitario pretenden reforzar la consideración del ambiente a la hora de realizar planes urbanísticos. La normativa

comunitaria afirma que la evaluación del impacto ambiental constituye un instrumento importante para la integración de los aspectos ambientales en dichos planes y programas, pues garantiza que las autoridades tengan en cuenta las posibles repercusiones ambientales que resultan de la realización de tales planes y programas antes de su adopción.

Mención aparte merece el tema de los fondos estructurales, ya que algunos de los programas comunitarios de cohesión tienen como objetivo la mejora de las infraestructuras de las ciudades (v. gr. programa Urban, o el programa Interreg, para áreas fronterizas) <sup>6</sup>.

Un problema que se plantea en este contexto es cómo justificar la ilegalidad de una ayuda en un territorio sobre el cual es legal un fondo estructural. El problema parte de la toma en consideración de distintos criterios espaciales o geográficos a la hora de llevar a cabo las políticas comunitarias de cohesión (a través de los fondos estructurales) y de la competencia, concretamente las ayudas comunitarias. Para evitar problemas de descoordinación entre ambas políticas comunitarias, existen tendencias en el ámbito comunitario que pretenden dibujar un mismo "mapa" de común aplicación para ambas políticas (de competencia y de cohesión), logrando de esta forma la debida coherencia entre fondos y ayudas comunitarias.

¿Qué alcance pueden llegar a tener este tipo de acciones de las instituciones comunitarias en materia territorial y urbanística? Buscando una interpretación en la medida de lo posible comprensible en nuestro propio Derecho, y retomando por tanto el hilo de la jurisprudencia constitucional, puede citarse la STC 149/1991, de 4 de julio, cuando afirma que la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio tiene "enorme amplitud", aunque "esa enorme amplitud de su ámbito propio evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del

---

<sup>6</sup> Sobre los fondos estructurales y, en general, la ordenación del territorio desde el punto de vista europeo, puede verse el reciente trabajo de I. DE LA FUENTE CABERO, "La interrelación entre los Fondos Estructurales y la Ordenación del Territorio", *Revista Noticias de la Unión Europea*, nº 234, julio 2004 *in toto*.

territorio mismo (...) Este condicionamiento de una competencia atribuida por referencia a un concepto (la ordenación del territorio), que la Ley cántabra sobre la materia (Ley 7/1990) califica de equívoco y la Ley de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid (Ley 10/1984) de denominación aún confusa en nuestra reflexión teórica, no es ilegítimo y ello no sólo por el *hecho de que el territorio puede ser contemplado desde una perspectiva nacional y hasta europea, como recuerda la Ley 6/1989 de la Comunidad Valenciana, sino sobre todo porque, como acabamos de indicar, es inherente a la idea misma de ordenación la actuación de poderes distintos, dotados de competencias propias. Para que el condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima es indispensable, sin embargo, que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios*".

El ejercicio de las competencias sectoriales de la Unión Europea lleva a que las instancias de planeamiento territorial (las Comunidades Autónomas) tengan que prever -en sus planes o instrumentos de ordenación- las actuaciones que se deriven de dicho ejercicio. Por ejemplo, una red transeuropea definida a escala europea tendrá que encontrar una adecuada plasmación en el correspondiente plan autonómico de ordenación territorial.

Por otra parte, el Derecho europeo de ordenación territorial serviría en el fondo para reforzar la legitimidad de las acciones del Estado derivadas del ejercicio de sus propias competencias sectoriales (por ejemplo, infraestructuras o medio ambiente) y para reforzar la idea de que la ordenación territorial autonómica ha de ajustarse a las determinaciones territoriales que se deriven del ejercicio de las competencias sectoriales del Estado. Porque, en efecto, no puede llegarse al absurdo de que la Unión Europea (pero no el Estado) pueda repercutir en el espacio autonómico. Por eso, el "mínimo" exigible parece ser que el Estado español tenga en España, cuando menos, las mismas competencias que tiene Europa. Cuando menos, las competencias estatales de carácter sectorial aumentan su legitimidad en un contexto europeo, también considerando que ni siquiera en el Estado federal alemán se priva al Estado de competencia de ordenación del territorio. De momento, sin embargo, sólo el Estado (no Europa), en el ejercicio de sus competencias sectoriales, ha de seguir reglas tales como que dicho ejercicio no puede "dejar vacías de contenido" las competencias autonómicas o que dicho ejercicio ha de respetar estrictamente la política territorial autonómica.

#### **4. LA EUROPEIZACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA**

Desde el punto de vista de la ordenación del territorio, ¿cómo se manifiesta la europeización a través de la cooperación transfronteriza? ¿Qué regulaciones existen, a nivel autonómico, que corroboren dicha europeización del planeamiento urbanístico o territorial? ¿Cómo se articulan los planes de ordenación del territorio de carácter transfronterizo <sup>7</sup>?

A la búsqueda de regulaciones, sobre ordenación del territorio transfronterizo, se presentan dos cauces: el primero, las regulaciones propiamente dichas de planeamiento en el ámbito de la legislación autonómica de tipo territorial o urbanístico. El segundo, las regulaciones y los acuerdos de cooperación transfronteriza entre las Comunidades Autónomas (del lado español) y las autoridades nacionales francesas o portuguesas.

En torno al primer ámbito o cauce, es necesario partir de que las leyes de ordenación del territorio no se enfrentan expresamente con este problema de la ordenación del territorio transfronteriza. No obstante, en los instrumentos de ordenación territorial (así por ejemplo en las directrices de ámbito regional de la Comunidad Autónoma de Aragón) se contienen interesantes referencias, tales como las relativas a las infraestructuras que unen esta Comunidad Autónoma y Francia, dentro de las estrategias territoriales de esta Comunidad.

Por otra parte, este tipo de referencias (y todas aquellas que, de forma previsible se irán dictando) encuentran respaldo normativo en la legislación autonómica de ordenación del territorio.

En el segundo ámbito, es decir los acuerdos de cooperación transfronteriza, permiten éstos celebrar (a las Comunidades Autónomas o a sus municipios) convenios con las autoridades competentes de otros Estados (Francia o Portugal). Hemos de citar el famoso Convenio Marco de 5.2.1980 sobre cooperación transfronteriza. Este Convenio sugería la posibilidad de celebrar Acuerdos interestatales. De ahí que España, al igual

---

<sup>7</sup> Por todos, sobre el tema, F. LÓPEZ RAMÓN, "Instrumentos de urbanismo transfronterizo pirenaico", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº9 1996, pp.399 y ss.

que otros Estados, considerara insuficiente este Convenio Marco y por eso aprobara con Francia un Acuerdo específico, igualmente conocido: el Tratado de Bayona. En el Norte de España rige este Tratado desde el 10.3.1995, entrando en vigor en 1997, según el cual se permiten este tipo de acuerdos transfronterizos. Para la eficacia de estos acuerdos transfronterizos con un Tratado interestatal de cobertura basta con la previa comunicación del proyecto de acuerdo transfronterizo a la Administración del Estado en virtud del Real Decreto 1317/1997. Finalmente, puede considerarse un Protocolo de 1996, no ratificado por España.

Pues bien, nada impide para que, en estos acuerdos, se realicen proyectos de carácter directa o indirectamente territorial. Por ejemplo, la construcción de una carretera o de un puente o de instalaciones de servicios públicos comunes, podrá hacerse aprovechando este marco normativo. Puede hablarse incluso de una planificación territorial conjunta o europea, es decir transnacional, entre una Comunidad Autónoma y el Estado francés o el Estado portugués, es decir la "planificación" que implica la realización del proyecto transfronterizo en cuestión.

Ahora bien, la aprobación de los planes donde se establezcan dichas determinaciones de carácter territorial, será competencia lógicamente de la Administración competente para dicha aprobación del plan correspondiente (la Comunidad Autónoma, del lado español y la autoridad portuguesa o francesa del otro lado).

Es decir, desde el punto de vista de la europeización del planeamiento urbanístico o territorial, es interesante destacar la posible "planificación conjunta", a pesar de la aprobación por separado de los planes urbanísticos o territoriales.

Por tanto, la cooperación transfronteriza viene a decirnos que no es suficiente la supresión de la frontera para el desarrollo de las áreas transfronterizas, ya que es necesario además una planificación conjunta para la actuación en ámbitos concretos espaciales.

De la práctica administrativa existente pueden seleccionarse algunos ejemplos: se han desarrollado proyectos transfronterizos que afectan al territorio español, tales como

"Eurostadt" (entre San Sebastián y Bayona, con una consideración espacial conjunta) tal como nos explica el documento "Libro Blanco de la Eurociudad"<sup>8</sup>.

Interesante es también que, dentro de los fines de las Comunidades de trabajo (instituciones protagonistas en el ámbito de esta cooperación en el área pirenaica) se prevé expresamente la "cooperación transfronteriza territorial", junto a otras materias como la energía, la economía de montaña, los balnearios, etc. (así, el Tratado de los Pirineos de 1995).

En la parte de España más cercana a Portugal, Andalucía ha firmado dos protocolos transfronterizos con Portugal, lo mismo que Extremadura (durante los años 1992 y 1994) y Galicia (protocolo de 17.1.1992 y 27.5.1994) y Castilla y León (protocolo de 21.2.1995 y 3.3.1995). Estos protocolos no tienen fuerza jurídica vinculante y es posible que un régimen similar al hispano-francés termine imponiéndose en estos otros territorios. Al no haber un Tratado interestatal hispano-luso, en materia de cooperación transfronteriza, si se firman acuerdos (entre las autoridades autonómicas o locales españolas y las portuguesas), para su eficacia jurídica sería necesaria la conformidad expresa del Gobierno de la Nación, no sirviendo a estos efectos la comunicación previa del RD 1317/1997.

Así pues, se está desarrollando una tendencia en favor de un planeamiento territorial transfronterizo. En particular, la cooperación con Portugal puede valorarse como positiva, por representar una vía de solución al problema de la tradicional ausencia de cooperación entre ambos Estados celtibéricos. En este sentido, puede seleccionarse el ejemplo, de cooperación transfronteriza "Terra Douro", o la declaración del parque natural de los "Arribes del Duero". En todos estos casos, existe también una valoración o consideración conjunta del espacio territorial.

En gran medida, el sentido de la cooperación transfronteriza es aprovechar los programas europeos de financiación (FEDER, FEOGA, URBAN y especialmente, en este caso, INTERREG). Estos programas permiten el desarrollo económico y el progreso social de cada una de las áreas territoriales nacionales. En ello hay, evidentemente, un

---

<sup>8</sup> Puede verse: [www.eurociudad.org](http://www.eurociudad.org), sowie [www.agglo-bab.fr/f\\_missions.htm](http://www.agglo-bab.fr/f_missions.htm) oder in [www.guipuzkoa.net](http://www.guipuzkoa.net)) o el proyecto "Cities" entre Irún, Hondarribia y Hendaya ([www.bidasoa-txingudi.com](http://www.bidasoa-txingudi.com), oder [www.irun.org](http://www.irun.org).

interés común de los Estados miembros. Es obvio que estamos ante un fenómeno general que afecta a muchos otros Estados europeos.

Lo interesante es poner de manifiesto que algunos de estos proyectos conjuntos (claramente el INTERREG) tendrán necesariamente una repercusión espacial o traducción en clave territorial, lo que obliga en cierta medida a una consideración transnacional del territorio, conjuntamente con el Estado vecino, aunque finalmente cada cual apruebe sus respectivos planes o directrices de ordenación territorial, en ausencia de autoridades europeas o supranacionales que pudieran aprobarlos.

La reciente Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local introduce un segundo apartado en el artículo 87 de la Ley de Bases de Régimen Local relativo, como actualmente, a los consorcios) diciéndose que “los consorcios podrán utilizarse para la gestión de los servicios públicos locales, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las entidades locales españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia”.

Tal como ilustra la Exposición de Motivos de la citada Ley 57/2003, “se incorporan a nuestra legislación básica de régimen local los consorcios transfronterizos, como mecanismo asociativo que puede utilizarse en una actividad de creciente importancia como es la cooperación transfronteriza de nuestras entidades locales”.

Así pues, resumiendo o recapitulando, pueden distinguirse estas posibles opciones:

1. En lo relativo al proyecto en general de cooperación transfronteriza (por ejemplo infraestructuras o servicios públicos): sistema “europeo” de actuación conjunta entre la Comunidad Autónoma y autoridades extranjeras.
2. En lo concerniente a la planificación territorial, en este marco de la cooperación transfronteriza: igualmente, actuación de “forma europea” entre autoridades autonómicas y extranjeras.

3. En lo tocante a la aprobación del planeamiento en el que se plasmen las acciones territoriales planificadas conjuntamente: aprobación por separado en cada Estado (CCAA del lado español; autoridades nacionales en el caso francés).

Podría considerarse otro ámbito a través del cual pueden desarrollarse proyectos transnacionales con impacto territorial, es decir los Tratados internacionales. Previa concertación de un Tratado Internacional puede acordarse por ejemplo la construcción de una obra pública, así un puente de enlace entre territorios de distintos Estados. Evidentemente, estas obras habrán de constar en los instrumentos de ordenación territorial o, cuando menos, de planeamiento urbanístico, de cada uno de los Estados que participan en el proyecto en cuestión. Y de ahí la repercusión espacial o territorial.

En general, podemos concluir esta cuestión poniendo pues de manifiesto la interesante existencia de una consideración conjunta del territorio entre distintos Estados, es decir un planeamiento territorial o urbanístico de carácter transnacional. El "territorio" deja de ser realidad nacional, para manifestar un carácter europeo que trasciende del propio Estado. Y es significativo porque el territorio es un pilar de la soberanía nacional de los Estados miembros. Por eso mismo, la Unión Europea es consciente de la importancia de este tipo de acciones transfronterizas para llevar adelante el proyecto de integración europea. Las fronteras pierden fuerza y los Estados miembros dejan de identificar rígidamente los confines de su territorio. Y la planificación del territorio se hace cada vez más de forma conjunta con otros Estados europeos. Este es el sentido mismo de Europa en un plano territorial.

Es presumible que estos proyectos cobren cada vez un mayor auge. Las iniciativas europeas de este tipo serán seguidas con especial interés en un Estado como el nuestro en el cual las Comunidades Autónomas están deseosas de acaparar competencias de carácter "internacional" que mermen la soberanía del Estado.

Lógicamente, estos proyectos cuentan también con dificultades prácticas. Así, tradicionalmente, las zonas fronterizas en la parte hispano-lusa (la "Raya") presentan un fenómeno preocupante de despoblación, aridez del territorio, grandes distancias entre ciudades, funcionamiento deficiente de los servicios públicos, a veces actitudes de desinterés en la colaboración y tan sólo en la financiación. Todo esto no hace fácil dicha

cooperación. Tampoco pueden ignorarse las diferencias existentes entre sistemas jurídicos y organizativos, como limitación de la cooperación transfronteriza.

Suele apuntarse además, en este contexto de las dificultades, que el centralismo en Portugal y Francia dificulta notablemente la agilidad de la toma de decisiones en el marco de la cooperación transfronteriza, ya que las decisiones han de ser tomadas en París o Lisboa, con un exceso añadido de burocracia, a diferencia de la toma de decisiones, más ágil, del lado español, en un lugar más próximo a la frontera.

## **5. EL EJEMPLO DEL ARCO MEDITERRÁNEO COMO ESPACIO TRANSEUROPEO. REALIDADES Y LÍMITES <sup>9</sup>.**

La ordenación del territorio en el Arco Mediterráneo nos sirve para ejemplificar (o profundizar en) el tema de la ordenación territorial transnacional en el marco de las tendencias de europeización del territorio. Precisamente, la propia posibilidad de hablar de un Arco Mediterráneo en sentido espacial que englobe tanto territorios españoles como territorios de otros Estados miembros de la Unión Europea es, en el fondo, una consecuencia del paulatino arraigo de la dimensión europea del territorio. Esto conlleva la posibilidad de considerar los espacios territoriales de forma no necesariamente vinculada al territorio de cada uno de los Estados miembros considerados aisladamente.

No obstante, el alcance de este tipo de proyectos (como por ejemplo el de la ordenación territorial en el Arco Mediterráneo) está determinado por los márgenes que impone el ordenamiento jurídico y la necesaria consideración de los intereses del Estado<sup>10</sup>. También a las Administraciones locales ha de darse adecuada participación en todo tipo de procesos de ordenación territorial de escala regional.

---

<sup>9</sup> El siguiente apartado cumple con la Ayuda concedida en 2003 por el Instituto de Economía y Empresa Ignacio Villalonga.

<sup>10</sup> J.V. BOIRA, "La geopolítica de la media distancia", *El País* de 9 de octubre de 2001, p.28; F. BATALLER/J.M. JORDAN GALDUF, "El mediterráneo sur y oriental y la UE: las relaciones comerciales y su entorno estratégico", *Información comercial española*, nº744-745 1995, pp.111 y ss.; F. CALVO GARCÍA TORNEL/G. LÓPEZ RUIZ, *Murcia en el Arco Mediterráneo*, Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación, Murcia 1995; C. GARCÍA SEGURA, "La dimensión mediterránea de la proyección exterior de Cataluña: el Arco Latino", *Papers: Revista de Sociología*, nº46 1995 pp.43 y ss.; A. JEREZ MÉNDEZ, "El Arco Mediterráneo Valenciano: problemas territoriales", *Revista Valenciana*

La primera cuestión que conviene aclarar o precisar sería la de determinar el propio concepto del Arco Mediterráneo. Por tal, una posible primera interpretación considera la macrorregión de Cataluña, Valencia y Murcia, junto con la incorporación de Andalucía <sup>11</sup>.

La oportunidad de hablar de una región completa de Arco Mediterráneo estaría en parte en contrarrestar los desequilibrios interregionales dentro de la Comunidad Europea, en conseguir un crecimiento sostenible, en aportar un espacio de desarrollo especial (un motor de desarrollo) y también, en este contexto, en servir de referencia espacial frente al espacio dorsal continental, donde se incluiría el espacio central, el corazón de la Unión Europea -lo que otros llaman el pentágono de la Unión Europea-, es decir, el espacio comprendido dentro de la línea entre Londres, París, Munich, Milán, Berlín, Londres. En este sentido, el Arco Mediterráneo sería un motor de desarrollo que podría llegar a hacer competencia a ese espacio dorsal europeo.

Así pues, en Europa, junto al espacio identificado como la gran dorsal, habría dos grandes alternativas desde un punto de vista territorial: uno, el llamado Arco Atlántico y dos, el llamado Arco Mediterráneo.

Es común admitir que el origen del concepto de Arco Mediterráneo o de Arco Latino está en la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM) nacida en 1973, de una iniciativa de Olivier Guichard <sup>12</sup>, en la que se debatió la necesidad del nacimiento de alternativas que sirvieran de contrapeso a los núcleos económicos del centro de Europa, es decir, la llamada "gran dorsal" <sup>13</sup>.

---

*de Estudios Autonómicos* nº17 1997, pp.243 y ss.; A. PEDREÑO/P. TALTAVULL, "El Arco Mediterráneo ante el 2000: ¿ruta o frontera de la expansión económica europea?", *Cuaderno de Información Económica*, nº155 2000, pp.64 y ss.

<sup>11</sup> Véase el documento de la Generalitat Valenciana, *Arco Mediterráneo español. Eje europeo de desarrollo*, Valencia 1993.

<sup>12</sup> Véase P.A. SALVÀ TOMÀS, "El Arco Mediterráneo español: sus perspectivas como espacio de futuro", *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos* nº22 1998, pp.23 y ss.

<sup>13</sup> Sobre esta cuestión de los orígenes véase P.A. SALVÀ TOMÀS, "El Arco Mediterráneo español: sus perspectivas como espacio de futuro", *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos* nº22 1998, pp.23 y ss.

A raíz del citado documento se han venido desarrollando determinados planes de acción territorial y de desarrollo urbanístico en la Comunidad Valenciana, en coherencia con dicha concepción del Arco Mediterráneo español.

En el citado documento de la Comunidad de Valencia, por Arco Mediterráneo español vienen a entenderse las provincias mediterráneas españolas desde Gerona a Cádiz, pasando por Barcelona, Tarragona, Castellón, Valencia, Alicante, Murcia, Almería, Granada, Málaga y la propia Cádiz.

Ahora bien, sería acaso oportuno considerar también, dentro de este marco espacial del Arco Mediterráneo español, provincias limítrofes que pudieran sacar también aprovechamiento de este espacio más rico y productivo y también, en parte, para un mejor abastecimiento y mejor planificación de esas otras provincias costeras que forman el Arco Mediterráneo. Estamos refiriéndonos a provincias limítrofes como por ejemplo Albacete, Teruel o Cuenca <sup>14</sup>.

De hecho, la ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 10/1997, de 17 de noviembre, por la que se instrumenta la aplicación del plan estratégico del Bajo Ebro Aragonés y se aprueban medidas para su mejor ejecución, establece en su artículo 5 ("medidas de ordenación del territorio") que "la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón impulsará (...) en particular la *conexión con el Arco Mediterráneo* (...)".

No está del todo clara, no obstante, la concreción final o determinación última de los espacios que se engloban dentro el Arco Mediterráneo, ya que existen distintas opiniones y concepciones al respecto. Mientras que para algunos el espacio del Arco Mediterráneo se extiende desde Valencia a Roma, para otros se extendería desde Gibraltar al Estrecho de Mesina.

Es que incluso para las regiones más interesadas en el Arco Mediterráneo (v. gr. Cataluña) resulta que la cooperación transfronteriza no se limita al Arco Mediterráneo, porque se observa una tendencia a incorporar otros espacios tales

---

<sup>14</sup> Véase así P.A. SALVÀ TOMÀS, "El Arco Mediterráneo español: sus perspectivas como espacio de futuro", *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, nº22 1998, pp.23 y ss.

como por ejemplo el Báltico en el Norte de Europa <sup>15</sup>. Otras veces se razona que el Arco Mediterráneo se corresponde con el espacio desde Andalucía al Lazio, excluyendo Nápoles y Sicilia <sup>16</sup>.

Por otra parte, algunas veces se habla de Arco Mediterráneo y otras veces de Arco Latino, sin que queden claras muchas veces las relaciones entre ambas terminologías y si estamos hablando de un mismo espacio o un mismo concepto o no es el caso.

Puede hablarse de Arco Mediterráneo para incluir la parte norte española (Cataluña y Valencia) y la parte francesa y norte de Italia <sup>17</sup>. Pero también se utiliza el concepto Arco Latino para englobar a las partes fundamentalmente de Murcia <sup>18</sup>, Andalucía y otras posibles zonas. En este sentido, parece que es obvio que dentro de este Arco Latino o Arco Mediterráneo habría una "parte central" que sería el núcleo dinámico de este área territorial ocupado por la Toscana, Liguria, Provenza, Alpes y Costa Azul así como el Languedoc y Roussillon y Cataluña y Valencia, en la parte española. Algo así como un Arco Latino a *dos velocidades*.

Sin embargo, lo más lógico parece uniformar la terminología y considerar conjuntamente las distintas zonas mencionadas, aunque hubiera distintas subzonas.

---

<sup>15</sup> De ello es expresivo el documento titulado *La cooperación regional en el Báltico y en el Mediterráneo*, Barcelona 28 de febrero-1 de marzo de 2002.

<sup>16</sup> Véase I. CARAVACA BARROSO, "Los nuevos espacios emergentes. Ponencia presentada en el XV Congreso de Geógrafos", *Dinámica litoral-interior*, Santiago de Compostela, A.G.E. (1997), pp.41 y ss.; G.R. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, "El sistema de comunicaciones y transportes en el Arco Mediterráneo Español", *I Jornadas sobre economía del Mediterráneo*, Murcia Región de Murcia, 1996, pp.45 y ss.

<sup>17</sup> G. REYNAUD/A. SID AHMED, *L'avenir de l'espace mediterraneen*, Paris 1991, p.74; A. VERGARA, "El sistema de ciudades", *Estructura económica de la provincia de Alicante*, Diputación de Alicante, ALicante 1993, pp.51 y ss.

<sup>18</sup> F. VERA, "Las infraestructuras de transporte en el Arco Mediterráneo", en: *Algunas cuestiones de ordenación del territorio*, Instituto universitario de Geografía, Alicante pp.67 y ss.

Así pues, la inclusión de Andalucía dentro del Arco Mediterráneo parece de una u otra forma indudable. Otra cuestión es discutir si para algunos es deseable su menor influencia dentro de esta zona.

Pero, insistimos, su localización geográfica dentro de dicho Arco no parece ser fácilmente rebatible <sup>19</sup>.

Desde la Comunidad Autónoma de Andalucía se insiste en la necesidad de incluir a dicha Comunidad dentro del Arco Mediterráneo, aunque también hay otros documentos donde consta la vocación de Andalucía de ser integrada dentro del Arco Mediterráneo, pero también dentro del Arco Atlántico, como por otra parte es obvio por razones geográficas <sup>20</sup>. Las características climáticas, ambientales, poblacionales, turísticas, no parecen diferir esencialmente entre Andalucía y el Levante<sup>21</sup>.

Distintas publicaciones ilustran de la tendencia y del interés especial de los territorios o ciudades en no quedar excluidos de este proceso de realización de un

---

<sup>19</sup> En esta línea véase, por todos, P.A. SALVÀ TOMÀS, "El Arco Mediterráneo español: sus perspectivas como espacio de futuro", *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos* nº22 1998, p.31; R. ESTEVE SECALL, "Andalucía y el Arco Mediterráneo" en: *Ponencia al I Congreso de Ciencia regional de Andalucía. Andalucía en el umbral del siglo XXI*; F. ZOIDO NARANJO, "Aportación de Andalucía al Arco Mediterráneo europeo", en: *Las ciudades españolas a finales del siglo XX*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca 1995, pp.57 y ss.

<sup>20</sup> La división entre el Arco Atlántico y el Mediterráneo se situaría aproximadamente en la zona de Algeciras. Pero observamos que no hay una claridad total en torno a la delimitación de este tipo de espacios geográficos europeos. El interés de considerar a Andalucía dentro del Arco Mediterráneo estaría no sólo en la creación o mejora de las infraestructuras en la línea mediterránea geográfica española, sino también en conseguir una mejor integración con los territorios del norte de África con el levante español y con el resto de Europa. En este sentido, no se oculta el especial interés de Francia en estrechar los vínculos tradicionales con los territorios del norte de África, del Magreb, y habría que sacar partido integrando las regiones españolas interesadas en este mismo proyecto francoafricano y como es obvio aquí Andalucía tendría una posición relevante.

Por todas véase in toto VV.AA., *La méditerranée occidentale: quelles stratégies pour avenir?*, Paris 1994. R. BISTOLFI (director), *Euro-Méditerranée. Une région à construire*, Paris 1995.

<sup>21</sup> Las características ambientales de la Comunidad Valenciana, en particular, se explican magistralmente en una extensa sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 21 de abril de 2001 (RJCA 2001\1556) a efectos de poner de manifiesto las limitaciones que para el urbanismo se derivan desde la perspectiva ambiental.

espacio interesante económicamente como es el Arco Mediterráneo o el Arco Latino. Así Almería <sup>22</sup>, Murcia <sup>23</sup> Menorca <sup>24</sup> Granada <sup>25</sup> o incluso Huelva <sup>26</sup>.

El Arco Mediterráneo está sirviendo también de punto de referencia para la realización de proyectos tecnológicos tales como por ejemplo "SICARM 03" o la Feria Tecnológica de todo el Arco Mediterráneo 2003 <sup>27</sup>, el consorcio Pangea-Arco Mediterráneo del Ayuntamiento de Quart de Poblet <sup>28</sup>, la Cátedra para el Arco Mediterráneo <sup>29</sup> o en materia de aguas <sup>30</sup>.

Parece claro que, lejos de afianzar un espacio territorial europeo, habría más bien, posibles espacios que pueden crearse, dentro de Europa, cuando interese realizar proyectos comunes de carácter económico. Aquí estaría el interés práctico de la ordenación territorial europea de este alcance.

En todo caso, la propia existencia o posibilidad de un sistema espacial denominado Arco Mediterráneo o Latino resultaría de una consideración o dimensión

---

<sup>22</sup> Sobre su justificación para considerarlo dentro del Arco Mediterráneo puede verse F.J. FUENTES CABEZAS, "Ponencia marco sobre la ordenación del territorio", en [www.gem.es/MATERIALES/DOCUMENT/document](http://www.gem.es/MATERIALES/DOCUMENT/document).

<sup>23</sup> Véase [www.carm.es/ctyc/murciaturistica](http://www.carm.es/ctyc/murciaturistica).

<sup>24</sup> Véase [www.cime.es/ca/pti/pti.html](http://www.cime.es/ca/pti/pti.html).

<sup>25</sup> J.L. GÓMEZ ORDÓÑEZ, "Estrategias para la ordenación territorial del Sudeste ibérico: horizontes para una periferia (un programa de investigación)", en *Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona nº257 2000.

<sup>26</sup> Véase "Diagnóstico de la ciudad de Huelva. Conclusiones, plan estratégico de Huelva", 14 de enero de 2000 (fuente: [www.pdlt.es/plan\\_estra/diagnostico.htm](http://www.pdlt.es/plan_estra/diagnostico.htm)).

<sup>27</sup> Se trata de la feria de las nuevas tecnologías y de la sociedad de la Información, de *referencia obligada en el Arco Mediterráneo* (fuente: [www.vdigitalrm.com](http://www.vdigitalrm.com)).

<sup>28</sup> Puede verse [www.quartdepoblet.org/castellano](http://www.quartdepoblet.org/castellano).

<sup>29</sup> Véase la noticia *El País* de 29 de junio de 2002 donde se nos informa de la citada Cátedra con el proyecto de eurrregión del Mediterráneo.

<sup>30</sup> Así, por ejemplo, puede verse la noticia "Expertos debaten sobre la desalinización y la reutilización del agua en el Mediterráneo" (fuente: [www.fundacionentorno.org/notis](http://www.fundacionentorno.org/notis)).

europea del espacio. Si el espacio deja de ser considerado necesariamente desde una perspectiva nacional y pasa a ser visto desde una dimensión más general, europea, resulta la posibilidad de abrir espacios territoriales transnacionales.

Es preciso, no obstante, evitar la “euforia” de la ordenación del territorio transnacional. En España deberíamos atender a los desarrollos que vayan experimentando estos mismos temas en el resto de Europa y en particular en Francia e Italia, por ser éstos los Estados directamente relacionados con el proyecto del Arco Mediterráneo.

La consumación de este tipo de proyectos (de ordenación territorial transnacional) a nivel europeo depende, lógicamente, también de la voluntad de otros Estados europeos y del alcance que en éstos quiera otorgarse a las políticas territorial regional.

En general, España no ha de ser un país “diferente” (en cuanto a su modelo de organización territorial) de los Estados comparables con nuestro país, es decir, Alemania, Francia, Gran Bretaña o Italia.

Quiérese decir que el papel o alcance de este tipo de proyectos de ordenación territorial transnacional tendrá que ser similar a aquél que se les quiera conceder en Alemania, Francia, Gran Bretaña o Italia, Estados donde la presencia regional está tan marcada como en España.

## **6. ¿UNA COMPETENCIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN FAVOR DE LA UNIÓN EUROPEA?**

Junto a los “pilares” anteriores, de la ordenación del territorio, es posible discutir (y de hecho así se discute en otros Estados de la Unión) la posibilidad o conveniencia de reconocer a la Unión europea una competencia en materia de ordenación territorial (en sentido estricto) que se corresponda con la dimensión europea del espacio, del mismo modo que las dimensiones nacionales, regionales y locales dan lugar (en los distintos Estados) a los niveles competenciales respectivos a favor del Estado, las Regiones y las Entidades locales.

De afirmarse una competencia europea de ordenación territorial, en España se plantea el problema de la determinación del órgano de coordinación con la Unión Europea. ¿Las diecisiete Comunidades Autonómicas, con competencia sobre el particular?

Al no tener el Estado competencia territorial, tampoco es fácilmente comprensible ni siquiera el propio artículo 175.2.1.2 del Tratado de la Comunidad Europea, donde ya se prevén competencias de carácter territorial en favor de la Unión Europea.

Llevado a Europa el singular "modelo" español, éste significaría que la Unión tendría, cuando más, sólo competencias sectoriales, pudiendo no más que interferir en la ordenación del territorio. Pero en Europa es factible discutir la posibilidad o conveniencia de una competencia de ordenación del territorio en favor de la Unión Europea.

Es discutible, ciertamente, hablar en términos de "necesidad" de una competencia de la UE en materia de ordenación del territorio. No obstante, habría argumentos que se presentan en una zona intermedia entre la necesidad y la conveniencia u oportunidad de una competencia europea de ordenación territorial.

Primeramente, el hecho mismo de que la UE disponga de competencias sectoriales que repercuten directamente en la ordenación del territorio (agricultura, transporte, cohesión, redes transeuropeas, medio ambiente...) haría aconsejable una competencia de este carácter territorial, a los efectos de que la UE pueda atender debidamente su dimensión territorial, lo que repercutiría en último término en su mejor cumplimiento y ejecución.

En segundo lugar, esta propuesta se sitúa en consonancia con la tendencia que durante los últimos años se ha manifestado, en general, en cuanto al sistema de competencias de la UE. Las reformas de los Tratados, llevadas a cabo durante las últimas décadas, corroboran un fenómeno de extensión *horizontal* competencial, es decir un fenómeno de otorgamiento a la UE de todas las competencias posibles, al mismo tiempo que una limitación *vertical* en cuanto al ejercicio mismo de la competencia siguiendo el principio de subsidiariedad. Según esto, habría que

reconocer también una competencia en materia de ordenación del territorio, en favor de la UE, aunque limitando su ejercicio.

En tercer lugar, no puede obviarse que uno de los motivos principales de la actual reforma institucional europea es la simplificación y clarificación del sistema de distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros (IK 2004, Declaración 23 del Tratado de Niza). El reconocimiento de una competencia en ordenación del territorio contribuye a precisar sus límites y conocer sus contornos.

En cuarto lugar, los diferentes documentos europeos sobre ordenación del territorio dejan clara su vocación a favor de una mayor acción de la Unión, a efectos del mejor cumplimiento de sus contenidos y fines. Asimismo, dichos documentos pueden entenderse como un primer estadio prenormativo que justifica la dimensión estrictamente europea del territorio, a la espera de que se consolide este proceso, plasmando una competencia en la Constitución europea con este contenido. En efecto, los propios documentos de las instituciones comunitarias, citados *supra*, expresan la necesidad de atender debidamente a la dimensión puramente europea del espacio; esta "dimensión" se superpone a su juicio a las dimensiones estatales o regionales o locales. De esta forma, se pretende también lograr mejor el objetivo del desarrollo sostenible.

En quinto lugar, el sentido de una competencia de ordenación del territorio en el ámbito europeo está en gran medida en abrir una vía para lograr que los Estados realicen las acciones que, por si solos, no serían capaces de llevar a cabo. La Unión Europea hace posible acciones que a los Estados, individualmente, les es costoso o complejo realizar, responsabilizándose en estos casos a una instancia superior que es la Unión Europea. Esta es la gran virtualidad práctica de la Unión Europea. Es así como, por ejemplo, se ha conseguido en gran parte la liberalización de los sectores económicos o la reconversión de otros, y sólo así seguramente es como puede conseguirse eficazmente un desarrollo sostenible del territorio dentro de Europa, entre otros fines de esta posible competencia comunitaria territorial.

Entonces, la cuestión siguiente sería la relativa a qué tipo de competencia plasmar en materia de ordenación del territorio, ¿compartida o complementaria?

En el caso de la complementariedad, la competencia de la UE sería esencialmente de apoyo de las acciones de los Estados. Si fuera compartida, ello significaría que los Estados pierden la competencia en tanto en cuanto la Comunidad la ejercite, con el límite del principio de subsidiariedad.

Para la definición de la competencia europea, en materia territorial, algunos criterios ya han sido esbozados *supra*, es decir una competencia que sirva para realizar un concepto europeo de ordenación territorial basado en la consideración espacial de las competencias sectoriales, la cooperación transnacional, la fijación de las grandes estrategias del espacio europeo, la conexión mejor entre regiones, la cohesión territorial, el desarrollo sostenible.

El principio de complementariedad ha encontrado eco en las últimas reformas del Tratado de la CCEE. Debido a sus ventajas. La complementariedad permite avanzar en la integración comunitaria (reconociendo una competencia en favor de la Unión), al mismo tiempo que los Estados miembros no pierden competencias. La *ratio* de la complementariedad está presente en las competencias comunitarias de educación (art.149 TCE), formación (art.150 TCE), cultura (art.151 TCE), salud (art.152 TCE), industria (art.157.3 TCE), cohesión (art.158 TCE), investigación (arts.163.2, 164 y 165 TCE), ayuda al desarrollo (art.177).

Este principio de complementariedad ofrece distintas variantes; una es la de armonización (art.63 TCE en materia de asilo; art.137 política social, 175 medio ambiente); otra es limitarse a plasmar una simple regla de apoyo en favor de los Estados miembros (educación, cultura, salud, son algunos ejemplos) o de simple "recomendación" (arts.212, 150 y 151V TCE).

No obstante, han de considerarse también las desventajas de esta opción. Normalmente, en estos casos se emplean en la norma conceptos jurídicos indeterminados de difícil precisión ("apoya", "contribuye", "ayuda", "fomenta", etc.). Esto hace compleja la aplicación del precepto en cuestión y conduce a un protagonismo acaso no deseado o deseable del Tribunal de Justicia de las CCEE. Además, la práctica confirma que en estos casos el ejercicio de la competencia puede bloquearse "de facto" en especial cuando se exige regla de unanimidad (caso de la cultura).

De ahí que las competencias comunitarias complementarias sean susceptibles de ser valoradas como un paso hacia adelante y dos hacia atrás en el proceso de integración comunitaria. La previsión de una competencia siguiendo este molde de la complementariedad, dado el caso, *puede interpretarse como una forma de sostener las acciones comunitarias. A partir de entonces éstas se limitarán al simple fomento.*

Todas estas reflexiones personales han de entenderse en el contexto de la comisión de expertos de la que forma parte el autor de este trabajo, integrada por siete profesores de Derecho administrativo y algunos otros juristas de reconocido prestigio que, por encargo del Gobierno alemán, fue constituida con el fin de debatir la posibilidad de una competencia europea de ordenación del territorio <sup>31</sup>.

Después de algunas sesiones en Berlín, la última durante los días 13 y 14 de junio de 2003, aquélla propuso, a sabiendas de la dificultad política del tema y también de la preferencia gubernamental por prever una competencia compartida, primero, completar el artículo 16.2 de la Constitución Europea, sobre competencias complementarias, haciendo mención a la ordenación del territorio; segundo, que la Constitución Europea recoja, dentro de los fines de la Unión (art.3.3) su dimensión territorial junto a la "económica" y la "social"; finalmente, que en la Constitución se incluya la necesidad de que la Unión ejercite sus competencias sectoriales de forma coherente con una consideración europea del territorio y que desarrolle el concepto europeo de "ordenación del territorio" en la línea de las reflexiones que hemos tenido ocasión de esbozar.

Zaragoza, 13 de diciembre de 2004.

---

<sup>31</sup> Los miembros de la Comisión de Expertos son: Prof.Dr.Dr.h.c. Ulrich Battis, Prof.Dr. Werner Buchner y Prof.Dr. Hans-Jürgen Rabe (Alemania), Prof.Dr. Martin Loughlin (Reino Unido), Prof.Dr. Gérard Marcou (Francia), Prof.Dr. Hans Mattsson (Suecia), Prof.Dr. Dimitris Melissas (Grecia), Prof.Dr. Zygmunt K. Niewiadomski (Polonia), abogado Holger Schmitz (Alemania) y Prof.Dr.Dr. S. González-Varas Ibáñez (España).

Informan también J. KERSTEN, "Empfehlungen für die Ausgestaltung der Raumentwicklung im europäischen Verfassungsvertrag", *UPR* 6/2003 pp.218 y ss. y S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, "Die Europäische Raumentwicklung aus spanischer Sicht", *EurUP* n°2 2004, pp.94 y ss.