

# **SOLUCIONES PROPUESTAS POR LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA PARA LOS PROBLEMAS DE LAS CIUDADES EUROPEAS**

TERESA PAREJO NAVAJAS  
UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

## **RESUMEN**

La Comunidad Europea, por sus características geográficas, demográficas y económicas presenta una serie de problemas que se trasladan a las ciudades como lugares de concentración de actividad económica y de población (ha de tenerse en cuenta que un 20% de los ciudadanos europeos vive en grandes aglomeraciones urbanas de más de 2.500 habitantes, otro 20% en ciudades de dimensiones medidas y un 40% en ciudades de 10.000 a 50.000 habitantes). A partir de esto, la Estrategia Territorial Europea, en tanto que documento surgido del consenso de todos los Estados miembros de la Comunidad Europea sobre una serie de objetivos y opciones políticas dirigidos hacia el logro del desarrollo sostenible de su territorio, propone una serie de soluciones, basadas fundamentalmente en cuatro puntos, que condicionan la consolidación de un modelo urbano europeo difuso o concentrado: 1) políticas de desarrollo policéntrico; 2) mejora del acceso a las infraestructuras; 3) difusión de la innovación y el conocimiento; y 4) gestión sostenible del medio ambiente y del patrimonio cultural.

### **1) INTRODUCCIÓN: CÓMO ES LA COMUNIDAD EUROPEA. FACTORES QUE CONDICIONAN SU DESARROLLO TERRITORIAL**

La Comunidad Europea es la tercera región mundial en términos de riqueza económica, valorada según el PIB *per cápita*, después de Japón y Estados Unidos. A diferencia de la masa terrestre compacta de Estados Unidos y de la diversidad geográfica de las islas que constituyen Japón, la representación física de la Unión Europea se caracteriza por su forma “peninsular”, situada en el extremo occidental del continente euroasiático.

La complejidad de las características territoriales de la Unión Europea se ven claramente a través de un cuadro comparativo:

*	UE	EEUU	JAPÓN
Población (en miles de hab.)	372.082	263.250	125.095
Superficie (en miles de Km <sup>2</sup> )	3.236	9.364	378
Longitud litoral (en Km)	60.000	20.000	30.000

\*Datos tomados de: COMISIÓN EUROPEA. *ETE: Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 59.

### 1.1) Factores geográficos

Entre los factores geográficos de la Unión Europea, destacan especialmente los siguientes:

- a) La **gran distancia** entre algunos de los Estados miembros, existiendo incluso territorios que se encuentran separados del continente, cuya relación con los centros más importantes de actividad económica se ve dificultada por su excesiva perifericidad;
- b) La **diversidad climática** de las regiones, desde el frío extremo de los países septentrionales, que puede generar problemas de transporte y el consecuente alejamiento de los mercados de las regiones periféricas, a la sequedad de la Europa meridional, que obstaculiza su desarrollo regional.
- c) La **existencia de barreras naturales**, como las montañas y los grandes ríos, que sin embargo, no suponen un verdadero obstáculo para el intercambio comercial, las

relaciones culturales o las económicas, pues han ido superándose gracias a grandes proyectos técnicos (túnel del Canal de la Mancha, enlace de Øresund, entre otros), que ha servido para reforzar aún más la cohesión territorial de la Unión Europea.

- d) La existencia de 26 **regiones insulares**, que en su conjunto, tienen una superficie de 109.423 km<sup>2</sup>, esto es el 3.4% del territorio de la Unión Europea. En ellas viven cerca de 14 millones de habitantes, lo que equivale a 3,43% de la población de la Unión Europea. Su localización en la periferia, las coloca en una situación marginal, privándolas de muchos de los más positivos logros del proceso de unidad europea<sup>1</sup>.
- e) Además, la Unión Europea tiene, tal y como establece el art. 299 del Tratado de la Comunidad, siete **regiones ultraperiféricas**, de las que seis son islas o archipiélagos. A saber: los departamentos franceses de ultramar (DOM), que comprenden las islas de Martinica y de Guadalupe, la isla de la Reunión y la Guayana francesa; las islas portuguesas del archipiélago de las Azores y la isla de Madeira; y el archipiélago español de las islas Canarias.
- f) Finalmente, **la concentración de la población de la Unión Europea en las costas y montañas**: cerca de un tercio de la población urbana de la Unión Europea, de ciudades de más de 20.000 habitantes, está establecida cerca de las costas, en una banda de 20 Km. Además, la población que vive en los valles de los quince ríos europeo más importantes, la cifra supera el 50%. En relación con las montañas, la zona de los Alpes es una de las regiones más habitadas de Europa.

---

<sup>1</sup> FERNÁNDEZ MARTÍN, F. "Islas y regiones ultraperiféricas de la Unión Europea". <http://www.eurisles.com/Textes/ultraperi/es/ISLAS2.PDF> (3/2/2003).

## 1.2) Factores demográficos

La evolución de la Unión Europea para los próximos 20 o 30 años se caracteriza por el retroceso demográfico, el aumento de los movimientos migratorios y la alteración de las pirámides de edades, esto es, por el envejecimiento de la población<sup>2</sup>.

Aunque el índice de crecimiento natural es actualmente inferior al 0.1 % (datos de 1995), la inmigración neta hacia la Unión Europea ha ascendido durante estos últimos años aproximadamente a un 0.2 % anual<sup>3</sup>, aportando, así dos tercios del crecimiento demográfico global<sup>4</sup>.

En todo caso, y en general, se aprecia que los cambios sociales están llevando a una reducción del tamaño de las familias y a un aumento de las viviendas, a pesar del retroceso poblacional; tendencias que también suponen un importante reto para el desarrollo económico<sup>5</sup>.

## 1.3) Factores económicos

Los factores geográficos y demográficos representan un reto importante para el desarrollo económico de las regiones de la Unión Europea y, por tanto, para la competitividad de Europa. Dichas tendencias plantean cuestiones relativas al desarrollo sostenible de las áreas metropolitanas y a la viabilidad de las áreas rurales en el futuro.

---

<sup>2</sup> Previsión de EUROSTAT citada en el trabajo de la OFICINA ESTADÍSTICA FEDERAL. “La población actual y futura de la Unión Europea”. Wiesbaden, 1998.

<sup>3</sup> Banco de datos REGIO de EUROSTAT. Regiones, Anuario Estadístico de 1997.

<sup>4</sup> COMISIÓN EUROPEA. *ETE: Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 61.

<sup>5</sup> COMISIÓN EUROPEA. *ETE: Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 61.

La actividad económica de la Unión Europea se concentra territorialmente en un núcleo con forma de pentágono, en cuyos vértices se sitúan Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo. En este espacio, que comprende alrededor de un 20% de la superficie comunitaria, viven alrededor del 40% de los habitantes de la Unión Europea, que generan aproximadamente el 50% del conjunto del PIB comunitario<sup>6</sup>.

La política regional europea se originó, precisamente, para corregir las disparidades de desarrollo económico en las diferentes regiones.

## 2) PROBLEMAS DE LAS CIUDADES EUROPEAS

Las circunstancias que definen un territorio específico, que pueden ser de carácter permanente o circunstancial, condicionan el tipo de problema a que éste debe enfrentarse, y por tanto, su desarrollo. Los problemas generados por tales circunstancias se resumen de la siguiente manera:

### 2.1) Problemas asociados a la posición geográfica:

- **La perifericidad** y/o aislamiento de la zona o región se encuentra generalmente asociada a la baja densidad de población y a una estructura urbana débil; al insuficiente acceso a las redes europeas, de transporte y comunicaciones y de información y conocimiento; a la baja densidad en el tráfico de transportes terrestres, lo que limita la rentabilidad económica de las infraestructuras; al desequilibrio entre modos de transporte frente a los lineales; y a los efectos de frontera con terceros países, que crean barreras físicas de incertidumbre económica y de debilidad social;

---

<sup>6</sup> Estimaciones de la Oficina federal para la Construcción y la Ordenación del Territorio (BBR), Bonn.

- Por el contrario, **la centralidad**, que genera otros problemas, como la congestión urbana y de tráfico; el predominio del transporte privado, así como elevados costes medioambientales.

## 2.2) Problemas asociados al grado de integración en el modelo económico de la zona:

- Si la integración es **elevada**, se producirán problemas de congestión urbana acompañados de los producidos por la segregación social, lo que hará imprescindible una reconversión industrial de los sistemas tradicionales. Ello, además, dará lugar a problemas de congestión de tráfico ocasionados por una elevada movilidad y por el predominio del transporte privado, como consecuencia de la ineficiencia del transporte público. La aparición de fuertes costes ambientales se deberá a la instalación de las infraestructuras de transportes necesarias para el desarrollo de este modelo económico, y además, a la presión turística sobre los recursos naturales, a la retirada de tierras de cultivo y a la degradación del paisaje por las prácticas agrícolas y de urbanización, así como por el aumento de la contaminación que todo lo anterior produce y la consecuente degradación de los recursos naturales. Se trata de los mismos efectos producidos por la centralidad, antes descrita.
- Por el contrario, si la integración es **débil**, se generarán problemas relacionados con el menor grado de desarrollo y con el esfuerzo que deberá realizarse para alcanzar los estándares medios impuestos por las zonas más desarrolladas, como son la fragmentación del sistema de ciudades y de su relación con las vecinas; la pérdida de los sectores tradicionales; la emigración hacia las zonas más favorecidas; el aumento de la tasa de paro; la falta de infraestructuras y la presión sobre el medio ambiente.

### 2.3) Problemas relacionados con el grado de cooperación entre los territorios:

- Si se trata de una articulación **fuerte**, estaremos ante una demanda creciente de interconexión y cooperación transfronteriza; y,
- Si, por el contrario, la articulación es **débil**, existirá una gran fragilidad en las relaciones con el resto de la Unión Europea.

### 3) SOLUCIONES PROPUESTAS POR LA ETE PARA CORREGIRLOS: OBJETIVO FINAL, EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

La Estrategia Territorial Europea, importante documento que ha supuesto el compromiso voluntario de los Estados miembros de la Unión Europea de lograr, en el proceso de integración y respetando la diversidad que le caracteriza, a través de políticas con incidencia sobre el territorio, el desarrollo sostenible y más equilibrado de todas y cada una de las regiones que la componen, ajustándose al objetivo comunitario del artículo 2 del Tratado de la Comunidad, especialmente mediante el refuerzo de la cohesión económica y social.

La idea de ordenación territorial que subyace en este documento es esencialmente compleja y abierta; *compleja*, en la medida en que comprende distintas facetas o planos de análisis –de organización de gobierno (Estatad, regional y local); funcional (acciones horizontales o generales y verticales o sectoriales); y el relativo a las propias entidades territoriales afectadas-; y *abierto*, porque no se prejuzga la forma de articulación de objetivos fundamentales propios de la ordenación territorial, permitiéndose su alineamiento y jerarquización relativa a los problemas territoriales que se determinen, y por la propia consistencia del documento, emergido fuera del ámbito propio de las competencias comunitarias.

Y esta complejidad, unida a la escala comunitaria de la decisión propuesta por la ETE, podría significar el colapso mismo del sistema propuesto a la vista del número de cuestiones, dimensiones y problemas que podrían suscitarse. Por ello, la ETE selecciona como elementos de reflexión, tres campos, sin abandonar, no obstante, otros problemas territoriales: 1) los asentamientos humanos, tanto ciudades como áreas rurales; 2) las infraestructuras que dan acceso a los transportes y al conocimiento; y 3) el patrimonio natural y cultural.

A partir de lo anterior, la ETE formula una serie de objetivos y opciones políticas orientadores de la ordenación territorial y dirigidas hacia el desarrollo sostenible del territorio de la Comunidad, y que también, por tanto, se dirigen a solucionar los problemas de las ciudades europeas, y que son los que a continuación se relacionan:

### **3.1) Políticas de desarrollo policéntrico. Nueva relación entre campo y ciudad:**

Con un desarrollo de un sistema urbano policéntrico y más equilibrado se pretende evitar la concentración excesiva de la riqueza y de la población en el núcleo central de la Unión Europea<sup>7</sup>, permitiendo que se aproveche plenamente el potencial económico de todas las regiones. Son tres los focos de atención considerados por la ETE en relación con esta estrategia: **1) la mejora del equilibrio territorial en Europa, 2) el incremento de la competitividad de las ciudades como factor de desarrollo social; y 3) la integración del tratamiento campo-ciudad en la Estrategia.**

---

<sup>7</sup> Hasta hoy, en la Unión Europea sólo hay una gran zona geográfica destacada de integración en la economía mundial: *el núcleo central*, que comprende el territorio limitado por las metrópolis de Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo. Esta zona ofrece funciones económicas y servicios globales de elevado valor, que permiten alcanzar un alto nivel de renta y unas infraestructuras bien desarrolladas. Además, existen algunas zonas aisladas de crecimiento, como Barcelona o la región de Øresund, cuya pujanza económica no llega todavía a modificar de forma apreciable la situación de desequilibrio del desarrollo territorial, en línea con los objetivos fundamentales de la ETE. Por el contrario, EEUU, por ejemplo, dispone de varias zonas de integración económica destacadas a escala mundial: costa Oeste; costa Este; Sudoeste (Tejas) y Medio Oeste. COMISIÓN EUROPEA. “ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pags. 21 y 22.



1. **La mejora en el equilibrio territorial de Europa** pasa por la creación de varias zonas dinámicas de integración en la economía mundial, bien distribuidas por la Unión Europea y formadas por regiones metropolitanas de fácil acceso internacional, enlazadas entre sí y bien conectadas con las regiones rurales y las ciudades y sus áreas de influencia.

**En este sentido, la ETE propone las siguientes opciones políticas, que habrán de ser aplicadas de manera diferenciada en cada territorio, en función de su situación económica, social y ambiental, en aras de un desarrollo sostenible y equilibrado<sup>8</sup>: a) refuerzo de varias grandes áreas de integración económica de importancia mundial en la Unión Europea, incluyendo sus zonas periféricas, dotadas de funciones y servicios globales de alta calidad, a través de estrategias transnacionales de desarrollo territorial; b) refuerzo de un sistema más equilibrado y policéntrico de regiones metropolitanas, grupos (“clusters”) de ciudades y redes urbanas por medio de una cooperación más estrecha de la política estructural y la política de redes transeuropeas (RTE), así como por la mejora de las conexiones entre, por una parte, las redes de transporte a nivel nacional e internacional y, por otra, las de nivel regional y local; c) promoción de estrategias integradas de desarrollo territorial para los “clusters” de ciudades en los distintos Estados miembros, así como en el marco de la cooperación transnacional y transfronteriza, incluyendo también el medio rural y las pequeñas ciudades de sus correspondientes entornos; d) refuerzo de la cooperación temática en materia de desarrollo territorial en redes a escala tranfronteriza y transnacional; y e) promoción de la cooperación con las ciudades de los países de Europa septentrional, central y oriental, así como de las regiones mediterráneas, a escala regional, transfronteriza y**

---

<sup>8</sup> COMISIÓN EUROPEA. “ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 23.

**transnacional. Refuerzo de las conexiones norte-sur en Europa central y oriental, así como oeste-este en Europa septentrional<sup>9</sup>.**

Las ciudades europeas pueden ser competitivas si disponen de un potencial económico suficiente. La prosperidad material y social de las ciudades representa, por tanto, un factor importante del desarrollo social, económico y ambiental, esto es, para su desarrollo sostenible, para lo cual deberá cuidarse: a) la expansión urbana; b) la mezcla de funciones y grupos sociales, previniendo la exclusión social; c) la gestión inteligente y economizadora de los recursos del ecosistema urbano, en particular el agua, la energía y otros residuos; d) la accesibilidad a través de medios de transporte eficaces y compatibles con el medio ambiente; y e) el patrimonio natural y cultural.

2. La mejor forma de poner en práctica estas opciones políticas –coincidentes, además, con los señalados en la Agendas 21 y en el Programa Hábitat<sup>10</sup>, es a través de **estrategias multisectoriales e integradas de desarrollo urbano.**

Las medidas propuestas por la ETE son, en esta ocasión: **a) refuerzo del papel estratégico de las regiones metropolitanas y ciudades-puerta, con una particular atención al desarrollo de las regiones periféricas de la Unión europea; b) mejora de la base económica, el medio ambiente y las infraestructuras de servicios de las ciudades, en particular en las regiones menos favorecidas, con el fin de aumentar su atractivo para las inversiones móviles; c) promoción de la diversificación de la base económica de las**

---

<sup>9</sup> Para fomentar una estructura territorial equilibrada en la Unión Europea es necesario encontrar nuevos métodos y formas que logren que las ciudades y la regiones se puedan complementar mutuamente y cooperar entre sí. COMISIÓN EUROPEA. “ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 23

<sup>10</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en junio de 1992, en Río de Janeiro y Conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos (Hábitat II): Programa Hábitat . Objetivos y principios, compromiso y plan global de acción. Estambul, 3-14 de junio de 1996, respectivamente.

ciudades demasiado dependientes de una única rama de actividad y apoyo al desarrollo económico de las ciudades pequeñas y medianas en las regiones menos favorecidas; d) promoción de estrategias integradas de desarrollo urbano dirigidas a la diversidad social y funcional, sobre todo en relación con la lucha contra la exclusión social, y con la regeneración de las zonas abandonadas o infrautilizadas; e) promoción de la gestión inteligente del ecosistema urbano; f) promoción de una mejor accesibilidad en las ciudades y regiones urbanas, mediante una política de localización y una planificación del uso del suelo que favorezca la mezcla de funciones urbanas y la utilización de los transportes públicos; y g) apoyo a métodos eficaces para contener la expansión urbana incontrolada, así como para reducir la presión excesiva de las zonas residenciales, en particular en las regiones costeras<sup>11</sup>.

Se considera que este marco de reflexión diseñado para los problemas regionales sirve también para el nivel local que asimismo deberá resolver a través de un enfoque integrado del campo y la ciudad. Así, la estrategia de desarrollo territorial debe perseguir la colaboración entre los espacios urbanos y rurales, superando el dualismo aún existente entre campo y ciudad.

3. **La asociación entre el campo y la ciudad, basada en la idea de prestaciones de valor equivalente entre los socios, tiene varias dimensiones:** 1) la perspectiva *regional*, que implica la asociación entre ciudades, independientemente de su tamaño y entorno natural. En este caso, la ciudad y el campo deben aplicar un enfoque integrado porque ambos constituyen una región y comparten la responsabilidad de su desarrollo; 2) la perspectiva *suprarregional*, basada en la distribución de las funciones a gran escala, entre las regiones urbanas y metropolitanas, por una parte, y las zonas rurales, por otra. En este caso, el enfoque de la asociación se dirige, generalmente, hacia el

---

<sup>11</sup> COMISIÓN EUROPEA. “ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 25.

objetivo de alcanzar un equilibrio de intereses que tenga en cuenta tanto los aspectos económicos y ambientales como los sociales.; y 3) la perspectiva *interregional* y transnacional, articulada entorno al intercambio de experiencias y la aportación recíproca de conocimientos. En este caso, no se trata de un equilibrio de intereses, sino del análisis y la transmisión de las experiencias realizadas en el ámbito de la cooperación entre ciudad y campo de forma general o en el marco de iniciativas o proyectos concretos.

Las propuestas de la ETE en este sentido son: **a) el mantenimiento de unos niveles básicos de servicios y de transportes públicos en las ciudades pequeñas y medianas de las zonas rurales, en particular en las áreas en declive; b) la promoción de la cooperación entre ciudad y campo con el fin de reforzar las regiones funcionales; c) la integración de la periferia rural de las grandes ciudades en las estrategias de desarrollo territorial de las regiones urbanas, con la finalidad de conseguir una planificación más eficaz del uso del suelo, con especial atención a la mejora de la calidad de vida en la periferia urbana; d) la promoción y el apoyo de la cooperación en asociación entre ciudades pequeñas y medianas a escala nacional y transnacional, por medio de proyectos comunes e intercambios de experiencias; y e) la promoción de redes profesionales entre PyMEs urbanas y rurales<sup>12</sup>.**

### **3.2) Mejora del acceso a las infraestructuras:**

La ETE considera, igualmente, la **necesidad de comunicación eficaz de las ciudades y áreas metropolitanas no sólo con la economía mundial, sino también entre sí y con sus zonas de influencia.** La mejora en el funcionamiento de los transportes y en el acceso a las telecomunicaciones son factores esenciales de la promoción de un

---

<sup>12</sup> COMISIÓN EUROPEA. “ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 28.

desarrollo policéntrico y suponen un refuerzo de la competitividad de las regiones periféricas o las menos favorecidas, y por tanto, de la cohesión económica y social.

Sin embargo, la ETE llama al atención sobre la insuficiencia que para el desarrollo de las regiones significa la mera presencia de este tipo de infraestructuras. Por el contrario entiende que, **para un más eficaz desarrollo de este objetivo, el desarrollo de tales infraestructuras debería ir acompañado de medidas en otros ámbitos, como son:**

— La **organización del transporte con el desarrollo equilibrado y sistemático de redes, en tres niveles:**

- 1) *Desarrollo de las RTE*, a través del modelo de desarrollo policéntrico, como principio territorial fundamental, para garantizar los servicios en las zonas de integración económica que se pretende desarrollar y su conexión con la economía mundial;
- 2) *Desarrollo de las redes secundarias*, incluyendo la modernización de los servicios regionales de transporte, adaptando los modos de transporte –red ferroviaria convencional, autobuses, aeropuertos regionales, etc.- a las condicione locales específicas. Además, estas redes secundarias pueden contribuir a la convergencia de los flujos de transporte hacia las RTE;
- 3) *Desarrollo de las redes intercontinentales*. La accesibilidad intercontinental de la Unión Europea se caracteriza actualmente por las grandes diferencias regionales en el nivel de dotación de las redes y nudos de transporte, y por la política de las compañías aéreas y navieras que, por razones de economía de mercado, favorecen determinados nudos intercontinentales situados en el núcleo central de la Unión Europea. Para lograr un desarrollo más equilibrado es necesario reducir las disparidades tanto de la infraestructura de transportes, como el nivel de servicios de su coste;

- **Una también mejor organización y utilización de las infraestructuras mediante la instauración de un sistema equilibrado de vías de comunicación aérea y organización de una red europea de grandes puertos marítimos, con inclusión de un sistema secundario de puertos regionales**, favoreciendo a la vez a los grandes nudos del núcleo central de la Unión Europea, cada vez más congestionados, y a las zonas periféricas, que necesitan un mayor desarrollo de su potencial económico. En este mismo sentido, la conexión de los nudos intercontinentales con sus áreas de influencia por ferrocarril y vías navegables resulta también necesario para garantizar la sostenibilidad de las redes de comunicación.

Además, la mejora del acceso a las infraestructuras debe ir necesariamente acompañada de su utilización sostenible y eficaz, esto es, sin perjudicar la competitividad de la Unión Europea en conjunto o la de sus regiones. Para ello, la ETE propone: a) el refuerzo de los modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente a través de un enfoque intermodal y una gestión coordinada de las infraestructuras de transporte; b) la armonización de las políticas desarrolladas por las autoridades responsables de los puertos, aeropuertos, ferrocarriles y principales carreteras, así como los operadores de las distintas redes; c) la cooperación entre las políticas de transporte nacionales, regionales y locales; d) la promoción de la coordinación de las telecomunicaciones, las tecnologías de la información y la comunicación; y e) la mejora en la integración de la planificación territorial y los transportes<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> En este sentido, la ETE propone las siguientes opciones políticas: 1) mejora de la articulación entre las políticas de desarrollo territorial y de uso del suelo con la planificación del transporte y las telecomunicaciones; 2) mejora del transporte público y prestación de una oferta básica de servicio en las ciudades pequeñas y medianas; 3) reducción de los efectos negativos en las zonas que sufren congestión de tráfico mediante el refuerzo de los modos de transporte menos contaminantes, el aumento de los peajes de carreteras y la internacionalización de los costes externos; 4) fomento de la integración en redes de los nudos intermodales de transporte de mercancías, en particular en los principales corredores europeos, atendiendo especialmente a la navegación marítima y fluvial; y 5) gestión y planificación concertada e integrada de las infraestructuras con el fin de reducir inversiones redundantes y garantizar una utilización eficaz de las infraestructuras de transporte existentes. COMISIÓN EUROPEA. "ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 31.

- **El desarrollo de las redes de telecomunicaciones para compensar los inconvenientes de las regiones periféricas debido a la distancia y a la baja densidad, con el fin de estimular las inversiones en esas zonas**<sup>14</sup>.

### **3.3) Difusión de la innovación y el conocimiento:**

El acceso al conocimiento tiene, para la competitividad de la Unión Europea, igual importancia que el acceso a las infraestructuras porque los mercados de empleo y los centros de producción y servicios, interdependientes a escala regional, necesitan sistemas dinámicos de innovación, una transferencia eficaz de tecnología e instituciones para la cualificación de los trabajadores. **Las tecnologías de la información y la comunicación pueden contribuir a reducir el déficit de acceso a la innovación y al conocimiento**, apoyando la implantación de empresas en las regiones rurales, creando incentivos para la inversión en las regiones donde los costes relativos de localización son, generalmente, menos elevados y favoreciendo un desarrollo policéntrico del espacio de la Unión Europea.

**Las opciones políticas propuestas por la ETE en este sentido son: a) integración global en las estrategias de desarrollo territorial de las políticas relativas al conocimiento, como la promoción de la innovación, la educación, la formación**

---

<sup>14</sup> Las opciones políticas planteadas en este sentido son las siguientes: 1) refuerzo de las redes de transporte secundarias y sus interconexiones con las RTE, incluyendo el desarrollo de sistemas regionales eficaces de transporte público; 2) promoción de un acceso territorialmente equilibrado al transporte intercontinental de la Unión Europea mediante una distribución coherente de los puertos marítimos y aeropuertos (puertas de acceso de carácter global), un aumento de su nivel de servicio y una mejora de su conexión con sus zonas de influencia; 3) mejora de las conexiones de transporte en las regiones periféricas y ultraperiféricas tanto en el interior de la Unión Europea como con los países terceros vecinos, en particular en cuanto al transporte aéreo, y construcción de las infraestructuras correspondientes; 4) mejora del acceso a las infraestructuras de telecomunicaciones y a su utilización: prestación de servicios universales en las regiones de baja densidad de población mediante una ordenación coherente de las tarifas; 5) mejora de la cooperación entre las políticas de transporte a escala comunitaria, nacional y regional; y 6) introducción de los estudios de impacto territorial como instrumento de evaluación espacial de los grandes proyectos de infraestructuras, en particular en el ámbito de los transportes. COMISIÓN EUROPEA. "ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 30.

**profesional y continua, la investigación y el desarrollo tecnológico, en particular en las regiones periféricas o de baja densidad de población; b) garantía de un acceso paneuropeo a las infraestructuras relativas al conocimiento, teniendo en cuenta los potenciales socioeconómicos de la PyMEs modernas como motores de un desarrollo económico sostenible; c) favorecimiento de la integración en redes de las empresas y la rápida difusión de las innovaciones, en particular, por medio de instituciones regionales que fomenten la innovación; d) apoyo a la creación de centros de innovación y a la cooperación de la enseñanza superior, la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico con el sector privado, en particular en las regiones menos favorecidas; y e) desarrollo de un conjunto de medidas de estímulo de la oferta y la demanda, con el fin de mejorar el acceso y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el marco regional<sup>15</sup>.**

#### **3.4) Gestión sostenible del medio ambiente y del Patrimonio Cultural:**

El desarrollo territorial puede tener un papel importante en el mantenimiento y la utilización sostenible de la biodiversidad a escala local y regional, y por ello, aunque a veces ello se traduzca en medidas estrictas de protección, la presencia de tales valores puede incluirse, y a menudo resulta más acertado, dentro de estrategias de desarrollo territorial de zonas más extensas.

En este sentido, la naturaleza y el patrimonio cultural constituyen un factor económico de importancia creciente para el desarrollo del territorio ya que la calidad de vida, tanto en las ciudades y sus alrededores, como en el medio rural influye de manera creciente en la implantación de las empresas. Además, los atractivos naturales y culturales son esenciales para el desarrollo del turismo.

---

<sup>15</sup> COMISIÓN EUROPEA."ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 32.



**Para la conservación y el desarrollo de los recursos naturales son imprescindibles estrategias integradas de desarrollo y modelos de planificación adecuados, así como modos de gestión apropiados que garanticen el equilibrio entre la mejora de las condiciones de vida de la población y la protección de la naturaleza. Los estudios de impacto ambiental y territorial proporcionan la información necesaria a tal efecto. Las opciones políticas propuestas en este sentido por la ETE son: a) desarrollo de las redes ecológicas europeas, como se propone en Natura 2000, en particular conectando entre sí las zonas protegidas y lugares de valor natural de importancia regional, nacional, transnacional y comunitaria; b) integración del mantenimiento de la biodiversidad en las políticas sectorial (agricultura, política regional, transportes, pesca, etc.), como se prevé en la Estrategia Comunitaria de Biodiversidad; c) elaboración de estrategias integradas de desarrollo territorial para las zonas protegidas, las zonas ambientalmente sensibles y zonas de gran biodiversidad, como las zonas costeras, regiones montañosas y zonas húmedas, teniendo en cuenta el equilibrio entre protección y desarrollo, y basándose en estudios de impacto ambiental y territorial realizados en colaboración con las socios interesados; d) aumento de la utilización de instrumentos económicos para reconocer el valor ecológico de las zonas protegidas y las zonas ambientalmente sensibles; e) promoción de estructuras urbanas que requieran menos energía y generen menos tráfico, de una planificación integrada de los recursos, y del aumento del uso de las energías renovables, con el fin de reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>; f) protección del suelo como base de la vida para el hombre, los animales y las plantas, mediante la reducción de la erosión, de la destrucción del suelo y de la utilización excesiva de los espacios abiertos; y g) elaboración de estrategias para la gestión de los riesgos en las zonas amenazadas de catástrofes naturales a escala local, regional y transnacional<sup>16</sup>.**

---

<sup>16</sup> COMISIÓN EUROPEA."ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pags. 34 y 35.

En relación con los *recursos hídricos*, en tanto que recurso vital para la naturaleza, la agricultura, los hogares, la industria, el ocio, la producción de energía y los transportes, resulta indispensable el desarrollo de una política de protección del agua y una gestión inteligente de los recursos hídricos. Para ello, la política sobre aguas superficiales y subterráneas debe coordinarse con la política de desarrollo territorial, fundamentalmente a través de medidas preventivas; una apropiada planificación territorial y de uso del suelo; y mediante estudios de impacto ambiental e impacto territorial. Las opciones políticas propuestas en este sentido son: **a) la mejora del equilibrio entre el suministro y la demanda de agua, en particular en las zonas expuestas al riesgo de sequía. Desarrollo y aplicación de instrumentos económicos para la gestión del agua, incluida la promoción de métodos de explotación agraria y de tecnologías de riego que reduzcan el uso de recursos hídricos en las regiones que sufren escasez de agua; b) fomento de la cooperación transnacional e interregional en la aplicación de estrategias integradas para la gestión de recursos hídricos, incluyendo los grandes acuíferos subterráneos, en particular en las regiones amenazadas de sequía o inundaciones, así como en las regiones costeras; c) conservación y recuperación de las grandes zonas húmedas amenazadas por una extracción de agua excesiva o por la desviación de sus afluentes; y d) gestión concertada de los mares, en particular conservación y recuperación de los ecosistemas marinos amenazados**<sup>17</sup>.

Por otro lado, los *paisajes culturales* contribuyen, mediante su singularidad, a la identidad local y regional de una zona, reflejan la historia y las interacciones entre el hombre y la naturaleza, y por ello, resultan de gran interés para el desarrollo turístico.

Aunque la conservación de estos paisajes es muy importante, ello no debe impedir necesariamente su explotación económica, y así, si bien en algunos casos será necesaria una protección específica de los lugares de interés particular, en otros, será mejor

---

<sup>17</sup> COMISIÓN EUROPEA."ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 36.

preservar o recuperar paisajes enteros, ya sea porque tal recuperación o desarrollo creativo de los paisajes resulte más importante que la conservación de la situación actual de los mismos, o porque el deterioro de la zona se deba esencialmente a la falta de intervención humana, como es el caso de las zonas en las que se han abandonado los métodos tradicionales de utilización agrícola del suelo. En este caso, la ETE, propone: **a) conservación y desarrollo creativo de los paisajes culturales que tengan un particular significado cultural, histórico, estético y ecológico; b) valorización de los paisajes culturales en el marco de estrategias integradas de desarrollo territorial; c) mejora de la coordinación de las medidas de desarrollo que afectan a los paisajes; y d) recuperación creativa de los paisajes dañados por la intervención humana, incluyendo medidas de nueva puesta en cultivo**<sup>18</sup>.

Finalmente, en lo que se refiere a la gestión creativa del *patrimonio cultural*, son necesarios programas de protección con el fin de evitar daños irreparables debidos especialmente a la contaminación, las intervenciones humanas y los riesgos naturales, objetivos que podrían verse facilitados mediante las siguientes medidas: **a) desarrollo de estrategias integradas para la protección del patrimonio cultural amenazado por el deterioro o el abandonado, incluyendo la elaboración de instrumentos para la evaluación de los riesgos y para superar las situaciones de crisis; b) conservación y transformación creativa de los conjuntos urbanos que merezcan protección; c) promoción de la construcción de edificios contemporáneos de alta calidad arquitectónica; y d) refuerzo de la percepción de la política de desarrollo territorial y urbano como contribución al patrimonio cultural de las generaciones futuras**<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> COMISIÓN EUROPEA."ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 37.

<sup>19</sup> COMISIÓN EUROPEA."ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 38.

La gestión sostenible del medio ambiente y del patrimonio cultural de la Unión Europea se concibe como protección a través de mecanismos que contribuyan a la conservación de la identidad regional y al mantenimiento de la diversidad natural y cultural de las regiones y ciudades de la Unión Europea, más ahora que estamos en la era de la globalización<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> La *Iniciativa comunitaria INTERREG II-C*, aprobada por la Comisión Europea mediante la Decisión nº C(98) 819 de 7 de abril de 1998, tuvo como principal finalidad promover la cooperación en materia de ordenación del territorio en zonas geográficas de diferentes Estados miembros para contribuir al incremento de la cohesión económica y social de la Unión. El espacio transnacional del programa Sudoeste europeo / Diagonal Continental está constituido por regiones pertenecientes a tres Estados: Portugal, España y Francia. Los dos primeros países están comprendidos en su totalidad y Francia engloba las regiones de Auvergne, Midi-Pyrénées y Limousin (además, para el conjunto de las regiones y, en particular, en una lógica de conexión de costas (Atlántica y Mediterránea) y de refuerzo de la cohesión de los territorios que poseen una coherencia geográfica (zonas del Macizo Central), se podrán desarrollar cooperaciones con las regiones limítrofes de las regiones beneficiadas por el Programa operativo). El Programa operativo iba encaminado a atenuar diversos desequilibrios territoriales identificados en el marco del espacio transnacional de los tres países participantes en el programa (nivel de desarrollo y de integración económica débil, consolidación insuficiente de la estructura de los sistemas urbanos, baja densidad de población, insuficiencia de los transportes ...), concentrándose fundamentalmente en los puntos de interés común de los diferentes territorios, para favorecer la sostenibilidad del desarrollo económico de las regiones elegibles, principalmente mediante la puesta en valor del patrimonio natural y cultural. La medida C de la Iniciativa Comunitaria Interreg II buscaba así promocionar un desarrollo equilibrado y armónico en materia de ordenación del territorio europeo, a través de la cooperación transnacional. Esta cooperación, que requiere la participación de los Estados y de las autoridades competentes en materia de ordenación del territorio, se basa en una serie de prioridades relativas al desarrollo de los territorios y definidas, de común acuerdo, por el conjunto del espacio transnacional en cuestión. Dicho programa dio lugar a un a primera generación de proyectos innovadores y multisectoriales en materia de desarrollo territorial, concebidos y puestos en práctica por socios transnacionales. Aunque con una dotación no muy alta (5,5 M€ de FEDER) en comparación con otros programas INTERREG II de cooperación transnacional ( 20 M€ de FEDER de media), este programa permitió emprender estudios, intercambiar experiencias y acciones piloto, entre los que se encuentran algunos temas de máximo interés como la organización de sistemas urbanos, la revitalización de territorios rurales, el refuerzo de la intermodalidad y el desarrollo del transporte por ferrocarril. La continuación de este programa se debe al *programa INTERREG IIIB* (este programa puede descargarse en [http://www.interreg-sudoe.org/castellano/document/interreg\\_IIIb\\_sudoe.pdf](http://www.interreg-sudoe.org/castellano/document/interreg_IIIb_sudoe.pdf)). La Comisión europea ha adoptado las orientaciones de la iniciativa comunitaria INTERREG III el 28 de abril de 2000 (comunicación al DOCE C 143 de 23 de mayo de 2000). Entre los tres capítulos establecidos, el capítulo B de INTERREG III tiene como objetivo el desarrollo de la cooperación transnacional entre autoridades nacionales, regionales y locales para promover un mayor grado de integración territorial en el seno de grandes agrupaciones de regiones en Europa, con el fin de lograr un desarrollo sostenible, armonioso y equilibrado en la Comunidad y a una mejor integración territorial con los países candidatos y con los países vecinos, entre los que se encuentran los de la Cuenca Mediterránea, contribuyendo al refuerzo de la cohesión económica y social en la Unión europea. Para ello, debe tomar en consideración las prioridades de las otras políticas comunitarias que tienen un impacto territorial marcado: redes Transeuropeas de transportes (RTE –T), política de medio ambiente, política de Investigación y Desarrollo (I+D), conforme al punto 14 de la Comunicación. Las prioridades del programa son: 1) *Estructuración policéntrica del espacio y refuerzo de los polos de competencia*, (p.e. URBDISP, CÉNTRICO, ECOPOLIS, EURMET, CIUMED, PARELELO 40, PLESTER, y URGENTE) ; 2) *Gestión del Patrimonio Natural y Cultural y promoción del Medio Ambiente* (p.e. PORT NETS, ARBOSUDOE, RURURBA, TERRISC, PROIDEAS, GESNATURA, CIUDADES DE CINE, VALTESCO, RECOVALOR, TRADICIÓN, MEDIEWALL,

---

ARQUETUR, y RUTAPESCA); 3) *Desarrollo de sistemas de comunicación eficaces y duraderos y mejora del acceso a la sociedad de la información* (p.e. , PIRENNE II, IDEIA-STCC, AUTROP, LIGA2SUD, REDCIDI, ARTIC, MEDIO RURAL Y NUEVAS TECNOLOGÍAS, LABIRINTO, APSI, PORTEDEJO, ETOURISM, CTMT, y CYBERAL) ; 4) *Desarrollo de un marco de cooperación perenne por parte de los actores del Sudoeste , mediante la puesta en marcha de acciones territoriales comunes* (p.e. GESTIÓN DE LA DEMANDA DE VISITANTES EN ESPACIOS NATURALES (EN), FEDERES, GEOALEX, FOREMED, CPPAS, y YAGO); así como 5) *Asistencia Técnica para garantizar la cobertura de los gastos relativos a la gestión, la puesta en marcha, el seguimiento y el control del programa operativo, y también los gastos relativos a la realización de los estudios, seminarios, acciones de información, evaluaciones externas, etc.* (<http://www.interreg-sudoe.org/castellano/project/present.asp>.) En este mismo sentido, *La Conferencia de las Ciudades del Arco Atlántico*, a través de las actuaciones realizadas por las *Comisiones temáticas* (Desarrollo Económico, Cooperación Portuaria, Desarrollo urbano, Accesibilidad, Cultura y Patrimonio) y mediante la presentación de diferentes *proyectos INTERREG IIIB*, quiere participar en la estructuración de su espacio. De esta manera, los proyectos presentados en distintos ámbitos permitirán a las ciudades del espacio atlántico cooperar activamente al desarrollo de cada una, establecer sinergias en los ámbitos donde la actuación conjunta permita superar los límites impuestos por la perifericidad del espacio y poner en común los medios que pueda aportar cada una. El programa Interreg IIIB debería permitir, asimismo, a través de dos proyectos presentados por las regiones del Arco Atlántico, en colaboración con las ciudades y los agentes sociales, no sólo llevar a cabo una reflexión sobre la cooperación interregional y sus efectos en la estructuración del espacio atlántico mediante la creación de un observatorio, sino también identificar los requisitos que deben cumplirse para que los territorios atlánticos, y concretamente las ciudades, refuercen su competitividad y su grado de atracción en el contexto de la globalización, y ello a través de un mejor reparto de funciones y especializaciones que garantice la complementariedad y las sinergias que el proyecto policéntrico pretende fomentar. Los resultados de tales proyectos enriquecerán la reflexión en curso sobre la reforma de la política regional, su nexa con el fenómeno urbano y su papel en la consecución de una Europa territorialmente más equilibrada y socialmente más justa. A medio plazo, Europa no puede prescindir de dicha reflexión, teniendo en cuenta la perspectiva de la ampliación y los profundos cambios que va a generar en la política regional. [http://www.arcato.org/Ressources/Documents/BE\\_Pol\\_Urbaine\\_1\\_3\\_02\\_ES.pdf](http://www.arcato.org/Ressources/Documents/BE_Pol_Urbaine_1_3_02_ES.pdf). Pags. 3 y 4. En relación con la iniciativa INTERREG III están también la *Iniciativa LEADER +*, de desarrollo rural para el período 2000-2006 (COMISIÓN EUROPEA. “Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (Leader+), de 14 de abril de 2000”. DOCE C 139/05, 18.5.2000) , articulada sobre la base de tres apartados: 1) Estrategias Territoriales de desarrollo rural, integradas, de carácter piloto; 2) Apoyo de la cooperación entre territorios rurales; y 3) Integración en una red (<http://www.dicoruna.es/ipe/ayudas/DesarrolloTerritorial/territoriocohesion/leaderii/LEADER2000-2006.htm>.); o la *Iniciativa URBAN II*, relativa a la regeneración económica y social de las zonas urbanas. 2000-2006 (COMISIÓN EUROPEA. “Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una Iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible - URBAN II”. DOCE C 141/04, 19.05.2000). Las ciudades seleccionadas para los proyectos se encuentran en la página [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/urban2/cities\\_web\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/cities_web_en.htm)., entre otras.

---

**OBJETIVOS POLÍTICOS Y OPCIONES PARA EL TERRITORIO EUROPEO (\*)**

---

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

---

(\*) Cuadro tomado de MORATILLA, F. *La Estrategia Territorial Europea. Una dimensión prospectiva del desarrollo regional*. III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Gijón, 3 a 6 de julio de 2001. [http://www.fundicot.org/grupo%209/P9ginv01.pdf.\(29/1/2003\)](http://www.fundicot.org/grupo%209/P9ginv01.pdf.(29/1/2003)). Pag. 9.

#### 4) EFECTOS DE LAS PROPUESTAS DE LA ETE SOBRE EL DILEMA DEL MODELO URBANO EUROPEO DE CIUDADES DIFUSAS O CONCENTRADAS

Las estrategias propuestas por el documento europeo de Postdam de 1999, en relación con el modelo urbano de la Comunidad Europea, ¿potencian la consolidación de un modelo de ciudad difusa o de un modelo de ciudad concentrada?

- 1) Las **políticas de desarrollo policéntrico** están dirigidas hacia el equilibrio territorial en Europa a través de la concentración de la actividad económica en determinadas áreas. Los núcleos urbanos resultan así suficientemente dinámicos y atractivos como para servir de referente a las zonas rurales que los circundan, evitando el desarrollo de modelos urbanos dispersos.
- 2) En este mismo sentido, la **mejora en el acceso a las infraestructuras** es un factor esencial para la promoción de un desarrollo policéntrico y por tanto, de un modelo urbano concentrado. El aumento de la cantidad y calidad de las redes de transportes permiten una comunicación más rápida y eficaz no sólo de los distintos núcleos de desarrollo, dentro y fuera de una misma región, sino de cada uno de ellos con sus zonas de influencia. Asimismo, el desarrollo de las redes de telecomunicaciones estimula el de los núcleos bien comunicados.
- 3) Por otro lado, la propuesta de **difusión de la innovación y el conocimiento** facilita la implantación de empresas en las regiones rurales, favoreciendo la consolidación de modelos de ciudades difusas, sin núcleos claros de concentración de actividades.
- 4) Finalmente, y al igual que la anterior, la **gestión sostenible del medio ambiente y del Patrimonio Cultural** supone el desarrollo de incentivos para la inversión en zonas de riqueza relacionadas con valores distintos de los puramente económicos, como por ejemplo, los desarrollos turísticos asociados a espacios de baja densidad

de población y con una fuerte caracterización ambiental. Esta propuesta, por tanto, trae como consecuencia un impulso del modelo de ciudad difusa.

La mejora de la calidad de vida en las zonas distintas a los núcleos principales de actividad económica, provocada no sólo por la utilización sostenible de los activos, ambientales o culturales, de cada región sino también por el acercamiento de la innovación y el conocimiento a todas las zonas del territorio europeo, influye en la creciente implantación de empresas, y con ello, en la consolidación de modelos dispersos de crecimiento urbano.



## BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA, E. "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea". Vol I. *El marco Constitucional de la Política Comunitaria de Medio Ambiente. Aplicación de la legislación ambiental comunitaria*. Cuadernos de Estudios Europeos. Cívitas. Madrid, 1993.
- ALLENDE LANDA, J. *Desarrollo sostenible. De lo global a lo local*. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales. Vol. III. Tercera Época. Nº 104, primavera 1995.
- ASIS ROIG, A. *Los transportes urbanos colectivos*. Incluido en MUÑOZ MACHADO, A. "Tratado de Derecho municipal". Civitas. Madrid, 1988.
- BAKER, S. *La política medioambiental y las regiones periféricas de la Comunidad Europea*. Incluido en ARENILLA, M *et. al.* "La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental". Universidad de Granada. Granada, 1994.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A. "Políticas Comunitarias". Lex Nova. Valladolid, 2002.
- CALVO HERRERO, R. *Evaluación Estratégica Ambiental de Planes y Programas*. Revista Mensual de Gestión Ambiental. La Ley Actualidad. Diciembre 2000.
- CASTELLS, M. y MAY, P. "Las Tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI". Alianza editorial. Madrid, 1994.
- FALUDI, A. & WATERHOUT, B. "The making of the European Spatial Development Perspective. No Master Plan". Routledge. Taylor & Francis Group. London, 2002.
- FALUDI, A. *Unfinished business: European Spatial Planning in the 2000s*. XVI Congress of the Association of European Planning Schools. Volos (Grece), 10-15 July, 2002, en [http://www.prd.yth.gr/aesop/schedule/keynote/faludi.htm#\\_ftn1](http://www.prd.yth.gr/aesop/schedule/keynote/faludi.htm#_ftn1).
- FRIEDMANN, J. y WEAVER, L. "Territorio y Función. La evolución de la planificación regional", CEAL, Madrid, 1981.
- GRASSE, A. *The future of the regional dimension in the EU: Nice and beyond*. Journal of European integration. Reuen d'intégration Européenne, nº 4, vol. 23, año 2001.
- GRUPO ADUAR. "Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio". Ariel Referencia. Barcelona, 2000.
- HIDLENBRAND SCHEID, A. "Política de Ordenación del Territorio en Europa". Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996.
- HILDENBRAND SCHEID, A. *Nuevas iniciativas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio*. Revista de Instituciones Europeas. Vol 23, nº1. enero-abril, 1996.
- ISAAC, G. "Manual de Derecho Comunitario General". Ariel Derecho. 5ª edición. Barcelona, 2000.
- JIMÉNEZ BELTRÁN, D. "La Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea en el contexto global: de Río a Johannesburgo". ICE Desarrollo Sostenible, nº 800. Junio-julio, 2002.
- KEATING, M. *Modelos de desarrollo regional*. Incluido en ARENILLA, M. *et.al.* "La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental". Biblioteca de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Granada. Granada, 1994.

- KRÄMER, L. *Integración de los requisitos medioambientales en las demás políticas de la Comunidad Europea*, incluido en “Derecho medioambiental en la Unión Europea”. McGraw Hill. Madrid, 1996.
- LABASSE. “La organización del espacio”, IEAL, Madrid, 1973.
- LANDÁBURU, E. La política regional comunitaria y la ordenación del territorio europeo. *Estudios Territoriales*, 26: 21-29, 1988.
- LÁZARO ARAUJO, L. *El desarrollo local y los Fondos Estructurales*. Ciudad y Territorio. *Estudios Territoriales*, Vol. XXXI, Tercera época, nº 122, 1999.
- LÓPEZ CORRAL, A. España. *Los transportes conectan la periferia*. Inforegio Panorama. Revista trimestral de los agentes de desarrollo regional. Enero, 2001. [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/panorama2/pano2\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/panorama2/pano2_es.htm)
- LÓPEZ RAMÓN, F. “Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio”. Aranzadi. Pamplona, 1995.
- LÓPEZ RAMÓN, F. *Caracteres del Derecho comunitario europeo ambiental*. Revista de Administración Pública, nº 142, 1997.
- LÓPEZ RAMÓN, F. *Planificación Territorial*. Revista de Administración Pública nº 114. Septiembre-diciembre 1987.
- MARTÍN MATEO, R. “Manual de Derecho Ambiental”. Trivium. Madrid, 1995.
- MORALES MATOS, G. *Impactos ambientales inducidos pro el fenómeno turístico en el litoral ibérico e islas hispanolusas*. (Artículo inédito, 2003).
- PAREJO ALFONSO, L y KRÄMER, L.”Derecho medioambiental de la Unión Europea”. McGraw Hill. Madrid, 1996.
- PAREJO ALFONSO, L. “La Ordenación Urbanística. El período 1956-1975”. Montecorvo. Madrid, 1979.
- PAREJO ALFONSO, L. *La política regional en la Comunidad Económica Europea*. Incluido en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., GONZÁLEZ CAMPOS, J. D., y MUÑOZ MACHADO, S. “Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el Derecho Español”. Volumen III. Cívitas, 1º edición. Madrid, 1986.
- PAREJO ALFONSO, L. *Origen y desarrollo del derecho medioambiental en el ordenamiento comunitario –europeo*. Incluido en PAREJO ALFONSO, L. y KRÄMER, L. “Derecho medioambiental de la Unión Europea”. McGraw Hill. Madrid, 1996.
- RACIONERO, L. “Sistemas de ciudades y ordenación del territorio”. Alianza Editorial. Madrid, 1986.
- ROGERS, R. “Ciudades para un pequeño planeta”. Gustavo Gili. Barcelona, 2000.
- SALVÀ TOMÀS, P.A. *El Arco Mediterráneo Español: sus perspectivas como espacio de futuro*. Revista Valenciana d’Estudis Autònoms, nº 22. Primer Trimestre de 1998. [http://www.pre.gva.es/argos/rvea/libro\\_22/23-22.pdf](http://www.pre.gva.es/argos/rvea/libro_22/23-22.pdf).

- SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, D. *La futura política ambiental de la Comunidad Europea*. Revista de Derecho urbanístico. Enero-febrero, 1987. Año XXI, nº 101.
- SHAWN, D. *Delivering the European Spatial Development Perspective*. The University of Liverpool. October, 2001. <http://liv.ac.uk/civdes/posReport.pdf>.
- TAUTELLE, F. *Le SDEC, instrument de l'aménagement du territoire européen?*. Territoires 2020. Territoires d'Europe, territoires du monde, nº 1. DATAR. Juin, 2001. <http://www.la-fedurok.org/docs/DATAR-Territoires2020Tome2.pdf>
- VON WEIZÄCKER, E.U. "Política de la Tierra. Una política ecológica realista en el umbral del siglo del medio ambiente". Editorial Sistema. Colección Política Medio Ambiente. Tercera edición actualizada. Madrid, 1993.
- ZETER, J. *The British Perspective on the ESDP Process*. New Orleans 2001 APA. American Planning Association. 2001 National Planning Conferences. March, 2001. <http://www.asu.edu/caed/proceedings01/>.
- COMISIÓN EUROPEA. "Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia". Boletín de la Unión Europea, suplemento 5/97.
- COMISION EUROPEA. "Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo". C (2000) 1101).
- COMISION EUROPEA. "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa". Bruselas, 27/9/2000. COM (2000) 547 final).
- COMISIÓN EUROPEA. "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras". COM (511) final. [http://www.europa.eu.int/eur-ex/es/search\\_dpi.html](http://www.europa.eu.int/eur-ex/es/search_dpi.html).
- COMISIÓN EUROPEA. "ETE Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.Luxemburgo, mayo 1999.
- COMISIÓN EUROPEA. "Hacia un desarrollo sostenible. Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible". Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1993.



**DESARROLLO DE LAS DIRECTRICES  
DE ORDENACIÓN TERRITORIAL  
DE LA C.A.P.V. A LOS 5 AÑOS DE SU  
APROBACIÓN: PTP Y PTS**



## **1.- LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL.**

No puede comenzarse esta pequeña exposición sobre las Directrices sin hacer una mínima mención a su proceso de tramitación.

- El proceso de tramitación de las Directrices.

El proceso de redacción y tramitación de las Directrices dura desde el año 1990 hasta el año 1997. La tramitación es muy larga; en concreto el documento definitivo ya obtiene su primer trámite previo a la aprobación inicial en diciembre de 1993 comenzando una lenta tramitación. En 1994 la falta de acuerdo entre los dos partidos gobernantes para su elevación a aprobación definitiva conlleva la paralización del proceso de aprobación.

El elemento que provoca la paralización de la tramitación es la consideración que las Directrices plantean una distinta distribución competencial entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. En este sentido se produce un temor a una rotura del equilibrio de poder definido por la Ley de Territorios Históricos de 1983, que establece el reparto de competencias entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. Se reiniciará la tramitación tras la formación de un nuevo Gobierno y el cambio de los responsables políticos del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente.

La tramitación es larga, sin embargo todo el proceso de discusión que conlleva la aprobación definitiva de las Directrices supone a la larga un proceso interesante de debate en relación con una disciplina nueva, la de la Ordenación del Territorio. De forma inconsciente será un espaldarazo a una disciplina que precisaba de una “puesta de largo en sociedad”.

A lo largo del presente informe se realiza una pequeña exposición de dos elementos fundamentales de las Directrices, cuales son:

### A) Euskadi en el contexto europeo.

La visión de conjunto que tienen las Directrices de Ordenación del Territorio y su función como marco integral de referencia permiten desarrollar una ordenación equilibrada que permita propiciar la integración de Euskadi en el espacio europeo, tal y como se pretende en el Acuerdo de Gobierno de la VII legislatura dentro del punto V. Un nuevo modelo de autogobierno, concretamente en su apartado E) la Sostenibilidad en el uso de los recursos y el sistema ambiental.



Cada vez más la consolidación de un espacio europeo único y la progresiva disolución de las fronteras entre países hace que la competencia y la cooperación entre los territorios aumente.

En el futuro de Europa, cada territorio y cada región deben identificar su vocación y sus estrategias de desarrollo en un contexto más interrelacionado. En este nuevo contexto una de los objetivos principales de las DOT es definir los elementos estratégicos de carácter físico y funcional que resultan claves para que la Comunidad Autónoma del País Vasco pueda integrarse eficazmente en este nuevo espacio europeo.

El País Vasco ocupa una posición estratégica en la intersección del corredor norte-sur París Madrid y dos corredores transversales, Eje del Ebro y Eje de la Cornisa Cantábrica. Tiene vocación de liderar el Arco Atlántico y ser una importante charnela de integración entre el Arco Atlántico y el Norte del Sur que son dos grandes euro regiones con clara proyección de futuro. Además, está situado en el centro de gravedad de un importante nodo de centralidad europeo en el que junto al propio territorio de la CAPV se integra Cantabria, Rioja, Navarra, y el área de Bayona.

El Sistema Polinuclear Vasco de Capitales, en ausencia de otros sistemas urbanos de este rango en las regiones españolas y francesas de su entorno inmediato, tiene vocación de intensificar la innovación y constituir un potente nodo de desarrollo para la nueva economía. Cada vez más, la consolidación de un espacio europeo único y la progresiva disolución de las fronteras entre países hacen que la competencia y la cooperación entre los territorios aumenten. En el futuro de Europa, cada territorio y cada ciudad deben identificar su vocación y sus estrategias de desarrollo en un contexto más interrelacionado. En el caso del País Vasco es esencial definir las claves de la integración funcional e infraestructural con las demás regiones europeas.

El Modelo Territorial de las DOT hace un énfasis especial en identificar las ventajas que para el País Vasco derivan de su localización y en proponer iniciativas territoriales que permitan aprovecharlas como elemento clave del desarrollo territorial:

- Se encuentra en una posición europea mucho más central que las otras regiones atlánticas de la Península Ibérica (Cantabria, Asturias, Galicia y Portugal) y ello le hace estar más cerca a la denominada “Orbita de las Altas Tecnologías” y disponer de mayores posibilidades de integración con los espacios neurálgicos de la Europa comunitaria.
- Además, el País Vasco es el territorio del Arco Atlántico que más cerca se encuentra del Arco Mediterráneo, que es uno de los espacios más dinámicos y de mayor crecimiento de Europa.



- Se halla en la intersección del corredor europeo norte-sur que va desde el norte de Europa hasta Andalucía pasando por París, Aquitania, el propio País Vasco y Madrid y dos corredores transversales que son el Eje del Ebro y el corredor en formación de la Cornisa Cantábrica.
- En torno a las capitales vascas hay diversas ciudades de rango notable, a escasa distancia y con posibilidad de una interacción funcional mayor. Se trata de Santander, Logroño, Pamplona y Bayona. Globalmente pueden configurar un nodo de centralidad europeo que actúe como rótula urbana de articulación de espacios de más amplio alcance.

El País Vasco tiene una importante ventaja competitiva derivada de su configuración territorial y de su localización geográfica para constituir una auténtica “Rótula” de articulación entre el Arco Atlántico y los espacios más dinámicos de Europa. Para configurar esta idea de “Rótula” se proponen actuaciones muy potentes en diversos ámbitos complementarios.

En primer lugar se considera esencial lograr una mayor integración del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales. Es la disponibilidad de una sólida armadura urbana, y en particular la disponibilidad de ofertas ciudadanas capaces de dar respuesta a las demandas de un contexto global altamente exigente y competitivo, el factor territorial más determinante para desempeñar un papel activo en el espacio europeo. Las dimensiones urbanas de cada una de las tres capitales, por si solas, pueden ser insuficientes para lograr este objetivo. Sin embargo es enorme el potencial de una estructura urbana que integre a Bilbao, San Sebastián y Vitoria aprovechando la proximidad entre estas ciudades y las fortalezas singulares de cada una de ellas. Esta integración significa tanto definir un perfil específico para cada una de las tres ciudades, que refuerce su vinculación mutua mediante las ofertas complementarias de cada una de ellas, como hacer físicamente posible esa integración con la mejora de las conexiones entre estas ciudades por carretera y por ferrocarril.

El impulso a las actividades económicas innovadoras, y a las funciones de educación e investigación constituye el otro factor fundamental para posicionarse en el nuevo escenario internacional. El fomento de la especialización de nuestra Comunidad Autónoma en el campo de la investigación tecnológica y de los servicios de apoyo a empresas es básico para impulsar la cooperación con otras regiones europeas en materia tecnológica y comercial. Este objetivo se plasma de forma directa en las estrategias de creación de espacios de innovación pero depende, sobre todo, de las iniciativas que se proponen en materia de renovación de espacios urbanos e industriales, de calidad ambiental, de potenciación de las grandes infraestructuras de conexión exterior y de fortalecimiento de las infraestructuras y servicios avanzados de telecomunicaciones.

Sobre todo es el énfasis en las iniciativas de mejora de la calidad urbana y ambiental del conjunto de Euskadi y actuaciones paralelas de mejora del sistema

de equipamientos para incrementar la "atractividad" global de nuestro territorio para la residencia y para el trabajo lo que constituye el factor clave para el futuro. Son estas iniciativas, especialmente importantes en un territorio que resurge tras una profunda crisis industrial y en el que décadas de rápido desarrollo demográfico y la especialización en sectores productivos maduros han dejado una profunda huella las que centran la atención de las DOT para configurar un nuevo polo de desarrollo socioeconómico y de atractivo territorial en el marco europeo.

Esta reflexión sobre Euskadi en el contexto de europeo es una reflexión que recoge el documento para aprobación inicial de las Directrices aportando en ese momento, año 1992, pensamientos novedosos que no se habían dado, resolviendo con brillantez la posible dicotomía existente en cuanto al papel de Euskadi en Europa, dada por una lado su pertenencia al Arco Atlántico y por otro la necesidad de conexión al eje del Mediterráneo a través del valle del Ebro.

El documento para aprobación inicial de las Directrices supera la visión del Avance cuando éste distinguía Bilbao como capital regional de Vitoria-Gasteiz y Donostia-San Sebastián como capitales subregionales (distinción que conllevó mucha contestación de las capitales consideradas agraviadas). La reflexión europea hará que el documento de las Directrices avance olvidándose de la distinción entre las tres capitales para introducir el concepto de Sistema Polinuclear Vasco de Capitales, propugnando a partir de ahí las estrategias de integración y complementariedad

## B) El Modelo Territorial de las Directrices. Las componentes del Modelo

De forma muy sintética el Modelo Territorial que las DOT proponen para el País Vasco se puede sintetizar en cuatro estrategias básicas referidas a los cuatro aspectos clave que configuran la estructura del territorio y sus potencialidades futuras:

*1.- El Medio Físico y los espacios naturales valiosos.* Se parte de la identificación de los espacios naturales valiosos y de la vocación del territorio. En un territorio tan denso y sometido a una presión de las actividades económicas y residenciales tan fuerte, es esencial partir de la identificación de la vocación y capacidad de acogida para garantizar un modelo territorial equilibrado y sostenible.

*2.- El Sistema de Ciudades.* Otro aspecto esencial del modelo territorial es el sistema urbano, es decir, el conjunto interrelacionado de ciudades de distinto rango que lideran la totalidad de nuestro territorio. Se han identificado las principales capitales vascas y una red completa de ciudades de tamaño medio que tienen vocación de desempeñar funciones de desarrollo y de equilibrio muy importantes.





3.- *Las Áreas Funcionales* corresponden con los ámbitos de influencia urbana de las ciudades del sistema vasco. Constituyen la escala territorial intermedia para el desarrollo de las DOT. La futura redacción de Planes Territoriales Parciales sobre estos territorios les dota de un protagonismo especial en la configuración del modelo territorial.

4.- *Las Interrelaciones a través de las infraestructuras básicas.* Es importante no concebir el diseño de las infraestructuras desde una óptica sectorial sino como elemento esencial en el diseño del futuro modelo territorial y en relación con el sistema de ciudades y con las características del medio físico.

## 1.- Desarrollo sostenible, Ordenación del Medio Físico y del SNU

### a) Desarrollo sostenible.

El desarrollo sostenible o sustentable se ha situado en el centro del debate medio ambiente-desarrollo hacia finales de siglo XX. No se trata de una teoría del desarrollo ni de un modelo de crecimiento, sino de un nuevo **enfoque** que es imprescindible aplicar en la ordenación territorial. Sostenible según la definición más difundida es un desarrollo "que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades"

El concepto de Sostenibilidad afecta especialmente a todas las disciplinas que tratan de guiar las acciones humanas y, en particular, a aquellas cuyo objetivo es planificar o proyectar la realización de obras que impliquen la modificación de elementos naturales preexistentes. Y, naturalmente, el urbanismo y la planificación territorial, en tanto que instrumentos en los que se establece la localización y tipología de la mayor parte de las infraestructuras, los edificios o las instalaciones, constituyen uno de los campos prioritarios de evaluación de la nueva cultura moral de la Sostenibilidad.

Las Directrices de Ordenación del Territorio aprobadas en el año 1997, ya adoptan como premisas básicas una concepción favorable al equilibrio en la ocupación del territorio destacando la prioridad que debe concederse a la valoración y planificación del medio físico en los procesos de ordenación, el papel determinante que la ordenación territorial, (en su concepción global e integrada del territorio) tiene que cumplir por encima de la planificación urbanística y la necesidad de superar ámbitos de ordenación tan exigüos como los municipales. Las Directrices de Ordenación del Territorio no profundizan expresamente en el debate medio ambiente-desarrollo -tan en voga- pero tampoco es este su cometido. Sin embargo, en el capítulo octavo relativo al medio físico se recogen los siguientes enfoques prospectivos íntimamente relacionados con el concepto de Sostenibilidad:



- El mantenimiento y revalorización del medio físico se enfrenta también al reto de consensuar con la población residente en el medio nuevas reglas que permitan la compatibilidad de actividades y residencia con el cuidado y mantenimiento del medio. (...).
- La ordenación del medio físico exige también un compromiso social de hábitos y comportamientos respetuosos con esta parte del territorio.

En el mencionado capítulo y dentro del apartado tercero denominado Criterios y Objetivos se aportan las siguientes ideas:

- Se introduce la idea de que el cuidado por el medio físico es un factor de diferenciación y ventaja competitiva.
- Se aprecia la necesidad de priorizar en esta materia los enfoques a largo plazo respecto a los de corto plazo.
- Se constata la necesidad de posibilitar un desarrollo económico que no entre en conflicto, sino por el contrario se vea favorecido, por un entorno natural atractivo y en buen estado de conservación .

Estos son los enfoques y criterios que aportan las Directrices de Ordenación del Territorio relacionados con la Sostenibilidad, ideas en su momento innovadoras que han alimentado el desarrollo y la aprobación del planeamiento territorial y municipal sirviendo de marco de referencia y también ilustrando la labor ordinaria de emisión de informes a los diferentes Departamentos con representación en la Comisión de Ordenación del País Vasco.

#### b) Ordenación del Medio Físico y del SNU

En la CAPV hay una altísima densidad de población, unos 300 habitantes por kilómetro cuadrado, lo cual supone una fuerte presión sobre el medio natural. Además, los niveles de congestión en determinadas áreas del territorio son alarmantes. Esta circunstancia exige una actitud especial de protección del medio físico y unas adecuadas estrategias de descongestión en correspondencia con la recuperación de áreas rurales en declive.

Las DOT, para la ordenación del medio físico han dividido el Suelo No Urbanizable de la CAPV en diversas Categorías de Ordenación cuyas delimitaciones definitivas serán establecidas para cada municipio en la correspondiente figura de planeamiento municipal.

- Especial Protección.
- Mejora Ambiental

- Forestal
- Zona Agroganadera y Campiña
- Pastizales Montanos
- Sin Vocación de uso definido
- Protección de Aguas Superficiales

Además junto a las Categorías de Ordenación se definen unas Sobrecargas referidas a riesgos o condiciones especiales del territorio que pueden condicionar el desarrollo de determinadas actividades.

- Vulnerabilidad de Acuíferos
- Áreas Erosionables
- Áreas Inundables
- Espacios Naturales y Biotopos Protegidos

Paralelamente, se ha establecido una relación detallada de 23 usos actuales o potenciales agrupados en los apartados de:

1. Protección Ambiental
2. Ocio y Esparcimiento
3. Explotación de Recursos Primarios
4. Infraestructuras
5. Usos Edificatorios

Se han cruzado en una Matriz las Categorías de Ordenación y los Usos o Actividades señalando aquellas que se consideran actividades a propiciar, aceptables o prohibidas.

Especial relevancia en la ordenación del Medio Físico tiene el tratamiento de los Espacios Naturales para los cuales se proponen un conjunto de medidas de acción positiva que incluyen la identificación de una Red de Espacios Naturales y, como referencia en forma de anexo, de un conjunto de Áreas de Especial Interés Natural. En conjunto configuran una auténtica red de lugares atractivos e irrepetibles para el disfrute de la población de nuestra Comunidad Autónoma.

## 2.- Ordenación del Sistema de Ciudades y Áreas Rurales de Euskadi

### *a) El Sistema Polinuclear Vasco de Capitales*

Uno de los principales retos, y a la vez una oportunidad única de las DOT, es propiciar la consecución en la Comunidad Autónoma de Euskadi de un Modelo Territorial que incorpore un sistema de ciudades coherente capaz de captar las innovaciones económicas, sociales y culturales que se generan en los espacios más dinámicos de Europa y difundirlas de forma equilibrada al conjunto de núcleos y territorios de distinto rango de Euskadi.

En el Sistema de Ciudades de la Comunidad Autónoma Vasca hay tres ciudades importantes a poca distancia entre ellas y que conjuntamente son capaces de liderar de forma equilibrada el conjunto de Euskadi y cada uno de los Territorios Históricos.

El Bilbao Metropolitano, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz, por su tamaño funcional y estratégica situación geográfica, ejercen un papel estructurador muy positivo sobre sus respectivos Territorios Históricos. Sus actividades urbanas y equipamientos deben concebirse de forma complementaria. Las tres ciudades del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales conjuntamente deben liderar desde el punto de vista económico, cultural y específicamente urbano el conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma.

La propuesta de las DOT con respecto al Bilbao Metropolitano, San Sebastián y Vitoria es la creación de un auténtico Sistema Polinuclear Vasco de Capitales concebido desde la óptica de la complementariedad y la interrelación, con objeto de constituir un soporte urbano integrado de alto rango capaz de liderar un amplio espacio regional que supere los límites político administrativos de Euskadi y que permita competir con eficacia en el nuevo contexto europeo en el que las áreas urbanas pugnan por la atracción de inversiones innovadoras y por alcanzar altos niveles de calidad ambiental.

### *b) Estrategias para el Espacio Rural*

Teniendo en cuenta el reducido tamaño territorial de Euskadi y la alta densidad demográfica, las áreas rurales adquieren un valor estratégico que supera la mera contribución de las actividades primarias al producto bruto.

Desde las DOT se considera fundamental articular una estrategia para poner en valor las áreas rurales manteniendo su idiosincrasia y creando unas condiciones propicias para la generación de empleo y para su desarrollo sostenible.

Se propone un amplio conjunto de medidas para revitalizar el medio rural y los núcleos tradicionales. Entre ellas podemos citar la rehabilitación de cascos

históricos, la ordenación de áreas de esparcimiento y núcleos de acceso al territorio, regulación de la segunda residencia, creación de hábitats alternativos, potenciación de núcleos de tamaño medio integrados en el medio rural, propuestas de equipamientos e infraestructuras, etc.

### 3.- Las Áreas Funcionales del Territorio

En estas DOT se asume el objetivo de potenciar una red de ciudades de tamaño medio capaces de estructurar de forma adecuada el conjunto de Áreas Funcionales del Territorio. Estas cabeceras tienen la función esencial de integrar los espacios rurales en el sistema urbano. Se considera que las Áreas Funcionales constituyen “piezas” cuya escala es adecuada para la aplicación de posibles estrategias de equilibrio territorial en el contexto global de la Comunidad Autónoma.

### 4.- Sistema Relacional. Infraestructuras del Modelo Territorial

De manera muy sintética puede decirse que el sistema de transporte se ha diseñado para optimizar las posibilidades de conexión exterior e interior de los núcleos que componen el sistema de ciudades propuesto para la CAPV.

Se asumen importantes planes y proyectos en marcha y se propone un conjunto variado de acciones complementarias para integrar el sistema de ciudades vasco en Europa, interconectar las tres capitales de Euskadi, mallar la red de ciudades de tamaño medio, lograr una mejor estructuración territorial interna de las diferentes Áreas Funcionales y propiciar un mayor equilibrio y complementariedad territorial.

Se propone además la potenciación del Sistema Aeroportuario Vasco, optimizando sus posibilidades y estableciendo una oferta coordinada y planificada de los Aeropuertos de Bilbao, Vitoria y San Sebastián, y también de los de Biarritz y Pamplona.

Con respecto a la infraestructura portuaria, se propone la Ampliación del Puerto de Bilbao dotándolo de la infraestructura y accesos adecuados a su vocación de puerto de máximo rango en el Atlántico. Se propone, también la potenciación del activo de infraestructura portuaria existente en el Puerto de Pasaia.

Finalmente, en las DOT se sugiere una mejora sustancial de las infraestructuras de telecomunicaciones por considerarlas de valor estratégico actualmente y sobre todo en el futuro.

## **2.- DESARROLLO DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL.**

Es necesario observar las Directrices de Ordenación Territorial no como documento en sí mismo, sino como documento situado en la cúspide de un proceso formado e integrado por todos los documentos de ordenación territorial: Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Sectoriales. En este sentido el desarrollo que las Directrices de Ordenación Territorial han tenido a través de las figuras de ordenación territorial es el siguiente:

### **2.1.- Los Planes Territoriales Parciales.**

Como puede observarse del cuadro adjunto, es en este momento en el que puede decirse que comienza a avanzarse con un cierto ritmo a nivel de la figura de planeamiento territorial parcial.

Antes de aprobarse las directrices, hacia el año 1993 ya se firmaban los primeros convenios entre el Departamento de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco y los Departamentos de Urbanismo de las Diputaciones Forales para la puesta en marcha de los Planes Territoriales Parciales.

En todo este tiempo se han llevado a cabo redacciones de Estudios Previos, Avances, etc. Sin embargo es en la actualidad, como puede verse en el cuadro adjunto, cuando se ha llegado a la aprobación inicial de 7 Planes Territoriales Parciales en concreto de las Áreas Funcionales de Arrasate-Mondragón, Eibar-Ermua, Beasain-Zumárraga, Zarautz-Azpeitia (en Gipuzkoa); Álava Central, Laguardia y Llodio (en Álava).

Este período ha sido necesario para reflexionar sobre la escala intermedia, el contenido del planeamiento territorial parcial, el nivel de vinculación hacia el planeamiento urbanístico, etc. En definitiva, dentro de este proceso de desarrollo de la ordenación del territorio ha sido un tiempo necesario.

**CUADRO DE TRAMITACIÓN DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL PARCIAL**

DENOMINACIÓN	AVANCE	DOCUMENTO DEFINITIVO						
		REDACTADO	INFORME COTPV	APROBACIÓN INICIAL	EXP. PÚBLICA AUDIENCIA	APROBACIÓN PROVISIONAL	INFORME COTPV	APROBACIÓN DEFINITIVA
A.F. ALAVA CENTRAL	SI	SI	19-XII-2002	4-II-2003				
A.F. LAGUARDIA – RIOJA ALAVESA	SI	SI	19-XII-2002	4-II-2003				
A.F. LLODIO	SI	SI	19-XII-2002	4-II-2003				
A.F. BEASAIN – ZUMARRAGA (GOIERRI)	SI	SI	14-XI-2002	14-I-2003				
A.F. DONOSTIA-SAN SEBASTIAN	SI - (NOV-2002)							
A.F. EIBAR (BAJO DEBA)	SI	SI	14-XI-2002	14-I-2003				
A.F. MONDRAGON – BERGARA	SI	SI	14-XI-2002	14-I-2003				
A.F. TOLOSA (TOLOSALDEA)	SI - (1995)							
A.F. ZARAUZ – AZPEITIA (UROLA COSTA)	SI	SI	14-XI-2002	14-I-2003				
BILBAO METROPOLITANO	SI	SI	En proceso					
A.F. BALMASEDA – ZALLA	SI - (1999)							
A.F. DURANGO	SI - (2002)							
A.F. GERNIKA – MARKINA	SI - (2002)							
A.F. IGORRE	SI - (2002)							
A.F. MUNGIA	SI - (1999)							

**2.2.- Los Planes Territoriales Sectoriales.**

Cabe iniciar este punto señalando que la política de ordenación del territorio llevada a cabo a través de los Planes Territoriales Sectoriales está siendo muy fecunda, a tenor de los Planes aprobados y de los Planes en tramitación, aunque posee la debilidad de estar ordenando algunas materias que pudieran resultar en algunos casos más correctamente ordenadas desde el Plan Territorial Parcial.

**CUADRO DE TRAMITACIÓN DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL SECTORIAL**

**I.- PLANEAMIENTO TERRITORIAL SECTORIAL APROBADO DEFINITIVAMENTE**

**A) PROMOCIÓN GOBIERNO VASCO**

DENOMINACIÓN	PROMOCIÓN	APROBACIÓN DEFINITIVA
PTS de Ordenación de márgenes de ríos y arroyos de la C.A.P.V. Vertiente Cantábrica	Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente	Decreto 415/98, de 22 de diciembre
PTS de Ordenación de márgenes de ríos y arroyos de la C.A.P.V. Vertiente Mediterránea	Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente	Decreto 455/99, de 28 de diciembre
PTS de la Red Ferroviaria de la CAPV	Departamento de Transportes y Obras Públicas	Decreto 41/01, de 27 de febrero
PTS de la Energía Eólica	Departamento de Industria Comercio y Turismo	Decreto 104/02 de 14 de mayo

**B) PROMOCIÓN DIPUTACIONES FORALES**

DENOMINACIÓN	APROBACIÓN DEFINITIVA
Plan Integral de Carreteras de Álava	Norma Foral 30/98, de 23 de Noviembre
PTS de Carreteras de Bizkaia	Norma Foral 8/99, de 15 de abril

**CUADRO DE TRAMITACIÓN DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL SECTORIAL**

**II.- PLANEAMIENTO TERRITORIAL SECTORIAL EN TRAMITACIÓN**

**A) PROMOCIÓN GOBIERNO VASCO**

DENOMINACIÓN	PROMOCIÓN	TRAMITACIÓN
PTS de Zonas Húmedas	Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	Aprobado inicialmente (23-abril-2001) y abierto periodo audiencia
PTS de Patrimonio Cultural	Departamento de Cultura	Aprobado inicialmente (6-julio-2001)
PTS de Creación Pública de Suelo de AAEE y de Equipamiento Comerciales	Dpto. de Agricultura, Industria y Comercio, y Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente	En redacción documento de aprobación inicial
PTS de Protección y Ordenación del Litoral	Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	Informado Avance COTPV (10-julio-2001)
PTS Agroforestal y de Medio Natural	Dpto. de Agricultura, Industria y Comercio	Redactado Avance, audiencia (18-sep-2001)
PTS Promoción Pública de Vivienda	Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales, Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	Redactado Avance
PTS de puertos deportivos y de instalaciones náutico-recreativas	Departamento de Transportes y Obras Públicas	Redactado Preavance

**B) PROMOCIÓN DIPUTACIONES FORALES**



DENOMINACIÓN	TRAMITACIÓN
PTS de Carreteras de Gipuzkoa	Aprobado inicialmente

El Plan Territorial Sectorial o figura utilizada por las administraciones para el desarrollo de sus competencias se ha aplicado en planes encuadrables en tres grupos:

1.- Planes Territoriales Sectoriales para ejecución de políticas de suelo:

Destaca la aportación metodológica que contiene el Plan Territorial Sectorial de ordenación de suelo para Actividades Económicas, que se presenta como herramienta para marcar pautas para la ordenación territorial del suelo para actividades económicas: Por un lado, para los municipios de cara a la redacción de sus planes urbanísticos, por otro, aportando criterios territoriales a las administraciones promotoras de suelo para actividades económicas.

2.- Planes Territoriales para el desarrollo de Infraestructuras:

Es importante la labor realizada desde las administraciones sectoriales redactando Planes Territoriales con una voluntad de insertar su actividad dentro de una óptica integral de ordenación del territorio.

Son de destacar los Planes Territoriales Sectoriales de Carreteras y el de la Red Ferroviaria. En estos casos, el Planeamiento Territorial Sectorial sobrepasa el campo funcional de las infraestructuras para adentrarse en aspectos claros de ordenación territorial, expresando los aspectos de tipo territorial, medioambiental, urbanístico, etc.

En concreto se han aprobado definitivamente los citados Planes Territoriales Sectoriales según las siguientes disposiciones:

- Decreto 41/2001, de 27 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco. (BOPV de 9 de abril de 2001, corrección de errores 30 de mayo de 2002).
- Decreto 104/2002 de 14 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Energía Eólica de la Comunidad Autónoma del País Vasco. (BOPV de de de 2001).
- Norma Foral 30/1998, de 23 de noviembre, de aprobación definitiva del Plan Integral de Carreteras de Alava (BOTH A de 4 de Diciembre de 1998).

- Norma Foral 8/1998, de 15 de abril, de aprobación definitiva del Plan de Carreteras de Bizkaia (BOB de 19 de Mayo de 1998).

Sobre estos Planes cabe reseñar el entronque que tienen con las Directrices en la medida de que éstas están realizando el papel de marco de referencia para las políticas sectoriales.

### 3.- Planes Territoriales de tipo Medioambiental

En la Comunidad Autónoma se han sucedido en los últimos años diversos intentos de redactar documentos de ordenación de áreas medioambientalmente singulares. Son reseñables:

- El tratamiento especial que ha tenido el área de Urdaibai, protegida a partir de la Ley 5/1989, de protección de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.
- La declaración de Espacios Naturales Protegidos llevada a cabo a partir de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco y en la que bajo la forma de Planes de Ordenación de Recursos Naturales se han protegido y ordenado amplios territorios a través de su declaración como Parques Naturales, Biotopos Protegidos, etc.
- En cuanto a los Planes Territoriales Sectoriales son importantes las experiencias del Plan Territorial Sectorial de ordenación de márgenes de los ríos y arroyos, del de Zonas Húmedas y del de protección y ordenación del Litoral. En este sentido, destacan el Plan Territorial Sectorial de Ríos aprobado definitivamente para su Vertiente Cantábrica el 22 de diciembre de 1998 (Decreto 415/98) y el 28 de diciembre de 1999 (Decreto 455/99).



#### **4.- CONCLUSIONES**

Transcurridos 5 años desde la aprobación de las Directrices podemos, a la vista de lo señalado, desplegar las siguientes conclusiones:

- 1.- Las Directrices han supuesto la reapertura del campo disciplinar de la ordenación del territorio.

Han abierto el campo del Planeamiento Territorial Parcial, plano de trabajo en el que han de abordarse gran parte de los cuestiones de planificación física existentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- 2.- El debate disciplinar suscitado en la tramitación ha generado un poso cultural que ha hecho, entre otros que los Ayuntamientos hayan comenzado a establecer contactos entre sí en clave comarcal de Planeamiento Territorial Parcial.
- 3.- Los departamentos sectoriales están procediendo a desarrollar sus políticas sectoriales utilizando las D.O.T.
- 4.- Finalmente, cabe señalar que las Directrices están ejerciendo correctamente el papel de marco de referencia para los restantes planes territoriales o urbanísticos y en definitiva para el planteamiento de las nuevas actuaciones, definido en la Ley 4/90 de Ordenación del Territorio del País Vasco.