

Los desequilibrios territoriales y la organización político-administrativa de Europa y España: Las políticas de ordenación territorial en Europa y España



INTRODUCCIÓN A LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL (PEOT).

La Política de Ordenación Territorial son un conjunto de normas usadas por los diversos gobiernos para influir y conseguir un desarrollo económico, social, territorial y político armónico. El objetivo es poder ofrecer a todos los habitantes las mismas oportunidades en sus oportunidades y posibilidades de desarrollo.

Las tendencias de desarrollo económico, social y territorial de la Unión Europea a largo plazo serán influenciadas notablemente por tres factores:

- las consecuencias de la gradual integración económica de Europa, junto con una cooperación política más intensa entre los Estados miembros y con otras partes interesadas;
- el papel creciente de las autoridades regionales y locales, y sus funciones en la ordenación del territorio;
- la ampliación de la Unión, así como el desarrollo de las relaciones con sus vecinos.

Estos tres fenómenos deben considerarse en el contexto más amplio de la globalización de la economía y de los cambios tecnológicos sustanciales que la acompañan, y a la luz de las principales tendencias demográficas, económicas y ambientales que caracterizan el desarrollo de la Unión.

Fig. 5: Triángulo de objetivos: desarrollo equilibrado y sostenible del territorio



Fuente: ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE. Documento PDF publicado en web por la UE.

Imagen 1. Objetivos de la PEOT

Fines básicos

La PEOT persigue, siguiendo las líneas de actuación marcadas en la reunión informal de Leipzig (1994), tres fines fundamentales:

- La cohesión social.
- El desarrollo sostenible.
- La competitividad equilibrada del territorio europeo o desarrollo económico.

Estos tres fines son de naturaleza diferente, y tienen diferentes significados políticos. En particular, la cohesión económica y social es un pilar central del Tratado de la Unión y la tarea principal de varias políticas comunitarias. El enfoque territorial no solo confirma su absoluta necesidad, sino que incluso debe verse como un medio de reforzar su progreso.

Lo nuevo es que estos tres fines se persiguen de forma combinada, prestando asimismo atención a la forma en que interaccionan. Cada uno pone un énfasis particular en uno de ellos:

cohesión/equilibrio, desarrollo sostenible/protección, y competitividad territorial/desarrollo.

Razón de ser de la PEOT

Regiones, ciudades y territorios compiten por atraer actividades económicas, empleo, infraestructuras, etc; este proceso es una de las fuerzas principales que dirigen el desarrollo territorial. Sin embargo, no todos los territorios de Europa están implicados en este proceso competitivo sobre bases iguales (por ejemplo en España las PEOT son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas), por ello para promover el desarrollo armonioso y equilibrado de Europa debe mantenerse una visión y actuación global.

En algún caso, se deberá utilizar la cooperación para incrementar la capacidad de competencia de territorios desfavorecidos, mientras en otros la cooperación tratará de limitar los efectos negativos de una competencia exacerbada. En ambas situaciones el enfoque territorial busca un mejor equilibrio entre competencia y cooperación, de forma que la totalidad del territorio europeo pueda alcanzar el nivel de competitividad óptimo.



Autoevaluación

¿Qué factores influyen en las tendencias de desarrollo económico, social y territorial de la Unión Europea?

1. Concepto de ordenación territorial y las políticas de desarrollo espacial



LAS POLÍTICAS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL.

La definición nos la dio la Comisión Europea: *"La ordenación territorial se refiere a los métodos usados desde hace años por el sector público para influir en la futura distribución de las actividades en el espacio. Se sobreentiende que con la voluntad de crear y compaginar las demandas de desarrollo con las necesidades de protección del medio ambiente, y para conseguir objetivos sociales y económicos. La ordenación territorial comprende medidas para coordinar los impactos territoriales de otras políticas del sector, para alcanzar una distribución más uniforme del desarrollo económico de las regiones, y para regular la conversión de la tierra y los usos de la propiedad"* (Comisión Europea, 1997. Compendio de los Sistemas de Ordenación Territorial Europeos).

Es decir, las políticas de desarrollo espacial tienen por objeto garantizar un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión de acuerdo con los objetivos fundamentales de la política comunitaria, es decir: la cohesión económica y social, una competitividad económica basada en el conocimiento y conforme a los principios de desarrollo sostenible y la conservación de la diversidad de los recursos naturales y culturales.



Para saber más

Para iniciarte en la Política territorial Europea, también llamada ETE (Estrategia Territorial Europea), te proponemos la lectura, lenta y pausada, de este breve artículo realizado por Julián Mora y Manuel Pimienta, publicado en *Norba. Revista de Historia*.

[La Estrategia Territorial Europea \(ETE\)...](#)

2. La política europea de ordenación territorial



La Política Europea de Ordenación Territorial (PEOT).

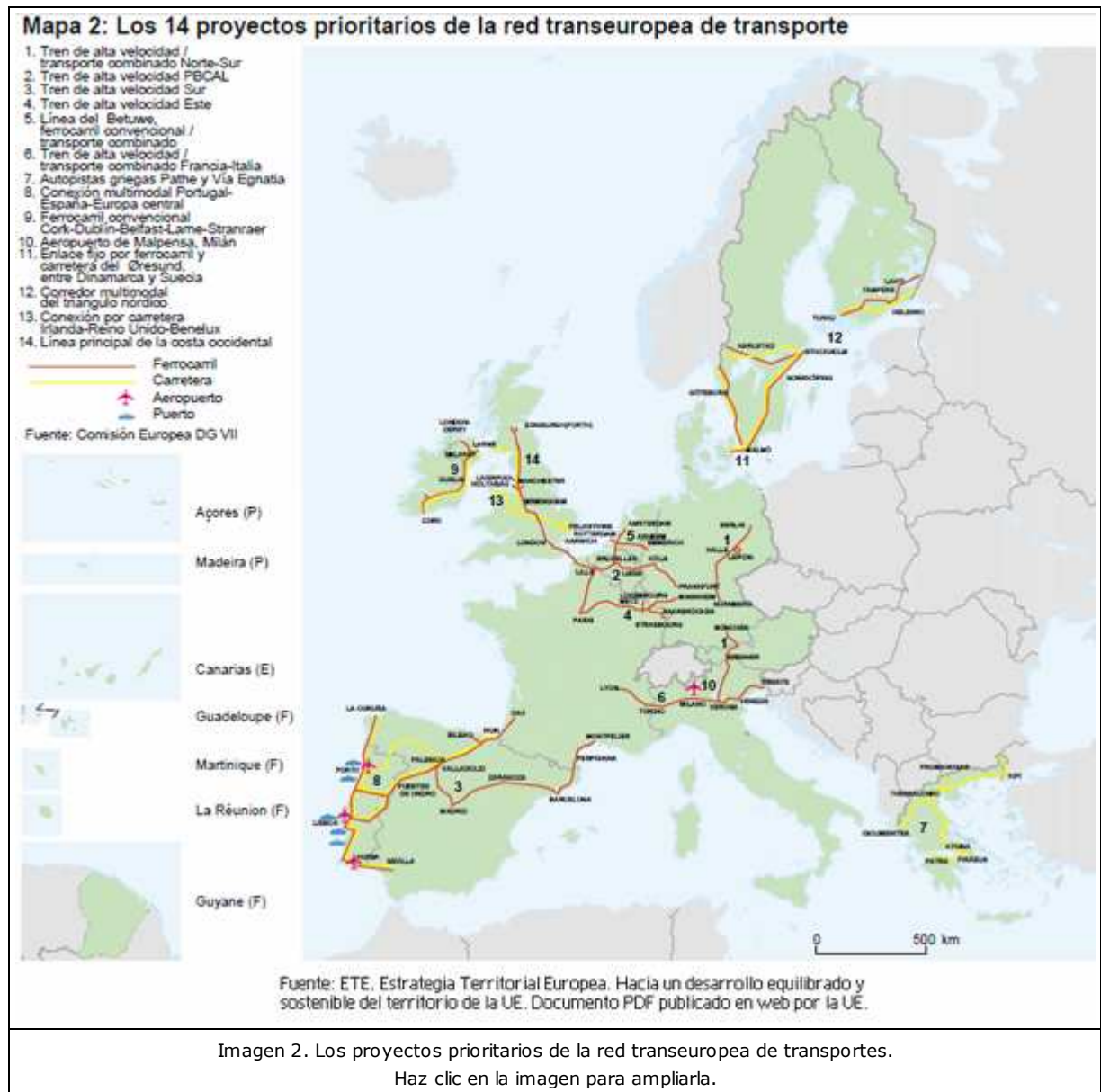
La PEOT europea, también conocida como Estrategia Territorial Europea (ETE) tiene por objeto garantizar un crecimiento y desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea. Parte del supuesto de que el crecimiento económico y la convergencia de indicadores económicos no bastan para lograr los objetivos de cohesión económica y social entre los europeos, y más teniendo en cuenta las diferencias sociales y económicas de los últimos 10 países incorporados a la UE, por ello se hace necesaria una intervención en la ordenación territorial y corregir, en lo posible, las disparidades existentes entre los distintos territorios.

Principios de las políticas de ordenación territorial comunitarias.

Se parte de cuatro principios:

1. **Principio de cohesión:** busca equilibrar las disparidades que se crean constantemente debido al crecimiento, ayudar a las regiones con un menor crecimiento a desarrollarse más rápidamente y alcanzar la tasa general de crecimiento de la Unión. Pero esto no significa compensar a las regiones que salen perjudicadas por el libre comercio, sino posibilitar su desarrollo económico para fomentar el comercio y el crecimiento en la Unión.
2. **Principio de competitividad equilibrada** entre regiones como fuente de desarrollo y progreso.
3. **Principio de sostenibilidad ambiental y social:** señala la necesidad de modificar ciertas implicaciones territoriales del crecimiento económico que lo hacen no sostenible. Hay que evitar las excesivas concentraciones industriales, urbanas y el aumento de la segregación social, o el deterioro medioambiental, que restan atractivo, retraen las inversiones y comprometen el futuro de ciudades y territorios.
4. **Principio de subsidiariedad:** afirma que la gestión debe aproximarse todo lo posible al ciudadano. El proceso de integración europeo está yendo acompañado de un proceso de descentralización en la toma de decisiones, que mejora su eficacia y hace que sean mejor recibidas por las poblaciones afectadas. Las autoridades locales y regionales, cercanos a sus ciudadanos, están teniendo una importancia fundamental en la adopción de decisiones y en su puesta en práctica.

¿Cómo actúa la PEOT?



La PEOT no es preceptiva para los estados miembros, pero:

1. Pretende ayudar a coordinar las políticas nacionales de ordenación del territorio.
2. Orienta el conjunto de políticas europeas sectoriales (fundamentalmente las de infraestructuras, innovación, empleo y medio ambiente) y, a través de ellas, incide en el desarrollo territorial de los diferentes estados miembros.
3. Reúne su información a través del Observatorio en red de ordenación del territorio (ORATE o, en inglés ESPON) para:

- Asignar criterios de ordenación territorial a las diferentes políticas sectoriales europeas
- Conocer el impacto territorial de las políticas europeas y nacionales
- Poder disponer de una clasificación objetiva y "oficial" de las regiones y ciudades europeas en base a una jerarquía única elaborada en base a siete indicadores territoriales: posición geográfica y la accesibilidad, integración regional, situación económica (en la región), patrimonio natural, patrimonio cultural, presión del uso de la tierra e integración social.

Fruto de estas investigaciones surgieron iniciativas como la que representa el mapa adjunto, en ella se planteó el estudio y realización de 14 proyectos prioritarios para poder unir los distintos países europeos con líneas ferroviarias de alta velocidad, carreteras de alta densidad de circulación, autopistas y autovías, y, entre otros, una red de aeropuertos lanzadera que permitieran conectar en breve tiempo todas las ciudades europeas.

Objetivos de la PEOT

La PEOT, para conseguir acabar con las desigualdades y alcanzar la cohesión de todos sus territorios, parte del hecho de que los sistemas urbanos y las ciudades son elementos clave para el impulso de la competitividad, el desarrollo económico y las políticas de cohesión (causas ver después). Por eso se plantea como objetivos:

- Establecer un sistema urbano policéntrico y equilibrado. El desarrollo de una estructura urbana relativamente descentralizada aumentaría el potencial de todas las regiones europeas y, por lo mismo, contribuiría a reducir las disparidades regionales.
- Promover sistemas de transportes y comunicaciones integrados que favorezcan el acceso a las infraestructuras y al conocimiento en todo el territorio de la Unión de una forma homogénea y equitativa.
- Conservar y valorizar del entorno natural y el patrimonio cultural.

Aunque por sí solas no pueden lograr los objetivos de la cohesión económica y social, las infraestructuras de transportes y telecomunicación desempeñan un importante papel en la consecución de tales objetivos. Permiten las interconexiones entre los territorios y, especialmente, entre zonas centrales y periféricas y centros urbanos y su entorno circundante.

La extensión futura de las redes transeuropeas debería ajustarse al concepto de desarrollo policéntrico. Conviene garantizar prioritariamente los servicios de comunicación de las zonas económicas de integración mundial y prestar una gran atención a las regiones con desventajas geográficas y a las conexiones secundarias internas. Además todas las regiones deben poder beneficiarse de un acceso equilibrado a los nudos intercontinentales (puertos y aeropuertos).

El aumento actual del tráfico de personas y mercancías amenaza cada vez más el medio ambiente y la eficacia de los sistemas de transporte. Mediante una política apropiada de desarrollo territorial (transporte público urbano, intermodalidad de los sistemas, etc.), pueden afrontarse de manera integrada las presiones sobre el medio ambiente debidas a la mayor movilidad, a la congestión del tráfico y a la utilización del suelo.

Instrumentos de la PEOT.

Los instrumentos financieros para poder llevar a cabo estas políticas son:

- Dos fondos estructurales: FEDER y FSE.
- El Fondo de Cohesión
- FEADER: resultado de fusionar el FEOGA e IFOP
- El Fondo Europeo de Pesca (FEP)

Las políticas sectoriales que más invierten en las áreas menos favorecidas y que tienen un claro impacto territorial son las siguientes:

- **La Política Agrícola Común:** En principio el objetivo prioritario de la PAC fue un aumento de productividad. Actualmente, la ampliación de la Unión Europea y la evolución del comercio mundial marcan las actuaciones, que se basan, fundamentalmente en conseguir una renta equilibrada en los agricultores y una producción diversificada y de calidad que pueda competir en los mercados internacionales. Todos estos factores hacen necesario mejorar la coordinación de las diferentes políticas de desarrollo rural.
- **Las redes transeuropeas (RTE):** La UE participa en la creación de redes transeuropeas en los ámbitos del transporte, las telecomunicaciones y el suministro de energía. Estas redes contribuyen a la realización del mercado interior y al fortalecimiento de la cohesión económica y social mejorando los vínculos entre zonas centrales y zonas insulares, enclavadas o periféricas. Las redes de transporte representan el 80% del presupuesto comunitario dedicado a las RTE. El objetivo es la creación de un sistema eficaz y duradero respetuoso del medio ambiente: la descongestión de la red de carreteras por la creación de ferrocarriles de alta velocidad y la promoción de las vías navegables, así como la mejora del transporte público y la promoción de la bicicleta como medio de transporte urbano. A través del trabajo a domicilio o de la formación a distancia, las redes de telecomunicaciones contribuyen a superar las desventajas geográficas.
- **La política medioambiental:** Auspiciada por el Tratado de Amsterdam propone que el desarrollo europeo se planifique basado en el respeto al medioambiente. Para conseguirlo propone que antes de la ejecución de grandes proyectos de inversiones deberán realizarse los correspondientes estudios de impacto ambiental.
- **Investigación, tecnología y desarrollo (IDT):** La política comunitaria de IDT favorece la cooperación entre las empresas, los centros de investigación y las universidades. La elección de los proyectos no está sujeta a criterios de carácter regional. Siempre que sepan valorizar sus recursos territoriales específicos, incluso las regiones menos prósperas de la Unión pueden atraer las inversiones en este sector.



Autoevaluación

¿Cuáles son los principios básicos de las políticas de ordenación territorial?



Autoevaluación

Di si es verdadera o falsa la siguiente afirmación.

La PEOT, para conseguir acabar con las desigualdades y alcanzar la cohesión de todos sus territorios se plantea los siguientes objetivos:

- Pretender ayudar a coordinar las políticas nacionales de ordenación del territorio.
- Orientar el conjunto de políticas europeas sectoriales (fundamentalmente las de infraestructuras, innovación, empleo y medio ambiente) y, a través de ellas, incide en el desarrollo territorial de los diferentes estados miembros.
- Reunir información a través del Observatorio en red de ordenación del territorio (ORATE)

Verdadero ☐ Falso ☐

3. Las políticas de ordenación territorial en España



Las políticas de ordenación territorial en España.

En España la Política de Ordenación Territorial es competencia de las Comunidades Autónomas, por ello es muy difícil diseñar un plan común o integral para intentar solucionar los problemas de cohesión y desequilibrios territoriales. Es decir, cada Comunidad parece ir por libre.

La legislación autonómica concibe los planes de ordenación del territorio como un nivel superior al de urbanismo, ya que en España el ámbito es supramunicipal, de ahí que se distinguen tres tipos de planes:

- ▶ los que abarcan toda la Comunidad,
- ▶ los que se centran en una parte,
- ▶ los que buscan objetivos especiales.

En todo caso la Administración regional se reserva su tramitación y aprobación, sin perjuicio de la potestad de otras administraciones y de los particulares para promoverlos.

El primer tipo lo forman los planes de ámbito regional, definidos como instrumentos de orientación de la política territorial, para la que han de señalar objetivos y estrategias, y a partir de ellos, criterios para la implantación de usos y actividades en el territorio y orientaciones para la planificación sectorial y local. Estos planes se denominan, genéricamente, de tres maneras distintas: Directrices de Ordenación del Territorio, Directrices Generales o Plan de Ordenación del Territorio.

En el segundo escalón, los planes subregionales han de definir el modelo territorial de áreas geográficas de características homogéneas o que comparten determinados problemas, mediante la consideración integrada de sus recursos naturales, infraestructuras y equipamientos.

El tercer y último nivel es de naturaleza heterogénea y de configuración variable según la Comunidad. Fueron pioneros los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal de la legislación navarra. Similar contenido tienen los Proyectos de Singular Interés de Castilla La Mancha o las Supramunicipalidades de Aragón. Con pequeñas, pero importantes variantes, todos estos planes se definen como instrumentos de intervención directa o puntual en la ordenación del territorio regional.

Por último, podemos decir que todas las Comunidades han aprobado legislación sobre ordenación del territorio, son pocas, Cataluña, País Vasco, Aragón y Baleares, quienes las han aplicado, debido, como hemos comentado al principio del capítulo, a las dificultades de la puesta en práctica.



Autoevaluación

Dentro de la política de ordenación territorial española ¿Qué son los planes de ámbito regional?



Autoevaluación

Los planes de ámbito regional afectan a toda una Comunidad. ¿Son concebidos por el Estado y aplicados en las Comunidades Autónomas?

Verdadero ☐ Falso ☐