

Modelos de Ordenación del Territorio en Europa: Francia, Alemania y Reino Unido

The Spatial Planning Models in Europe: France, Germany and United Kingdom

Eguzki Urteaga*

INTRODUCCIÓN

Las administraciones públicas ordenan el territorio por dos razones esenciales: por una parte, porque, con la reducción de los costes de transporte, la localización de las empresas se determina más libremente, lo que crea desequilibrios económicos, y, por otra parte, porque el desarrollo urbano provoca fuertes concentraciones de individuos que comprometen la cohesión social. Así, la ordenación se beneficia de una fuerte legitimidad, a pesar de poner en juego intereses conflictivos. Por ejemplo, la importancia concedida al peritaje económico se enfrenta de forma frecuente al auge de los valores medioambientales. Las decisiones tomadas influyen directamente en la vida diaria de las personas, que se trate de la construcción de una autopista o del cierre de un centro educativo. Los retos y las agendas varían según el hecho de que la decisión sea tomada por el Estado o por una administración pública más próxima al ciudadano, de modo que, en materia de ordenación del territorio, el nivel en el que se ejercen las competencias revista una importancia estratégica.

La ordenación del territorio muestra así su verdadera naturaleza: es política y no puramente instrumental. Expresa una visión del mundo en la cual la

* Departamento de Sociología 1, Universidad del País Vasco. Vitoria, España (e-mail: eguzki.urteaga@ehu.es).

reducción de las diferencias de desarrollo económico solo representa una faceta. Teniendo en cuenta esta evolución, tanto la legislación francesa de los años 1990 como la Constitución alemana actual, sitúan al individuo en el centro del dispositivo, fijándose como objetivo: «asegurar a cada ciudadano la igualdad de oportunidades sobre el conjunto del territorio y crear las condiciones de un acceso igualitario al saber». La preocupación por promover un desarrollo equilibrado del territorio se expresa en Francia, en Alemania (Marcou, Kistenmacher y Clev, 1994) y en Reino Unido, a pesar de que se traduzca en políticas nacionales distintas en razón de la diversidad de las historias nacionales, de las organizaciones político-administrativas y de las culturas políticas. No en vano, la construcción europea favorece el proceso de convergencia de los modelos nacionales (Buzelay y Hannequart, 1994).

FRANCIA: EL MODELO ECONÓMICO

En Francia, la ordenación del territorio se inspira inicialmente en una racionalidad económica que aspira a determinar científicamente las condiciones de utilización óptima del espacio nacional. Ese enfoque ha resultado ser pertinente durante la fase de expansión rápida posterior a la Segunda Guerra mundial. Hasta 1974, beneficiándose de un aumento constante de su PIB, el gobierno ha podido repartir los excedentes para financiar grandes programas de infraestructuras sobre el conjunto del territorio. Desde entonces, la escasez de recursos y el deterioro de la situación económica han obligado las administraciones públicas a modificar su problemática de acción. Han reducido el número de intervenciones para conceder los recursos en función de las necesidades determinadas por situaciones concretas, es decir sobre la base de programas precisos, a menudo propuestos por cargos electos locales (Laborie y otros, 1985).

La ordenación del territorio es una competencia que ha dependido durante un largo periodo del poder discrecional del Estado. Ningún texto jurídico fija las grandes orientaciones de la ocupación del suelo, de modo que dependa de la iniciativa gubernamental. Durante un largo periodo, las decisiones han sido tomadas en función de la coyuntura, en el marco de los comités interministeriales para la ordenación del territorio (CIAT), y según los proyectos de cambios estructurales a través de la planificación. A partir de 1963, estas decisiones han sido preparadas por la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

El monopolio del centro

Hasta 1982, la organización territorial francesa se basa en dos principios: la igualdad y la unidad. Se caracteriza por la división en departamentos, que constituyen las circunscripciones básicas para la intervención de las administraciones centrales, y por la instauración del prefecto (delegado del gobierno) que representa el gobierno.

La unidad del poder de decisión. El esquema de la organización político-administrativa francesa ha variado poco a lo largo de los últimos siglos: el gobierno central, a pesar de cerrar los ojos sobre la diversidad de las prácticas, aparece como el lugar en el que se concentra la autoridad coordinadora y a partir del cual emergen las principales decisiones políticas. Francia dispone de una administración central en la cual el 95% de los funcionarios ejercen sus actividades en el marco de los servicios externos, teniendo en cuenta que la circunscripción privilegiada es el departamento. En el nivel departamental, el prefecto integra la oferta de servicios públicos nacionales y dispone de una relativa autonomía que le permite defender los intereses del territorio en el cual ejerce sus competencias. La organización del espacio consagra la sobreposición de las circunscripciones administrativa y política. El departamento es un verdadero instrumento de gestión administrativa y constituye la sede de la mayoría de los servicios externos de las administraciones centrales.

El prefecto se encuentra en el centro del dispositivo administrativo. El modelo clásico de la administración territorial es el siguiente: el prefecto, responsable de la aplicación del presupuesto departamental, interviene a menudo ante las administraciones centrales para defender los intereses del territorio del que es responsable. El poder se estructura a su alrededor (Grémion, 1976). En cada circunscripción, su función consiste en unificar las intervenciones estatales para asegurar su adaptación a la coyuntura específica del lugar, siempre y cuando garantice el respeto del interés general. Por lo tanto, la institución prefectoral asegura la cohesión de la acción gubernamental sobre el territorio nacional. En 1964, con las primeras verdaderas acciones de ordenación del territorio, aparece la modificación de la función prefectoral. Efectivamente, para acompañar el desarrollo económico del país, el gobierno decide modernizar el aparato de Estado. Con ese objetivo, crea una nueva circunscripción administrativa, la región, cuyas dimensiones parecen adaptarse mejor que las de los departamentos a la elaboración e implementación de políticas públicas que exigen importantes infraestructuras. A la cabeza de esta nueva circunscripción se halla el prefecto de región que se encarga de movilizar a los actores profesionales gracias a un dispositivo administrativo de participación.

Las reformas emprendidas desde 1982. A lo largo de los años 1980, la transformación institucional se encuentra en el centro de la política gubernamental de ordenación del territorio. Ministro del Interior entre 1981 y 1984, Gaston Defferre tiene la íntima convicción, forjada a lo largo de su dilatada experiencia como cargo electo de Marsella, que la modernización del Estado pasa por la descentralización. Su política parte de una constatación: en Francia, el gobierno ha privilegiado sistemáticamente la coherencia del espacio nacional, es decir la iniciativa del centro, a la autonomía de las administraciones locales. Ese método muestra sus límites puesto que no consigue movilizar a los actores locales cuya participación es necesaria para el desarrollo socioeconómico. En ese sentido, conviene actuar sobre el segundo elemento del sistema, modificando la relación de autoridad entre el centro y la periferia. Esta política se corresponde con el proyecto socialista de 1980 según el cual «solamente el desarrollo de una administración regional poderosa y democrática puede arrancar al Estado central el control de toda una serie de decisiones públicas, tales como las funciones de dirección económica, física, administrativa y jurídica que no pueden estar descentralizadas únicamente en los niveles departamental y municipal» (Parti socialiste, 1980).

La ley del 2 de marzo de 1982, conocida como ley Defferre, es decisiva porque modifica la estructura de autoridad relativa a las iniciativas en materia de ordenación del territorio. La reforma consagra la creación de administraciones territoriales de pleno ejercicio en los escalones departamental y regional. Desde entonces, las redes de poder convergen hacia los presidentes electos de las asambleas y no hacia los prefectos. Sin embargo, la ley conserva los antiguos perímetros así como el principio de la coincidencia entre sus fronteras y las de la organización administrativa del Estado. Por lo tanto, el criterio demográfico no es tomado en consideración porque habría conducido a modificar los límites de las unidades territoriales. La reforma conoce un éxito incuestionable: las administraciones locales adquieren una real autonomía. Si los cambios acontecidos a escala municipal son de poca importancia, son considerables para los departamentos y las regiones. A partir de 1986, fecha de la primera elección regional, todas las administraciones locales se benefician de la legitimidad que confiere la elección al sufragio universal directo.

Así, el entorno político se transforma desde el inicio de la década de los 1980 porque el gobierno central pierde el monopolio de la intervención pública (Sadran, 1992). Para adaptar su acción al contexto marcado por la autoridad adquirida por la Unión Europea y las administraciones descentralizadas, el ministro del Interior y de la Ordenación del Territorio, Charles Pasqua,

lanza una consulta nacional en 1993. Esta consulta cambia la naturaleza de los debates. No se trata solamente de elegir el método óptimo para iniciar el desarrollo de cada región, sino de poner en marcha una política «constitucional» de acompañamiento de las reformas estatales. Desde entonces, el objetivo de la acción pública es crear los incentivos necesarios para asegurar la movilización a favor del desarrollo territorial. Concebido durante un largo periodo como un componente de la política económica, incluso de la política social, la ordenación del territorio se transforma progresivamente, tomando en cuenta todos los aspectos de las relaciones que mantienen el ciudadano con el territorio al que pertenece.

Por lo cual, la valorización del paisaje y la conservación del patrimonio ecológico están integrados en los objetivos así como el equipamiento en materia de infraestructuras y los servicios de proximidad. La ley que resulta de ese debate fija «un marco general que asegura la coherencia de la acción pública así como la movilización de todos los actores del desarrollo económico, social y cultural» (DATAR, 1993). Los prefectos de región «tienen la responsabilidad de organizar y de coordinar la concertación con los Consejos regionales». Se pone el énfasis en las interacciones entre el Estado central y las regiones. El objetivo es garantizar la unidad del país por mediación de un prefecto fortalecido, de manera a equilibrar la demanda, necesariamente heterogénea, expresada por las instituciones locales. La hipótesis sobre la cual se basa la acción pública es, por lo tanto, la de un interés general defendido por el prefecto ante el interés particular representado por los cargos electos locales. Según esta lógica, para restablecer la solidaridad nacional y la igualdad de oportunidades, conviene reafirmar la presencia del Estado en el escalón local. Se trata de «desconcentrar alrededor del prefecto de región, los servicios de planificación, de ordenación del territorio y de acción económica» (DATAR, 1994).

Ese debate desemboca en la ley del 4 de febrero de 1995 que define la acción pública cuyo efecto consiste en «corregir las desigualdades de condiciones de vida de los ciudadanos vinculados a la situación geográfica y a sus consecuencias en materia demográfica, económica y de empleo. Pretende compensar las deficiencias territoriales». En esta perspectiva, la política de ordenación del territorio se modifica y tiende a convertirse en un mecanismo de coordinación: «las políticas de desarrollo económico, social, cultural, deportivo, educativo, formativo, de protección del medio ambiente, de empleo y de mejora de la calidad de vida contribuyen a la realización de sus objetivos».

La polarización del espacio

A partir de 1963, la acción pública se construye según una triple dinámica que tiende a reproducir el sistema en sus características esenciales.

En el primer eje de intervención, se privilegia la estrategia de los grandes proyectos. El impulso dado por el centro resulta de la tradición colbertista de un Estado promotor del desarrollo económico. La ordenación del territorio se ha edificado sobre la idea, proveniente de los trabajos de François Perroux (1993), que, para combatir los efectos negativos de la concentración de las actividades en ciertas zonas del territorio, conviene crear otros polos para reorientar los flujos económicos hacia arriba, si es posible con el apoyo de las administraciones locales interesadas. Así se deciden una serie de operaciones de gran envergadura como la de Dunkerque (una ciudad devastada durante la Segunda Guerra mundial que se convierte en el primer exportador mundial de hierro) o de Nantes-Saint-Nazaire donde se crea un importante centro petroquímico y de astilleros.

En el segundo eje, el voluntarismo racionalizador del Estado central, para hacer frente a la dispersión de los recursos y de las competencias, imagina fórmulas de restructuración municipal o favorece una mejor gestión de las grandes aglomeraciones. Los resultados decepcionantes de este método de trabajo muestran hasta qué punto, para conseguir una dinámica, el centro debe contar sobre el apoyo de los responsables locales. En 1976, el informe Guichard (1976) subraya que existen todavía 32.405 municipios con menos de 2.000 habitantes.

En el tercer eje, la creación de los polos secundarios traduce la perpetuación de un modo de razonamiento que privilegia la relación centro-periferia. El impulso viene de París, eventualmente relevado por un intermediario regional o local. A este propósito se puede citar la política de las «metrópolis de equilibrio» que, a partir de 1963, debían contrarrestar la influencia de París, ofreciendo a la población de la región concernida los servicios que buscaba en la capital hasta entonces. La política de las metrópolis de equilibrio concierne a las siguientes ciudades: Lille, Nancy-Metz, Estrasburgo, Lyon, Marsella, Toulouse, Burdeos y Nantes.

Además, a lo largo de los años 1950, la Comisaría general del Plan pone en marcha programas de reconstrucción. El punto de vista territorial solo se integra entonces en la reflexión de manera marginal y relativamente teórica, porque la lógica dominante es macroeconómica y sectorial, utilizando el país como circunscripción única. La idea de una necesaria articulación entre la planificación global y las iniciativas regionales solo emerge a partir del inicio de los años 1960.

ALEMANIA: EL MODELO FEDERAL

En Alemania, del Oeste sobre todo, la ordenación del territorio se caracteriza por su desarrollo bajo la iniciativa de actores locales, en reacción a la urbanización descontrolada. Por lo cual, la acción está fundada, en su origen, en una verdadera demanda social que tiene como objeto el control del entorno en el que viven las personas. La intervención se inspira de las investigaciones de Walter Christaller (1933) que consideran la región como el buen nivel de análisis. Considera que la disposición de las relaciones entre los individuos influye sobre el desarrollo socioeconómico. Este razonamiento se generaliza sin demasiada dificultad en un país cuya organización territorial se caracteriza por la dispersión. El Estado es federal, lo que implica que las regiones o *Länder* disponen de amplias competencias. La estructura urbana no privilegia ninguna ciudad, de modo que Hamburgo o Múnich tienen una importancia política y económica comparable a la de Bonn, capital de la RFA desde el final de la Segunda Guerra mundial y hasta la reunificación del país.

Jurídicamente, la política de ordenación del territorio encuentra sus raíces en la obligación constitucional hecha a los gobiernos de garantizar «la homogeneidad de las condiciones de vida». Hasta 1990, esta responsabilidad es de naturaleza similar a la que se impone a los demás países industrializados: las administraciones públicas deben intentar reducir las disparidades entre los *Länder* del Norte, que se enfrentan a las reestructuraciones industriales, y los del Sur, cuyo desarrollo se adapta mejor al mundo contemporáneo. Pero, desde ese periodo, el país conoce una situación específica. Tras la unificación de la República Federal de Alemania (RFA) y de la República Democrática de Alemania (RDA), el gobierno pone en marcha unos mecanismos destinados a reducir nuevos desequilibrios que provocan diferencias de desarrollo considerables. Lo que obliga a las autoridades a revisar la ley de ordenación del territorio el 28 de abril de 1993.

Una tradición de segmentación del poder

La estructura federal del poder se basa en una tradición antigua que garantiza la independencia de las administraciones locales que componen el país. En el ámbito de la ordenación del territorio, la autoridad está vinculada al principio de autonomía del *Länder*¹. Es completado por la densidad de las in-

¹ Alemania es una federación de dieciséis estados llamados *Länder* (singular *Land*, 'país' o 'estado' en alemán) o, de forma no oficial, *Bundesländer* (singular *Bundesland*, 'estado fede-

terrelaciones que se desarrollan entre el Lander y el Bund así como entre el Kreise y los municipios.

Un poder de decisión secuencial. En materia de ordenación del territorio, el poder de decisión se ejerce en función de un modelo secuencial en el cual cada escalón dispone de una competencia propia destinada a promover un desarrollo global integrado. El Land es una entidad territorial de naturaleza estatal que ejerce las principales competencias en materia de ordenación del territorio. Desde una visión constitucional (1969), la articulación entre las decisiones federales y locales puede producirse en el marco de las misiones compartidas, es decir en una colaboración entre el Bund y los Lander. Desde 1965, una ley orgánica impone a cada Land la necesidad de planificar la utilización del espacio. Ejerce esta función en asociación con tres escalones administrativos:

- Los municipios son los únicos en disponer de una competencia general en el ámbito de los asuntos locales. Desde 1965 y hasta 1975, una reforma de las estructuras municipales ha sido emprendida. Al término de ese proceso de cambio, el número de municipios ha pasado, en Alemania del Oeste, de 24.304 a 8.506, y su población media es de 10.800 habitantes.

rado'). Los *Länder* son sujetos de derecho internacional originarios con personalidad estatal propia, aunque sólo la ejercen entre sí y son representados en el extranjero por el Estado federal. Cada uno de los dieciséis estados federados tiene su propio gobierno y parlamento (el *Landtag*).

A nivel nacional, los gobiernos de cada estado federado están representados en el Consejo Federal (*Bundesrat*). De los dieciséis estados federados hay tres (Berlín, Bremen y Hamburgo) que son ciudades. Algunos estados federados están subdivididos en regiones administrativas llamadas *Regierungsbezirk*. Estos *Regierungsbezirke* están a su vez divididos en *Landkreise* (distritos) y *Kreisfreie Städte* (ciudades-distrito). A diferencia del sistema español de Comunidades Autónomas, todos los estados federados alemanes tienen los mismos poderes y competencias. Los artículos 70-75 de la Constitución alemana definen las áreas de competencias que pertenecen al Estado federal y las pertenecientes a los países federados.

A lo largo de la historia de la República Federal Alemana, el Estado federal tendió a asumir cada vez más competencias, admitiendo al mismo tiempo una mayor participación de los gobiernos de los estados federados a través del *Bundesrat*. Sin embargo, esto provocó una mayor complejidad del sistema legislativo e impidió tomar decisiones rápidas, llevando incluso a un virtual bloqueo legislativo siempre que el partido de oposición en la cámara baja del Parlamento alemán (*Bundestag*) lograba la mayoría de los escaños en el *Bundesrat*. Por lo tanto, desde 2006 se está tramitando la llamada Reforma del Federalismo para reordenar las competencias del Estado federal y los estados federados, restando atribuciones al *Bundesrat* y aumentando los poderes genuinos de los gobiernos regionales.

- Los Kreise son unas administraciones locales de nivel superior. En la antigua RFA, su número es de 237 y cada una recubre una superficie de alrededor de 1.000 kilómetros cuadrados para una población de 170.000 habitantes. El Kreise reúne los municipios de su circunscripción, excepto las ciudades de más de 100.000 habitantes. Sus competencias pueden ser comparadas a las de los departamentos franceses y de las diputaciones españolas. Disponen de competencias propias en materia social o de infraestructuras viarias, su intervención es facultativa en el ámbito económico y ejerce funciones desconcentradas para el Land.
- La región no es una entidad territorial sino una circunscripción administrativa cuyo corte está fijado por el Land en función de las necesidades de planificación de las intervenciones en materia de ordenación del territorio.

La búsqueda del consenso caracteriza la toma de decisión. Las instituciones federales no disponen de medios de intervención específicos y las decisiones fundamentales son tomadas en el marco del Bund y de los Lander. El Ministerio Federal de la Ordenación del Territorio se encarga de concebir y formular la política nacional, de asegurar el respeto de los principios enunciados por la ley y de preparar el informe que el gobierno presenta en el Bundestag. Este ministerio no dispone de ninguna autoridad sobre los demás ministerios federales, mientras que los Lander conservan el libre ejercicio de su competencia, es decir que su influencia se ejerce a través de la persuasión, por ejemplo cuando asegura la secretaria de los organismos de coordinación y de asesoramiento.

La conferencia de los ministros de Ordenación del Territorio es el más importante de las instituciones comunes del Bund y de los Lander. Ha sido creada en 1967 para armonizar los principios generales de las políticas de ordenación del territorio. La administración de cada Land asegura la planificación relativa a su espacio según unas modalidades de organización propias. El Bund está representado en ese escalón. Simplificando, se puede decir que el Bund define las orientaciones y los principios fundamentales a escala nacional. En ese marco, el plan de equipamiento del Land fija los objetivos y los principios de ordenación del territorio. El plan regional determina las prioridades cuya adaptación se realiza en los municipios a través de los planos de ocupación del suelo.

Unos recursos fiscales compartidos. El reparto de los recursos fiscales constituye la base sobre la cual se sustenta la autonomía tanto de los Lander como de los municipios. No obstante, la importancia de las diferencias entre las distintas partes del territorio nacional ha impuesto hacer un llamamiento a la

función redistributiva del poder central y completar las perecuaciones fiscales con subvenciones. La perecuación constituye el instrumento principal de la política de ordenación del territorio. Su principio está fijado por los textos constitucionales y su aplicación implica la intervención del Bundesrat. De manera general, el mecanismo tiene un doble fundamento: el hecho de compartir impuestos comunes a las administraciones (Estado, Lander, municipios) y la perecuación. Desde 1969, más del 85% de los ingresos fiscales de los Lander provienen de su participación en el producto del IVA y del IRPF que comparten (50%) con el Bund. No obstante, para asegurar la «homogeneidad de las condiciones de vida» sobre la totalidad del territorio, una perecuación horizontal ha sido instaurada. Se obtiene a partir del producto del IVA concedido a cada Land según un modo de cálculo que privilegia el criterio demográfico.

En el marco de la perecuación horizontal, en 1991, cerca de 4 millones de Deutsche Mark (2.045.167 de euros) son transferidos. Sobre los diez Lander que componen la antigua RFA, tres (Hesse, Hamburgo, Bade-Wurtemberg) son contribuyentes netos y dos (Baviera y Renania del Norte-Wesfalia) se sitúan en una posición intermedia. Este dispositivo es completado por importantes transferencias verticales provenientes del Bund hacia los Land menos dotados. La perecuación a escala municipal está organizada por cada Land según reglas y principios establecidos por la ley fundamental y las leyes federales. Subvenciones del Bund vienen completar los mecanismos de perecuación automática cuando una administración local se ve afectada por una carencia económica o financiera particular. Estas ayudas son concedidas a los Land, incluso cuando el destinatario final es un municipio. De ese modo, la entidad territorial intermedia dispone de la totalidad de la información relativa a su territorio. En el seno de cada Land, la ley fundamental impone la concesión a cada municipio de un porcentaje de su participación al producto de los impuestos comunes.

Los objetivos a largo plazo

La ley básica y la ley federal sobre la ordenación del territorio fijan los objetivos en función de los cuales las entidades territoriales deben intervenir. Por lo tanto, las normas que enmarcan la acción de las autoridades locales son a la vez impositivas y estables. Ese modelo busca crear «las condiciones de existencia equivalentes en todas las regiones del territorio alemán», aunque la realización de dicho objetivo se base en la autonomía de los actores locales. Los objetivos apenas han variado desde su primera formulación en 1961 en un informe titulado *La ordenación del territorio en República Federal de Alema-*

nia. Define la ordenación del territorio como «la relación óptima entre el ser humano y el espacio», teniendo en cuenta los aspectos económicos, sociales y geográficos del medioambiente. A partir de entonces, se subraya la importancia de las condiciones de vida de los habitantes. Más recientemente, se ha añadido el respeto de la naturaleza en nombre de la responsabilidad hacia las futuras generaciones.

El desarrollo del tejido local es el principal vector de ordenación del territorio que, como lo precisa la ley de 1965, debe servir la plena realización de la persona en la comunidad. En ese contexto, se tienen en cuenta las condiciones naturales, tales como las exigencias económicas, sociales y culturales. La lógica de la acción consiste en dejar suficiente autonomía a los actores económicos y sociales para crear una dinámica local basada en la proximidad y la complementariedad de los equipamientos y de las actividades. La intervención se sustenta en los espacios urbanos en función de su población. Los centros se definen por las instalaciones de abastecimiento disponibles, la población y las distancias consideradas como razonables. La política concierne igualmente a los ejes de transporte y de comunicación en los escalones nacional y regional para reforzar las interacciones entre los centros así identificados. La planificación de los transportes se beneficia de una cierta autonomía en razón del poder de los actores implicados.

EL REINO-UNIDO: EL MODELO SOCIAL

En el Reino Unido, el declive de las industrias tradicionales del norte del país, en el inicio de los años 1930, ha motivado las intervenciones del gobierno en materia de ordenación del territorio. Los desequilibrios entre regiones prosperas y territorios empobrecidos por la evolución industrial son considerables, ya que la línea de demarcación hace aparecer una oposición entre un Sur relativamente rico y un Norte progresivamente empobrecido. Es la razón por la cual la acción se focaliza prioritariamente en la revitalización de las zonas devastadas por la crisis, siguiendo una estrategia que privilegia el tratamiento puntual de las dificultades en lugar de llevar a cabo una política global de desarrollo económico. La concepción británica de la política de ordenación del territorio se fundamenta, por lo tanto, en unas preocupaciones de orden social. Encuentra su origen en el informe Barlow publicado en 1940 que pone de manifiesto una relación de causalidad entre los desequilibrios regionales y la estructura industrial. Cuando el declive de la industria lleva consigo el de la región en su conjunto se habla de «efecto estructural». El objetivo

del esfuerzo realizado desde la gran depresión es «reintroducir el trabajo» en las zonas en declive. Esta opción es reafirmada en 1983 por el Primer ministro: la política tiene objetivos sociales puesto que pretende crear empleo.

Compartimentación del poder central

La acción de ordenación del territorio se caracteriza en el Reino Unido por la voluntad de mantener el control del gobierno sobre las decisiones estratégicas así como sobre sus implementaciones. Todos los proyectos que pretenden desconcentrar elementos del poder de decisión sobre las autoridades locales, servicios externos de las administraciones centrales o entidades territoriales han fracasado.

Un poder de decisión disperso. Aunque la política de ordenación del territorio provenga principalmente del gobierno, su integración sigue siendo limitada, como lo demuestran, por una parte, el reparto de las competencias entre los diversos escalones de la pirámide jerárquica, y, por otra parte, los métodos utilizados por los actores que cooperan. La concentración de las competencias en dos puntos, en la cima de la jerarquía y en el escalón intermedio, proviene de las propuestas del informe Redcliffe-Maud en 1974. Desde la entrada en vigor de las conclusiones de ese informe, el Reino Unido es el único país europeo en el cual la circunscripción administrativa básica ha sido desposeída de la mayor parte de sus poderes en beneficio de las administraciones de nivel superior, el distrito (cuyo tamaño es llevado a 100.000 habitantes) y el condado (cuyo tamaño es llevado a 750.000 habitantes). Este último es el escalón intermedio en el cual se produce la adaptación de las decisiones concretas a los principios enunciados por la autoridad central. Ese reparto de las responsabilidades reduce a poca cosa el impacto de las deliberaciones de las pequeñas entidades territoriales que, al carecer del estatus de gobierno local, no pueden acceder al producto de los ingresos fiscales.

Esta reforma, que ha tenido como consecuencia una fuerte disminución del número de autoridades locales en Inglaterra y en el País de Gales (de 1.400 a 422), no ha inducido ninguna política urbana especialmente notable, puesto que las ciudades del Reino Unido obtienen resultados mediocres en las evaluaciones internacionales, sea cual sea el criterio elegido, el entorno urbano, las infraestructuras, la política cultural o educativa. En conformidad con el enfoque sectorial privilegiado, el Reino Unido no dispone de ningún organismo central responsable de la coordinación de las acciones de ordenación del territorio. Cada ministerio, incluso cada departamento, interviene

con sus competencias propias, sin que ningún operador principal se encargue de reducir las divergencias y los conflictos de objetivos. Así, el desarrollo del comercio exterior siempre ha constituido un objetivo prioritario del gobierno y nunca ha dudado en conceder derogaciones para la implantación de empresas cuyos productos se venden en los mercados extranjeros.

Las empresas nacionalizadas han elaborado sus propias estrategias fuera de cualquier concertación con los responsables de la ordenación del territorio en los ministerios concernidos. El gobierno les ha fijado normas de competitividad a escala nacional en lugar de imponerles coacciones en cuanto a su localización. Esta estrategia organizativa se encuentra igualmente en el seno de cada administración. Es el caso del Ministerio de Comercio y de Industria donde la dirección encargada de las relaciones con las empresas limita, en la medida de lo posible, las relaciones entre los servicios de la acción regional para evitar que las empresas seleccionadas sean solicitadas para unas implantaciones regionales. De manera más general, los ministerios competentes en materia de desarrollo local mantienen escasos contactos con los servicios responsables de la planificación urbana. Estos, después de haber pertenecido al Ministerio de Vivienda y de Administraciones Locales, dependen actualmente del Ministerio del Medioambiente desde 1971. Ese Ministerio gestiona todas las cuestiones relativas al entorno de los ciudadanos (protección del medioambiente, urbanismo, vivienda). En 1992, los 9/10 de los gastos de ese Ministerio han sido afectados a las entidades locales.

La financiación con subvenciones. En el ámbito de la financiación, la autonomía de las administraciones locales es casi inexistente en la medida en que los créditos de los que disponen son ante todo subvenciones concedidas por el gobierno central, prioritariamente para luchar contra el desempleo. Hasta 1970, las políticas de ordenación del territorio han consistido principalmente en acciones a favor de las regiones manufactureras que se han convertido progresivamente en atractivas para las inversiones. El proceso de decisión está dominado por el poder discrecional de los altos funcionarios. Una cierta transparencia de los criterios de concesión ha sido instaurada al inicio de los años 1960 cuando se ha previsto que una tasa de desempleo del 4,5% constituía el límite a partir del cual los municipios podían pretender recibir esta indemnización. Ese inicio de autonomía ha sido considerado rápidamente como demasiado rígido. Los responsables gubernamentales deseaban diseñar un mapa sobre el cual la definición de las regiones asistidas sería flexible, de manera a conservar un gran margen de maniobra para localizar las empresas. Las administraciones locales, por el contrario, para garantizar el respeto del principio de igualdad deseaban un mapa rígido, construido a partir de criterios

objetivos. Teniendo en cuenta el carácter políticamente conflictivo de estas cuestiones, no han sido sometidas al Parlamento.

Las realizaciones

La política británica de ordenación del territorio se caracteriza por la estrecha especialización de sus objetivos: actuar sobre el empleo para dinamizar las zonas víctimas de la crisis industrial. Por lo tanto, la lógica de acción no es autónoma sino que depende del número de desempleados.

La competencia entre las administraciones locales. Al optar por unas intervenciones pragmáticas, el Reino Unido nunca ha dispuesto de una política integrada de ordenación del territorio, ya que cada entidad prosigue sus propios objetivos en función de sus prioridades. La competencia entre administraciones territoriales ha sido favorecida por la ley de planificación (1947) que confía a diferentes autoridades locales la responsabilidad de ordenar el espacio en las ciudades y sobre los territorios adyacentes. La política a favor de las ciudades ha tomado una importancia considerable a lo largo de los años 1980. No obstante, bajo la presión de las restricciones presupuestarias, viene a competir con la acción relativa al desarrollo regional. Sobre la base del incremento de los recursos que les procura la entrada en la agenda política de las dificultades que encuentran, las administraciones locales han desarrollado redes que les confieren un acceso directo al gobierno central.

En ese marco, presentan proyectos que pueden no tener en cuenta los intereses generales de la región en la que se sitúan. Por lo tanto, prevalece la competencia entre administraciones locales para la consecución de subvenciones en detrimento de la cooperación. Efectivamente, ese tipo de procedimientos privilegia las relaciones bilaterales entre el gobierno central y las administraciones locales, prohibiendo así cualquier posibilidad de coherencia horizontal basada en la comunidad de intereses entre las autoridades descentralizadas. Si esta organización induce una competencia exacerbada entre las administraciones locales para la consecución de subsidios, provoca igualmente la fragmentación de sus estructuras, que deben especializarse para negociar con la administración central cuya racionalidad y procedimientos difieren (Anderson, 1992).

Una acción de desarrollo económico regional se ha inspirado en la política francesa de planificación. Pero, los representantes locales del Ministerio de Asuntos Económicos se han enfrentado a dificultades en su implementación. Han debido hacer frente a una doble presión puesto que, a la imagen de sus

superiores jerárquicos, trabajan a largo plazo, mientras que el Tesoro les impone unas normas a corto plazo. Además, en la práctica, no consiguen resistir a las presiones de los actores encargados de la urbanización. Sacando las consecuencias de esta experiencia, el gobierno decide transferir estos servicios locales al Ministerio de Vivienda y Administraciones Locales (desde entonces, estos servicios han cambiado de nuevo de vinculación administrativa puesto que dependen del Ministerio del Medioambiente). En consecuencia, los intentos de regionalización de un plan nacional han perdido su impacto. Se considera, sin embargo, que esta política ha dado resultados positivos porque ha permitido reequilibrar el potencial de atracción de diversas partes del territorio, en particular gracias a la mejora de los medios de comunicación. No obstante, la cuestión sigue siendo la misma: ¿los mecanismos de acción han sido pertinentes, teniendo en cuenta el objetivo inicial, que consiste en crear empleo? Posteriormente, considerada como demasiado discriminante, la política de planificación regional ha sido sustituida por una acción más específicamente orientada hacia los centros urbanos.

La implantación de las actividades. El centralismo político y administrativo ha determinado una organización territorial jerarquizada en la cual la importancia de las ciudades está directamente vinculada a su peso demográfico. Como consecuencia de ello, la metrópoli-capital acapara las funciones de rango superior: todas las redes giran a su alrededor. Sin embargo, a lo largo de los años 1980, se inicia el proceso de deslocalización. Personas y empleos abandonan las grandes ciudades y las zonas antiguamente industrializadas para instalarse en espacios casi-rurales. Los permisos de implantación han constituido, durante un largo periodo, uno de los principales instrumentos de intervención en materia de ordenación del territorio. Puesta en marcha en 1947, esta política se fundamenta en medidas incitativas o disuasorias según las zonas geográficas, para frenar el incremento de la actividad de ciertos puntos del territorio y para favorecer su desarrollo en otras zonas. Las instalaciones en el Sur y en los Midlands, por ejemplo, han sido claramente limitadas por la reglamentación central. Después de 1972, no obstante, el rigor del control se debilita y, en 1981, el gobierno de Margaret Thatcher lo suprime.

Asimismo, a partir de 1946, el Reino Unido pone en marcha una política activa de creación de nuevas ciudades. Para evitar las desigualdades entre los municipios que se benefician de las implantaciones, la gestión de estas unidades es confiada a una autoridad especial, la *Commission for the New Towns*. A lo largo de los años 1970, se intenta dotar las nuevas ciudades de ventajas propias a los grandes centros urbanos de manera a favorecer la ins-

talación de actividades. Se considera que, en 1990, 2 millones de personas viven en las 28 nuevas ciudades de Gran Bretaña. Inspirándose en ese modelo, el gobierno crea en 1981 dos entidades públicas de desarrollo, *London Docklands* y *Merseyside*. Estas dos empresas están financiadas por el Tesoro. Disponen de las competencias necesarias para la valorización de la zona que gestionan, incluso la de crear infraestructuras. En 1986, el gobierno hace desaparecer el Consejo del Gran Londres así como la Comisión encargada de la planificación de las grandes metrópolis urbanas, porque considera que estas instancias de planificación no corresponden a los imperativos del mundo moderno.

Otro modo de intervención, es decir la incitación a la creación de empleo, está utilizada en el marco de las zonas industriales. Los espacios así delimitados están exentos de las coacciones de planificación de derecho común, y las empresas que deciden implantarse se benefician de exoneraciones fiscales durante varios años así como de ayudas en capital. Una evaluación de esta modalidad de intervención hecha en 1987, solicitada por el gobierno, muestra que permite realizar numerosas infraestructuras, de las cuales algunas habrían sido programadas incluso sin estas facilidades. Se considera que 13.000 nuevos empleos han sido realmente creados, teniendo en cuenta que cada uno cuesta 8.500 libras al Estado (6.603 euros) y tres veces más a las administraciones locales (Hall, 1992).

LA POLÍTICA TERRITORIAL EUROPEA

No en vano, los modelos de ordenación del territorio nacionales se inscriben en un marco europeo que favorece su convergencia progresiva. Así, desde el diseño de la Estrategia Territorial Europea (ETE) (Comisión Europea, 1999) y la aprobación de la Agenda Territorial Europea (ATE), figura entre los objetivos de la política territorial europea, el desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades. Uno de los requerimientos para su consecución es el fomento de «zonas dinámicas de integración en la economía mundial» en diferentes partes del espacio europeo que sirvan como alternativa al esquema centro-periferia que ha representado tradicionalmente el territorio de la Unión Europea (UE). Asimismo, se plantea la necesidad de ahondar en el desarrollo policéntrico a nivel nacional y regional, dando lugar a un modelo de «desarrollo policéntrico equilibrado». No obstante, ese modelo presenta una serie de limitaciones ya que se enfrenta a una realidad caracterizada por tendencias contrarias (Martínez, 2006).

La Estrategia Territorial Europea

La Estrategia Territorial Europea (ETE) fue definida en Postdam (Alemania) en 1999 tras un periodo de negociación de diez años, durante los cuales los Estados miembros y la Comisión Europea conciliaron diferentes puntos de vista sobre la configuración espacial integrada del territorio europeo. En la versión definitiva, destacan las visiones de los principales actores y promotores del proceso: Francia, Alemania, Holanda y la Comisión Europea. Los países nórdicos, excepto Dinamarca, y el Reino Unido no se implicaron en el proceso hasta sus fases más avanzadas, mientras que los países del Sur se mostraron reacios a sus planteamientos, considerándolo un proyecto inadecuado a sus características y que podía suponer una redistribución de los Fondos Estructurales susceptible de perjudicarlos (Faludi, 2004; Janin y Faludi, 2005; Shaw y Sykes, 2004).

La estrategia presentada trata de conciliar el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea, enfrentándose al reto que supone mejorar la competitividad del territorio, acompañada de una mayor cohesión económica, social y territorial. Así, la cohesión socioeconómica se ve acompañada de un nuevo componente: la cohesión territorial «entendida como la distribución equilibrada de las actividades humanas en el territorio» (Dirección General de Política Regional, 2004). La introducción de ese concepto abre la puerta a un rol formal en planificación espacial para la UE, especialmente si se tiene en cuenta su inclusión en el texto del tratado de Constitución Europea como ámbito de competencia compartido (Faludi, 2004).

Asimismo, el tercer informe sobre la Cohesión Económica y Social se refiere a este aspecto de la cohesión y analiza las principales amenazas o desequilibrios territoriales presentes en la actualidad a diferentes escalas: para la UE, la concentración de la actividad económica y de la población en el área central; a nivel nacional, los desequilibrios entre las principales zonas metropolitanas y el resto del territorio; a escala regional, los desequilibrios entre zonas urbanas y rurales, así como la aparición de des-económicas de escala y problemas de marginación social. Por último, hace referencia a los problemas presentes en zonas con limitaciones derivadas de sus características geográficas y en las áreas ultra-periféricas (Martínez, 2006).

Objetivos de la Estrategia. En la ETE, se establecen tres principios de la política de desarrollo territorial que deben ser perseguidos por las instituciones europeas y los gobiernos nacionales, regionales y locales: 1) el desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad; 2) la garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras

y al conocimiento; y 3) el desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural (Comisión Europea, 1999, p. 11).

El desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades es la base de ese proyecto. No en vano, se trata de una noción normativa, de modo que sea más un deseo que una realidad, puesto que es tan solo una de las múltiples tipologías existentes en Europa Occidental y tampoco es una de las dominantes (Atkinson, 2001). Si se considera el espacio europeo ampliado, los países que presentan una estructura urbana más policéntrica serían Eslovenia, Irlanda, Polonia, Dinamarca, Holanda y Bélgica. Otros países como Italia, Alemania y Reino Unido tienen una estructura policéntrica, aunque concentrada en una parte del país. En el otro extremo se situarían Noruega, Finlandia, España, Hungría, Portugal y Suecia, que serían los países más monocéntricos (EPSON, 2005). A su vez, también debe considerarse que se fundamenta en «la hipótesis según la cual este tipo de estructura presenta ventajas con respecto a la estructura monocéntrica o de asentamientos dispersos en lo referente a potenciar el crecimiento económico, desde el punto de vista medioambiental y la coherencia territorial» (Martínez, 2006).

El desarrollo de un sistema urbano de semejantes características requiere la actuación a diferentes niveles. Por una parte, para la escala europea/transnacional, se propone la consolidación de ese tipo de zonas dinámicas de inserción en la economía global, potenciando sobre todo la accesibilidad. Para el nivel nacional, se fundamenta en una red más equilibrada de ciudades, eludiendo la dominación de una sola ciudad. Y, a escala regional, se apuesta por la consolidación de varios centros de tamaño pequeño y mediano que presten servicios regionales (Dirección General de Política Regional, 2004).

De esta manera, nos hallamos con una propuesta de actuación basada en una percepción normativa no arraigada a la realidad espacial europea en su conjunto, que se adecua más a unos territorios que a otros. Por lo tanto, debería considerarse la posibilidad de que algunos de los territorios europeos no se adapten a la estrategia y se deba implementar una alternativa para ellos. Además, las consecuencias de ese tipo de estructura deben tenerse en cuenta. Una de las más evidentes sería las contradicciones pudiendo existir entre diferentes escalas, puesto que un mayor policentrismo a escala europea basado en el desarrollo regional puede desembocar en un mayor policentrismo a nivel nacional (Aalbu, 2004).

El policentrismo equilibrado. Para considerar este espacio policéntrico equilibrado se apuesta por la consolidación de «varias zonas dinámicas de integración en la economía mundial», que sirvan como complemento y balance a la

única zona de estas características existente en la actualidad, denominada Pentágono, y que estaría delimitada por cinco ciudades: Londres, París, Milán, Múnich y Hamburgo. Asimismo, debe acompañarse de «una serie escalonada de ciudades que abarque todo el territorio comunitario», así como el fomento de las relaciones entre ciudades transfronterizas o lejanas entre sí.

En la ETE se recoge como necesidad la institucionalización de un «Observatorio en red del desarrollo territorial europeo» que deriva de la puesta en marcha desde 2002 del Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo (ORATE), cofinanciado por el programa comunitario INTERREG III. Su principal cometido consiste en estudiar las tendencias y estructuras territoriales europeas y el impacto sobre el territorio de las políticas sectoriales en el ámbito de la UE ampliada. ORATE está inmerso en diferentes proyectos que se sustentan sobre dos conceptos básicos: la cohesión territorial y el desarrollo policéntrico. Uno de estos proyectos analiza las áreas susceptibles de constituir «zonas dinámicas de integración económica mundial» a nivel europeo. La base territorial de este análisis son las 1595 zonas urbanas funcionales» repartidas en 29 países. Estas áreas se clasifican según su importancia funcional analizando las siguientes variables: población, transporte, turismo, industria, conocimiento, toma de decisiones y administración. Destaca un grupo de 76, que se denominan Áreas Europeas Metropolitanas de Crecimiento (MEGA), que están clasificadas en función de su tamaño, competitividad, conectividad y base de conocimiento. Con esta nueva clasificación, se llega a la conclusión de que existirían dos nodos globales (Londres y París) que destacan sobre el resto por sus funciones como ciudades globales (Martínez, 2006).

Por otro lado, la mayoría de las MEGA mejor clasificadas se encuentra dentro o cerca del Pentágono, reforzando el esquema centro-periferia tradicional. Así, se llega a la conclusión de que la definición del Pentágono como centro funcional europeo es demasiado limitado, ya que las áreas más dinámicas se encuentran cercanas al mismo y debería considerarse un espacio más amplio definido por las ciudades de Manchester, Berlín, Venecia, Génova y París. No se identifica ninguna periférica donde la integración policéntrica de ciudades próximas proporcione la masa de población suficiente para que sea considerada una nueva zona de integración global.

En su último informe (2005) se presenta una clara tendencia hacia la concentración de la actividad económica y funcional en el área del Pentágono y apunta que las zonas potencialmente dinámicas en este sentido se encuentran próximas al mismo. De hecho, las principales áreas dinámicas se encuentran dentro del Pentágono. No en vano, se identifican algunas ciudades (Madrid, Dublín, Estocolmo, Varsovia o Budapest) situadas en la periferia cuyo

refuerzo contribuiría a un desarrollo territorial más equilibrado (Martínez, 2006). De esta manera, la tendencia subyacente en la dinámica territorial europea apunta hacia una mayor concentración en el área central y a su alrededor, dejando una serie de islas en la periferia que podrían servir de contrapeso al mismo.

La Agenda Territorial Europea

La Unión Europea aprueba su Agenda Territorial, tras el acuerdo alcanzado por los ministros de los Estados miembros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial que tuvo lugar los 24 y 25 de mayo de 2007 en Leipzig (Alemania). Dicha Agenda constituye un marco político orientado hacia la acción para la cooperación mutua, desarrollada conjuntamente con la Comisión Europea. A través de la Agenda Territorial, se quiere contribuir al crecimiento económico sostenible y a la creación de empleo, así como al desarrollo social y ecológico en todas las regiones de la Unión Europea. Con ello, la Unión apoya las estrategias complementarias de Lisboa y de Gotemburgo del Consejo Europeo.

Mediante la Agenda Territorial, la Unión Europea desea promover un desarrollo territorial policéntrico de cara a mejorar el uso de los recursos disponibles en las regiones europeas. Se pone el énfasis en la integración territorial de los lugares de residencia de la población para favorecer la construcción de una Europa cultural, social, medioambiental y económicamente sostenible. Se incide en la importancia de mejorar la integración de los Estados miembros más recientes dentro de esa política de desarrollo urbano policéntrico. A través de la Agenda Territorial, la Unión quiere contribuir a mejorar las condiciones y la calidad de vida de los europeos concediéndoles las mismas oportunidades y fortaleciendo las potencialidades regionales y locales, con independencia de donde vive la gente, tanto en el centro como en la periferia.

La tarea de cohesión territorial es percibida como un proceso permanente y cooperativo que concierne a todos los actores implicados (*stakeholders*) en el desarrollo territorial, a nivel político, administrativo y técnico. Esta cooperación se caracteriza por la historia, la cultura y las disposiciones institucionales de cada Estado miembro. La política de Cohesión de la Unión Europea debe responder más eficazmente a las necesidades y características territoriales, a los desafíos geográficos específicos y a las oportunidades de las regiones y ciudades. Es la razón por la cual, los promotores de la Agenda defienden la necesidad de que la dimensión territorial juegue un papel más relevante en la futura política de cohesión, para promover el bienestar socioeconómico.

La cohesión social solo puede alcanzarse con un intenso y continuo diálogo entre todos los actores implicados en el desarrollo territorial. Ese proceso de cooperación es denominado gobernanza territorial. El sector privado (especialmente el empresariado local y regional), la comunidad científica, el sector público (sobre todo las autoridades locales y regionales) y las organizaciones no-gubernamentales necesitan actuar juntos para hacer el mejor uso posible de las inversiones fundamentales en las regiones europeas y contribuir a afrontar el cambio climático.

En este sentido, la Agenda Territorial constituye el resultado de la cooperación de los Estados miembros. En la reunión ministerial informal celebrada en Rotterdam (2004), se pusieron de acuerdo para implementar una política de desarrollo territorial para mejorar la evaluación de las perspectivas de la Unión Europea. En Luxemburgo (2005), los Estados miembros fijaron unas prioridades territoriales básicas de sus futuras actividades comunes, y la formulación de un informe sobre «el Estado y las perspectivas territoriales de la Unión Europea» que formaba la base de la Agenda Territorial. La elaboración de dicha Agenda se fundamenta en un diálogo a nivel europeo de los actores interesados. De acuerdo con los artículos 1, 6, 16 y 158 del Tratado de la CE, la cohesión territorial está considerada como la tercera dimensión de la Política de Cohesión.

Los nuevos desafíos. Los promotores de la Agenda identifican los nuevos desafíos territoriales a los que se enfrenta la Unión Europea:

- impacto del cambio climático diferenciado sobre el territorio de la Unión Europea;
- aumento de los precios de la energía, ineficiencia energética y oportunidades territoriales diferenciadas para las nuevas formas de suministro energético;
- integración acelerada de las regiones europeas, incluyendo sus tares fronterizas, en la competencia económica global y, simultáneamente, dependencia creciente de los Estados y de las regiones;
- impacto de la ampliación de la Unión Europea sobre la cohesión económica, social y territorial, especialmente respecto a la integración de la Europa del Este y los nuevos Estados miembros y sus regiones en lo que se refiere a las infraestructuras de transporte y de energía;
- sobre-explotación de los recursos ecológicos y culturales y pérdida de biodiversidad, especialmente debido al incremento de la expansión descontrolada del desarrollo, mientras que las tareas remotas se enfrentan a la despoblación;

- efectos territoriales del cambio demográfico (especialmente el envejecimiento) así como la migración interna y externa en los mercados laborales, en la oferta de servicios públicos de interés general, en el mercado de la vivienda, en el desarrollo de la estructura de asentamientos y en la convivencia en las regiones y ciudades europeas.

Ante semejantes desafíos, los promotores de la Agenda consideran que la cohesión territorial de la Unión Europea es un requisito previo para lograr el crecimiento económico sostenible y para poner en práctica la cohesión social y económica. En este contexto, es imprescindible el desarrollo de condiciones previas en todas las regiones para permitir la igualdad de oportunidades para sus ciudadanos y perspectivas de desarrollo para los empresarios. Las identidades y las potencialidades regionales, las necesidades y las características múltiples de las regiones, ciudades y pueblos europeos adquieren cierto significado con una política de cohesión territorial y mediante otras políticas de desarrollo regional.

La Agenda Territorial contribuye al fortalecimiento de la competitividad global y a la solidaridad entre las regiones europeas. Coincide con la Estrategia de Lisboa aprobada por los Estados miembros en 2005. Las diversas potencialidades territoriales de las regiones para el crecimiento económico sostenible y la creación de empleo en la UE deben ser identificados y moviliados según los Estados miembros. «Cada región y ciudad puede, mediante su compromiso, contribuir al ahorro de energía y a su suministro descentralizado, por ejemplo apoyando el desarrollo de asentamientos con escasas emisiones de CO₂, desarrollando nuevas fuentes potenciales de energía renovable y promoviendo la eficiencia energética, especialmente de los edificios». En este sentido, las regiones y ciudades europeas necesitan hacerse más fuertes en el contexto del cambio climático y estar fuertemente vinculadas a los procesos de gobernanza para la puesta en práctica de la Estrategia de Lisboa así como a los Programas nacionales de reforma.

Los promotores de la Agenda desean destacar la influencia creciente de las políticas comunitarias, sabiendo que, por una parte, las políticas de la Unión Europea deben tener una consideración superior para las potencialidades locales, regionales y nacionales así como los intereses de los agentes implicados, mediante un enfoque estratégico de desarrollo territorial integrado, y, por otra parte, las estrategias de desarrollo de ciudades y regiones deben tener más explícitamente en cuenta sus contextos nacionales y europeos, lo que se aplica especialmente a las políticas de desarrollo rural, medioambiente y de transporte así como a la política de cohesión de la Unión Europea. De ese modo, la

Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles coincide con la preocupación de la Agenda territorial. Por lo tanto, la política de desarrollo urbano integrado y la política de cohesión territorial constituyen unas contribuciones complementarias para la puesta en práctica de los objetivos de desarrollo sostenible.

La Agenda Territorial se fundamenta en los tres objetivos principales de la Estrategia Territorial Europea (ETE): 1) el desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico así como una nueva asociación entre lo urbano y lo rural; 2) la garantía de una paridad de acceso a las infraestructuras y al conocimiento; y 3) el desarrollo sostenible, la gestión prudente y la protección del patrimonio natural y cultural. Se basa igualmente en los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo de la CEMAT, confirmados por el Consejo de Ministros del Consejo Europeo. En conformidad con estos principios, los promotores de la Agenda pretenden intensificar el diálogo con los Estados vecinos.

En ese contexto, los Estados miembros se comprometen a seguir las siguientes prioridades para asegurar el desarrollo territorial de la Unión Europea:

- reforzar el desarrollo policéntrico y la innovación a través de redes regionales urbanas y ciudades;
- fomentar nuevas formas de asociación y de gobernanza territorial entre las áreas rurales y urbanas;
- promover las agrupaciones regionales para la competencia y la innovación en Europa;
- apoyar el fortalecimiento y la extensión de las Redes Trans-europeas;
- promover la gestión trans-europea de riesgos incluyendo los impactos del cambio climático;
- fortalecer las estructuras ecológicas y los recursos culturales como valor añadido para el desarrollo.

CONCLUSIÓN

Recordemos que las administraciones públicas ordenan el territorio por dos razones fundamentales: por una parte, porque, con la reducción de los costes de transporte, la localización de las empresas se determina más libremente, lo que crea desequilibrios económicos, y, por otra parte, porque el desarrollo urbano provoca fuertes concentraciones de individuos que comprometen el equilibrio social. Así, la ordenación se beneficia de una fuerte legiti-

midad, a pesar de que ponga en juego intereses conflictivos. Las decisiones tomadas influyen directamente en las vidas diarias de las personas, que se trate de la construcción de una autopista o del cierre de un centro social. Los retos y las agendas varían según el hecho de que la decisión sea tomada por el Estado o por una administración pública más próxima a los ciudadanos. De modo que, en materia de ordenación del territorio, el nivel en el que se ejercen las competencias reviste una importancia estratégica.

La ordenación del territorio muestra así su verdadera naturaleza: es política y no puramente instrumental. Expresa una visión del mundo en la cual la reducción de las diferencias de desarrollo económico solo representa una faceta. Teniendo en cuenta esta evolución, tanto la legislación francesa como la Constitución alemana, sitúan al individuo en el centro del dispositivo, fijándose como objetivo: «asegurar a cada ciudadano la igualdad de oportunidades sobre el conjunto del territorio y crear las condiciones de su igual acceso al saber». La preocupación para promover un desarrollo equilibrado del territorio se expresa en Francia, Alemania y Reino Unido, aunque se traduzca por políticas nacionales distintas en razón de la diversidad de las historias nacionales, de las organizaciones político-administrativas y de las culturas políticas. No en vano, la construcción europea favorece el proceso de convergencia de los modelos nacionales.

Centrándonos en el caso francés, conviene precisar que la política de ordenación del territorio ha conocido un cambio determinante en 1982 cuando, al monopolio del Estado central sobre el espacio nacional, se ha sobrepuesto la autoridad de cada administración local (France. Comité de décentralisation, 1990). Se trata de una transformación notable puesto que ha multiplicado el número de operadores sin organizar su cooperación. La tensión provocada ha sido notable ya que la descentralización ha intervenido en un momento de crisis económica, repartiendo las disparidades de empleo en el conjunto del territorio. Así, la competencia entre las administraciones se ha acentuado, creando un verdadero mercado en el cual las empresas eligen el lugar que les conviene para instalarse. En ese contexto, el mantenimiento de una política nacional de ordenación de territorio obedece a una acción voluntarista que pretende regular la competencia.

De hecho, a lo largo de los años 1980, se observa un doble proceso. Por una parte, una fuerte demanda proveniente de los ciudadanos que reclaman la intervención de las autoridades centrales para garantizar la permanencia de las prestaciones del Estado de bienestar. Por otra parte, intentos del gobierno para contener las diferencias de crecimiento en unos límites aceptables. Así se interpretan las iniciativas legislativas y reglamentarias tomadas al inicio de los

años 1990 en materia de deslocalización, de desconcentración o de cooperación entre administraciones. La ley del 4 de febrero de 1995 constituye el acabamiento de los intentos realizados por la autoridad para enmarcar y armonizar las iniciativas locales. Como los antiguos procedimientos no permiten resolver los problemas de ordenación del territorio, siguen existiendo. Comparten la característica común de abordar cuestiones que inducen la interdependencia entre las administraciones local, nacional y europea, que se trate de la construcción de redes de comunicación, de la protección del medioambiente, de la dotación de servicios públicos o de la ayuda al desarrollo local. En el fondo, la ordenación del territorio consiste en concebir un método que permite unificar los intereses entre espacios territoriales individualizados en el marco de programas determinados.

Recibido: 21/10/2008

Aceptado : 22/09/2010

BIBLIOGRAFÍA

- Aalbu, H. (2004): "Europa policéntrica: Utopía o realidad?", en J. Romero y J. Farinos (eds.): *Ordenación del Territorio y desarrollo territorial*. Gijón, Trea.
- Anderson, J. (1992): *The Territorial Imperative*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Atkinson, R. (2001): "The Emerging Urban Agenda and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?". *European Planning Studies*, 9, 3, pp. 385-406.
- Blanc, J. (1994): *Finances locales et aménagement du territoire*. París, Crédit local de France-Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.
- Bouazza Ariño, O. (2009): *La planificación territorial en Gran Bretaña*. Cizur Menor, Thomas-Civitas.
- Buzelay, A. y Hannequart, A. (1994): *Problématique régionale et cohésion dans la Communauté européenne*. París, Economica.
- Comision Europea (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE*. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf (consultado 28/02/2011).
- Dirección General de Política Regional (2004): *Informe Intermedio sobre Cohesión Territorial*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/coheter/coheter_es.pdf (consultado 28/02/2011).
- Christaller, W. (1933): *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Jena, Fischer.

- France. Comité de décentralisation (1990): *Rapport du Comité de décentralisation à Monsieur le Premier Ministre*. 1989. Paris : Comité de décentralisation.
- France. Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) (1990): *Une nouvelle étape pour l'aménagement du territoire*. Paris, La Documentation française.
- France. Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) (1993): *Débat national pour l'aménagement du territoire, document introductif*. Paris, La Documentation française.
- France. Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) (1994): *Débat national pour l'aménagement du territoire, document d'étape*. Paris, La Documentation française.
- EPSON (2005), *Potentials for polycentric development in Europe*. Project 111 report. Luxemburgo.
- Faludi, A. (2004), "Spatial Planning Traditions in Europe: Their Role in the ESDP Process". *International Planning Studies*, 9, 3, pp. 155-172.
- Faludi, A. (2004): "Territorial Cohesion: Old Wine in New Bottles?". *Urban Studies*, 41, 7, pp. 1349-1365.
- Gerbaux, F. y Muller, P. (1992): "Les interventions économiques locales". *Pouvoirs*, 60.
- Gremion, P. (1976): *Le pouvoir périphérique*. Paris, Seuil.
- Guichard, O. (1976): *Vivre ensemble, rapport de la Commission de développement des responsabilités locales*. Paris, La Documentation française.
- Hall, P. (1992): *Urban and Regional Planning*. Londres-Nueva York, Routledge.
- Janin, U. y Faludi, A. (2005): "The Hidden Face of European Spatial Planning: innovation in Governance". *European Planning Studies*, 13, 2, pp. 195-215.
- Laborie, J-P. y al. (1985): *La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985*. Paris, La Documentation française.
- Marcou, G., Kistenmacher, H. y Clev, H.G. (1994): *L'Aménagement du territoire en France et en Allemagne*. Paris, La Documentation française.
- Martínez, E. (2006): "European Territorial Strategy: The limites of a balanced and polycentric system of towns", XVI Congreso de Estudios Vascos, San Sebastian.
- Parti Socialiste (1980): "Projet socialiste pour la France", en *France des années 80*. Paris, Club Socialiste du livre.
- Perroux, F. (1993): *François Perroux, œuvres complètes*, 6 tomes. Grenoble, Presse Universitaires de Grenoble.
- Sadran, P. (1992): *Le système administratif*. Paris, Montchrestien.
- Shaw, D. y Sykes, O. (2004): "The Concept of Polycentricity in European Spatial Planning: Reflections on the Interpretation and Application in the Practice of Spatial Planning". *International Planning Studies*, 9, 4, pp. 283-306.

RESUMEN

En la Unión Europea, las administraciones públicas ordenan el territorio para enfrentarse a las consecuencias de la reducción del coste del transporte y del desarrollo urbano, con el fin de favorecer la cohesión territorial y social. Las decisiones tomadas tanto por los Estados miembros como por las administraciones locales conciernen tanto la construcción de infraestructuras, la política de vivienda como la prestación de servicios. En este sentido, el nivel en el que se toman las decisiones reviste una importancia especial. Asimismo, las especificidades de las historias nacionales, de las organizaciones político-administrativas y de las culturas políticas inciden en las políticas de ordenación del territorio elaboradas y posteriormente implementadas por los Estados, aunque la consolidación de la construcción europea favorezca la convergencia de los modelos nacionales.

PALABRAS CLAVE: ordenación del territorio; modelos; Europa; Francia; Alemania; Reino Unido.

ABSTRACT

In the European Union, the public administrations manage the territory to face to the consequences of reduction of the cost of transport and of the urban development, to favor the territorial and social cohesion. The decision made by the States and the local administrations concern the construction of infrastructures, the politics of housing and the provision of services. In this aspect, the levels in which the decisions are made have a special importance. Likewise, the specificities of the national histories, political-administrative organization and political cultures affect in the elaborated and later implemented policies of land management by the members states, though the consolidation of the European construction favors the convergence of the national models.

KEY WORDS: land management; models; Europe; France; Germany; United Kingdom.