

Ordenación del Territorio, Desarrollo Sostenible, Medio Ambiente, Urbanismo.

Laureano Lázaro Araujo

Gabinete Técnico del Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad.

RESUMEN

Comienza la exposición definiendo los conceptos a que se refiere la ponencia. Una idea fundamental a tener en cuenta es que los procesos económicos deben poder mantenerse a largo plazo. Se repasan las referencias que se hace al medio ambiente en los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea, al tiempo que se recuerda que nada dicen sobre la ordenación del territorio. Sin embargo, la Estrategia Territorial Europea (ETE) contiene un conjunto de reflexiones para avanzar hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo. La práctica de la ordenación del territorio está impregnada de intereses económicos, pugna política y lucha ideológica. Por eso, la exposición termina con unos pensamientos provocadores sobre la relación entre ordenación del territorio, política e ideología.

Palabras clave: Medio ambiente, territorio, desarrollo sostenible, ordenación del territorio, urbanismo, estrategia territorial europea.

1.- CONCEPTOS: MEDIO AMBIENTE, DESARROLLO SOSTENIBLE, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

Empecemos por recordar los principales contenidos de algunos conceptos, como medio ambiente, desarrollo sostenible, ordenación del territorio y urbanismo. Cualquier definición que pretenda adoptarse sobre estos conceptos debe tener en cuenta un conjunto de elementos relacionados con la posibilidad de que los procesos puedan mantenerse a largo plazo, en atención a las generaciones futuras. Entre esos factores, hay que citar los medioambientales, pero también los económicos, sociales y políticos.

Según la definición de *Webster's New World College Dictionary*, "medio ambiente es el conjunto de todas las condiciones e influencias externas que afectan a la vida y desarrollo de un organismo". En un sentido más amplio, diremos que medio ambiente es el conjunto de circunstancias externas físicas, biológicas, económicas, sociales y culturales en las que vive una persona, un grupo humano, cualquier ser vivo o una cosa, que influyen en su desarrollo y actividad, en continua y mutua interrelación e interacción.

Próximo a este concepto está el de *ecología*, que es la ciencia que estudia la relación de los seres vivos con su entorno (biología) y entre los grupos humanos y su ambiente económico, social y físico (sociología y ecología humana). En el ámbito de la biología, el término ecosistema abarca a los organismos vivos y al ambiente en que viven. En el caso del hombre y de los grupos humanos, se ha de considerar el entorno cultural entendido en sentido lato, el biológico y el físico.

Hace algunas décadas era necesario detenerse a explicar la diferencia entre crecimiento económico y desarrollo. La ONU dejó establecido que *desarrollo es cambio estructural, en un proceso que abarca los factores económicos, sociales, políticos, culturales y físicos del cambio, sin limitarse a los aspectos económicos*. Más recientemente el hincapié no se hace en la diferencia entre crecimiento y desarrollo, que se da por sabida, quizás con un exceso de optimismo intelectual, sino en el concepto de desarrollo sostenible. Esta expresión cuenta como interesante antecedente con el término ecodesarrollo, definido así por M. Strong: *Es el desarrollo a nivel regional o local congruente con las potencialidades del área en cuestión, prestando atención al uso adecuado y racional de los recursos naturales, a la aplicación de estilos tecnológicos apropiados y a la adopción de formas respetuosas con los ecosistemas naturales, centrando su objetivo en utilizar los recursos según las necesidades humanas, mejorando y manteniendo la calidad de vida humana para esta generación y las futuras*. Ateniéndonos al Informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, conocido como Informe Brundtland, en atención a la que fuera presidenta de la Comisión, la ex primera ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland, *se entiende por desarrollo sostenible el que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Aclara también el Informe que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección medioambiental son componentes interdependientes del desarrollo sostenible y se refuerzan mutuamente*. Estas tres dimensiones han sido puestas de relieve por la Estrategia Territorial Europea (ETE), sobre la que se volverá más adelante.

Hablar de desarrollo sostenible es, en cierto modo, una redundancia. El desarrollo o es sostenible o no es desarrollo. Será otra cosa, por ejemplo, crecimiento de determinadas macromagnitudes económicas. Dicho lo anterior, hay que reconocer que la expresión desarrollo sostenible es de uso cada vez más frecuente desde la década de los ochenta del siglo XX. Y no hay que lamentarlo, aunque tampoco hay por qué ocultar el temor a que se manosee tanto que pueda llegar a convertirse en un simple subterfugio estético vacío de contenido.

Alguien que ha dedicado tiempo a coleccionar definiciones de este concepto dice que ha llegado a contabilizar más de cien. La apreciación provisional es que no hay consenso acerca de su significado, tal vez porque tampoco lo hay sobre qué es lo que debe sostenerse (Artaraz, 2003). Con toda seriedad, aunque parezca irónico y paradójico, se ha llegado a decir por un autor de cuyas convicciones a favor del medio ambiente no me permito dudar que el concepto de sostenibilidad está más ligado a la idea de cambio que a la noción de sostenibilidad, comúnmente asociada a sostener un sistema de forma permanente

para mantener un determinado estado. Es, sobre todo, un concepto dinámico y evolutivo, que no es consecuente con la idea de perpetuar una situación o de alcanzar un estado futuro estable sobre la base de un equilibrio estático, o de un estado estacionario, según el pensamiento económico clásico (Jiménez Herrero, 2002).

La noción de sostenibilidad ha evolucionado a lo largo de las últimas décadas. Primero se discutió sobre el uso y abuso de los recursos renovables y no renovables. Más tarde se dio paso al análisis de las posibilidades y limitaciones del crecimiento indefinido, en un sistema cerrado. En la actualidad se intenta dar una visión integradora del conjunto de relaciones entre los sistemas ambientales y humanos, en un contexto de dinámicas complejas.

La dimensión económica del desarrollo se ha relacionado tradicionalmente con el estudio de la compatibilidad o incompatibilidad relativa de la evolución del crecimiento económico con la sostenibilidad del desarrollo a largo plazo. El enfoque pesimista, por algunos denominado radical, sostiene que son procesos sustitutivos, en el sentido de que cuanto más se impulse el primero mayor es el riesgo de que el segundo no pueda mantenerse. La anulación de las economías de aglomeración, el impacto de las deseconomías externas y el efecto de la congestión llevarían al agotamiento del ritmo de crecimiento. Desde esta perspectiva, se ha propuesto que los sistemas de cuentas nacionales incluyan el cálculo de los costes medioambientales asociados a la producción económica. El limitado éxito de la sugerencia se ha tratado de justificar por las dificultades técnicas a la hora de llevarla a cabo. Pero la técnica estadística, si hubiera voluntad política, podría hacer maravillas. El ámbito del pilar económico del desarrollo sostenible puede ampliarse a la atención a las condiciones macroeconómicas del proceso (estabilidad, finanzas públicas saneadas, control de las fluctuaciones cíclicas, política de empleo), aumento del margen de crecimiento potencial (incremento de la capacidad productiva sin agotamiento de los factores productivos, dotación de capital físico, capital humano, economía del conocimiento) y modelo de crecimiento (pautas de producción y demanda sostenibles, burbujas inmobiliarias o financieras, papel del desarrollo tecnológico).

La vertiente social se puede examinar desde una doble perspectiva. Por un lado, está la explotación y dominación del género humano sobre el medio ambiente. Por otro, nos encontramos con la problemática de la pobreza en todo tipo de países y las relaciones entre desarrollo y subdesarrollo. El telón de fondo es el afán de explotación de los recursos renovables y no renovables y las formas de ejercicio del poder de los países desarrollados sobre los menos desarrollados. En los países menos desarrollados, la opción entre conservación de las condiciones medioambientales y el crecimiento económico para garantizar la disponibilidad de alimentos y de medios para satisfacer necesidades básicas lleva en muchas situaciones a la sobreexplotación de los recursos. En definitiva, los aspectos sociales del desarrollo llevan a la consideración de la solidaridad intergeneracional, intrageneracional e interterritorial.

La faceta medioambiental del desarrollo es la más evidente. Desde hace décadas se ha hablado del impacto contaminante de la actividad económica en el

suelo, el aire y el agua. La atención a un recurso tan esencial como el agua (disponibilidad de agua potable, saneamiento, depuración, inundaciones, sequía) es creciente a nivel mundial. Y también es materia de preocupación creciente el avance de la desertización. La aproximación optimista al eventual conflicto entre crecimiento económico y medio ambiente mantiene que no hay incompatibilidad. Alguna versión de este punto de vista emparentada con el liberalismo económico argumenta, a mayor abundamiento, que el crecimiento económico ayuda a resolver los problemas medioambientales, sobre todo a partir de un determinado nivel de desarrollo. Entre los instrumentos apropiados para conseguirlo estarían el impulso de sectores menos contaminantes, el uso más eficiente y ahorrativo de la energía, la aplicación de nuevas tecnologías y la ampliación del sector servicios. Una variante más elaborada defiende que la relación entre contaminación y PIB por habitante adopta la forma de U invertida, de manera que en los primeros estadios del crecimiento económico la contaminación sería elevada, para reducirse a partir de un determinado nivel de PIB por habitante.

Llaman la atención las conclusiones a que llegan algunos autores que, después de estudiar las relaciones entre crecimiento económico y desarrollo sostenible en términos que se podrían calificar de equilibrados ideológicamente, dan un salto para terminar recomendando la aplicación de recetas típicas del liberalismo económico, poco o nada vinculadas con los análisis precedentes. Jiménez Latorre y Rams Ramos (2002), rematan un interesante trabajo con un alegato a favor de la reducción del gasto público, la disminución de la presión fiscal, la minoración de las subvenciones, la revisión del sistema de pensiones, la liberalización de la economía y la flexibilización del mercado de trabajo. Algunas de estas recomendaciones, o todas, si se quiere, son válidas. Lo chocante es enfatizar, a propósito de la materia que nos ocupa, que la aplicación de “los instrumentos de mercado son los más eficientes para hacer que la protección del medio sea lo menos costosa posible”. Suenan a reivindicaciones traídas por los pelos. Además, la apelación al mercado se presta a interpretaciones ambiguas y de dudoso alcance. Los instrumentos de mercado son la oferta y la demanda, con su correspondiente reflejo en los precios. Son precisamente los mecanismos sobre los que muchos estudiosos hacen recaer gran parte de la responsabilidad del deterioro del medio ambiente. Otra cosa sería si el elogio del mercado como institución básica de general aceptación se acompaña del reconocimiento de la necesidad de algún tipo de regulación para preservar el medio ambiente. El principio convencional de “el que contamina paga” puede haberse quedado corto e insuficiente a estas alturas de la historia.

¿Qué es el territorio? Es algo más que el suelo que pisamos, bien lo saben los especuladores, ya especulen con las ideas o con el dinero. Antes de acometer una definición, que será simple y sencilla, veamos diferentes enfoques o aproximaciones.

- a) *Enfoque pseudo desarrollista: El territorio es el protagonista del desarrollo.* Se trata de una exageración, que dio pie a que a principios de los pasados años 70 un catedrático español de Derecho Administrativo, colaborador en la desaparecida Comisaría del Plan de Desarrollo y compañero de ideas de otro catedrático de

la misma disciplina, titulara así un libro de su autoría: El territorio protagonista del desarrollo (J. L. Meilán Gil, 1971). De ser cierto este aserto, ¿qué vamos a hacer con los verdaderos protagonistas, hombres de carne y hueso? Es más correcto decir que el territorio es la base y el soporte físico del desarrollo.

- b) *Enfoque post moderno: El territorio es un factor productivo.* Se puede dar por seguro que para un especulador el territorio, entendido como suelo urbanizable, es muy productivo. Para un teórico de la economía, la perspectiva es muy diferente. Hubo un tiempo en que en las escuelas y facultades de Economía se enseñaba que los factores productivos eran tres: tierra, trabajo y capital. Luego se añadió la actividad empresarial. Eran tiempos en que una clasificación de los bienes los dividía en libres y económicos. Los bienes libres se denominaban así porque eran tan abundantes que se podía disponer de ellos sin pagar ningún precio, y se ponían como ejemplos el aire y el agua, ¡qué ironía! Al contrario, para adquirir los bienes económicos había que pagar un precio. La clasificación convencional de los factores productivos tenía la finalidad de dar legitimidad a la retribución atribuida a cada uno de ellos: la renta de la tierra, los salarios del trabajo y los intereses del capital. Hubo que añadir un cuarto factor, la actividad empresarial, para “explicar” los beneficios. Aparte de esta función legitimadora, no cabe duda de que la tierra, en la concepción convencional antigua, suministra materias primas y alimentos. De ahí su consideración como factor productivo. Pero, que se sepa, ni las catedrales, ni las fábricas, ni las casas molineras, ni los rascacielos nacen del territorio por generación espontánea.
- c) *Enfoque especulativo: El territorio es el suelo que hay que transformar en montones de dinero.* El rey Midas del mito convertía en oro cuanto tocaba. Lo que creyó inicialmente que iba a ser fuente de felicidad, terminó haciendo que se considerara a sí mismo un infeliz por haber visto cumplido su milagrero deseo. Los nuevos midas convierten el suelo en oro con sólo echarle el ojo encima, no necesitan tocarlo. Y aparentan ser felices, aunque muchos los tengan por unos “desgraciaos”. Los informes del Observatorio de la Sostenibilidad (OSE, 2006) en España, que dan cuenta del vertiginoso ritmo al que durante los últimos años se ha transformado el uso del territorio, son ilustrativos al respecto.
- d) *Enfoque creativo: El territorio es un elemento que puede crear capital: el capital territorial.* Entiendo que el capital territorial es el conjunto de aptitudes y cualidades de un espacio geográfico que guardan relación con las posibilidades de impulsar su desarrollo. Este concepto incluye variables tales como la situación geográfica, el tamaño, la capacidad de producción, el clima, los recursos naturales, la calidad de vida, las economías de aglomeración, las deseconomías, los costes sociales, las tradiciones culturales y

vitales y otros factores. Es un intangible que desde hace algún tiempo viene denominándose el entorno, que es el resultado de una combinación de instituciones, normas, prácticas, productores, investigadores y responsables de formular las políticas, que hacen posible una cierta creatividad e innovación. Este capital territorial genera un rendimiento mayor en unos tipos de inversiones que en otros, por ser más adecuados a la zona y por la utilización más eficaz de sus activos y de sus posibilidades. (OCDE, 2001).

Volvamos un poco atrás. *¿Qué es el territorio, nos habíamos preguntado? Algo tan sencillo como el soporte físico de todo tipo de actividades desarrolladas por sus usuarios. Lo de soporte debe entenderse en relación con aportar y soportar, uno de cuyos significados es sufrir. Como tal, es un elemento a tener en cuenta, porque condiciona las posibilidades de impulsar un desarrollo sostenible. En unas ocasiones juega como apoyo positivo, y en otras, como un condicionante en sentido negativo.*

Tal como proponía el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, la vertiente territorial es uno de los elementos integrantes de la cohesión, junto a sus componentes políticos, económicos y sociales. *La cohesión territorial debe garantizar que todos los ciudadanos de la Unión Europea tienen los mismos derechos y oportunidades, cualquiera que sea el lugar en que nazcan, residan o trabajen. Además, es la traslación al entorno territorial del objetivo fundamental de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible.* El incremento y mejora del capital territorial contribuye a fortalecer la cohesión política, económica, social y territorial de la Unión Europea, siendo un factor de impulso a la integración regional europea. Para mejorar el capital territorial ha de analizarse el impacto horizontal y vertical que tienen en el territorio todas las políticas, a fin de que apoyen el desarrollo sostenible a escala regional y nacional.

En lo que se refiere a la noción de ordenación del desarrollo, la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983), aprobada en Torremolinos el 20 de mayo de 1983, dejó establecido en lenguaje conciso y preciso que *la ordenación del territorio es la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad.*

Un documento de la Comunidad Europea ha dejado dicho de forma contundente que *el desarrollo es sostenible cuando es económicamente eficaz, políticamente democrático y pluralista, socialmente equitativo y medioambientalmente sano (COM (2000) 264 final).* Tal vez faltó añadir el adjetivo *eficiente* al lado de *eficaz*.

Se entiende por *urbanismo* *el conjunto de conocimientos teóricos y de disposiciones prácticas y técnicas de carácter pluridisciplinar que tienen por objeto la ordenación del espacio urbano, así como su reforma y la previsión del futuro crecimiento en los aspectos demográficos, físicos y de los servicios, en orden a la satisfacción de las necesidades humanas.*

Se hace urbanismo cuando se arregla una calle, cuando se abren zanjas en las aceras, que se tapan para volver a levantar el pavimento una y otra vez, cuando se proyecta un edificio singular, cuando se parcela un barrio dormitorio de mano de obra, cuando se concibe el trazado de una ciudad en previsión de su crecimiento demográfico, cuando se reflexiona sobre las relaciones entre una ciudad y la región que la rodea, cuando se desata una desaforada especulación del suelo, etc.

Y uno se pregunta si todas estas actividades que caben bajo el escudo protector del urbanismo están al servicio de la satisfacción de las necesidades humanas. ¿Es ceguera, ingenuidad, tecnocracia o perversión científica?

La definición de medio ambiente que se ha propuesto más atrás recuerda en algunos aspectos el apotegma de Ortega y Gasset del “yo soy yo y mis circunstancias”. Pero se aleja de él en cuanto que la sentencia orteguiana sugiere implícitamente una concepción del mundo antropocéntrica. En cambio, nuestra proposición abarca y considera cualquier cosa, empezando por los seres vivos y, entre ellos, las personas, consideradas individualmente o como grupo humano. El hombre, en el sentido de especie humana, tiene semejante consideración a la de cualquier otra especie natural. No hay que olvidar, empero, que determinadas concepciones antropocéntricas le asignan un papel principal en el orden cósmico, como único “ser racional” capaz de crear cultura. Un supuesto fundamental en los estudios de antropología cultural es que los niveles técnicos, económicos, sociales, políticos e ideológicos son el resultado de la adaptación de la cultura humana al medio ecológico.

Parafraseando un principio cartesiano, se puede decir que la ciencia y la tecnología pueden dominar la naturaleza en beneficio de la humanidad. Ayudándose de la tecnología y sirviéndose de y a la ciencia de conformidad con este criterio, se conseguirá un desarrollo sostenido, legando a las futuras generaciones un medio ambiente saludable.

El Acta Única Europea introdujo por primera vez en los Tratados la problemática del desarrollo sostenible a través de los artículos dedicados al medio ambiente (130 R a 130 T del Tratado de Roma modificado). Posteriormente, el Tratado de la Unión Europea y el de Amsterdam volvieron sobre mismo asunto, perfeccionando y completando la redacción preexistente.

En el momento actual, el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (versión consolidada) fija entre los objetivos de la Unión el de promover y conseguir un *desarrollo equilibrado y sostenible*. En paralelo, el artículo 2 del Tratado de la Comunidad Europea (versión consolidada) establece que la *Comunidad tendrá por misión promover un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad y un crecimiento sostenible y no inflacionista*. El artículo 174.1 del Tratado de la Comunidad Europea (versión consolidada) determina que la política de la *Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos*:

- *La conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente;*
- *la protección de la salud de las personas;*
- *la utilización prudente y racional de los recursos naturales;*
- *el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.*

Al mismo tiempo, el apartado 3 del citado artículo 174 dispone que

en la elaboración de su política en el área del medio ambiente, la Comunidad tendrá en cuenta el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

Queda patente que la problemática del desarrollo equilibrado y sostenible está presente en los Tratados de la Unión y de la Comunidad Europea. Ciertamente, hay que reconocer, sin embargo, que no puede decirse lo mismo en lo que se refiere a la ordenación del territorio, ámbito en que los Estados no han transferido competencias a la Comunidad. Hay varios documentos de contenido relevante (más adelante se verá una referencia a la Estrategia Territorial Europea) sobre los problemas del territorio en la Unión Europea. Pero los avances son magros, tanto en lo jurídico como en lo político, debido esencialmente a la resistencia a reconocer a la Unión competencias en este ámbito.

La Constitución Española de 1978 contiene referencias muy precisas al medio ambiente, urbanismo, vivienda y ordenación del territorio, de las que se derivan consecuencias frecuentemente invocadas por los ciudadanos, que no siempre ven satisfechas sus aspiraciones.

Respecto al medio ambiente, establece en su artículo 45 que *todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*

Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

De lo transcrito cabe destacar que:

- Los ciudadanos tenemos unos derechos y deberes en nuestras relaciones con el medio ambiente.
- El desarrollo de la persona y la calidad de vida están condicionados por la posibilidad de disfrutar de un medio ambiente adecuado.
- Tanto los poderes públicos como los particulares venimos obligados a hacer un uso racional de los recursos naturales.

- La conservación y restauración del medio ambiente es una manifestación de solidaridad colectiva, con las generaciones presentes y con las futuras.
- El incumplimiento de nuestras obligaciones en materia de uso racional de los recursos naturales y de conservación del medio ambiente dará lugar a:
 - Sanciones penales,
 - Sanciones administrativas y a la
 - Obligación de reparar el daño causado.

En materia de *urbanismo, suelo y vivienda*, la Constitución Española dice cosas tan lógicas como sorprendentes, por la contradicción que puede observarse entre la letra y la práctica. El artículo 47 determina que *todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.*

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Obsérvese que:

- No es lo mismo hablar de derechos objetivos que de derechos subjetivos.
- Puede sonar a ironía recordarlo, pero nada dice la Constitución explícitamente del precio de la vivienda. Pero la conclusión implícita resulta obvia.
- La regulación del uso del suelo y del acceso a la vivienda digna mueve tantos intereses económicos y políticos que ha dado lugar a la promulgación de varias leyes sobre la materia. Es cierto que el reparto de competencias entre la administración general del Estado y las comunidades autónomas ha obligado a revisar alguna de estas leyes, pero no es menos cierto que la orientación política del gobierno de turno induce a legislar de modo que los intereses generales queden más o menos supeditados a los particulares.

Sobre *ordenación del territorio*, poco dice el texto constitucional, salvo que *las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda* (artículo 148.1.3ª). Ciertamente, todas las comunidades autónomas han ejercitado esa posibilidad. No es menos cierto que las políticas desarrolladas en esos ámbitos han variado de manera apreciable según los casos.

Para poder lograr una ordenación equilibrada y sostenible del territorio es imprescindible que sea compatible con un desarrollo sostenible. Ahora bien, la inclusión de criterios de sostenibilidad no garantiza una ordenación y desarrollo sostenible del territorio. Pero no cabe duda de que los enfoques coherentes con el desarrollo sostenible son condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr una ordenación del territorio equilibrada.

2.- COOPERACIÓN Y SUBSIDIARIEDAD

La adopción de pautas sociales de comportamiento favorables al desarrollo sostenible incumbe y es responsabilidad de todos:

- administraciones a todos los niveles (comunitario, nacional, regional y local);
- empresas públicas y privadas;
- instituciones;
- organizaciones económicas y sociales;
- opinión pública;
- particulares.

La responsabilidad es mayor cuanto más elevado es el nivel de desarrollo, siendo el de los países de la Unión Europea en su configuración anterior a la ampliación del 1 de mayo de 2004 uno de los más altos del mundo. La responsabilidad de este selecto grupo de países aumenta ante la ampliación hacia el Centro y Este de Europa, cuyo nivel de desarrollo es sensiblemente inferior al de la Unión Europea de los Quince.

El logro del desarrollo sostenible sólo es posible mediante la acción coordinada y la cooperación de todos los agentes implicados en la definición de objetivos, aplicación de políticas con efectos a largo plazo, establecimiento de metas, selección de medidas y concreción de recursos financieros.

Dada la intervención de diferentes niveles de gobierno, debe tenerse en cuenta el principio de subsidiariedad. Ahora bien, actuar con arreglo a este principio no significa responsabilizar siempre y sistemáticamente al nivel inferior, sino al que en cada caso y situación concreta esté en las mejores condiciones para llevar a cabo una actuación de la manera más eficaz posible.

Es por eso que el apartado 4 del artículo 130 R del Tratado de Roma, después de la modificación introducida por el Acta Única Europea, estableció que *la Comunidad actuará en los asuntos de medio ambiente en la medida en que los objetivos contemplados [...] puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente.*

Así y no de otra manera debe entenderse el Tratado de la Comunidad Europea cuando en el artículo 5 (versión consolidada) dice, en referencia a este principio y a su aplicación acorde con criterios de proporcionalidad, que *en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.*

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado.

No cabe duda de que se trata de un principio controvertido a la hora de su aplicación práctica, por cuanto los partidarios de limitar la acción de la Comunidad tienden a invocarlo para restringir la acción común. Pero el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio en un mundo globalizado no puede entenderse si no introducen consideraciones espaciales de ámbito supranacional.

Por otro lado, la subsidiariedad debe hacerse compatible con el ejercicio de otro principio relevante, como es el de la corresponsabilidad o responsabilidad compartida, sin exclusividades, sino haciendo efectiva la colaboración y cooperación a todos los niveles de todos los agentes.

Es necesario que todas las políticas sectoriales tengan en cuenta la necesidad de compatibilizar el crecimiento económico con el uso prudente de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente, a fin de poder legar a las generaciones futuras un nivel de bienestar más alto, en el contexto de un medio ambiente sano, gracias a la adopción de un modelo de desarrollo sostenible.

3.- INTEGRACIÓN DE LOS CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD EN TODAS LAS POLÍTICAS

Todas las actividades económicas, así como el resto de las actividades humanas, repercuten en mayor o menor medida en el mantenimiento del desarrollo. Muchas formas actuales de actividad económica no son compatibles con un modelo de desarrollo sostenible. Por ello, es necesario que todas las políticas sectoriales, al definirse y aplicarse, integren la consideración de la sostenibilidad a largo plazo del desarrollo, la conservación de los recursos y la preservación del medio ambiente.

Cuestión fundamental para la consecución de un desarrollo sostenible es la integración de esta consideración en todas las actividades económicas. Todas las actividades económicas deben tener en cuenta la necesidad de respetar criterios de sostenibilidad a largo plazo.

En muchas partes de España actividades como el urbanismo, la especulación del suelo, la construcción de viviendas y la explotación del turismo son el paradigma de la negación del desarrollo sostenible. En las zonas de costa marítima (especulación, urbanización salvaje y turismo) y en las áreas urbanas (construcción de viviendas) es donde más ha venido sufriendo y sigue padeciendo una ordenación del territorio compatible con los planteamientos del desarrollo con perspectiva de sostenibilidad a largo plazo (Greenpeace, 2006).

El Tratado de la Comunidad no se ha conformado con dejar esta cuestión en una simple recomendación, sino que ha establecido la obligación de integrar dichos criterios en todas las políticas y actividades de la Comunidad. A este respecto, el artículo 6 del Tratado de la CE (versión consolidada) dispone que *las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se*

refiere el artículo 3 (mercado interior), en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

Esta determinación tiene el valor de ser la expresión de cierta voluntad política de actuar en una determinada dirección positiva en relación con la sostenibilidad del desarrollo. Es más relevante si se tiene en cuenta que parece dar a entender que la Comunidad, uno de los polos más desarrollados del mundo, está dispuesta a asumir ante los organismos internacionales el papel de líder, en una coyuntura histórica en que otras potencias, como Estados Unidos de Norteamérica, se niegan a aceptar compromisos.

Se trata de una toma de posición claramente positiva, aunque limitada a las políticas y actividades comunes. Quedan excluidas las políticas nacionales no comunitarizadas, si bien se dan indicaciones precisas respecto al comportamiento a seguir por los Estados. Por otra parte, tampoco puede ocultarse que, hasta ahora, los avances, han sido limitados.

La integración de criterios de sostenibilidad no puede reducirse a un número limitado de sectores económicos. Si bien es cierto que en las primeras etapas puede ser aceptable, incluso recomendable, a los solos efectos de adquirir experiencia, atenerse a una selección limitada de sectores, a medio y largo plazo no puede haber trato sectorial discriminatorio, pues introduciría distorsiones en el funcionamiento de la economía y en la sostenibilidad del desarrollo.

4.- LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA (ETE)

Entendiendo por **cohesión territorial** la distribución equilibrada en el territorio de las actividades humanas de la población, la producción y el saber, teniendo en cuenta el equilibrio del medio, el territorio de la Unión Europea está lejos de poder considerarse cohesivo. Al contrario, el territorio europeo está sumamente fragmentado y fragilizado desde el punto de vista medioambiental, social y económico. Un 20% del territorio, el del *pentágono* integrado por Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo, concentra el 40% de la población y el 50% del PIB. En el extremo contrario se sitúan las regiones periféricas, existiendo también un grupo de regiones intermedias.

Para poner remedio a esta situación es necesario que se implante un sistema de gestión integrada, que implica la coordinación horizontal de las actuaciones de los diferentes sectores económicos y de los distintos niveles administrativos y la coordinación vertical de los sistemas de toma de decisiones. Las políticas comunitarias, con la salvedad de las actuaciones financiadas por los Fondos Estructurales, no han contribuido al fortalecimiento de la cohesión territorial.

Un instrumento importante para avanzar hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo es la **Estrategia Territorial Europea (ETE, 1999)**, aprobada en Potsdam en los días 10 y 11 de mayo de 1999 por los

ministros representantes de los Estados miembros de la Unión Europea. Mediante la ETE se persiguen tres objetivos:

- la cohesión económica y social,
- la conservación y gestión de los recursos naturales y del patrimonio cultural
- la competitividad más equilibrada del territorio europeo.

Para alcanzar estos tres objetivos es necesario:

- lograr un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades,
- garantizar en todo el territorio un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento y
- llevar a cabo una gestión adecuada de la naturaleza, así como la protección del patrimonio histórico y cultural.

De forma equivalente a lo que sucede en materia de medio ambiente, en que se han implantado los análisis y declaraciones de impacto ambiental, deberían introducirse progresivamente de forma obligatoria los estudios y declaraciones de impacto territorial de las políticas y actuaciones sectoriales. Sin embargo, esta aspiración choca con dificultades jurídicas, pues, al contrario de lo que sucede con el medio ambiente, la Comunidad Europea carece de competencias en materia de ordenación del territorio. En realidad, sucede que la ETE limita su alcance al de ser un marco de referencia y de orientación para las políticas sectoriales con repercusiones territoriales de la Comunidad y de los Estados miembros, así como para las autoridades regionales y locales.

La ETE no establece nuevas competencias a favor de la Comunidad Europea. Se da la aparente paradoja de que los Estados más descentralizados de la Unión Europea, como son Alemania y España, son los más reticentes a que la Comunidad asuma competencias en materia de ordenación del territorio. Se alega que hay que ser respetuosos con el ejercicio de unas competencias que no corresponden a los niveles centrales de gobierno, sino a los niveles regionales y locales. Pero este argumento puede ser un escudo tras el que se esconde la falta de voluntad política de dar a la Comunidad unas capacidades que permitan reforzar la cohesión territorial de la Unión Europea, en términos equivalentes a los del fortalecimiento de la cohesión económica y social, que sí tiene plena base jurídica en los Tratados.

La globalización está transformando el sistema urbano. Los principios y objetivos de la ETE son particularmente relevantes para el futuro de las regiones periféricas, en las que la capacidad de innovación debe desempeñar un papel importante. La ETE y el desarrollo sostenible se relacionan no sólo con el policentrismo, sino también con la creación de ciudades atractivas y competitivas y con la igualdad de acceso a las infraestructuras y al conocimiento.

La capacidad de innovación no es exclusiva de las metrópolis mundiales y ciudades globales. Hay ciudades medias y pequeñas que están haciendo un esfuerzo innovador, una apuesta por la competitividad, la eficacia y el crecimiento,

con la ventaja de que son más habitables. Se trata de ciudades con capacidad de innovación y de creación social e institucional.

En España es necesario evaluar la sostenibilidad de nuestro modelo de desarrollo. Se aprecian factores positivos y negativos, quizás con predominio de los últimos sobre los primeros. El Gobierno ha puesto en marcha una **Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS, 2007)**, integrando tres campos de acción como son:

- la cohesión y el progreso social,
- una economía para un desarrollo sostenible y
- el uso responsable de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente.

En la EEDS se han identificado siete áreas clave, que son:

- crecimiento económico, empleo y competitividad;
- gestión de los recursos naturales y conservación de la biodiversidad;
- formación, investigación e innovación tecnológica;
- cohesión social y territorial;
- lucha contra el cambio climático y la contaminación atmosférica;
- turismo sostenible y
- gestión y reducción de los residuos.

5.- PARTICIPACIÓN

La participación e implicación de los ciudadanos es muy importante para garantizar la aplicación de modelos de desarrollo sostenible. El debate público es uno de sus componentes. Puede decirse que la participación es un elemento de garantía de eficacia en los procesos de ordenación del territorio y desarrollo sostenible. Por otro lado, es evidente que la preocupación por estos problemas tiende a generalizarse.

Esto no significa una contraposición entre democracia participativa y democracia representativa. Puede decirse que la participación ciudadana añade elementos de democracia a la delegación mediante una representación.

Frente a las situaciones extremas en que, por un lado, los ciudadanos se encuentran ante decisiones administrativas ya tomadas o, por otro lado, el modelo en que la presencia desde el principio de personas o grupos de intereses puede llegar a bloquear un proyecto, cabe la posibilidad de la evaluación medioambiental estratégica, presentando la oportunidad de una acción y la posibilidad de discutir la legitimidad de los programas y políticas. Aunque no hay un único modelo de participación, se considera preferible la adopción de estrategias que permitan y potencien la colaboración, frente a estrategias inductoras de la confrontación y bloqueo.

6.- OTRAS CONSIDERACIONES

Muchas y variadas son las posibilidades de impulsar el desarrollo sostenible en un territorio equilibrado.

La experiencia de la comarcalización en algunas comunidades autónomas pone de relieve la importancia de las actuaciones a un nivel intermedio entre el provincial y el municipal para corregir los condicionantes impuestos por el territorio. El territorio desempeña con frecuencia un papel en los procesos de igualdad/desigualdad social. La comarcalización, en tanto que nueva forma de organización del territorio a escala supramunicipal, puede ser un factor de racionalización de la oferta de servicios públicos, con incidencia en el bienestar de los ciudadanos. A la vista de varias propuestas de comarcalización a lo largo de las últimas décadas, la experiencia pone de relieve que sus posibilidades de éxito dependen en buena medida del contenido político del proyecto, lo cual afecta al reparto de competencias y recursos financieros.

Desde el punto de vista de las técnicas de análisis, programación y aplicación, se ha puesto de manifiesto que la utilización de la simulación dinámica en el ámbito de la ordenación del territorio constituye una herramienta de importancia para representar y simular comportamientos pasados y futuros. La simulación dinámica, en definitiva, permite determinar modelos de desarrollo territorial y facilita en ese sentido la adopción de decisiones políticas de intervención en la dirección deseada.

En otro orden de cosas, el nivel provincial también es apto para dar coherencia a las diferentes políticas, a través del establecimiento de una serie de criterios que posteriormente han de ser interpretados en los planes operativos.

En la ordenación del territorio se pueden utilizar sencillos indicadores junto a sofisticadas técnicas. Partiendo de la idea de que el objetivo de la ordenación del territorio y del desarrollo sostenible es mejorar la calidad de vida, se ha visto que los movimientos migratorios se pueden utilizar a los efectos de evaluar los niveles de vida. Es por eso que, desde el punto de vista de la ordenación del territorio, es importante conocer tanto las sociedades desde las que se emigra como aquellas hacia las que se emigra.

Ha sucedido con frecuencia que la actividad humana ha contribuido sobre manera a perjudicar la implantación de pautas de desarrollo sostenible. Ejemplos típicos se tienen en la actividad minera, la urbanización del territorio, la construcción de viviendas y la explotación del turismo.

7.- ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, POLÍTICA E IDEOLOGÍA

La práctica de la ordenación del territorio no es sólo una técnica. Está impregnada de intereses económicos, pugna política y lucha ideológica.

Para nuestra desgracia y desazón, es de sobra sabido que quienes especulan con el suelo lo tienen asumido como un mérito suyo y demérito de sus víctimas. Pero, además de las empresas que la opinión pública identifica casi automáticamente con actividades especuladoras, hay entidades aparentemente alejadas de este tipo de prácticas que desde hace tiempo vienen mostrando un interés directo en los tejemanejes de las recalificaciones de suelo. Se pueden citar algunos casos, no sé si típicos o atípicos:

- a) *Empresas “especializadas” en actividades especuladoras.* Es evidente que no se puede meter en el mismo saco a todas las empresas inmobiliarias y del sector de la construcción. La construcción y la promoción inmobiliaria es un actividad económica tan legítima como cualquier otra. Pero a nadie se le escapa que algunas entidades manchan la imagen del sector. Ello sin recurrir a recordar los casos de estafas escritos con destacadas letras negras, a veces amarillas, en la prensa de las últimas décadas.
- b) *Clubes de fútbol.* Probablemente no es una casualidad que los constructores muestren una particular apetencia por presidir estas entidades. Ejemplos: Atlético de Madrid y el traslado del antiguo estadio Metropolitano al Vicente Calderón (años sesenta del pasado siglo) ... y lo que venga; Nou Camp del F. C. Barcelona; Ciudad Deportiva del Real Madrid; campo del Mestalla, en Valencia; y otros ejemplos menos sonados.
- c) *Órdenes religiosas.* Es rara la ciudad española en que no ha habido traslados de colegios de enseñanza e instalaciones de su propiedad desde el centro a la periferia urbana, con recalificaciones de suelo en el cogollo urbano.
- d) *Ayuntamientos.* En general, y al margen de los casos de corrupción urbanística, que salpican a todos los partidos, a unos más que a otros, están asfixiados financieramente. Se mueven entre dos fuegos. Por un lado, las mayores demandas de servicios por parte de los ciudadanos, que presionan a la administración municipal, que es la que tienen más a mano. Por otro, la imposibilidad de aumentar su participación en los recursos recaudados por la administración general del Estado, más sensible a las presiones de las comunidades autónomas que a las de los ayuntamientos. Recurren a la utilización del suelo, como una tabla de salvación cuyos movimientos controlan. ¿Se puede interpretar que la Constitución les da carta blanca para hacerlo cuando dice que *la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos*? Parece una interpretación forzada y exagerada de la letra y del espíritu del texto constitucional.

A continuación se expondrán unas reflexiones, ciertamente discutibles. No se puede ocultar que su intención es la de provocar un debate tan amplio como sea posible. Cada punto podría desarrollarse más extensamente, pero tal vez perdería eficacia a la hora de transmitir al lector unas ideas de las que estoy convencido, pese a su esquematismo. Por eso mantengo el formato de “píldoras”.

- La planificación y la ordenación del territorio son, ante todo, expresiones técnicas de opciones políticas.
- Toda actuación tiene un impacto que favorece a unos y perjudica a otros. No es neutra. No se manejan técnicas “puras”.
- Dentro de cada planificador hay un ideólogo, confeso o confuso, y detrás de él, uno o varios especuladores, al acecho o en cohecho, expectantes o insinuantes.
- Las actitudes tecnocráticas confesadas suelen ocultar posturas conservadoras bajo el disfraz de la neutralidad técnica.
- En ordenación del territorio hay importantes condicionantes técnicos y financieros. No siempre se puede hacer lo que se quiere. Pero siempre hay grados de libertad para decidir.
- Un plan con pretensiones de viabilidad tiene que partir de la identificación de los intereses (contrapuestos) en juego, que afectan a los grupos sociales y agentes que intervienen.
- La ordenación del territorio responde a los intereses dominantes en cada momento histórico, más que a los intereses generales. El plan racionaliza los intereses dominantes presentándolos como generales.
- Un plan que no tenga en cuenta los principales intereses dominantes está llamado al fracaso.
- Un plan que ignore por completo los intereses de los grupos marginales está abocado a aumentar la conflictividad.
- Hay gente para quien “España es una unidad destino en lo urbanizable” (El Roto, El País, 22 de marzo de 2006). En la misma línea, otros piensan que “España es una, grande, libre y urbanizable”.
- Vivimos inmersos, consciente o inconscientemente, en una cultura que nos ha inoculado en lo más profundo de nuestras mentes el virus de la especulación. Llevamos dentro un especulador en potencia. Algunos son especuladores muy activos.
- **La Tierra que habitamos no es sólo un capital que nuestros antepasados nos legaron en herencia. Es, sobre todo, un préstamo que estamos obligados a devolver a nuestros hijos y nietos. Depende de nosotros hacerlo bien, mayorando el capital con el pago de intereses.**

NOTA: Estos puntos no son ni pretenden ser un decálogo, ni las tablas de la ley, aunque lo parezca. Todas las ideologías son respetables, con tal de que respeten las demás en el marco constitucional. “No comparto ninguna de sus ideas, pero estoy dispuesto a dar mi vida por que pueda defenderlas”, dijo un personaje tan conocido como Voltaire, aunque muchos atribuyen la frase a W. Churchill. Más volteriano y ladino era quien dijo estar listo a dar media vida para que sus oponentes pudieran defender sus ideas, reservándose la otra media para luchar contra ellas. Es una buena guía de comportamiento.

8.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTARAZ, M. (2003), *“Hacia una economía sostenible: interpretaciones, teorías e indicadores de desarrollo sostenible”*, Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, nº. XXXV (138).

BRUNDTLAND, Informe (1987) *Nuestro Futuro Común*. Informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, Naciones Unidas.

CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (1983), *Documentos sobre política territorial*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid.

COMUNIDAD EUROPEA (1999), *Estrategia Territorial Europea (ETE)*, Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (2000), *Integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la política de cooperación económica y para el desarrollo. Elementos para una estrategia general*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 18 de mayo de 2000, COM (2000) 264 final.

CORTES GENERALES (1978), *Constitución Española*, Madrid.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2007), *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS)*, Madrid. Disponible en internet.

GREENPEACE (2006), *Destrucción a toda costa*, Madrid. Serie de informes anuales.

JIMÉNEZ HERRERO, L. (2002), *“La sostenibilidad como proceso de equilibrio dinámico y adaptación al cambio”*, Información Comercial Española, nº 800, junio-julio 2002.

JIMÉNEZ LATORRE, F. y C. RAMS RAMOS (2002), *“Crecimiento económico en un contexto de desarrollo sostenible”*, Información Comercial Española, nº 800, junio-julio 2002.

NACIONES UNIDAS (1972), *The United Nations programme in regional development. An introduction to sub-national planning*, Nueva York.

MEILÁN GIL (1971), *El territorio protagonista del desarrollo*, Consejo Superior de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España, Madrid.

OCDE (2001), *Territorial Outlook, Territorial Economy*, París.

OSE, OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA, (2006), *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*, Madrid.

TRATADO DE LA COMUNIDAD EUROPEA, versión consolidada.

TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA, versión consolidada.