

OBRA COMPLETA DISPONIBLE EN EL GEOPORTAL DEL ATLAS NACIONAL DE ESPAÑA <http://atlasnacional.ign.es>
Página de descargas <http://atlasnacional.ign.es/wane/ANE:Descargas>

Capítulo 22

ARTICULACIÓN TERRITORIAL

Organización territorial e institucional del Estado

MAPA DE FORMACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO	522
MAPA DE CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. ESCAÑOS Y CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES EN 1977	523
MAPA DE CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. ESCAÑOS Y CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES EN 2015	523
MAPA DE SENADO. ESCAÑOS Y CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES EN 1977	524
MAPA DE SENADO. ESCAÑOS Y CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES EN 2015	524
MAPA DE ASAMBLEAS DE LAS CC.AA. ESCAÑOS Y CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES	524
MAPA DE EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS (1950 – 1990)	525
MAPA DE EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS (1991 – 2015)	525
MAPA DE NÚMERO Y TAMAÑO MEDIO DE LOS MUNICIPIOS (2015)	525
MAPA DE COMARCAS ADMINISTRATIVAS Y FUNCIONALES (ZONA NOROESTE)	526
MAPA DE COMARCAS ADMINISTRATIVAS Y MERINDADES (ZONA NORDESTE)	526
MAPA DE COMARCAS FUNCIONALES (ZONA SUR)	526
MAPA DE MANCOMUNIDADES	527
MAPA DE ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA	528
MAPA DE ENTIDADES METROPOLITANAS DE VALENCIA	528

Políticas territoriales y ordenación del territorio

MAPA DE PLANES SUBREGIONALES	529
MAPA DE SUPERFICIE REGULADA POR PLANES SUBREGIONALES	530
MAPA DE PLANES SECTORIALES. INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA	531
MAPA DE PLANES SECTORIALES. ACTIVIDADES ECONÓMICAS	531
MAPA DE PLANES SECTORIALES. MEDIOAMBIENTALES	531
MAPA DE PLANES SECTORIALES. INFRAESTRUCTURA SOCIAL	531
MAPA DE PLANES SECTORIALES. RESIDENCIALES	531
MAPA DE PLANES SECTORIALES SEGÚN ESTADO DEL PLAN	531
MAPA DE PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES (PORN)	532
MAPA DE PLANES RECTORES DE USO Y GESTIÓN (PRUG)	533
MAPA DE PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL (1991-1999)	534
MAPA DE PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL (2000-2006)	535
MAPA DE PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL (2007-2013)	535
MAPA DE INVERSIONES DEL PLAN LEADER EJE 4	536
MAPA DE PLANES TURÍSTICOS	537
MAPA DE INVERSIONES REALIZADAS EN PLANES TURÍSTICOS	537

Cohesión territorial

MAPA DE POLÍTICA REGIONAL EUROPEA (1989-1993)	538
MAPA DE POLÍTICA REGIONAL EUROPEA (1994-1999)	538
MAPA DE POLÍTICA REGIONAL EUROPEA (2000-2006)	538
MAPA DE POLÍTICA REGIONAL EUROPEA (2007-2013)	539
MAPA DE POLÍTICA REGIONAL EUROPEA (2014-2020)	539
MAPA DE EVOLUCIÓN DE LOS RETORNOS RECIBIDOS DE FONDOS EUROPEOS	540
MAPA DE PRESUPUESTOS EJECUTADOS DEL PROGRAMA EQUAL	541

Organización territorial e institucional del Estado

El sistema político es uno de los grandes actores de la construcción del espacio geográfico a través de la articulación legal y la responsabilidad en la organización y aplicación de las políticas, cada una de ellas con su impacto territorial. Por su parte, los modelos de planificación y de intervención, con sus respectivos instrumentos, resultan esenciales para organizar los territorios. En ambos casos, el énfasis debe estar puesto en cómo poder aprovechar potencialidades y diversidades para un mejor diseño y aplicación de las políticas. Estas se adaptan a cada territorio para mejorar su rendimiento y eficacia, y para el objetivo de una adecuada cohesión territorial. Por tanto, la articulación y vertebración territorial no solo quedan asociadas con el nivel de accesibilidad, con ser importante el papel de infraestructuras y equipamientos, sino intrínsecamente unidas al sistema político-administrativo. Este acabará definiendo el modelo territorial resultante. La distribución de competencias del

modelo de Estado autonómico hace que sean varios los niveles administrativos que intervienen sobre un mismo territorio desarrollando políticas de gran impacto territorial. El modelo territorial acaba siendo el resultado de la intervención de múltiples instancias de gobierno que ejercen sus competencias en materias muy diversas con diferentes modos de relación.

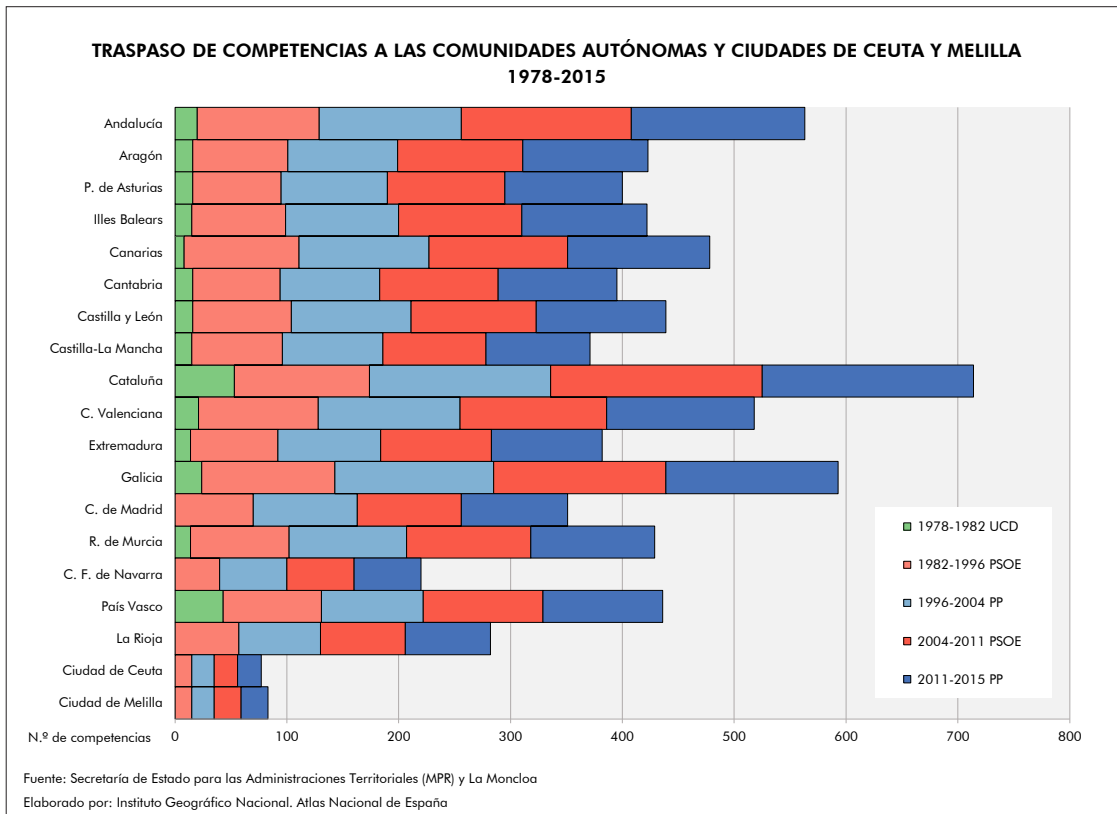
Los problemas de gobernanza territorial constituyen el reto más importante para el Estado español en la actualidad. La Constitución española de 1978 (en adelante CE) establecía un singular modelo de Estado que no tiene equivalente; tan abierto y complejo que no puede considerarse una fórmula técnica definitiva. De hecho, y esta es una cuestión trascendental, no se trata de un modelo acabado sino en definición y construcción permanente. Este hecho, junto a una coordinación interinstitucional poco funcional, ha sido causa de contradicciones, cuando no conflictos, entre administraciones; y no sólo, aunque tam-

bién, en lo relativo al modelo territorial. De hecho, no existe organismo o mecanismo explícito que de forma rutinaria promueva la coherencia y la coordinación entre las distintas políticas territoriales autonómicas. Esta es una función que correspondería al Senado, en tanto que Cámara de representación territorial cuya reforma, para avanzar justo en esta dirección, ya se planteó a mediados de la década de los noventa. Función finalmente circunscrita a una de sus comisiones internas en la actual XII Legislatura, a la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Los gobiernos necesitan estructuras territoriales para poder aplicar sus políticas y gestionarlas a través del aparato del Estado: las administraciones públicas. La CE consagró la Organización Territorial del Estado (título VIII) vigente hasta nuestros días sirviendo de marco para el Estado de las autonomías o Estado autonómico. Se trata de un Estado unitario, pero ha llegado a tener un funcionamiento similar al de los estados federales, organizado en tres niveles político-administrativos principales para los que se garantiza la autonomía en el gobierno de sus intereses. Según la distribución de competencias que la propia CE establece: la Administración General del Estado (AGE), el nivel regional (las comunidades autónomas –CC.AA.–) y el nivel local, que incluye las provincias, municipios, islas, pequeñas entidades inframunicipales tales como caseríos, parroquias, aldeas, concejos, pedanías, etc., así como otras entidades superiores al municipio como las comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades.

De acuerdo con el art. 143.1 CE, «en el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en su art. 2 (...) las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en comunidades autónomas» (con arreglo a lo previsto en el título VIII de la CE y en los respectivos estatutos de autonomía). Contempla diversas formas de acceder a la autonomía; fundamentalmente dos: según lo estipulado en los artículos 143 (la llamada vía lenta) y 151 (vía rápida). Asimismo, y a pesar de que tienen como referente normativo estos dos artículos, cabe señalar también la Disposición Adicional Primera y Transitoria Cuarta (relativa al territorio foral de Navarra) y la Disposición Transitoria Segunda relativa a los territorios que hubieran plebiscitado anteriormente sus estatutos de autonomía (EA) y hubieran contado con regímenes provisionales: Cataluña, País Vasco y Galicia. Finalmente, la posibilidad de obtener la autonomía por parte de las ciudades de Ceuta y Melilla se contempla en la Disposición Transitoria Quinta, según lo establecido por el artículo 144.a.

El proceso de formalización de la España de las autonomías no fue sencillo ni uniforme en el tiempo. Se prolongó desde el 18 de diciembre de 1979, fecha de promulgación de los EA de Cataluña y País Vasco, hasta el 25 de febrero de 1983, cuando se aprueban los EA de Extremadura, Illes Balears, Comunidad de Madrid y Castilla y León. A las 17 CC.AA. constituidas en dicho intervalo se añadieron el 13 de marzo de 1995 las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En un principio no estaba previsto que todo el territorio español fuera dividido por completo en CC.AA., ni que todas asumieran la autonomía plena. El proceso autonómico se vio afectado por una escalada competencial por la que algunas comunidades que



siguieron la vía del art. 143 llegaron a superar las competencias que les permitía asumir el art. 148 y alcanzaron de inmediato otras del art. 149 inicialmente reservadas a la AGE (salud, régimen minero y energético, industria y comercio...).

A results, puede diferenciarse entre dos grupos de autonomías: las CC.AA. que asumieron exhaustivamente en su EA todas las competencias posibles según los arts. 148 y 149 CE, y las que necesitaron que transcurrieran cinco años de su reforma para alcanzar el mismo techo competencial. El primer grupo, de vía rápida (con soluciones normativas asimilables al art. 151) resulta sin embargo muy heterogéneo: CC.AA. con EA plebiscitados con anterioridad, territorios de régimen foral (Navarra siguió una vía especial, la del llamado amejoramiento del fuero), CC.AA. sin antecedentes forales ni plebiscitarios pero con acceso inmediato (únicamente Andalucía cumplió con el art. 151) y CC.AA. con competencias ampliadas desde el principio a través de Ley Orgánica. El art. 150.2 CE permite ampliar las competencias vía transferencia o delegación, pero no contempla que tales incrementos aparezcan ya en el propio (primer) EA. Aun así, en el caso de Canarias y la Comunitat Valenciana se aprobaron simultáneamente los estatutos y la correspondiente ley de transferencias. Sin embargo, no tenían posibilidad de convocar elecciones de forma autónoma como todas las anteriores. No son equiparables a las asimilables al art. 151, pero tampoco exactamente iguales al resto de las que accedieron a través del art. 143.

Los EA establecieron la estructura político-administrativa con que cuentan las CC.AA.; se trata de lo que se denomina «regiones constitucionales». Desde su aprobación, todas disponen de capacidad de autogobierno: ejecutiva (el gobierno autonómico) y legislativa (los parlamentos autonómicos). De ahí el calificativo de «Estado compuesto» con el que el Tribunal Constitucional (TC) define el modelo español. Como la AGE, también el nivel autonómico de gobierno está dotado de instituciones parlamentarias y de competencias y poderes amparados constitucionalmente, posteriormente regulados por los EA. En caso de existir conflictos competenciales con la AGE, el TC es el encargado de dirimirlos. Así pues, el ejercicio de las competencias autonómicas por parte de las CC.AA. no está sometido a control político, aunque sí al control de constitucionalidad por parte del TC en caso de conflicto.

Progresivamente, todas las CC.AA. irán accediendo a las mismas atribuciones competenciales; una condición que el legislador entenderá previa para poder definir y acordar los sucesivos marcos plurianuales de financiación autonómica. Las CC.AA. que accedieron por la vía del art. 143 CE habían asumido en 1998 casi las mismas competencias principales que las que lo hicieron por el art. 151. En 1992, la aprobación de la Ley Orgánica de Transferencia de Competencias intentó igualar las diferencias cualitativas en la asunción de las competencias más importantes entre las CC.AA. El proceso uniformador, que pactaron los dos grandes partidos que se han venido alternando en el gobierno de España desde 1982, se cerraba con los acuerdos del sistema de financiación autonómica aprobados a partir de 2002. Mediante el mismo se obligaba a todas las CC.AA. a asumir las competencias de educación (desaparecía «el territorio MEC») y sanidad (desaparecía «el territorio INSALUD»).

Todos los estatutos originales han ido experimentando reformas de diferente calado. Sin embargo, en el primer lustro del presente siglo se empezaron a reformar algunos con la intención de adaptarlos a las condiciones y necesidades

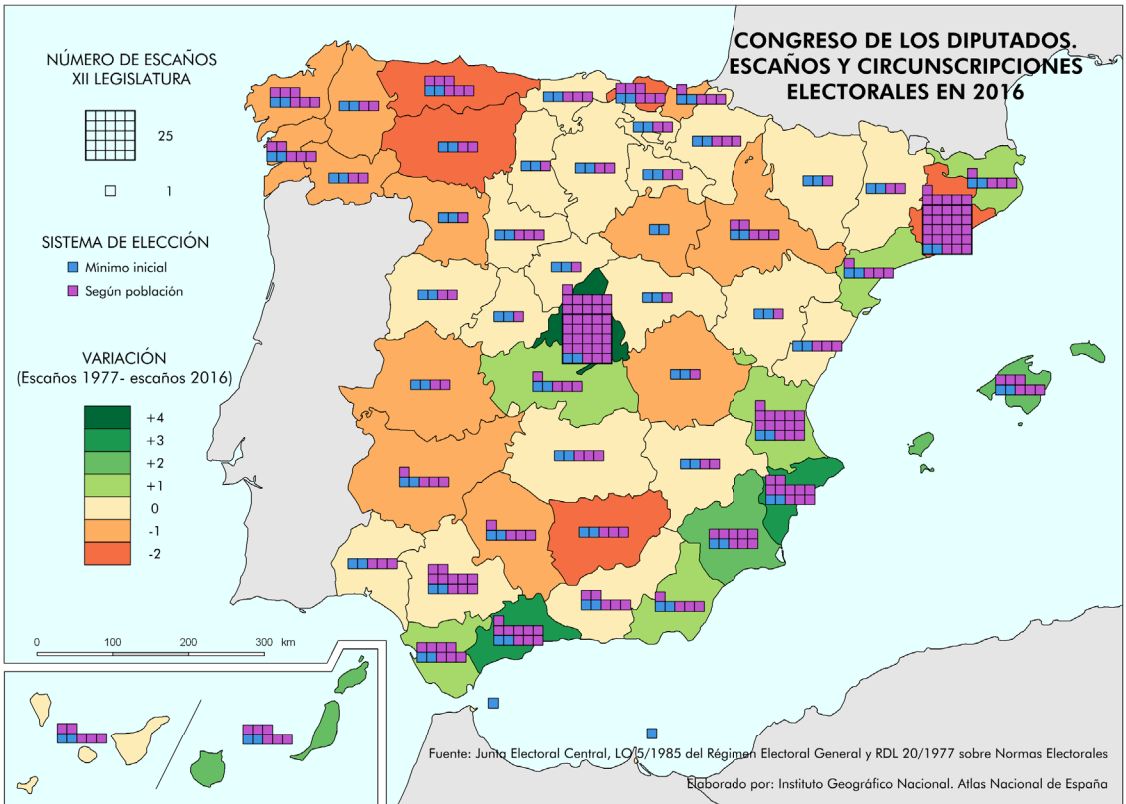
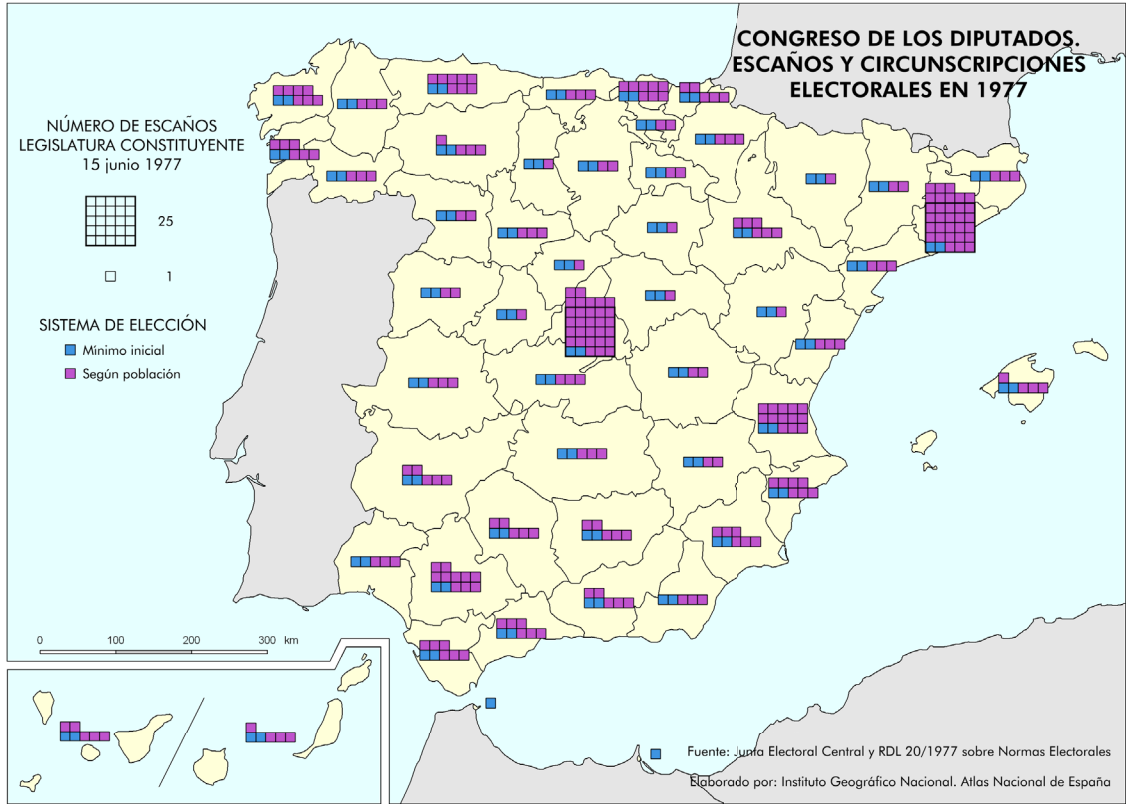
reales del momento. En especial por las relaciones con la Unión Europea y sus políticas, pero también para ampliar su techo competencial en materias no contempladas originalmente en la CE. Las CC.AA. que han aprobado sus segundos textos estatutarios son Comunitat Valenciana y Cataluña en 2006 (el segundo impugnado ante el TC), Illes Balears, Andalucía, Aragón, Castilla y León en 2007 y Extremadura en 2011. También Navarra introdujo modificaciones a su texto mediante la Ley Orgánica 7/2010.

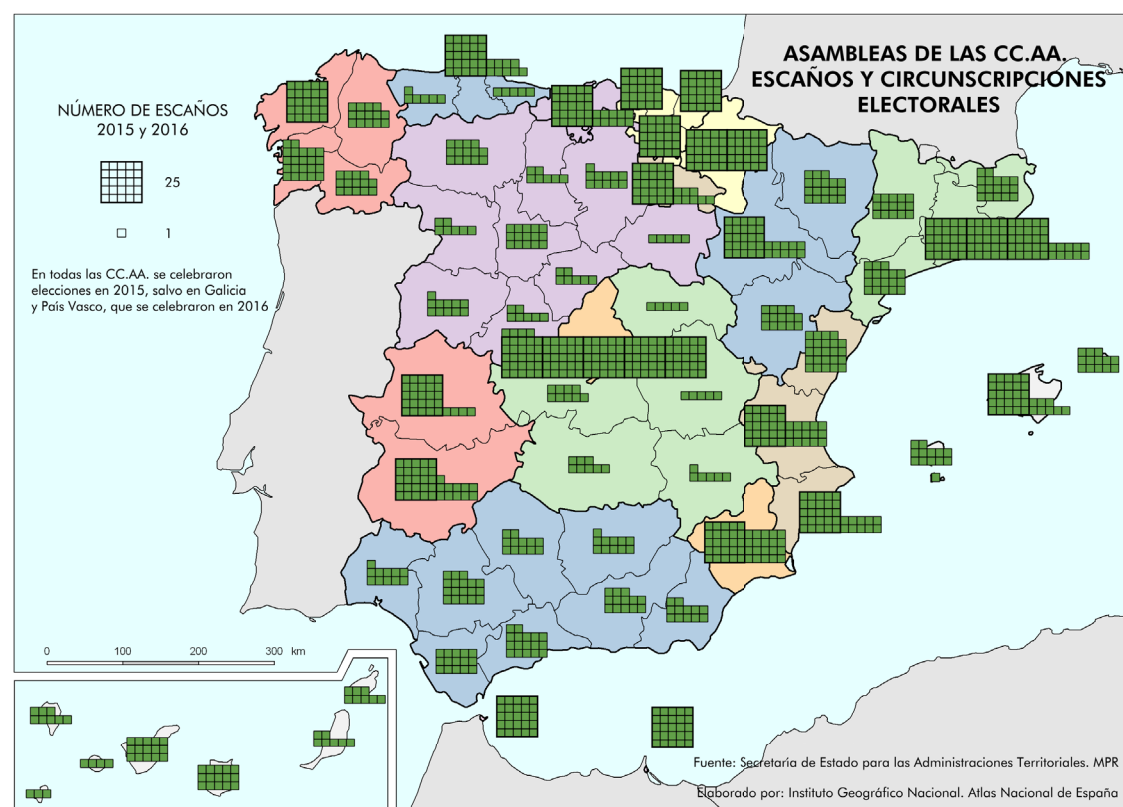
El TC se ha tenido que manifestar para dar respuesta a los recursos de inconstitucionalidad presentados ante las reformas de algunos de ellos. Además del citado caso catalán, el texto del estatuto valenciano fue impugnado por Aragón y Castilla-La Mancha en materia sobre derechos de agua, recursos que fueron desestimados por STC (Sentencia del Tribunal Constitucional) 247/2007 y STC 249/2007. El de Andalucía lo fue tanto por parte de la Comunitat Valenciana, por el tema de la financiación, recurso que el TC no admitió a trámite, como por parte de Extremadura, sobre aguas, que sí fue estimado por STC 30/2011. El mismo recurso, con idéntica STC, era presentado

de nuevo por Extremadura esta vez al nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

La división en 17 CC.AA. se vio reforzada tras el ingreso de España en la Comunidad Europea en 1986, cuya política regional europea requiere de un marco regional consolidado para la aplicación y gestión de los fondos en el ámbito de cada Estado. Sin embargo, hay que recordar que hasta entonces, y por mucho tiempo, fueron las provincias la división más importante. De hecho, junto con los municipios, son las dos divisiones que explícitamente reconoce la CE; a partir de las que poder configurar las actuales CC.AA. según lo dispuesto en el Título VIII sobre la Organización Territorial del Estado (art. 137). Ambas encuentran el origen de su consideración como unidades territoriales para la organización de la administración local en la Constitución de Cádiz de 1812.

Las provincias son la herencia promovida por el cambio dinástico durante el siglo XVIII, como elemento de racionalización para la gestión político-administrativa de un Estado centralista. La historia de España cuenta con un largo inventario de propuestas de divisiones provinciales. Algunas de ellas se hicieron siguiendo unos claros crite-





rios objetivos para la época, como la realizada en 1799 por el superintendente general de Hacienda Cayetano Soler por mandato de Manuel Godoy. Se trata de una reforma territorial que pretendía la reorganización fiscal racionalizando el sistema impositivo. En ella se emplea como criterio de división el sistema de la mínima distancia: la distancia de cualquier núcleo de población a su capital de provincia o partido siempre debe ser menor que la distancia a cualquier otra capital. Le siguieron otras iniciativas como la que se desarrolló en cumplimiento de lo establecido en el art. 11 de la Constitución de Cádiz de 1812. Ya durante el Trienio Liberal, y tras diversas iniciativas, en 1822 se aprobaría una nueva división provincial de España con cincuenta y dos provincias, delimitadas en función de referencias históricas de antiguos reinos, accidentes geográficos y la permanencia de los términos municipales. Las provincias recibían el nombre de su capital y por primera vez pasaban a tener competencias plenas en las esferas política, judicial y económica.

La restauración absolutista de Fernando VII abortó la iniciativa. Se llega así a 1833, fecha clave para la organización territorial de España, cuando se aprobó el decreto de división provincial de Javier de Burgos, Ministro de Fomento durante la regencia de María Cristina. Establecía una división de España en 49 provincias, dos de ellas insulares, Canarias y Baleares. En ella se recogían elementos de anteriores divisiones borbónicas, la bonapartista y liberales. Salvo pequeñas modificaciones posteriores, su base territorial perdurará hasta la actualidad. Lo que sin embargo sí se modificará, desde la segunda mitad del s. XIX hasta la dictadura franquista, es la propia concepción de la provincia y las funciones de las instituciones provinciales. En este sentido el concepto de provincia, que, con ligeras modificaciones ha llegado hasta la Constitución de 1978, tiene lugar en 1925 con la dictadura de Primo de Rivera, cuando se aprueba el Estatuto Provincial. La provincia también tuvo gran importancia en la etapa franquista al constituirse en la demarcación intermedia entre los municipios y el Estado, tal y como recogería la Ley Orgánica del Estado de 1967, al haberse suprimido las regiones constituidas en régimen de autonomía en tiempos de la Segunda República. En la actualidad, tal y como recoge el art.141.1 CE, la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, y a la vez, una división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

De acuerdo con el art. 68 CE, el Congreso se compone de 350 diputados elegidos por sufragio universal y cuya circunscripción electoral es la provincia. La ley distribuye el número total de diputados asignando una representación mínima inicial (2 escaños) a cada circunscripción (lo que acaba facilitando la obtención de un escaño con unos pocos miles de votos en provincias escasamente pobladas de la España interior) y distribuyendo los demás proporcionalmente a su población. Ceuta y Melilla están representadas cada una de ellas por un diputado. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional. Los cambios demográficos han favorecido el peso de Madrid, especialmente, y Toledo por efecto inducido, las islas y las provincias litorales mediterráneas, salvo Barcelona, que disminuye, y Granada y Castellón que mantienen el mismo número de escaños que en las primeras elecciones de 1977.

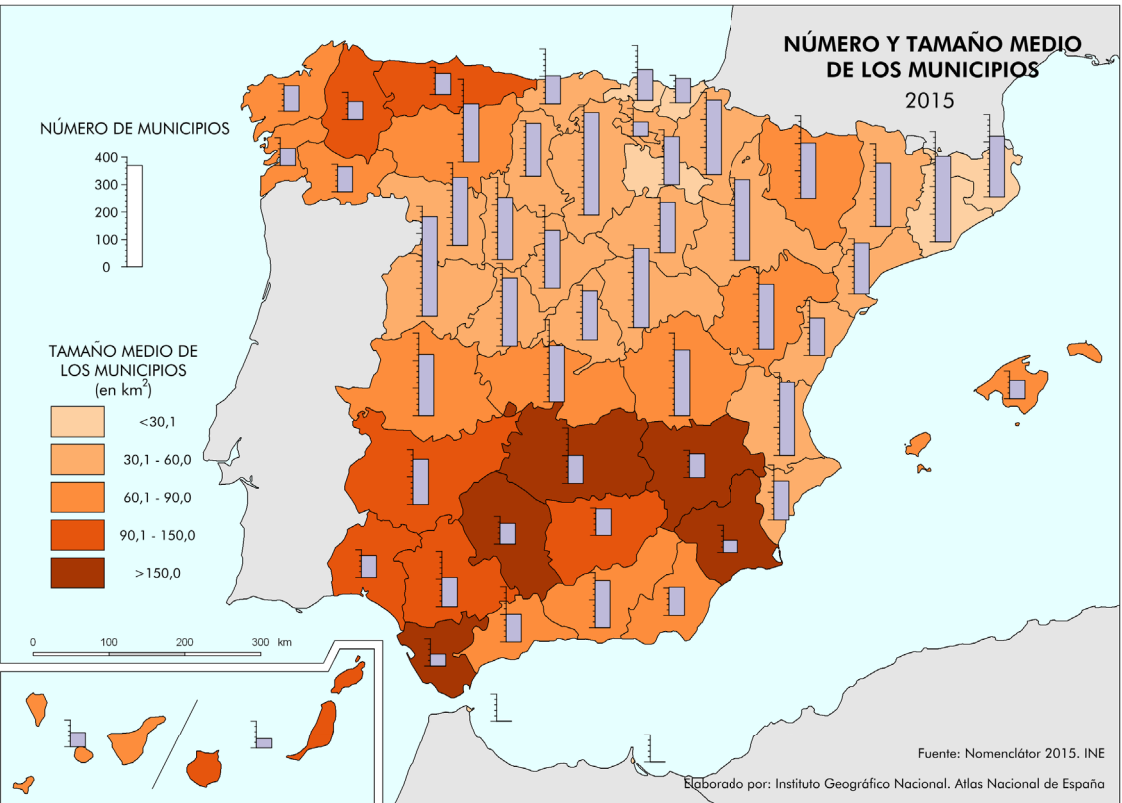
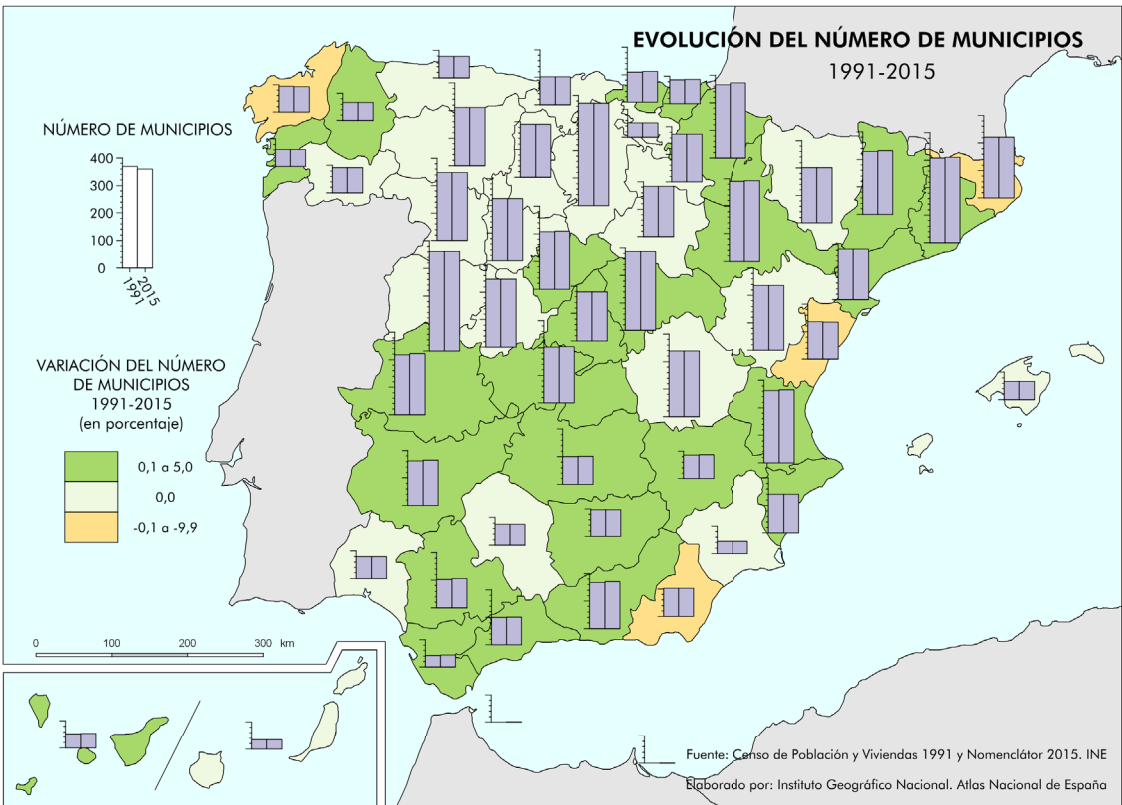
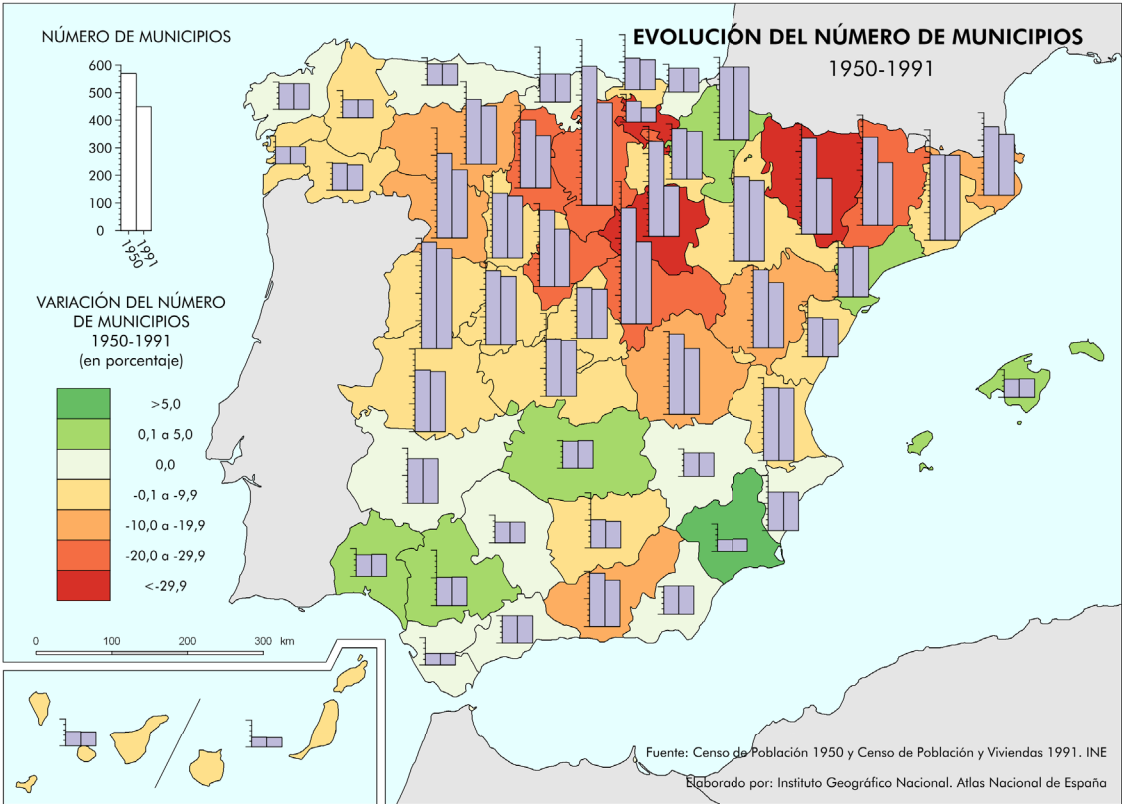
En cuanto al Senado, el art. 69.1 CE lo define como la Cámara de representación territorial. La provincia vuelve a ser la circunscripción electoral de base en la España peninsular. Se eligen cuatro

senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de las provincias. «En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores (Gran Canaria, Mallorca y Tenerife) y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores». Más allá del peso específico con el que cuente cada territorio, también en este caso, como en las elecciones al Parlamento, los candidatos elegidos por cada circunscripción pueden tener poco o nada que ver con los territorios desde los que son elegidos. Además de este número, desde la aparición de las CC.AA. estas designan un senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponde a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la comunidad autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los estatutos, asegurando la adecuada representación proporcional.

El mapa autonómico representa, tras la AGE, un segundo nivel territorial. A estos dos niveles de gobierno, conjunto conocido como «bloque constitucional», se suma el nivel local, que también tiene garantizada la autonomía para el gobierno de sus intereses (art. 137 CE). Sin embargo, no recibe la atribución directa de competencias en la CE, sino que se le atribuyeron en la posterior Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 (LBRL), por lo que su margen de actuación queda limitado por los dos primeros. En este tercer nivel territorial se sitúan las entidades locales: provincias y municipios, pero también, y cada vez con mayor importancia, aunque no se extienden a lo largo de todo el territorio español, comarcas, mancomunidades, áreas metropolitanas, cuadrillas y otras asociaciones de municipios.

Por lo que respecta a los municipios, su origen se remonta a la Edad Media. Conquistada una zona, el monarca autorizaba la ocupación de parte de las tierras por parte de sus súbditos, hombres libres que defenderán sus tierras contra los musulmanes expulsados. Esta forma de repoblación cristiana se conoce como presura. La unión de los propietarios libres determinará, desde el siglo X, la formación de núcleos de población que ejercerán el control y defensa de sus tierras, lo que constituiría la base de los términos municipales castellanos, baylías en Aragón, Valencia, Baleares y Cataluña. Entre los siglos XII y XIII, los núcleos más importantes por demografía, dimensión y potencial económico reciben del rey la categoría de villas o ciudades, adquiriendo cierta capitalidad administrativa. De aquí, surgen nuevos y más potentes municipios base, a su vez, de términos mayores (sexmas, sexmos, cuadrillas, ochavos, tierras, partidos...) y de unidades administrativas superiores al municipio (adelantamientos en la corona de Castilla, merindades en la misma Castilla y en Navarra, governacions o justiciatzgos en Valencia y vegueries en Cataluña y Baleares).

Desde el punto de vista de su superficie, los términos municipales más extensos se sitúan en la zona del Tajo a Sierra Morena y en la zona andaluza y Murcia. Los de la primera fueron conquistados con el apoyo de las órdenes militares, los de la segunda por grandes señores feudales. Aquellas y estos fueron los grandes beneficiarios del reparto de tierras, lo que explica su tamaño. En la actualidad (actualización del INE a 1 de enero de 2017), España cuenta con un total de 8.124 municipios, con un tamaño demográfico muy desequilibrado.



El 60% de ellos presentan una población inferior a los 1.000 habitantes (el 3% de la población española), lo que representa un gran problema desde el punto de vista de la gestión territorial. Con todo, su número se ha mantenido estable desde el descenso experimentado en los años ochenta (de 9.266 a poco más de 8.100), con ligera tendencia al alza a partir de la década siguiente. La respuesta dada hasta la fecha ha venido a través de las mancomunidades y de las diputaciones. Antes complementarias, los cambios legislativos recientes, como la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ha supuesto un importante cambio hacia la exclusión de las primeras y de la gestión comunal municipal,

lo que ha provocado la reacción de parte de dichas entidades locales.

Comarcas, mancomunidades, áreas y entidades metropolitanas

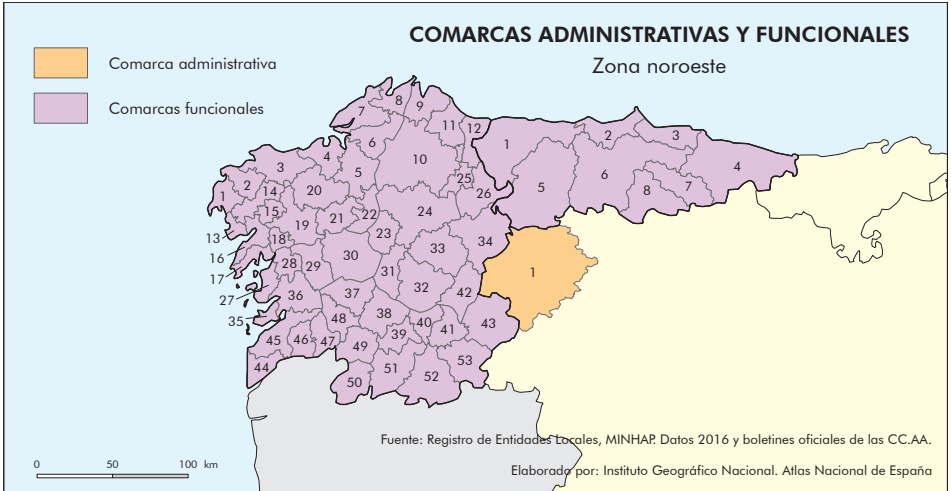
El municipio ha sido hasta la actualidad la unidad administrativa de mayor importancia en los procesos de ordenación de espacios locales, materia para la que la LBRL de 1985 le reconoce tanto competencia como naturaleza de entidad territo-

rial (es decir, su base está en el territorio), ente administrativo y ente autónomo. El art. 140 CE garantiza la autonomía de los municipios, que gozan de personalidad jurídica plena, correspondiendo su gobierno y administración a sus respectivos ayuntamientos, compuestos por alcaldes y concejales. Les corresponde definir los usos del suelo (mediante los planes generales de ordenación urbana), la prestación de servicios y el desarrollo local.

Respecto de las provincias, habiéndose configurado hace casi dos siglos, está en debate su funcionalidad y utilidad real para dar respuesta a las necesidades actuales. Sin embargo siguen siendo la base para el cálculo de escaños

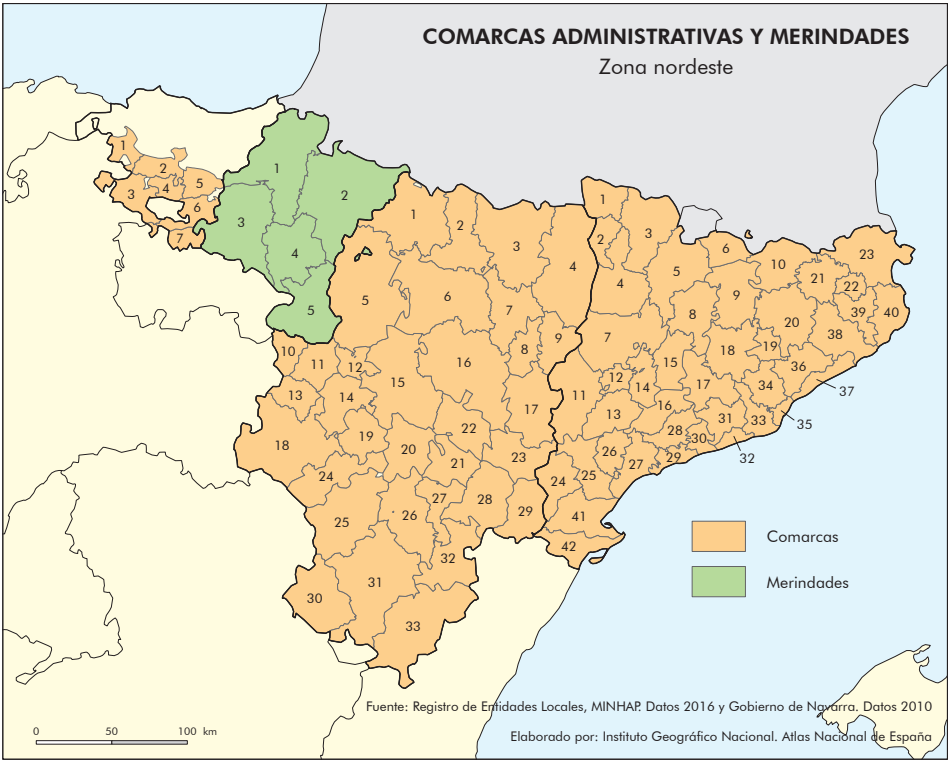
Comarcas zona noroeste

COMARCA ADMINISTRATIVA			
Castilla y León			
1. El Bierzo	3. Bergantiños	21. Arzúa	38. Ourense
	4. A Coruña	22. Terra de Melide	39. Allariz-Maceda
	5. Betanzos	23. A Ulloa	40. Terra de Caldelas
	6. Eume	24. Lugo	41. Terra de Trives
COMARCAS FUNCIONALES			
Principado de Asturias			
1. Eo-Navia	7. Ferrol	25. Meira	42. Quiroga
2. Avilés	8. Ortegal	26. A Fonsagrada	43. Valdeorras
3. Gijón	9. A Mariña Occidental	27. Salnés	44. Baixo Miño
4. Oriente	10. Terra Chá	28. Caldas	45. Vigo
5. Narcea	11. A Mariña Central	29. Tabeirós-Terra de Montes	46. Condado
6. Oviedo	12. A Mariña Oriental	30. Deza	47. A Paradanta
7. Nalón	13. Muros	31. Chantada	48. Ribeiro
8. Caudal	14. Xallas	32. Terra de Lemos	49. Terra de Celanova
Galicia			
1. Fisterra	15. Barcala	33. Sarria	50. Baixa Limia
2. Terra de Soneira	16. Noia	34. Os Ancares	51. A Limia
	17. Barbanza	35. Morrazo	52. Verín
	18. Sar	36. Pontevedra	53. Viana
	19. Santiago	37. Carballiño	
	20. Ordes		



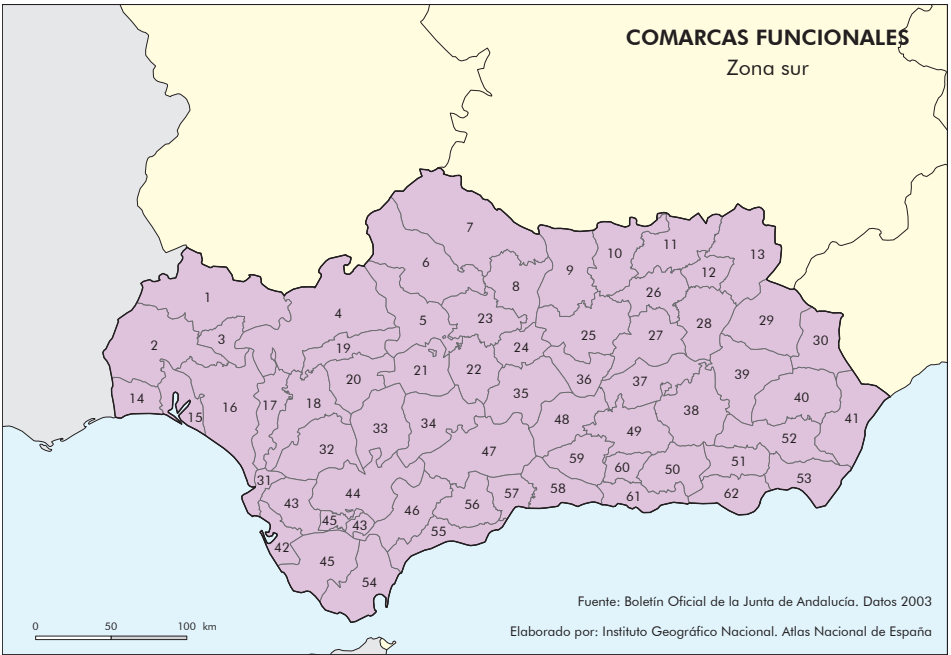
Comarcas zona nordeste

COMARCAS ADMINISTRATIVAS			
Aragón			
1. La Jacetania	23. Bajo Aragón-Caspe/ Baixa Aragó-Casp	16. Conca de Barberà	2. Cuadrilla de Zuia/ Zuiaiko Eskualdea
2. Alto Gállego	24. Campo de Daroca	17. Anoia	3. Cuadrilla de Añana/ Añanako Eskualdea
3. Sobrarbe	25. Jiloca	18. Bages	4. Cuadrilla de Vitoria-Gasteiz/ Vitoria-Gasteizko Eskualdea
4. La Ribagorza	26. Cuencas Mineras	19. Comarca del Moianès	5. Cuadrilla de Salviatierra/ Aguraingo Eskualdea
5. Cinco Villas	27. Andorra-Sierra de Arcos	20. Osona	6. Cuadrilla de Campezo- Montaña Alavesa/ Kanpezuco-Arabako Mendialdeko Eskualdea
6. Hoya de Huesca/ Plana de Uesca	28. Bajo Aragón	21. Garrotxa	7. Cuadrilla de Laguardia-Rioja Alavesa/Biasteri-Arabako Errioxako Eskualdea
7. Somontano de Barbastro	29. Matarraña/ Mataranya	22. Pla de l'Estany	
8. Cinca Medio	30. Sierra de Albarracín	23. Alt Empordà	
9. La Litera/La Llitera	31. Comunidad de Teruel	24. Terra Alta	
10. Tarazona y el Moncayo	32. Maestrazgo	25. Ribera d'Ebre	
11. Campo de Borja	33. Gúdar-Javalambre	26. Priorat	
12. Ribera Alta del Ebro		27. Baix Camp	
13. Aranda		28. Alt Camp	
14. Valdejalón		29. Tarragonès	
15. Delimitación Comarcal de Zaragoza		30. Baix Penedès	
16. Los Monegros		31. Alt Penedès	
17. Bajo Cinca/Baix Cinca		32. Garraf	
18. Comunidad de Calatayud		33. Baix Llobregat	
19. Campo de Cariñena		34. Vallès Occidental	
20. Campo de Belchite		35. Barcelonès	
21. Bajo Martín		36. Vallès Oriental	
22. Ribera Baja del Ebro		37. Maresme	
		38. Selva	
		39. Gironès	
		40. Baix Empordà	
		41. Baix Ebre	
		42. Montsià	
Cataluña/Catalunya			
1. Val d'Aran			
2. Alta Ribagorça			
3. Pallars Sobirà			
4. Pallars Jussà			
5. Alt Urgell			
6. Cerdanya			
7. Noguera			
8. Solsonès			
9. Berguedà			
10. Ripollès			
11. Segrià			
12. Pla d'Urgell			
13. Garrigues			
14. Urgell			
15. Segarra			
País Vasco/Euskadi			
1. Cuadrilla de Ayala/ Aiara			
2. Sangüesa			
3. Estella			
4. Olite			
5. Tudela			
MERINDADES HISTÓRICAS			
Comunidad Foral de Navarra			
1. Pamplona			
2. Sangüesa			
3. Estella			
4. Olite			
5. Tudela			



Comarcas zona sur

COMARCAS FUNCIONALES			
Andalucía			
1. Sierra de Huelva	20. Campiña de Carmona	40. Valle del Almanzora	59. Alhama
2. El Andévalo	21. Ecija	41. Levante Almeriense	60. Valle de Lecrín
3. Cuenca Minera	22. Campiña Sur	42. Bahía de Cádiz	61. Costa Tropical
4. Sierra Norte	23. Córdoba	43. Campiña de Jerez	62. Poniente Almeriense
5. Valle Medio del Guadalquivir	24. Campiña de Baena	44. Sierra de Cádiz	
6. Valle del Guadiato	25. Comarca Metropolitana de Jaén	45. La Janda	
7. Los Pedroches	26. La Loma	46. Serranía de Ronda	
8. Alto Guadalquivir	27. Sierra Mágina	47. Antequera	
9. Campiña de Jaén	28. Sierra de Cazorla	48. Loja	
10. Sierra Morena	29. Huéscar	49. Vega de Granada	
11. El Condado (Jaén)	30. Los Vélez	50. Alpujarra Granadina	
12. Las Villas	31. Costa Noroeste	51. Alpujarra Almeriense	
13. Sierra de Segura	32. Bajo Guadalquivir	52. Filabres-Tabernas	
14. Costa Occidental	33. Campiña de Morón y Marchena	53. Almería	
15. Huelva	34. Sierra Sur (Sevilla)	54. Campo de Gibraltar	
16. El Condado (Huelva)	35. Subbética	55. Costa del Sol Occidental	
17. Aljarafe	36. Sierra Sur (Jaén)	56. Valle del Guadalhorce	
18. Área Metropolitana de Sevilla	37. Los Montes	57. Comarca Metropolitana de Málaga	
19. Vega del Guadalquivir	38. Guadix	58. La Axarquía	
	39. Baza		



en cada elección y sus órganos de gobierno cuentan con competencias y recursos (aunque limitados y cedidos por otras administraciones) mediante los que desarrollan acciones, especialmente en los pequeños municipios. El gobierno y la administración autónoma de las provincias están encomendados a diputaciones provinciales u otras corporaciones de carácter representativo (art. 141.2 CE). En los archipiélagos, las islas tendrán su administración propia en forma de cabildos o consejos (art. 141.4). También se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia (art. 141.3) dentro del territorio de cada CC.AA. De acuerdo con el art. 152.3, los respectivos EA, mediante la agrupación de municipios limítrofes, podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica. El Libro blanco para la reforma del gobierno local de 2005 del Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) distinguía entre agrupaciones y asociaciones de municipios. Las primeras derivan de la potestad de las CC.AA. (caso de las comarcas y entidades metropolitanas), las segundas de la autoorganización intermunicipal (mediante convenios interadministrativos, entidades de cooperación intermunicipal o la cooperación informal). Las segundas son las más frecuentes, y de entre ellas las mancomunidades.

La comarca tiene una vocación territorial que la distingue de otras formas de intermunicipalidad más funcionales. Implican una redistribución competencial entre administraciones (municipios y provincias) tal y como reconocía la STC 214/1989. De acuerdo con el art. 42 LBRL, las CC.AA. podrán crear comarcas u otras entidades que agrupen a varios municipios. La creación

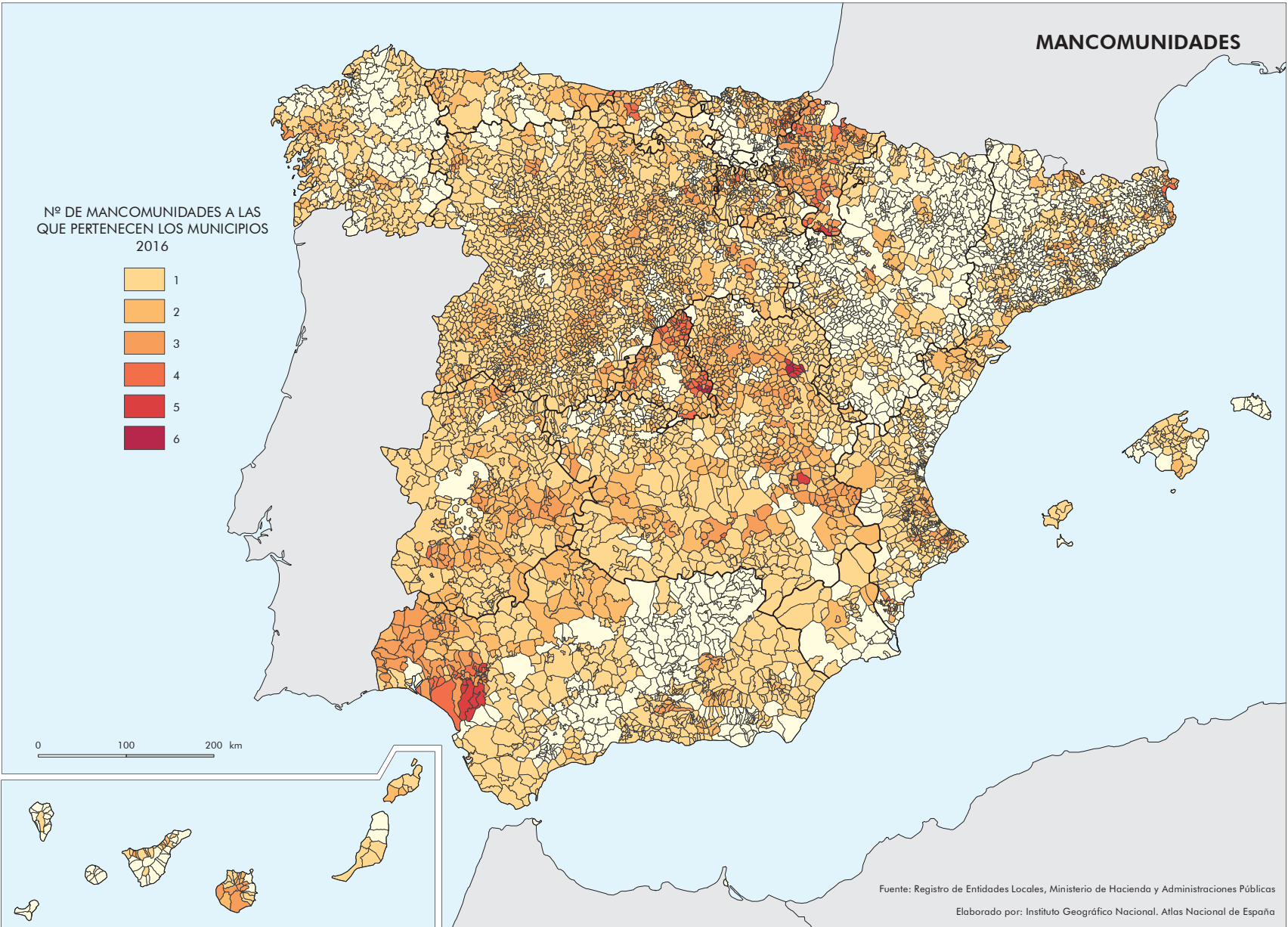
de una comarca también puede ser iniciativa de los municipios afectados y no se podrá crear si se oponen expresamente dos quintas partes de estos y representan más de la mitad del censo. Según el art. 43.4 LBRL, la creación de comarcas no puede implicar que los municipios pierdan las competencias propias y los servicios mínimos de los arts. 25 y 26. Las comarcas sólo cuentan con un carácter administrativo legalmente reconocido en Cataluña, el País Vasco, donde quedan asociadas a derechos forales, como en el caso de Navarra con sus merindades, en la comarca de El Bierzo (constituida en 1991) en Castilla y León y, más recientemente, en Aragón, gracias a su Ley de Comarcalización (Decreto Legislativo 1/2006).



El Bierzo, León

Galicia, Principado de Asturias y Andalucía cuentan con comarcas funcionales para la territorialización de los servicios autonómicos; en otras CC.AA. se producen mapas de áreas funcionales para cada política sectorial.

Como se decía, son las mancomunidades la forma más típica de intermunicipalidad. Es la fórmula mediante la que los municipios se asocian de manera voluntaria (entre administraciones iguales, a diferencia de los consorcios) para poder llegar a prestar determinados servicios y hacerlo de forma más eficiente, persiguiendo lograr economías de escala y la articulación de un determinado territorio. Cuentan con personalidad y capacidad jurídicas para cumplir sus fines específicos



de acuerdo con sus estatutos. Se regulan por el art. 44 de la LBRL, que reconoce el derecho de los municipios «a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia». El tipo de servicios es muy variado y equilibrado en importancia (si acaso destacan las infraestructuras y equipamientos y el medio ambiente). Una misma mancomunidad suele prestar varios servicios y un mismo municipio pertenecer a varias de ellas, hasta seis en algunos casos, lo que parece poco sostenible desde el punto de vista de la gestión municipal. Su orientación es más funcional (múltiples funciones) que de organización territorial, lo que las diferencia de la vocación histórica de las comarcas (o las merindades en el caso de Navarra). Las mancomunidades han acabado asumiendo algunas de sus posibles funciones.

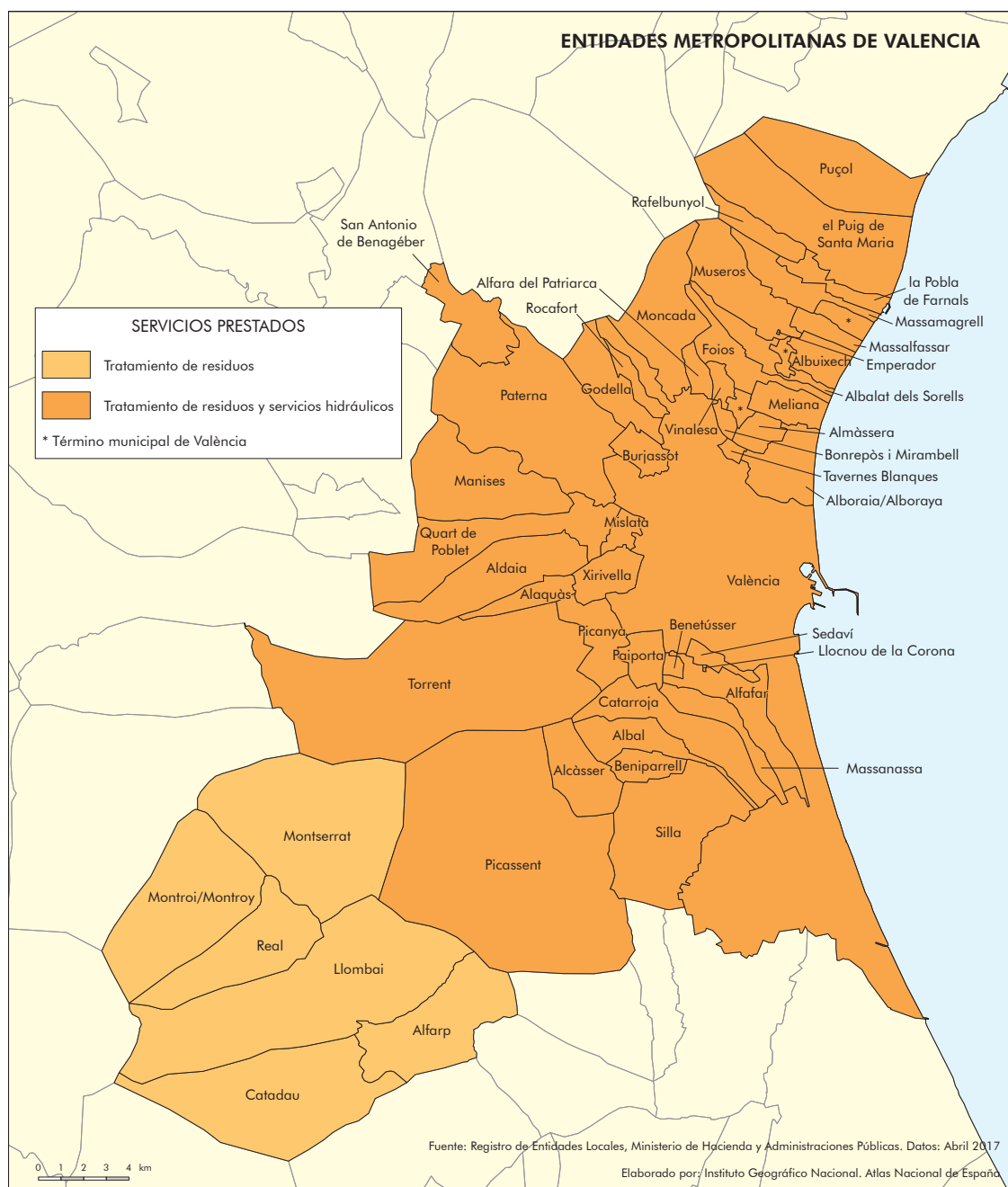
Mención especial merecen, por su renovada actualidad, las áreas y consorcios metropolitanos. Figuras asociadas a los planes urbanísticos de las grandes ciudades desde la década de los cuarenta, recobraron actualidad con la llegada de la democracia. Las regula el art. 43 LBRL, que las define como entidades locales «integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras». Se crean por ley autonómica de acuerdo con los EA, aunque se requiere audiencia previa de la AGE y de los ayuntamientos y diputaciones afectados. Esta ley establecerá los servicios que debe prestar, sus órganos de gobierno y el régimen económico y de



Vista aérea de la Ciutat de les Arts i les Ciències. València

funcionamiento, con el límite de deber garantizar la representación, participación y justa distribución de cargas entre todos los municipios implicados. Como en el caso de las comarcas también pueden presentar una doble naturaleza: un nuevo gobierno local o un ente local con unas funciones específicas para cuyo cumplimiento tienen claramente delimitadas sus potestades. Se trata entonces de áreas metropolitanas especializadas, monofuncionales, unas estructuras sectoriales de colaboración en un espacio metropolitano.

Como ejemplo de área metropolitana, la de Barcelona, que cuenta con su propio plan subregional de acción territorial; como entidad metropolitana está la de València para el tratamiento de los residuos y del agua. Nada impide que la gestión de esta realidad física se lleve a cabo mediante otras formas de cooperación como mancomunidades o consorcios, como de hecho ocurre muy a menudo. No resulta acorde la realidad española con la que viven en la actualidad otros países de nuestro entorno más cercano como Francia, Italia, Alemania, Portugal o el Reino Unido, en los que las regiones metropolitanas pretenden constituirse en una de las piezas clave de la articulación territorial mediante la que poder afrontar los nuevos retos y necesidades urbanas.



Políticas territoriales y ordenación del territorio

La ordenación del territorio (OT), como política pública comporta tomar decisiones por parte de los responsables políticos sobre los modelos de intervención que resultan esenciales para articular y cohesionar los territorios. En el Estado autonómico coexisten distintas instancias con poder político propio cuya relación no es completamente jerárquica en todos los planos ni su posición constitucionalmente equiparada. La Administración General del Estado, en su condición de garante del funcionamiento unitario del sistema, además de disfrutar de preeminencia y jerarquía en el plano jurídico, también lo hace en el de algunas políticas. Se reserva la competencia de las grandes políticas sectoriales y conserva una gran capacidad de actuación en la regulación de los derechos fundamentales de la ciudadanía a través de las leyes orgánicas. Por su parte, las CC.AA. poseen competencias exclusivas en materias como servicios sociales, agricultura o industria, al tiempo que pueden desarrollar la legislación básica de la AGE en otras materias como economía, medio ambiente o educación.

En lo que respecta a las competencias de OT y urbanismo, corresponden a las CC.AA. Estas se reservan con carácter exclusivo la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva sobre ellas, aunque en el caso de los usos del suelo, como recurso de interés general, en virtud de los títulos competenciales del art. 149.1 de la CE, la AGE ha aprobado la legislación básica. Esta ha sido constantemente recurrida ante el Tribunal Constitucional (TC) hasta la fecha por parte de las CC.AA. al considerar que se invaden sus competencias, lo que ha obligado al alto Tribunal a pronunciarse sobre las

leyes del suelo de 1992 (que daría lugar a la bien conocida STC 61/1997 que significó la aparición de muchas leyes urbanísticas autonómicas y que la AGE no pueda redactar por propia iniciativa un plan nacional de OT), de 1997 y de 2007.

Además de esta exclusividad autonómica, la CE también consagró la OT como una materia distinta y diferenciada de cualquier otra, pero sin llegar a asignarle explícitamente un contenido concreto. La OT afecta a, y está afectada por, múltiples instancias y materias de la gestión pública. La cooperación entre estas no siempre se resuelve de manera favorable, lo que acaba debilitando las posibilidades de alcanzar un desarrollo territorial sostenible de conjunto. Las iniciativas, en este sentido, parecen venir más por la vía de políticas como la económica y la del medio ambiente, para las que sí existe una clara y completa distribución de responsabilidades desde el nivel europeo hasta la local. Con todo, la experiencia hasta la fecha viene a reproducir el mismo resultado en todas ellas: una coordinación insuficiente que debería procurar la OT, verdadera política transversal o crisol de las políticas, como una de sus funciones al estilo de Francia y Alemania.

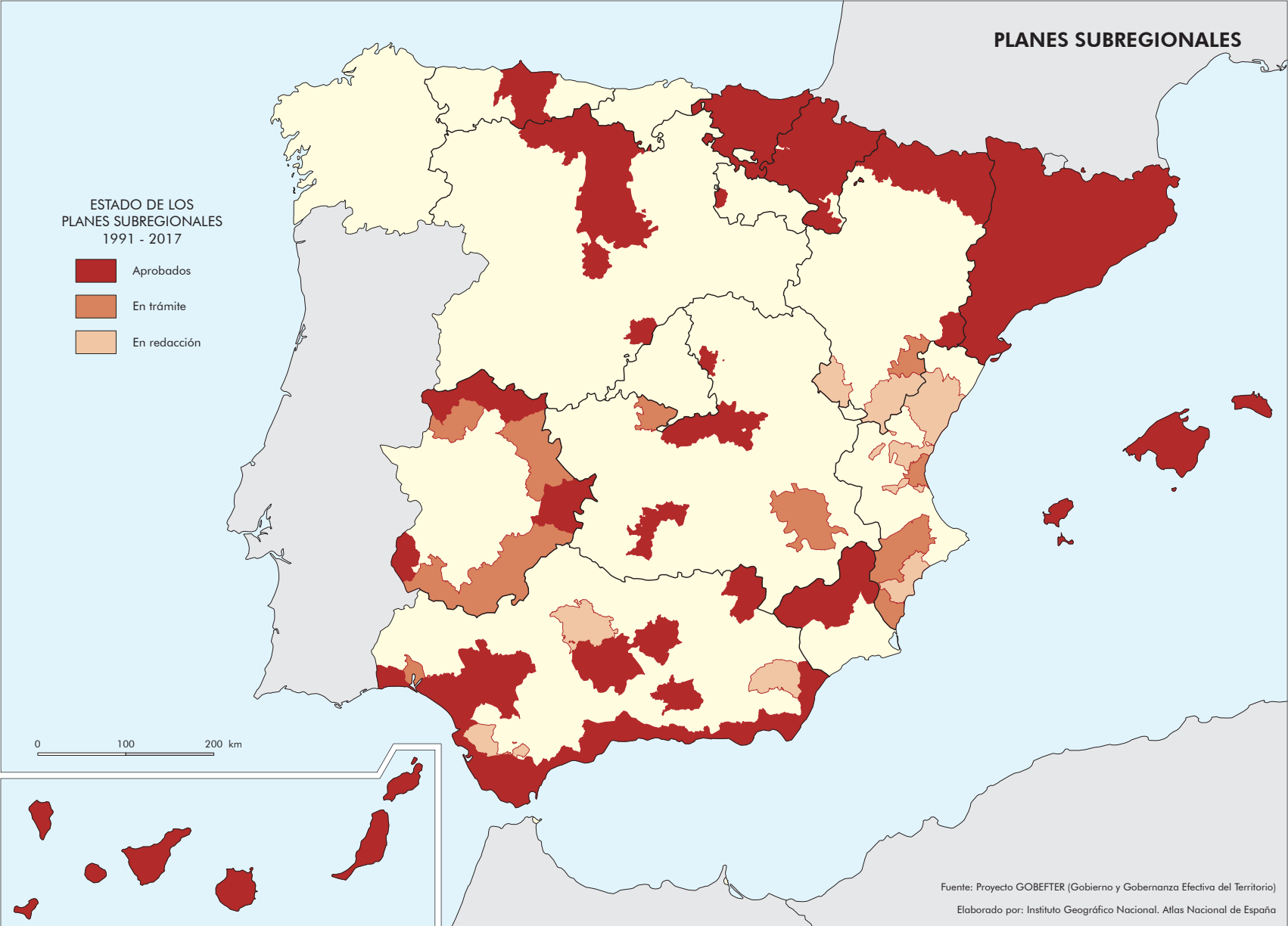
Las CC.AA. han asumido por completo las competencias de OT y se han ido dotando de una legislación territorial propia. Sin embargo, no todas han aprobado los instrumentos de planificación territorial previstos en sus propias leyes. Algunas todavía carecen de un instrumento de planificación de escala regional y de un modelo territorial definido más de 30 años después de sus primeros estatutos. Tras sus sucesivas reformas, la consideración de la política de OT por parte de las CC.AA. es, en gene-

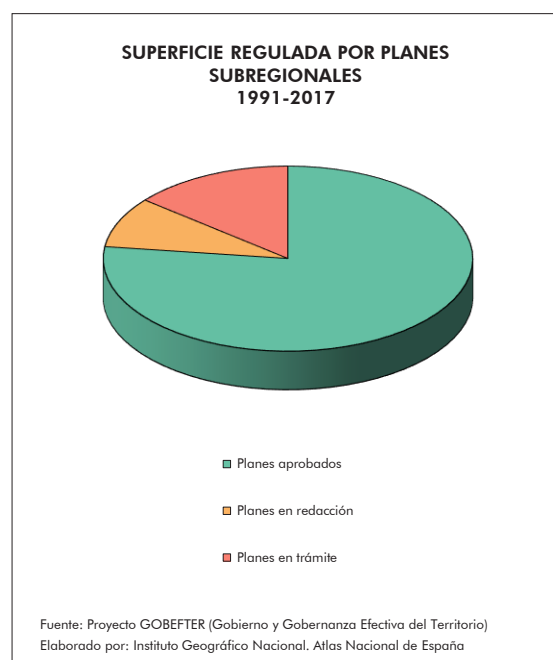
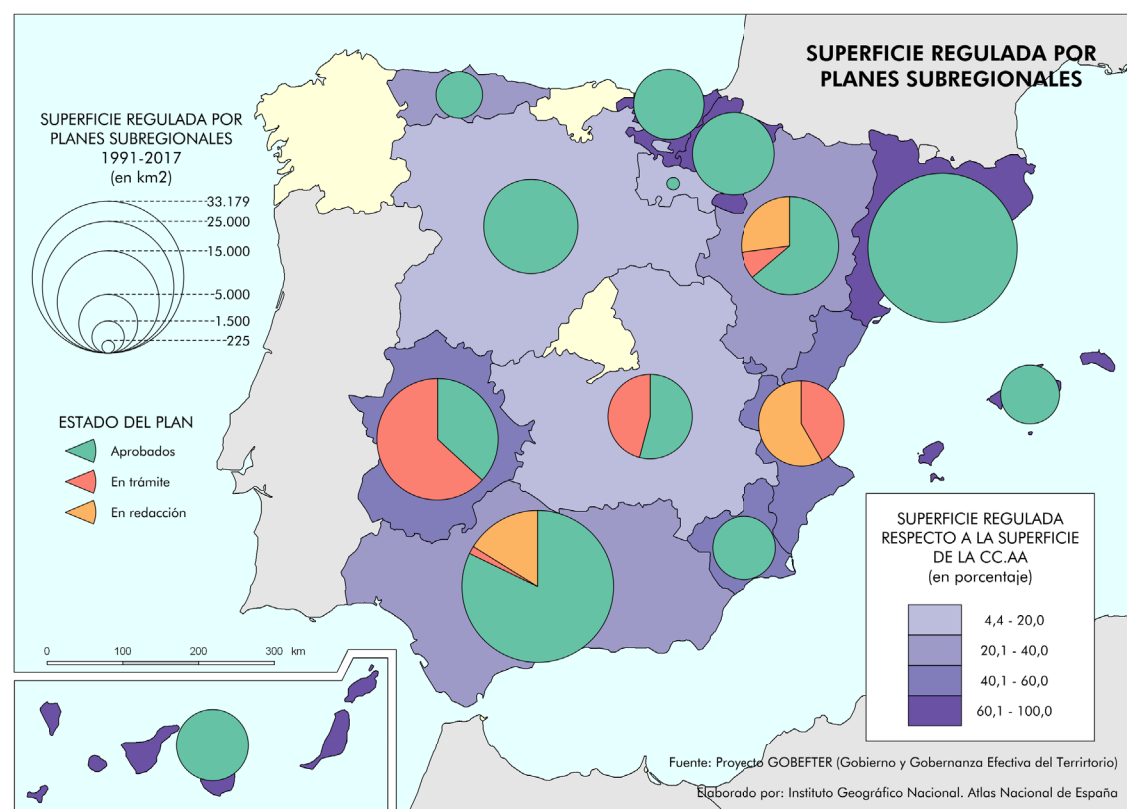
ral, amplia e integradora, y se la relaciona con otras materias afines como: el medio ambiente, que ha ido cobrando mayor relevancia con referencias expresas al concepto de desarrollo sostenible y, en menor grado, a la protección del paisaje, la localización de las infraestructuras y equipamientos, la organización y estructura del sistema de asentamientos y el equilibrio territorial; una interpretación de la OT que se acerca a los planteamientos más ambiciosos de coordinación de las políticas y de corrección de los desequilibrios territoriales que en 1983 recogía la Carta de Torremolinos de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT). Sin embargo, en la práctica se acaba correspondiendo básicamente con una planificación física de usos del suelo en los ámbitos regional y subregional destinada a controlar el desarrollo urbanístico, de competencia municipal.

Planes de ordenación regionales y subregionales

Pese al mantenimiento de algunos elementos comunes derivados de la tradición urbanística preconstitucional, la OT muestra una imagen segmentada en el territorio español. Lo demuestra la diversidad de instrumentos de planificación aprobados (de denominación variable aunque respondan a la misma naturaleza) y su ubicación en el organigrama de las administraciones regionales, cambiando además en el tiempo.

El principal instrumento de planificación y coordinación de la política territorial en España





lo constituyen los planes territoriales regionales y subregionales. Existen grandes diferencias en lo que se refiere a su carácter director o más estratégico y el alcance de sus determinaciones. Los planes regionales presentan una naturaleza de directrices o estrategias más que de verdadero plan director, que acaba por trasladarse, en el mejor de los casos, al nivel subregional con instrumentos de carácter más normativo. Formulan entonces normas de aplicación directa, con el fin de poder regular cuestiones esenciales (calificaciones del suelo, trazados de infraestructuras, regímenes de protección y restricciones de uso...), topándose con las competencias del urbanismo municipal.

Los planes regionales de OT aparecen en todas las leyes autonómicas, aunque en algunas de ellas aún no hayan sido aprobados. Constituyen el marco de referencia para el resto de planes, así como para las actividades socioeconómicas. Al nivel subregional, primero fueron los planes directores de áreas homogéneas (de ámbito comarcal, mancomunal, metropolitano, interprovincial...), cuyo enfoque también ha variado de más vinculante a más estratégico. En ocasiones, se llegan a desarrollar unos planes de segundo nivel subregional en espacios más concretos, orientados específicamente a la ordenación urbanística supramunicipal (como en Cataluña, País Vasco y, más recientemente, en la Comunitat Valenciana).

En la mayoría de las CC.AA., como instrumentos de ordenación subregional, coexisten los pla-

nes territoriales de carácter integral con los de carácter sectorial. Predominan ampliamente los segundos, dándose el mejor equilibrio entre ambos en Andalucía y el País Vasco. Además, las leyes autonómicas contemplan otros instrumentos y procedimientos para la intervención sectorial (planes y proyectos) de clara incidencia territorial, sean de carácter medioambiental, rural o turístico. Se trata de una planificación que ha adquirido gran importancia y no es infrecuente que se utilice como sustitutiva de los planes territoriales subregionales por su mayor legitimación social y operatividad. Valga recordar la situación creada con la Ley 6/1998 sobre régimen del suelo y valoraciones, por la que la OT quedaba en la práctica reducida a la figura de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), como verdaderos planes de OT para los espacios naturales protegidos.

Volviendo a la escala regional, se han aprobado directrices, estrategias o planes de OT en 11 de las 17 CC.AA. Predominan en las de la mitad norte, junto a los dos archipiélagos, la Comunitat Valenciana y Andalucía. En el caso de las islas, se presta especial atención a la conservación del paisaje, la protección del suelo rústico y la búsqueda de una oferta turística de calidad. Tras Asturias, las primeras en aprobarlos fueron Cataluña y el País Vasco (en revisión). También cuentan con instrumentos regionales Galicia, Aragón y Navarra, cuya Estrategia Territorial de 2005 es la primera aplicación en España de un instrumento no normativo de OT. Se apoya en el documento de la Estrategia Territorial Europea (1999), que también ha influido en la formulación de otros instrumentos regionales, como la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (2011) y otros pendientes de aprobación como los de Castilla-La Mancha y La Rioja (o el de Aragón, que camina hacia una segunda generación de planes en esa dirección más estratégica). Cantabria y Extremadura están preparando sus directrices; en el caso de Cantabria, está prevista su presentación a finales de 2017. Por su lado, Castilla y León se dotó de sus Directrices Esenciales de OT en 2008. Únicamente Madrid y Murcia prescinden de ellos.

Mención especial merecen los instrumentos de ordenación del litoral. Algunas CC.AA. los consideran de carácter regional, al afectar a la totalidad de un espacio con particularidades específicas que recorre toda la fachada litoral de su territorio (Andalucía). Otras los han tramitado como planes de escala intermedia, subregional,

con la lógica de que comprenden un territorio inferior al de la comunidad autónoma (Galicia, Asturias, Cantabria y Murcia). En otros casos, se han tramitado como instrumentos de carácter sectorial, entendiendo que se trata de espacios con una problemática específica, fundamentalmente urbanística e infraestructural (Cataluña, País Vasco o el pendiente de aprobar en la Comunitat Valenciana).

En cuanto a los planes subregionales de carácter integral, han experimentado un importante impulso en los últimos quince años. El grueso de instrumentos se concentra entre 2003-2011. Coincide la primera parte de este periodo con el momento álgido de la OT en Europa y con las reformas de las leyes de OT de algunas CC.AA.; la segunda con el inicio de la crisis asociada al estallido de la burbuja inmobiliaria, del mal urbanismo. En esta escala resultan habituales los planes de ordenación de áreas funcionales y metropolitanas (fundamentalmente en el País Vasco y Andalucía) y los de espacios de fuerte componente rural o natural (en La Rioja, Aragón, Cataluña y Andalucía). Castilla y León, por su parte, utiliza la provincia como ámbito de ordenación subregional, aunque tampoco renuncia a la realización de planes que afectan a territorios de extensión inferior a la provincial (especialmente las áreas urbanas, como la de Valladolid y Segovia).

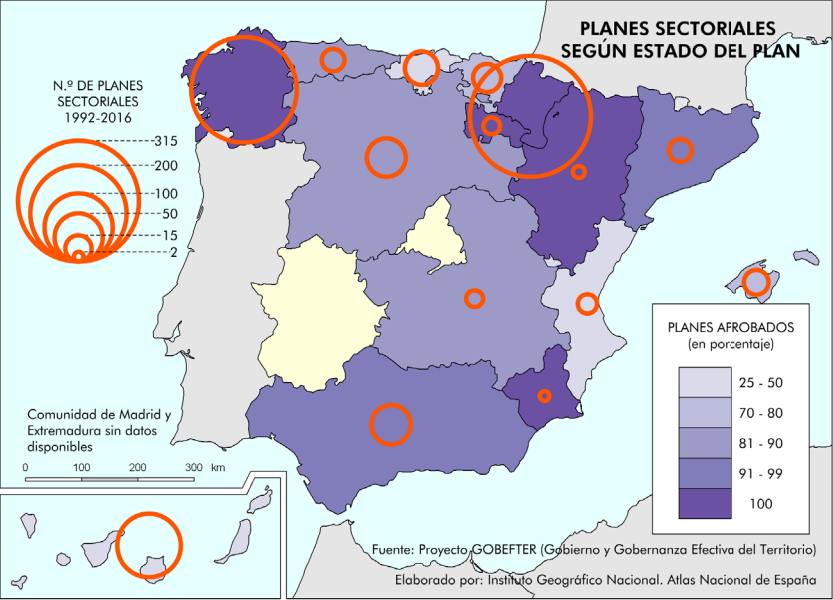
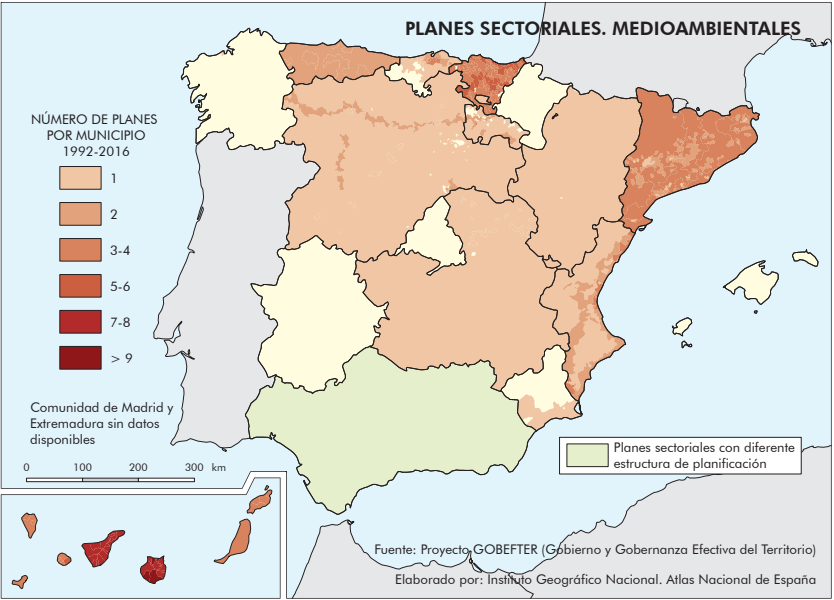
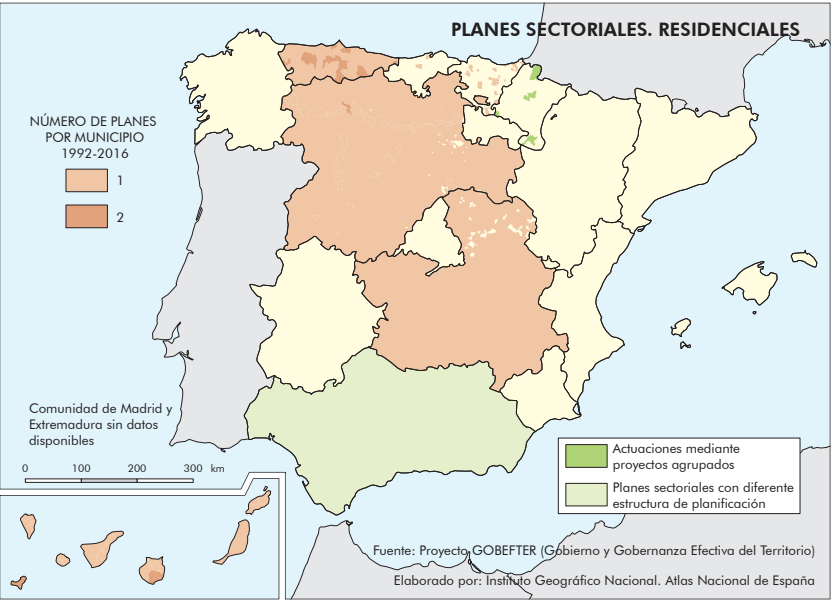
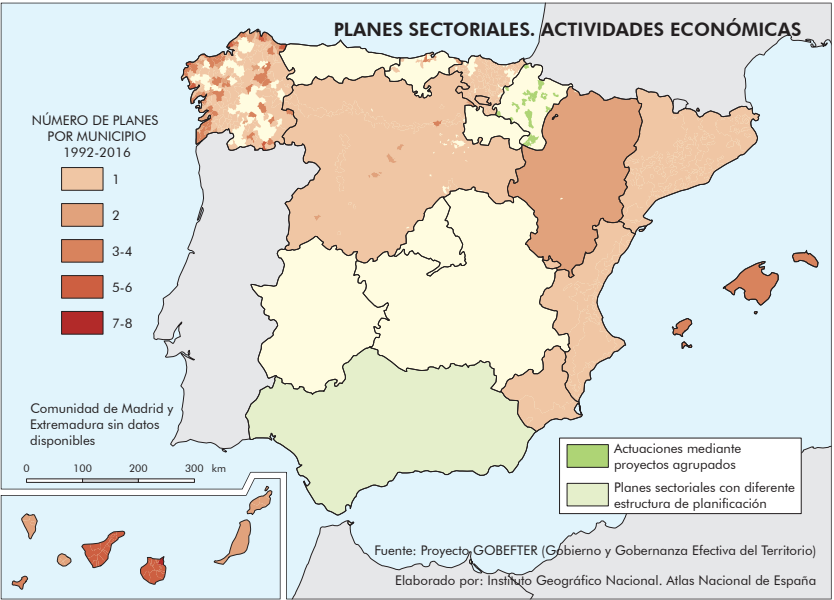
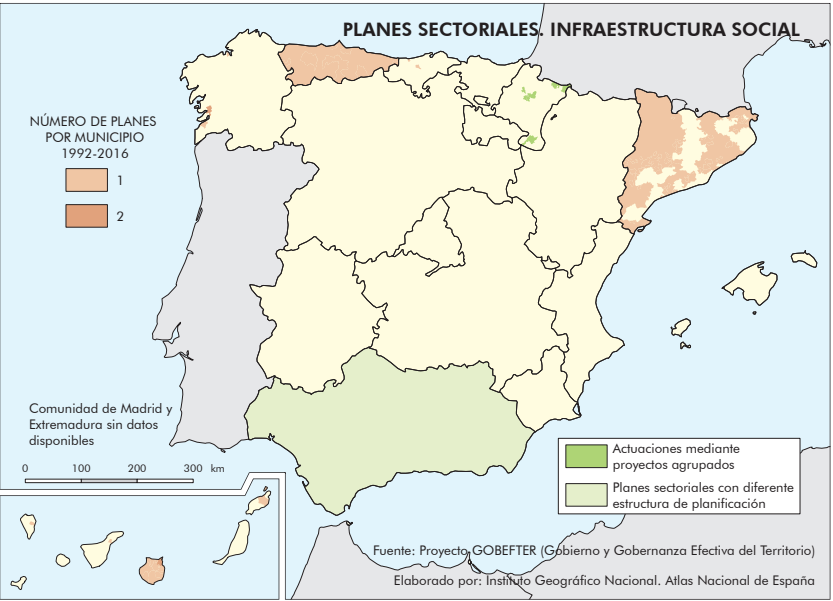
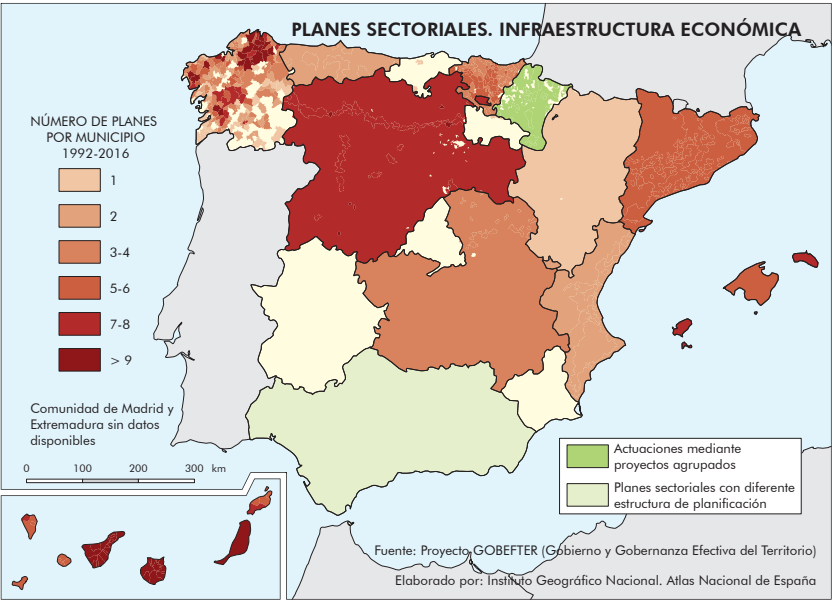
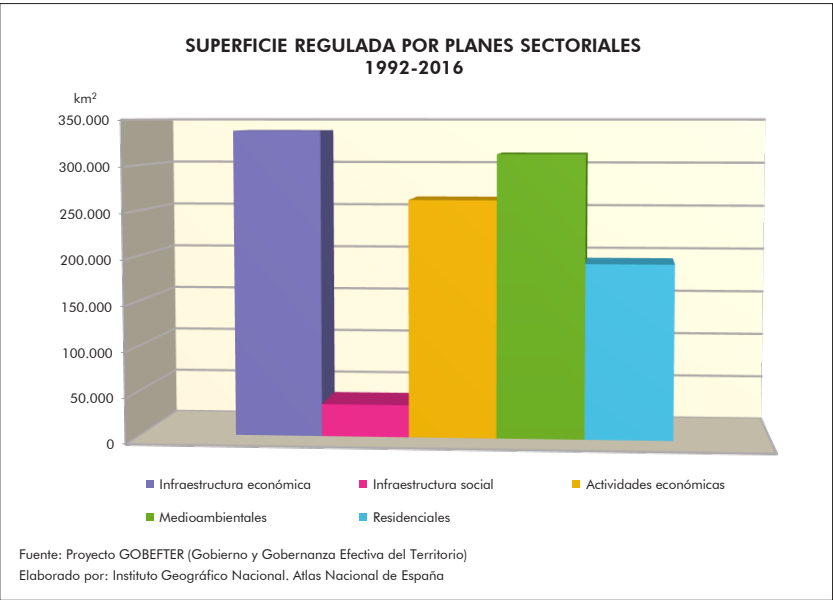
Aunque sí en su mayor parte, no todos están definitivamente aprobados. Se concentran preferentemente en seis CC.AA.: País Vasco, Navarra, Cataluña, Andalucía y las comunidades insulares. En ellas se concentran 51 de los 67 planes subregionales en vigor (el 76%). Contrasta con su escaso, incluso nulo, desarrollo en otras CC.AA., donde no se han iniciado trabajos para la redacción de ningún plan de esta naturaleza (caso de Galicia o Madrid). Como se aprecia en el mapa, gran parte del territorio español no cuenta con este tipo de instrumentos (alrededor del 65,9% de la superficie y la mitad de la población). Cabe explicarlo no tanto por su conflictiva relación con el urbanismo municipal (que sí acaba siendo el medio), sino más bien por el modelo de crecimiento económico predominante en España y la forma en que se apropiaron y distribuyen las plusvalías asociadas a la reclasificación de los usos del suelo (las causas). Con todo, se ha producido un incontestable avance de la OT en España. Más claramente con los instrumentos regionales, pero también en los más difíciles subregionales, que ya alcanzan el 31,1% del territorio español y el 49% de la población, frente a los respectivos 12% y 19% de 2009 y los todavía más modestos 7% y 15% de 2005.

Planes sectoriales

La mayor frecuencia de los planes sectoriales responde a que permiten desarrollar las actuaciones más rápidamente, aunque suelen carecer de una visión integral. No es inusual, además, que esta planificación sectorial se materialice en forma de actuaciones muy puntuales sobre el territorio en forma de múltiples proyectos (como en Canarias, Galicia y Navarra). En este tipo de instrumentos, Andalucía resulta un caso único, dado que la planificación sectorial no forma parte de la batería de instrumentos de la OT (que queda circunscrita a los instrumentos subregionales de carácter integral) y actúa de manera complementaria pero separada del propio departamento de OT.

La planificación territorial de carácter sectorial viene resultando pieza clave de la OT en España; de hecho, en comunidades como Madrid

tiene mayor jerarquía que la de carácter integral. Se ocupa de aspectos concretos del sistema territorial tales como la infraestructura de apoyo a la actividad económica (abastecimiento, transporte y telecomunicaciones, riesgos), los equipamientos sociales, las actividades económicas (industria, comercio, turismo, minería), las medioambientales (vías verdes, hidrografía, litoral, espacios naturales y patrimonio) o la vivienda (rehabilitación y de nueva construcción) y trata de hacerlo, al menos sobre el papel, desde una base territorial. Es decir, actúa sinérgicamente y en coordinación con el resto de instrumentos de la OT, con distintas formas de relación entre ellos. Viene a ser el marco de referencia para el desarrollo de las actuaciones y objetivos (temáticos o sectoriales) de los que se ocupa, coordinando la disciplina urbanística con la OT en dichos temas a una escala supralocal. Los planes sectoriales se llevan a cabo en un área y plazo temporal definido, mediante una programación que evita la necesidad de otro planeamiento derivado posterior. Las infraestructuras para el desarrollo de las actividades económicas y el medio ambiente son las cuestiones predominantes, tanto en frecuencia como en cobertura territorial, como muestran el gráfico y la serie de mapas.



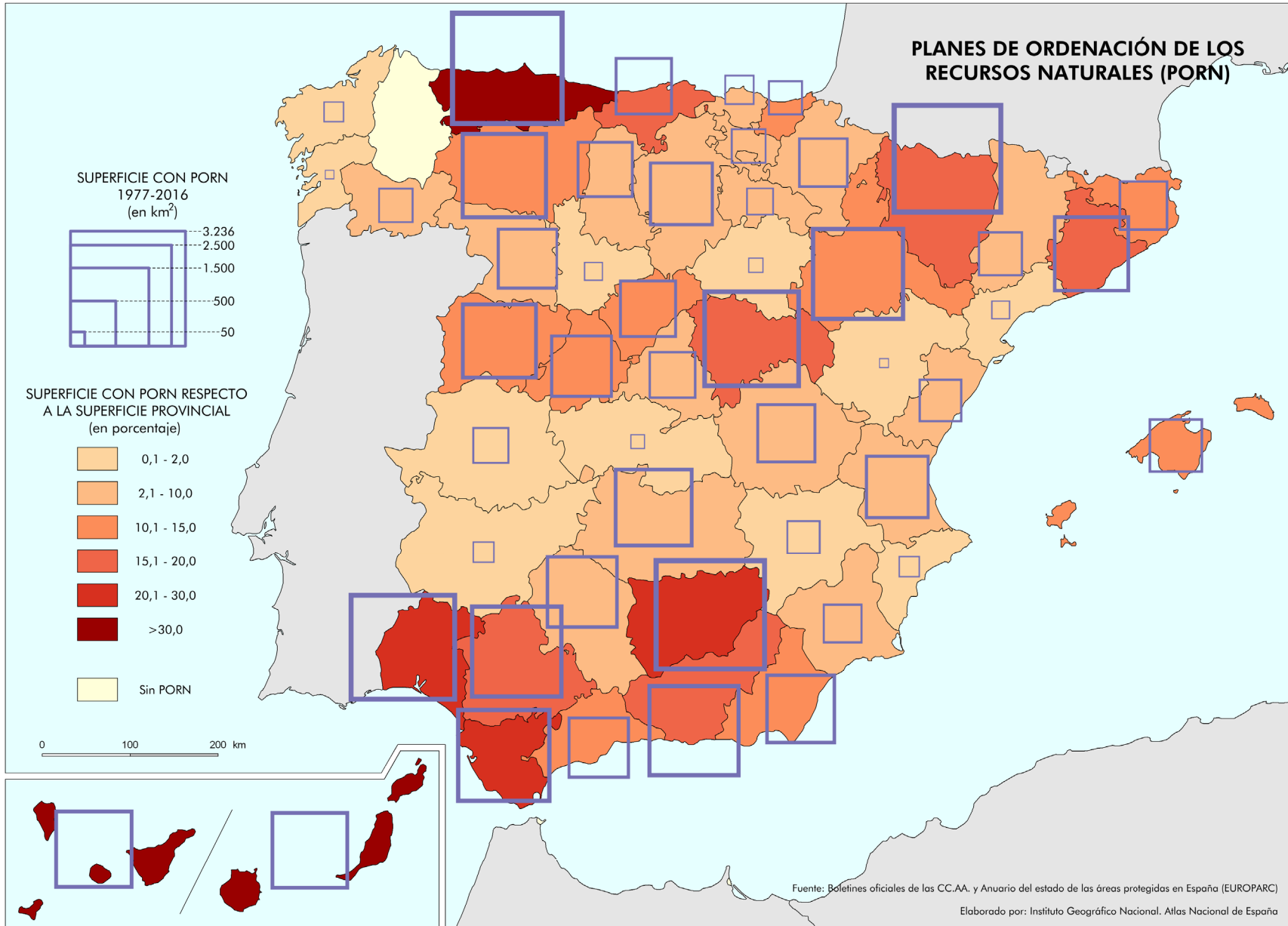
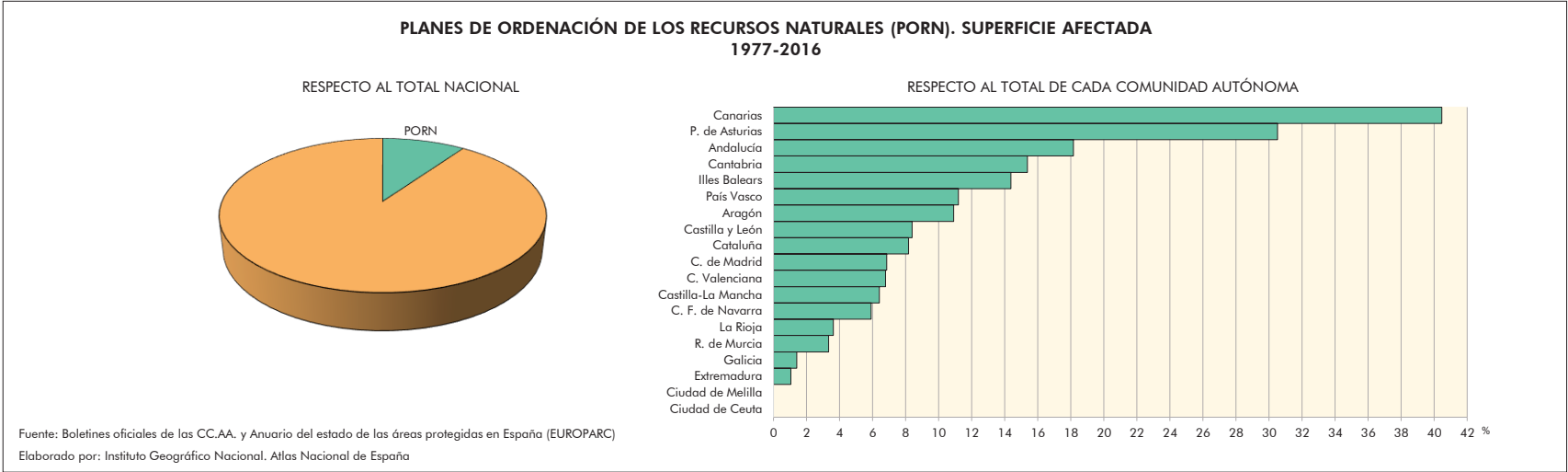
Desde una comparativa regional, el desarrollo de planificación sectorial resulta más relevante en CC.AA. con mayor tradición autonomista y aquellas con un mayor arraigo de prácticas de OT. Es el caso del País Vasco y de Cataluña, las dos con un sistema de planificación territorial jerárquico con estructura piramidal cerrada (también presente en Castilla y León y Andalucía). No sólo cuentan con un mayor número de planes aprobados de forma definitiva, sino que sus competencias y objetivos son más amplios y diversos. En la situación opuesta se encuentran aquellas CC.AA. con un sistema de planificación de tipo reticular (sin clara jerarquía), en las que la planificación sectorial tiene menor aplicabilidad directa, quedando los planes sectoriales como instrumentos de marcado carácter estratégico a desarrollar con posterioridad mediante otros instrumentos (Principado de Asturias, Castilla-La Mancha, Región de Murcia y la Rioja). A medio camino, las CC.AA. con un sistema piramidal abierto (Aragón, Illes Balears, Cana-

rias, Cantabria, Extremadura, Galicia, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana y, hasta cierto punto, la Comunidad Foral de Navarra), donde en cada región encontramos un número de instrumentos sectoriales variable (aprobados en su amplia mayoría) con temáticas ajustadas a las peculiaridades de cada contexto.

Planificación de espacios naturales

Algunas políticas sectoriales ejercen una fuerte influencia sobre la ordenación y articulación territorial, entre las cuales podemos citar la política rural, la turística, la de medio ambiente, la de infraestructuras o la política económica y regional. La situación actual refleja la mayor preocupación por la protección del medio natural. El 28% de la superficie española son espacios naturales

protegidos (ENP) bajo diferentes figuras. Se han superado los enfoques originales de protección de principios del siglo XX, que la hacían recaer únicamente sobre grandes espacios con notables componentes y procesos ecológicos que reclamaban protección. Han surgido nuevas figuras de protección para espacios de menor escala, que se ajustan mejor a sus particulares características y necesidades. También se supera el enfoque de protección museística para dar paso a una conservación que busca la integración de los espacios naturales en el modelo territorial general, bajo el principio de un desarrollo (territorial) sostenible. Las figuras de protección se acompañan de los necesarios instrumentos de ordenación y de gestión. En el primer caso, deben citarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), que en Cataluña conservan su anterior denominación de planes especiales, se han desarrollado no solo para los espacios naturales protegidos que dicta la norma estatal (parques naturales y



parques nacionales), sino también para otras tres figuras de protección de origen autonómico: los parajes naturales (caso de Andalucía, Illes Balears, Comunitat Valenciana y Cataluña, también Castilla-La Mancha, aunque no los haya desarrollado), los parques regionales (en Castilla y León, Comunidad de Madrid y Región de Murcia) y los espacios naturales de interés local (Castilla y León). En suma, un 9,78% del territorio español se encuentra bajo la afección, al menos, de un PORN. La situación regional es diversa, también por el propio tamaño y presencia de espacios naturales protegidos declarados, en algunas CC.AA. con un importante peso de su superficie afectada. Es el caso de Canarias y Principado de Asturias, con más del 40% y 30% respectivamente, de Andalucía, Illes Balears, País Vasco y Aragón, todas ellas entre el 10% y 20%.

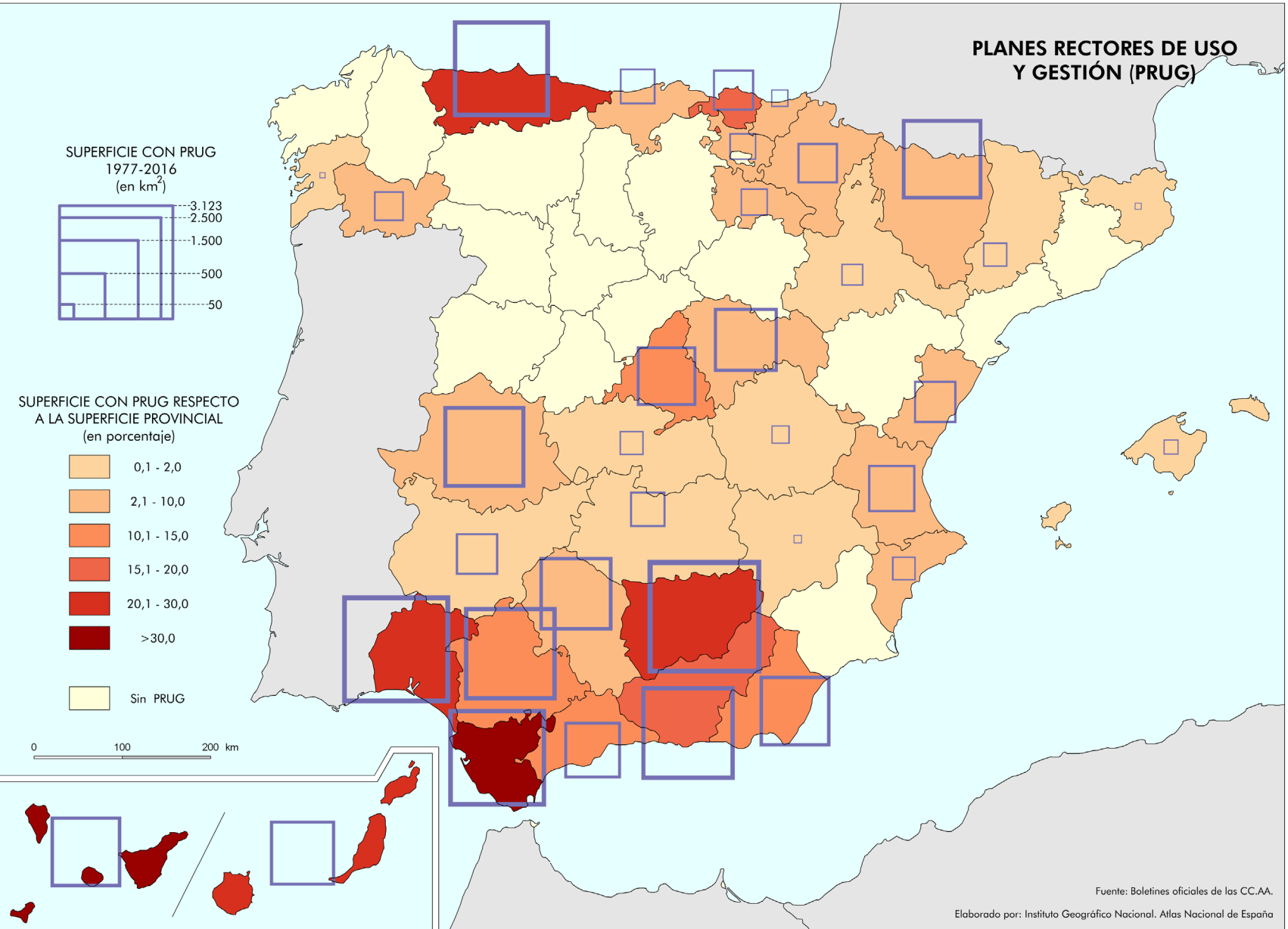
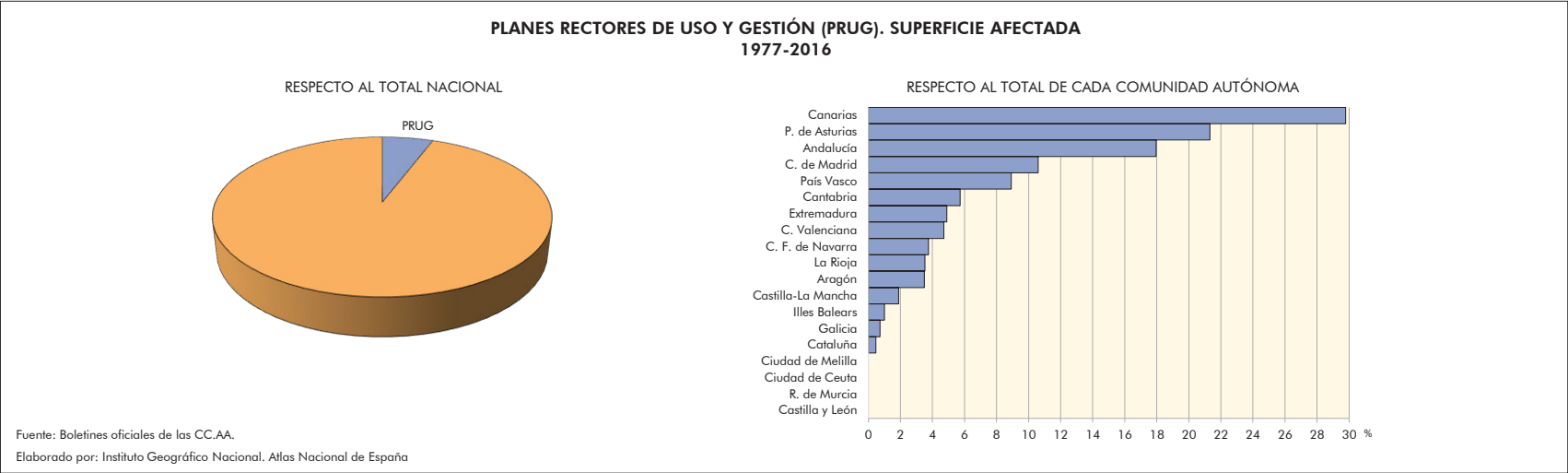
Atendiendo esta vez a su número, destaca su presencia en el centro y sudoeste de Andalucía, en Murcia, la provincia de Valencia y la parte

central de Castilla-La Mancha, áreas donde son frecuentes los solapamientos entre ellos. Esto se produce porque su ámbito de influencia va más allá de la propia delimitación de cada espacio natural. En los PORN también se recogen e integran los aspectos y dinámicas de los territorios colindantes a los límites de dichos espacios, con lo que la planificación ambiental acaba por verse ampliada; tanto respecto de su área de acción, no sólo la estrictamente protegida, como de las problemáticas a tratar. La planificación ambiental se acerca así a una OT de carácter integral que contempla la interrelación de las dinámicas naturales y las antrópicas que coexisten sobre un mismo espacio. Los PORN son verdaderos planes de OT para los espacios naturales protegidos.

En cuanto a los instrumentos de gestión, son los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) los que detallan de forma programada las actuaciones que pueden llevarse a cabo en los límites del ENP y, en algunos casos, su área de influencia más inmediata

(exista PORN previo o no, en cuyo caso lo sustituyen como instrumentos más concretos y aplicados).

Los PRUG constituyen reglamentos revisables cada cuatro a seis años según las CC.AA., que exponen los objetivos, directrices y normas que deben regir los posibles usos del área protegida. Según aclara la STC 194/2004, corresponde a las CC.AA. la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los ENP en su ámbito territorial, y también en las aguas marinas, cuando exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el terrestre objeto de protección. Algunas CC.AA. han desarrollado otras figuras de gestión para las figuras de protección a las que la normativa estatal no obliga a desarrollar un PRUG (los parques y reservas naturales). Sin embargo, son los instrumentos administrativos de referencia para la gestión de áreas protegidas que prevalecen sobre el planeamiento urbanístico y resultan especialmente indicados para coordinar actuaciones concretas, involucrando a la población local. En este último sentido, y a efectos de evaluación



ambiental estratégica, los PRUG son considerados planes territoriales y urbanísticos, en tanto que muchos de ellos plantean la zonificación del interior de los ENP y sus áreas circundantes (art. 30.6 de la Ley 42/2007).

Programas de desarrollo rural

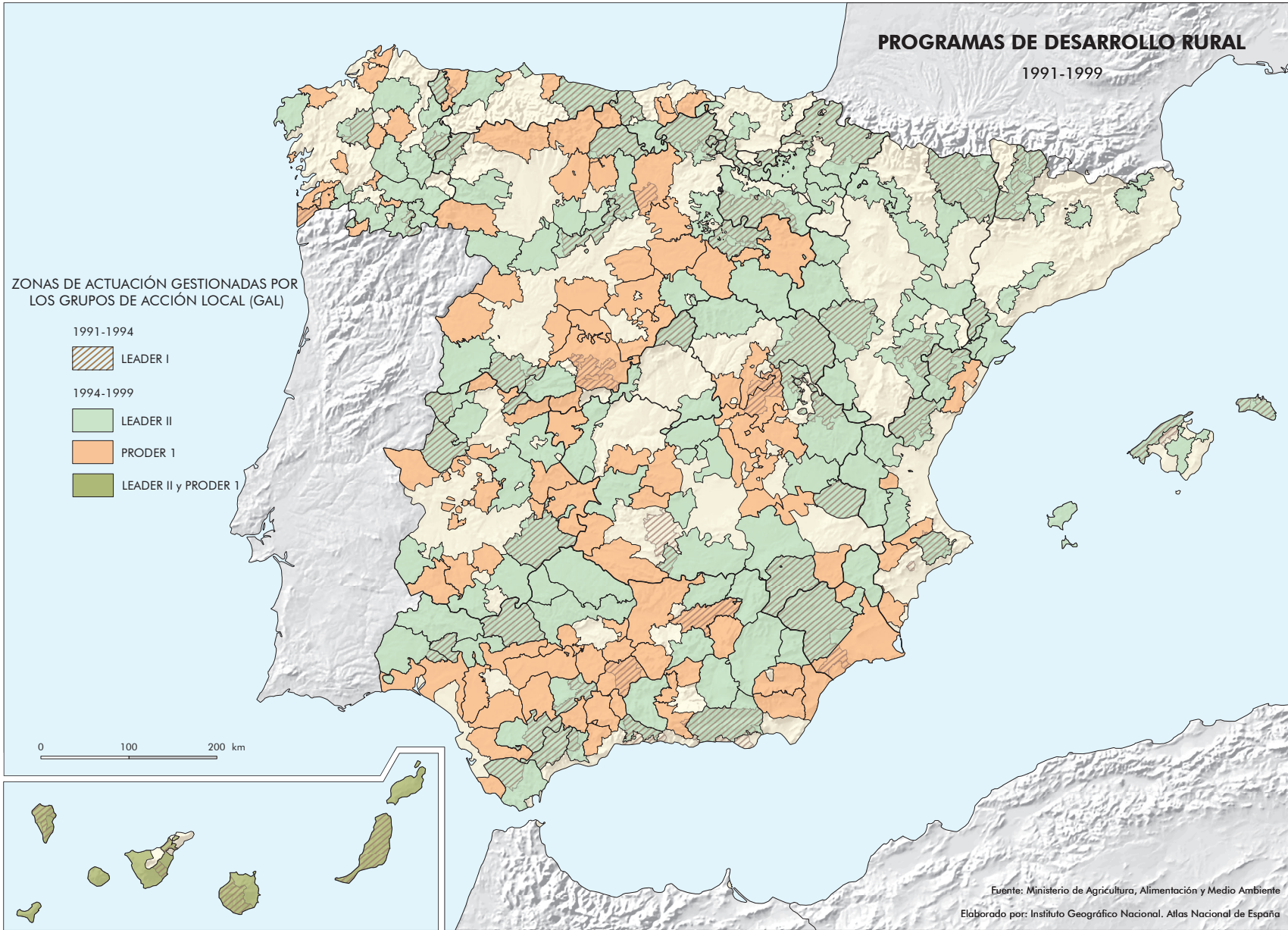
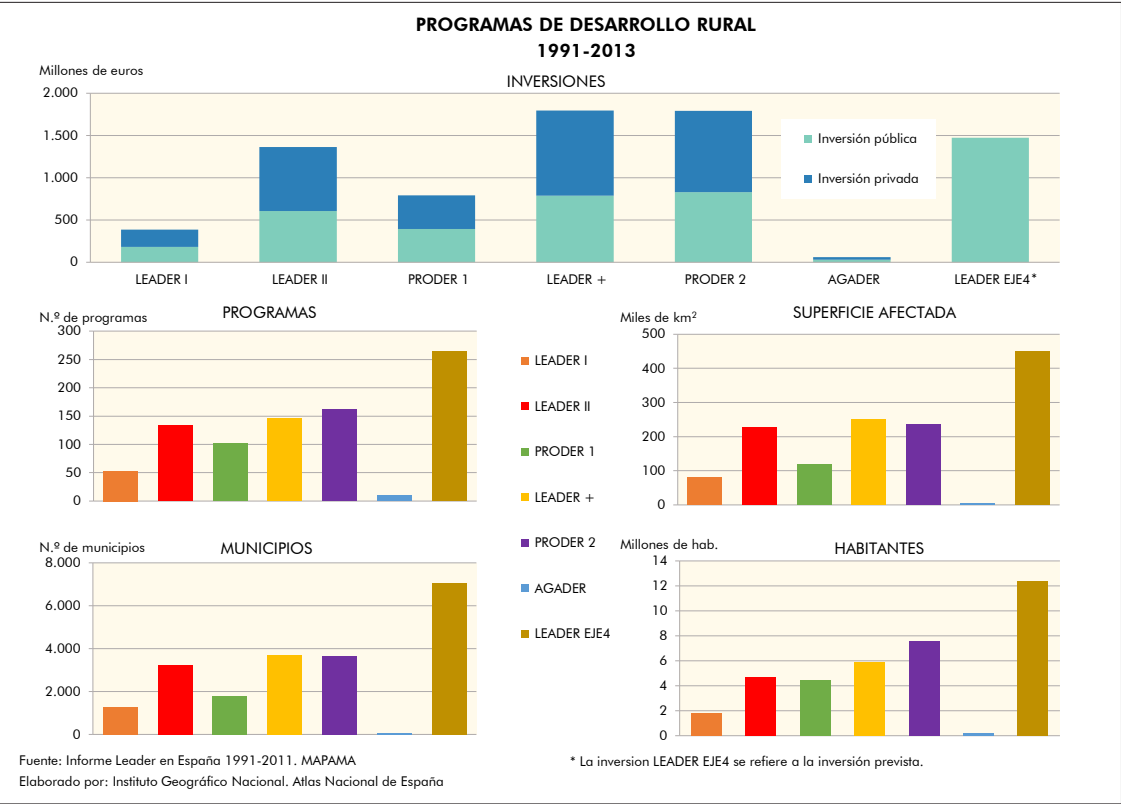
Junto a los espacios naturales, y muchos casos en estrecha relación con ellos, son otros dos los tipos de áreas que han merecido una atención y tratamiento desde el punto de vista de la planificación de su desarrollo territorial: los rurales y los turísticos. La Constitución de 1978 dedica el art. 130 del Título VII a la agricultura, prestando especial atención a la agricultura de montaña (art. 130.2). De acuerdo con la STC 45/1991, las zonas de agricultura de montaña resultan ámbitos territoriales para los que hay que desarrollar una actividad de planificación y programación económica (como los programas de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña) de forma coordinada, dado el amplio inventario de materias a tratar: medio ambiente, ordenación territorial, obras públicas, agricultura, montes y aprovechamiento forestal, ganadería, turismo, etc. Se trata de un claro ejemplo de concurrencia competencial entre la AGE y las CC.AA., en la que también pueden participar otros niveles concernidos, como las entidades y actores locales. Representa la base para los programas de desarrollo rural de 1991-1998 que se crearon bajo claro influjo europeo.

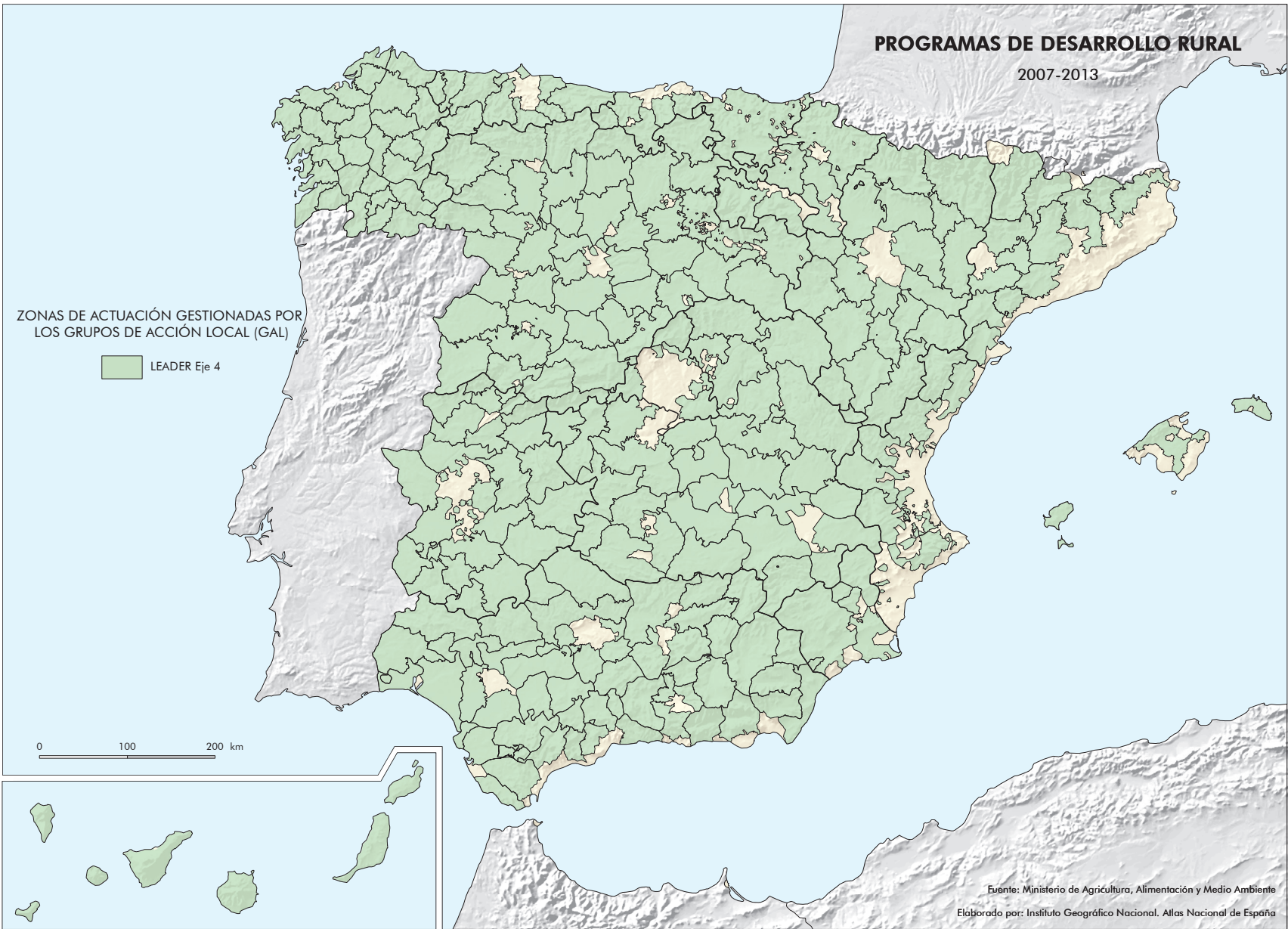
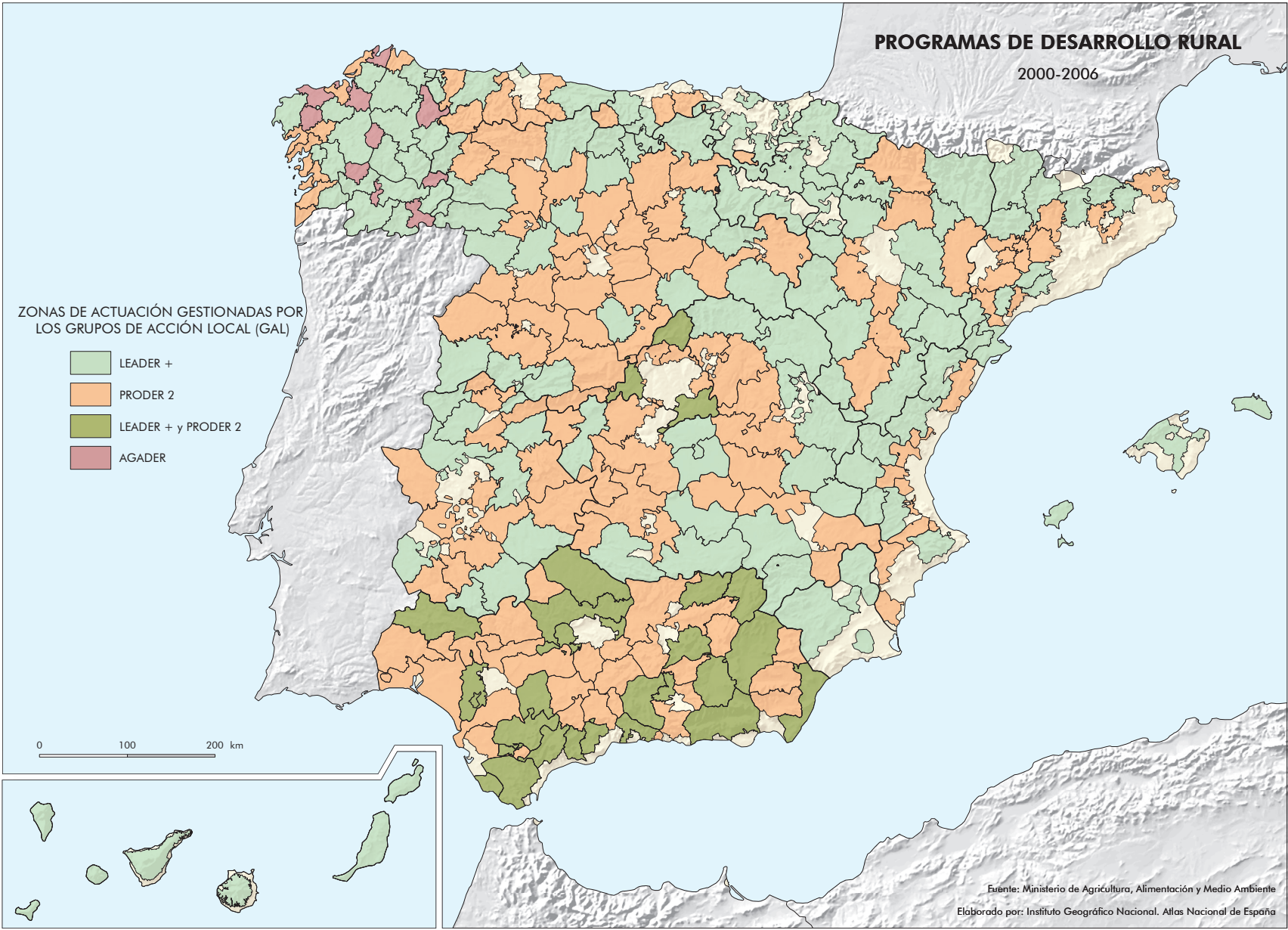
La reforma de la Política Agrícola Común (PAC) de 1998 añadiría de forma explícita el desarrollo rural sostenible a la tradicional política de precios y de mantenimiento de rentas que había guiado su acción hasta entonces. Algo sobre lo que se

venía ensayando desde la iniciativa comunitaria LEADER, que hacía bandera de la coordinación interadministrativa e intersectorial y de la participación de las redes de actores locales a través de los Grupos de Acción Local (GAL). Su misma filosofía la recogían los PRODER (que financiaba directamente el ministerio del ramo en aquellos territorios españoles donde no se aplicaban los fondos comunitarios y proyectos LEADER) y los AGADER (en Galicia).

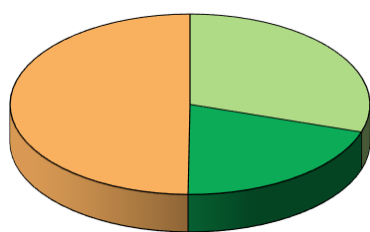
La posterior reforma de la PAC de 2003 reforzaría la dimensión medioambiental y la pro-

tección del medio agrario, reconociendo el importante papel que los agricultores juegan en el mantenimiento de espacios naturales y el medio ambiente, reivindicando la multifuncionalidad de la actividad agraria. Un argumento que más tarde también se aplicará a la conservación y mantenimiento del paisaje y a la hora de potenciar los servicios ecológicos que los espacios rurales prestan al mundo urbano (caso de las agriculturas periurbanas y de la infraestructura verde). Dos años más tarde, el Reglamento del Consejo Europeo (CE) nº 1698/2005, a través





DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN DEL PLAN LEADER EJE 4 2007-2013



■ FEADER
■ Gasto público del país
■ Gasto privado estimado

Inversión pública

FEADER: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

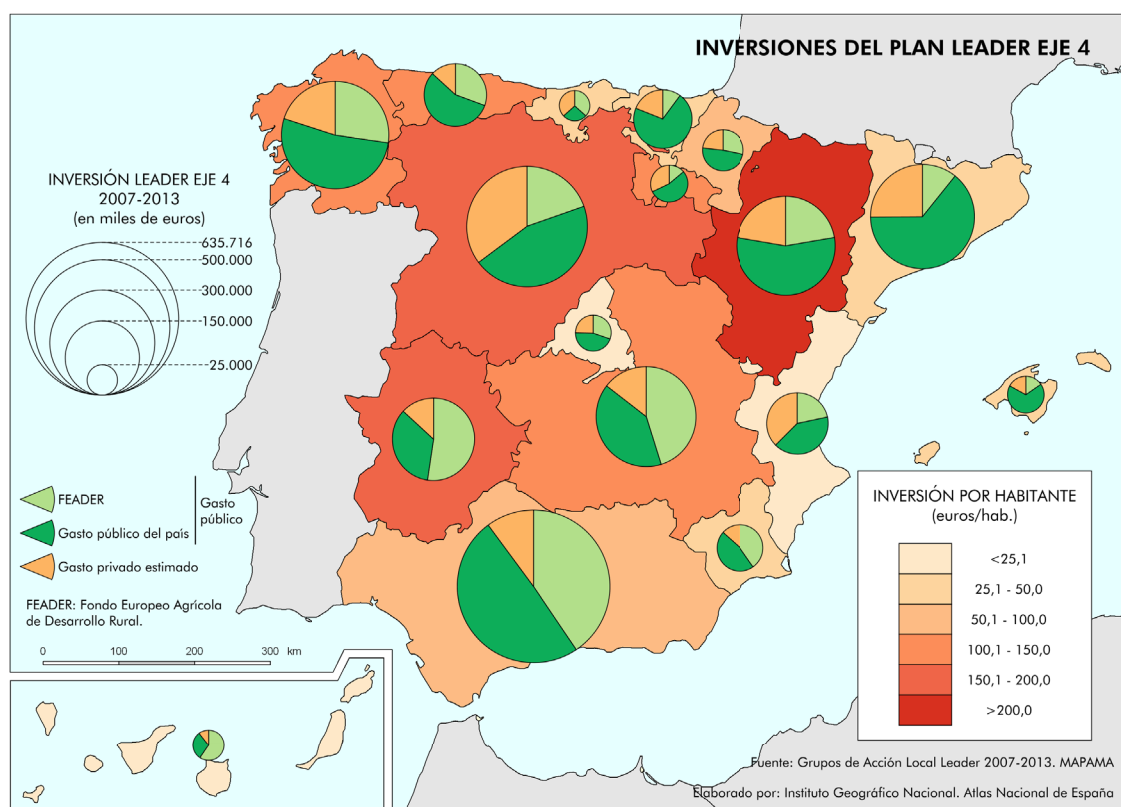
Fuente: Grupos de Acción Local LEADER 2007-2013. MAPAMA
Elaborado por: Instituto Geográfico Nacional. Atlas Nacional de España

del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), marcaba las directrices estratégicas relativas al desarrollo rural para el periodo 2007-2013 con cuatro ejes de actuación: 1) aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal; 2) mejora del medio ambiente y del entorno rural; 3) calidad de vida en las zonas rurales y diversificación rural; 4) eje LEADER, en el que se incluyen medidas como: estrategias de desarrollo local, cooperación, adquisición de competencias y promoción del territorio, siempre con un enfoque ascendente y participativo.

En los veintiséis años de funcionamiento del programa LEADER, con cuatro periodos de programación completados hasta la fecha, ha experimentado diversas modificaciones en lo referente a las zonas beneficiarias, el origen y cantidad de los fondos y los criterios o enfoques del programa (sectorial o territorial, de desarrollo económico, actores productivos o nuevas formas de gobernanza). Con todo, y tal y como puede observarse en la información gráfica, los programas de desarrollo rural son, en la actualidad, el instrumento más profuso y con mayor cobertura territorial de los que se tratan en esta sección, con más de 7.000 municipios implicados y una más equilibrada cooperación público-privada que se mantiene a lo largo del tiempo. Existe, además, un claro paralelismo entre estos programas y las estrategias de desarrollo local (planes estratégicos integrales de desarrollo local) que propicia la nueva política de cohesión del actual periodo de programación 2014-2020.

En España la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de Desarrollo Sostenible en el Medio Rural contemplaba apoyar las acciones y medidas de desarrollo rural sostenible, fueran de iniciativa propia o de la UE. Como instrumento preveía unas «directrices estratégicas territoriales de ordenación rural» mediante las que, según las recomendaciones facilitadas desde el Ministerio, cada comunidad determinaba sus propias estrategias en función de los planes de zona rural de su territorio. En total se prepararon 143 proyectos de plan: 11 en Andalucía, 33 en Aragón, 2 en el Principado de Asturias, 3 en Illes Balears, 7 en Canarias, 3 en Cantabria, 28 en Castilla y León, 13 en Castilla-La Mancha, 4 en Cataluña, 15 en la Comunitat Valenciana, 12 en Extremadura, 2 en la Región de Murcia, 4 en la Comunidad Foral de Navarra, 3 en el País Vasco y 3 en La Rioja. Sin embargo, únicamente seis CC.AA. han finalizado sus planes de zona (Aragón, Asturias, Castilla y León, Navarra, Galicia y La Rioja) y solo en las dos últimas se han podido firmar los convenios al haber cumplido con los objetivos de déficit. Desde 2012 no se ha realizado ningún plan de zona adicional.

De nuevo se trata de instrumentos cercanos a la OT, como los PORN, esta vez con un enfoque



Fuente: Grupos de Acción Local LEADER 2007-2013. MAPAMA
Elaborado por: Instituto Geográfico Nacional. Atlas Nacional de España

más estratégico que combina lo físico-natural con un mayor peso de lo económico y social. Este enfoque multisectorial está presente en el inventario de medidas que contempla dicha ley: medidas de diversificación económica, de fomento del empleo, mejora de infraestructuras, servicios públicos y equipamientos (con especial atención al transporte público, abastecimiento energético y tratamiento de residuos), promoción de las energías renovables y de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, ahorro y buen uso del agua, servicios educativos, sanitarios y de atención a las personas dependientes, integración social de inmigrantes, acceso a la vivienda y recuperación del patrimonio arquitectónico rural.

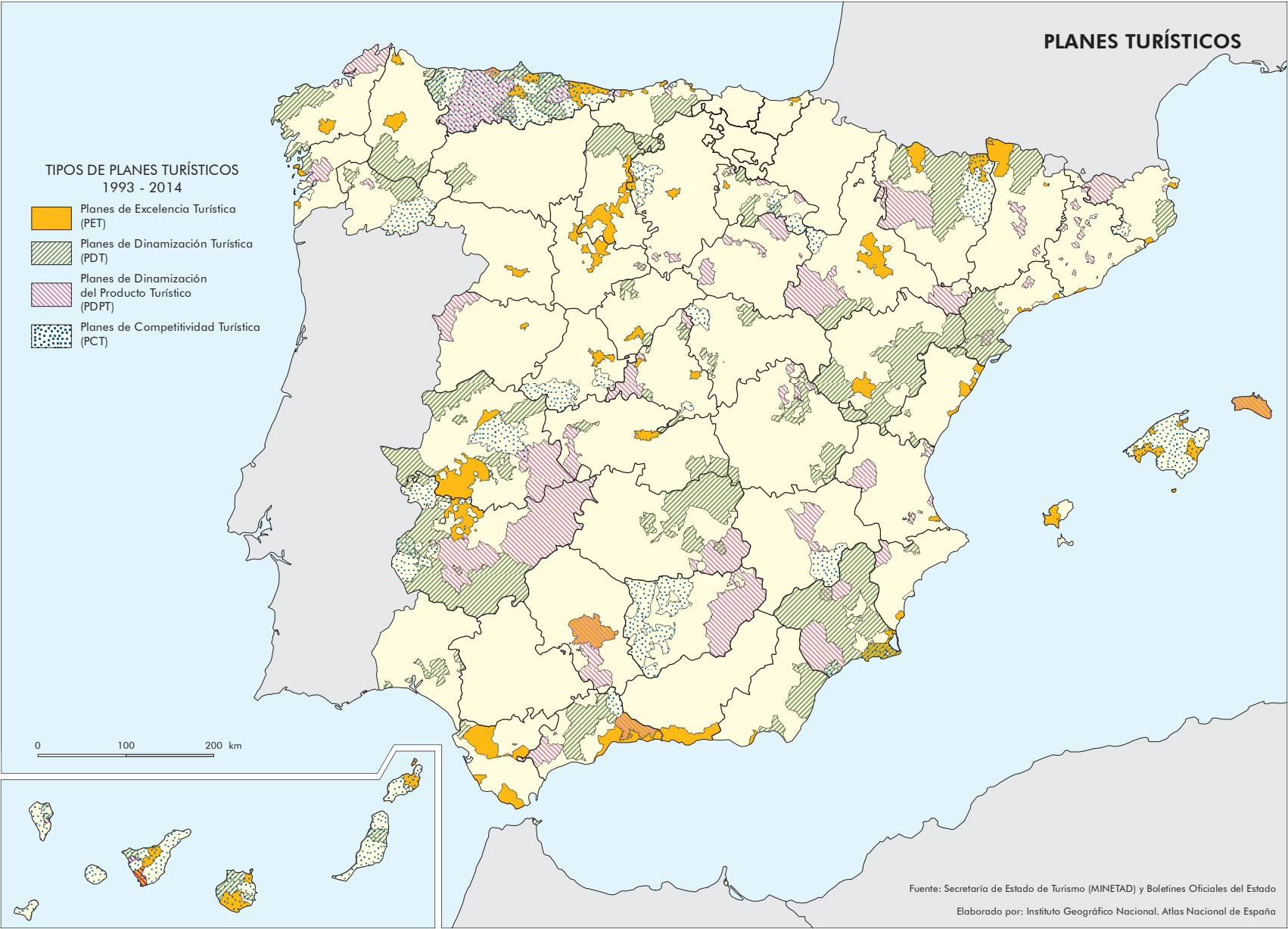
Planes turísticos

El enfoque territorial también se encuentra en los instrumentos desarrollados para los espacios turísticos. Como instrumentos para el ámbito español resultan bien conocidos los Planes de Excelencia (PDE) y los Planes de Dinamización Turística (PDT), después Planes de Dinamización del Producto Turístico (PDTP), que permitían acordar entre las distintas administraciones del Estado estrategias turísticas destinadas a mejorar la oferta del sector. Tienen antecedentes como los Planes de Ordenación de la Oferta Turística de 1974, que pretendían racionalizar la expansión del espacio residencial turístico (que favoreció la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 1963 -LCZITN-) y mejorar las dotaciones en infraestructuras y equipamientos. Se trataba de integrar sus propuestas en los posibles Planes Directores Territoriales de Coordinación, Planes Generales de Ordenación Urbana y Planes Parciales que preveía la Ley de Suelo de 1976. Sin embargo, la tentativa de una política de planificación turística territorial integrada fracasaría por la inexistencia de una coordinación interministerial suficiente.

En 1991 se deroga la LCZITN y en 1992 se aprueba el Plan Macro de Competitividad del Turismo en España (Plan Futuro I: 1992-1995), el primer paso para definir una estrategia turística nacional concertada entre la AGE y las CC.AA. En él se proponían cinco líneas de actuación, de entre las que a los efectos de este capítulo interesa destacar la quinta: el Plan de Excelencia Turística (PET), que englobaba acciones para la conservación del medio ambiente y del entorno urbano.

Fueron aprobados 13 PET, con un presupuesto total de 44,4 millones de euros, la mayor parte de ellos en el litoral, sobre todo del Mediterráneo. El siguiente Plan Futuro II (1996-1999) primará la calidad y la sostenibilidad con el objetivo de hacer más competitivos los destinos turísticos. Sus líneas estratégicas de intervención fueron la continuación de los PET para mejorar la oferta de los destinos maduros, especialmente los tradicionales de sol y playa, y los Planes de Dinamización Turística (PDT) para destinos emergentes de gran potencial y atractivo, para los que se diseñan proyectos basados en criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental. Se aprobaron un total de 37 planes, de los cuales 22 correspondían a PET y 15 a PDT. La inversión global dedicada fue de 82,87 millones de euros. En 1999 se aprobaba el Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PCTE), adaptado a los programas e iniciativas de la UE para el periodo 2000-2006. La calidad y la diversificación de los productos turísticos se convierten en los principales factores de competitividad, y la cooperación, sobre todo público-privada, en su modo de funcionamiento. Con el Programa Calidad de Destinos Turísticos del PCTE, se refuerza la implantación de los PET y PDT: se aprueban 131 planes con un presupuesto total de 316,66 millones de euros. A diferencia de Futuro I y II, el PCTE daba mayor importancia a los PDT (el 62% de los 131).

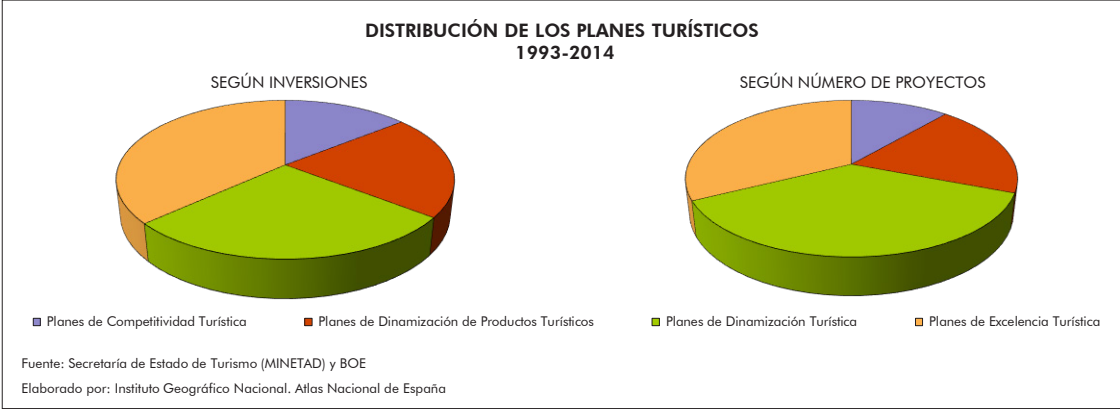
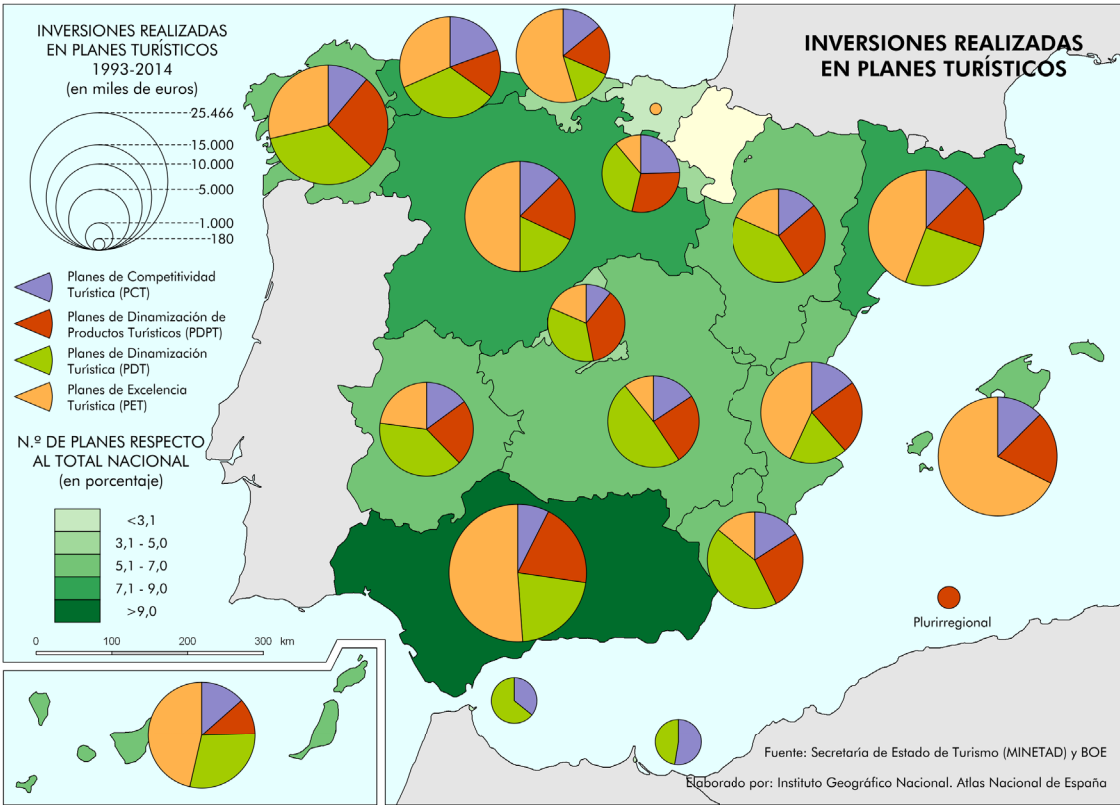
En 2007 se aprobaba el Plan del Turismo Español Horizonte 2020 y el Plan 08-12 que lo desarrollaba, en el que cobrarán protagonismo los Planes de Competitividad Turística (PCT), como nueva denominación cuyo principal objetivo era dinamizar, a través del turismo, la actividad económica de territorios que cuentan con recursos turísticos singulares insuficientemente aprovechados. Para ello, se disponían ayudas para mejorar la accesibilidad y para poder desarrollar una industria turística más competitiva. El matiz «industria» frente a «servicio» resulta significativo y cabe entenderlo como un intento por constituirlo en alternativa con la que hacer frente a la crisis que ha afectado al resto de sectores a consecuencia del estallido de la burbuja inmobiliaria. Se basaba (en lo micro) en una oferta singular y diferenciada (en recursos específicos y no banales) y, necesariamente, sostenible. Para ello, cada destino turístico debería contar con su respectiva estrategia de sostenibilidad. Parte de las ayudas se dedicarían a la mejora de la capacitación profesional de personal y al de-



sarrollo de estrategias de comunicación y promoción de los destinos.

No se pudieron cumplir las expectativas y en 2011, ante los efectos de la crisis que los había paralizado, el Consejo Español de Turismo (Conestur –creado en 2005–) se comprometía a impulsar el Plan Turismo Litoral Siglo XXI para las costas españolas. Lo hacía mediante la correspondiente Estrategia Nacional de Revalorización de Destinos Turísticos Maduros. En 2012 el nuevo gobierno surgido tras las elecciones generales aprobaba el Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT), diseñado para el período 2012-2016. La finalidad del nuevo plan fue impulsar la competitividad de las empresas y los destinos turísticos. Se trata del primer plan sectorial aprobado por el gobierno y elaborado por la Secretaría de Estado de Turismo, a través del Instituto de Turismo de España (Turespaña), con la colaboración de las CC.AA. a través de la Mesa de Directores Generales, de la Conferencia Sectorial, Conestur y los distintos departamentos ministeriales en la comisión interministerial.

El comportamiento regional a lo largo del periodo considerado presenta algunas pautas comunes, lo que viene a demostrar el arraigo y potencia de la actividad turística a lo largo de todo el territorio, como muestran los mapas. Cada una de las CC.AA. ha contado con su propia batería de este tipo de instrumentos (a excepción de Navarra). Las diferencias las motivan las fechas en que se inician estos acuerdos (más tempranamente en las CC.AA. costeras mediterráneas y las islas, especialmente Baleares, tradicionales destinos de sol y playa que contemplan los primeros programas) y en el montante de las inversiones (menos significativas en la España interior, a excepción de Castilla y León). Por número de planes respecto al total nacional destacan fundamentalmente Andalucía, seguida del Principado de Asturias.



Cohesión territorial

Con el objetivo de lograr una adecuada articulación y coherencia territoriales, el nuevo Reglamento (UE) n° 1303/2013 de los fondos de cohesión para el periodo de programación 2014-2020 contempla de forma explícita la ordenación y promoción del desarrollo de cada espacio a partir de la formulación de unas estrategias territoriales. Hace de la definición de estos planes estratégicos territoriales de carácter integral la pieza clave de la nueva política de cohesión. Detrás de ellos se encuentra el objetivo de la cohesión territorial a través de la cooperación territorial, el policentrismo y las asociaciones urbano-rurales (nuevas regiones urbanas). Y todo ello mediante el recurso a nuevas prácticas de gobernanza con que poder lograr consensos capaces de impulsar la sostenibilidad, la actividad, la equidad y un adecuado acceso y proximidad a los servicios y equipamientos.

La cooperación territorial supone la puesta en marcha conjunta de políticas, planes, programas o proyectos de desarrollo territorial entre espacios que corresponden a jurisdicciones político-administrativas distintas. Estas iniciativas pueden estar promovidas por administraciones públicas de dis-

tinto nivel (local, interregional, nacional, transnacional o internacional) y pueden llegar a involucrar a distintos tipos de actores, no sólo públicos sino también privados y del tercer sector, promoviendo así la innovación social. Sirve de base para un nuevo «regionalismo inteligente» (*smart*) que moviliza el potencial territorial existente.

A estos planteamientos, como una síntesis, se llega tras la dilatada evolución, experiencia y aprendizajes de la Política Regional Europea (PRE) en sus diferentes periodos de programación desde 1989, cinco hasta la fecha, como muestran los mapas en los que se detallan sus criterios de zonificación y prioridades. Desde su entrada en la Comunidad Económica Europea, en 1986, España tuvo acceso como miembro de pleno derecho a las entonces modestas inversiones del FEDER; el fondo específicamente dedicado desde 1975 a corregir los desequilibrios territoriales entre los Estados miembros. Todo cambió con la reforma de los Fondos Estructurales (F.F.E.E.) de 1988, que posibilitaría la aplicación del Acta Única Europea acordada por el Consejo Europeo en 1987. Esta suponía la primera modificación de los tratados fundacionales de las Comunidades Europeas y preparaba el camino para el Mercado Único, la eliminación de las fronteras y barreras arancelarias, posibilitando la libre circulación de personas,

capitales y mercancías (inicialmente desde 1992, pero algunos países, entre ellos España, la aplicarían desde 1990) y, más adelante, en 2002, año de entrada en circulación del euro, la Unión Económica y Monetaria (UEM).

La necesidad de proteger las regiones en situación desfavorecida respecto de las economías más dinámicas en un contexto de competencia abierta provocada por estos cambios, llevó a la consolidación de una poderosa PRE, que llegará a suponer hasta el 49% del presupuesto de la UE y lograr equipararse a la hasta entonces hegemónica PAC. A partir de entonces, se financiaría de forma conjunta entre el FEDER (mayoritariamente), Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía, sección orientación (FEOGA-O), a partir de 2007 Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), junto a instrumentos puntuales como el que se pensó para el sector pesquero. El Tratado de Maastricht de 1992 incorporaba la cohesión económica y social como objetivo comunitario y consolidaba el proceso que llevaría a la UEM. Significó la aparición del nuevo Fondo de Cohesión (FC), que se suma a los F.F.E.E., del que también ha disfrutado España (por entonces junto a Portugal, Grecia e Irlanda) hasta 2016.

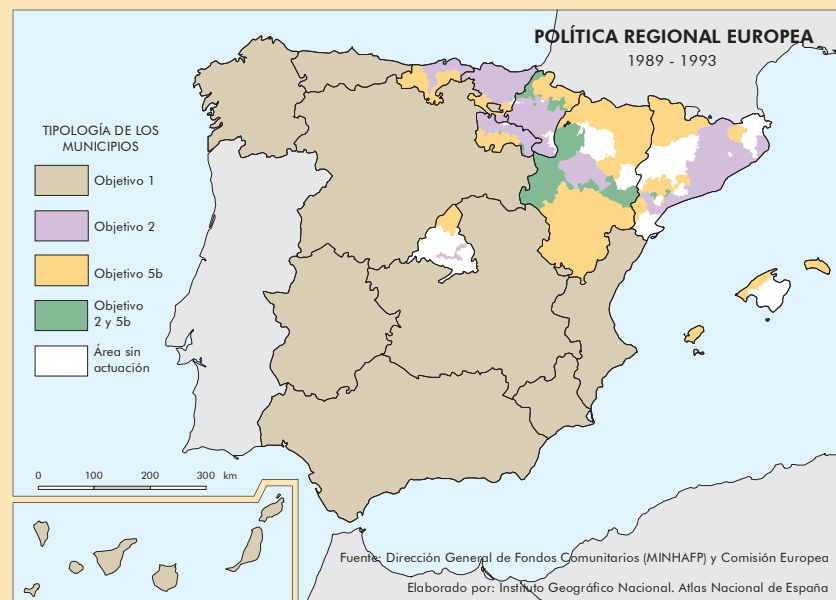
Las aportaciones que el conjunto de fondos de cohesión suponen para España han resultado

Política regional europea

POLÍTICA DE COHESIÓN ENTRE 1989 Y 1993

Desde 1988 la política de cohesión se ha convertido en una de las políticas comunitarias más importantes y constituye desde entonces su «manual de funcionamiento». Son cinco objetivos prioritarios:

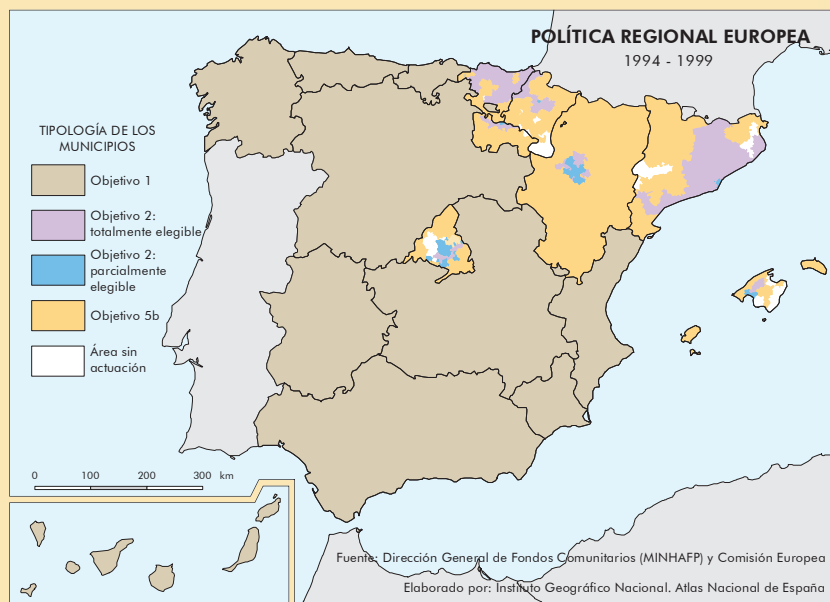
- Objetivo 1:** promoción del desarrollo y del ajuste estructural en las regiones menos desarrolladas
- Objetivo 2:** conversión de las regiones seriamente afectadas por el declive industrial
- Objetivo 3:** lucha contra el paro de larga duración
- Objetivo 4:** facilitación de la integración al mercado laboral de los jóvenes
- Objetivo 5:** (a) aceleración del ajuste de las estructuras agrícolas y (b) promoción del desarrollo de las zonas rurales



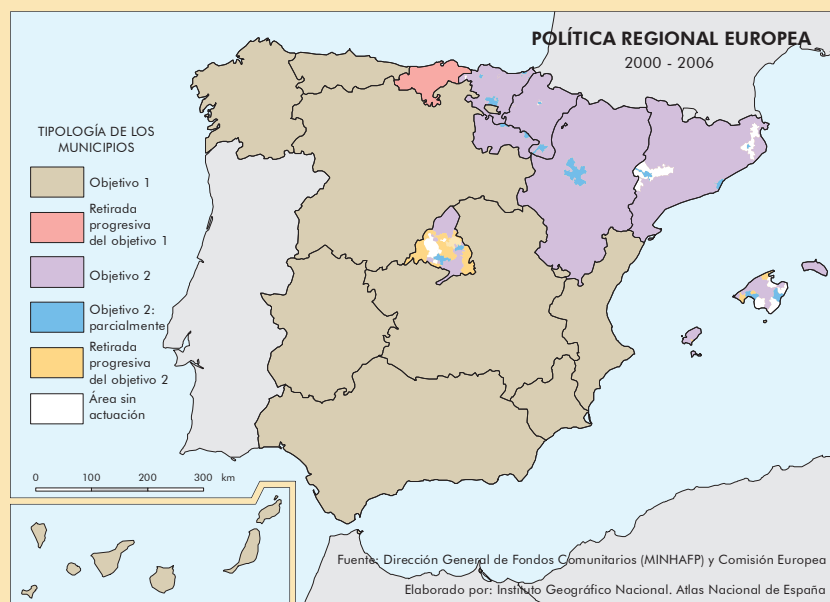
POLÍTICA DE COHESIÓN ENTRE 1994 Y 1999

La reforma de 1993 apenas alteró los objetivos del periodo 1994-1999:

- Objetivo 1:** fomento del desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas
- Objetivo 2:** reconversión de regiones o partes de regiones seriamente afectadas por el declive industrial
- Objetivo 3:** lucha contra el paro de larga duración y facilitación de la integración en la vida laboral de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral, promoción de la igualdad de oportunidades en el empleo entre hombres y mujeres



- Objetivo 4:** facilitación de la adaptación de los trabajadores a los cambios industriales y a los cambios en los sistemas de producción
- Objetivo 5:** promoción del desarrollo rural: (a) acelerando el ajuste de las estructuras agrícolas en el marco de la reforma de la Política Agrícola Común y promoviendo la modernización y el ajuste estructural del sector pesquero; (b) facilitando el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales
- Objetivo 6:** desarrollo y ajuste estructural de regiones con muy escasa densidad de población (a partir del 1 de enero de 1995)



tan fundamentales para la economía española que algunos autores las han cifrado en un aumento medio en la tasa de crecimiento anual del PIB real de 0,38 puntos porcentuales y hasta el 70% del gasto público. Han llegado a alcanzar picos anuales de hasta 10.000 millones de euros, como en 2003 (ver gráfico *Fondos europeos*). Desde el punto de vista de su distribución por CC.AA., su aplicación muestra una clara correlación inversa con el nivel de renta per cápita. Son las regiones Objetivo 1 las que reciben más, entre las que destaca Andalucía, que llegó a concentrar hasta el 22% de los fondos en algunos momentos. La situación cambia cuando se considera no el monto total sino el que se recibe por habitante, entonces Extremadura lidera claramente, distanciada del resto. Las regiones urbanas e industriales en crisis, más tarde también las rurales y pesqueras con problemas, serán beneficiarias de parte de los fondos como regiones Objetivo 2.

Diversos estudios, incluidos los oficiales del Ministerio de Hacienda, vienen a demostrar los efectos redistributivos de la PRE, cumpliendo así con el objetivo de justicia espacial para el que fue pensada. Inicialmente con un enfoque macro, destinada a facilitar las infraestructuras, capital humano, I+D; posteriormente micro, más centrada en las necesidades de las empresas y una

mayor atención al medio ambiente. De forma progresiva a partir del 2000 el foco se reorientará hacia la promoción del crecimiento y de la competitividad, lo que se considera la mejor manera de luchar contra el problema del desempleo. Sin embargo, el limitado éxito en este objetivo, la reducción de la calidad del empleo, junto a los efectos de la ampliación y la posterior crisis financiera, han acabado por afectar no sólo al reconocimiento y aceptación de la PRE, que no todos los gobiernos europeos defienden con la misma intensidad, sino al mismo proyecto de construcción europea, del que es buque insignia.

Cabe recordar que la cohesión territorial reúne los principios de equilibrio-solidaridad y de productividad. Hablar de cohesión territorial significa agregar a los vectores económicos y sociales una nueva perspectiva de planificación territorial en la toma de decisiones. Contempla de forma conjunta tanto el objetivo de competitividad, a través de un uso adecuado del potencial territorial propio y diverso, como de equilibrio, respetando los principios de justicia espacial y equidad. Y todo ello a través de la cooperación territorial, de la coordinación y coherencia entre las políticas sectoriales y los distintos niveles de decisión, con el objetivo de lograr un desarrollo sostenible y bien estructurado, los acuerdos de asociación entre territorios

(por ejemplo entre zonas urbanas y rurales) y entre las partes interesadas (públicas, privadas, tercer sector), y la participación ciudadana efectiva.

Un texto acordado entre los participantes del foro para la discusión del *Libro verde sobre la cohesión territorial* a nivel español organizado por el Observatorio Territorial de Andalucía en 2009 define la cohesión territorial como «... un principio para las actuaciones públicas encaminadas al logro de objetivos como crear lazos de unión entre los miembros de una comunidad territorial (cohesión social) y favorecer su acceso equitativo a servicios y equipamientos (equidad/justicia espacial), configurar un auténtico proyecto territorial común (identidad) partiendo del respeto a la diversidad y a las particularidades, articular y comunicar las distintas partes del territorio y romper las actuales tendencias hacia la polarización y desigualdad entre territorios (de la Unión Europea o de España) aprovechando las fortalezas y rasgos inherentes de cada uno de ellos. Se trata, además, de buscar la cohesión o coherencia interna del territorio, así como la mejor conectividad de dicho territorio con otros territorios vecinos».

En él se distinguen tres componentes mayores del concepto: la articulación física entre las partes del territorio, la equidad territorial y la identificación de la comunidad con un proyecto en común

POLÍTICA DE COHESIÓN ENTRE 2000 Y 2006

Con la fusión de los anteriores Objetivos 2 y 5, así como 3 y 4, la reforma de 1999 redujo el número de objetivos de los Fondos Estructurales de seis a tres, y el número de iniciativas comunitarias de 13 a 4. Se mantuvieron los tres objetivos siguientes:

- Objetivo 1:** fomento del desarrollo y del ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas
- Objetivo 2:** apoyo a la reconversión económica y social de las zonas sometidas a dificultades estructurales, en lo sucesivo; (fusión de objetivos 2 y 5)
- Objetivo 3:** apoyo a la adaptación y modernización de políticas y sistemas de educación, formación y empleo.

POLÍTICA DE COHESIÓN ENTRE 2007 Y 2013

A la vez que fusionó los objetivos previos 2 y 3, la reforma de 2006 transformó la iniciativa *Interreg* en un tercer objetivo e integró al mismo tiempo otras iniciativas comunitarias en los programas principales. Los objetivos prioritarios se definen del siguiente modo:

- Convergencia:** pretende acelerar la convergencia de los Estados miembros y de las regiones menos desarrolladas, es decir, aquellas cuyo PIB per cápita sea inferior al 75% de la media de la UE. (Incluye algunas regiones denominadas «zonas de retirada progresiva» que tienen un PIB solo ligeramente superior al umbral debido al efecto estadístico de la ampliación)
- Competitividad y empleo regionales:** comprende las demás regiones de la UE con el objetivo de consolidar la competitividad y el atractivo de las regiones, así como el empleo. (Incluye algunas regiones denominadas «zonas de integración

progresiva» que se benefician de asignaciones financieras especiales debido a su situación anterior como regiones del Objetivo 1)

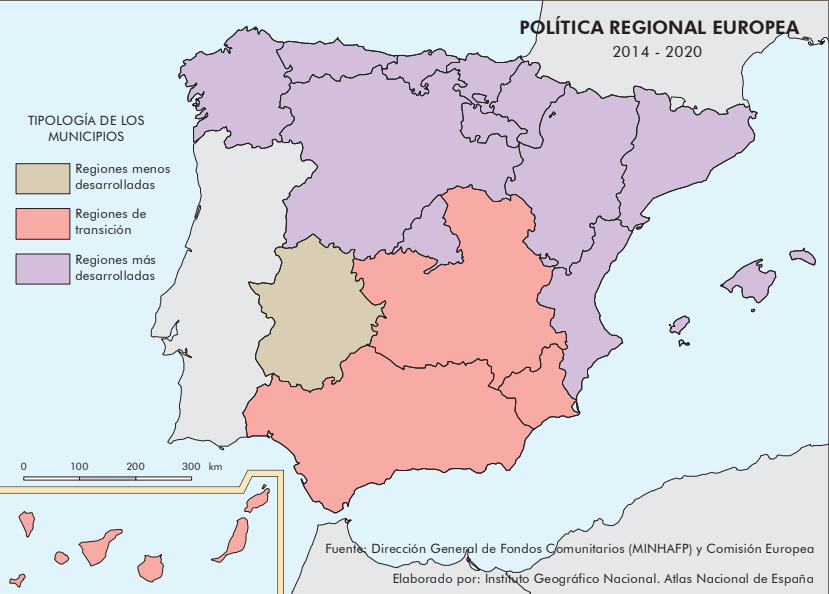
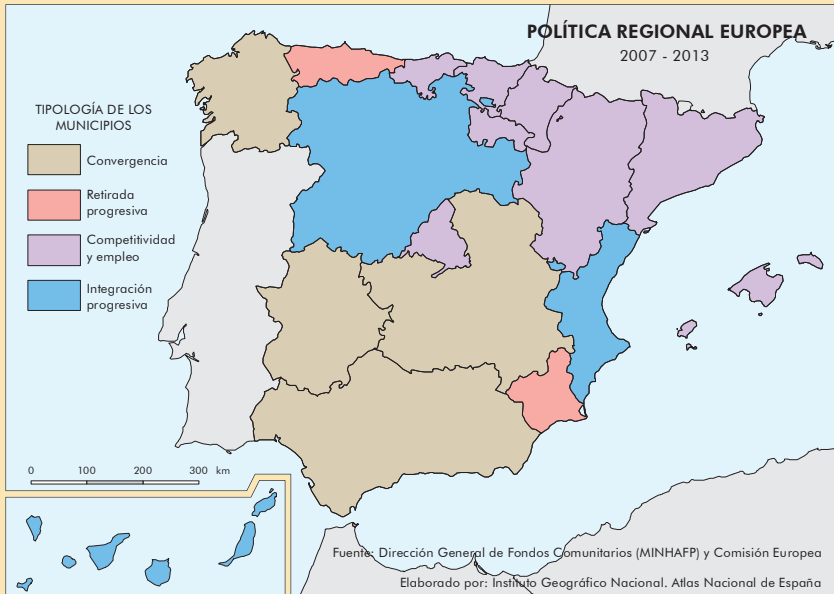
Cooperación territorial europea: basado en la iniciativa *Interreg*, ofrece apoyo a la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, así como a las redes.

POLÍTICA DE COHESIÓN ENTRE 2014 Y 2020

En este periodo se decidió que todos los tipos de regiones tuvieran un objetivo de política común: **inversión en crecimiento y empleo**. Para lograr este objetivo, todas las regiones pueden aprovechar el mismo ámbito de intervención. En cambio, el objetivo de cooperación territorial europea ha pasado a ser un objetivo independiente.

La financiación depende de la posición de cada región en relación con el promedio del producto interior bruto per cápita de la UE27. En la actualidad se distinguen tres categorías de regiones en lugar de las dos anteriores (Convergencia y Competitividad regional y empleo). Estas tres categorías son:

- Regiones menos desarrolladas:** PIB per cápita inferior al 75% de la media de UE27. Recibirán una financiación de entre el 75-80% del coste de los proyectos y cuentan con el 68,7% de los fondos.
- Regiones en transición:** PIB per cápita entre el 75% y 90% de la media de UE27. Recibirán una financiación del 60% del coste de los proyectos y cuentan con el 11,6% de los fondos.
- Regiones más desarrolladas:** PIB per cápita superior al 90% de la media de UE27. Recibirán una financiación del 50% del coste de los proyectos y cuentan con el 15,8% de los fondos



Fuente: Spidla, Vladimir: «Invertir en las personas». En: Inforegio Panoraman nº 26. Unión Europea, Junio 2008, págs. 6-36 Comision Europea: “Fondos estructurales y de inversión europeos 2014-2020: textos y comentarios oficiales”. Noviembre 2015

(modelo de desarrollo territorial a través de una estrategia territorial que lo plasme). Se trata de elementos interrelacionados entre sí: la conectividad y accesibilidad física influyen sobre la equidad territorial; la identidad y el sentido de pertenencia contribuyen a procesos de desarrollo con criterios de eficiencia y equidad territorial. Siendo el territorio anisotrópico, el equilibrio solo es posible a partir de una adecuada relación entre las necesidades de la población y la dotación efectiva de recursos y servicios. Es aquí donde una eficiente articulación territorial juega un papel central, al permitir la mejora de las relaciones entre accesibilidad y necesidad.

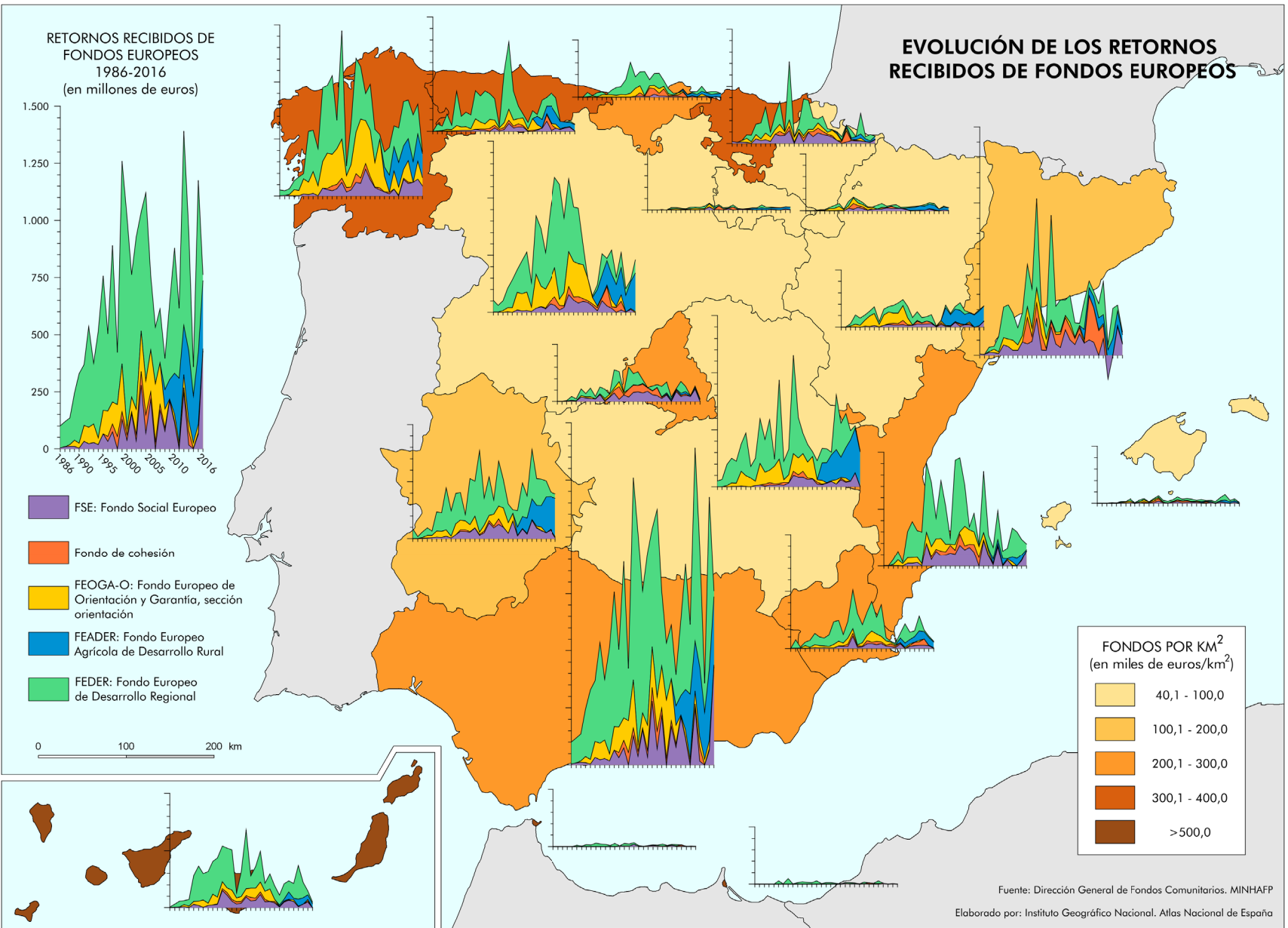
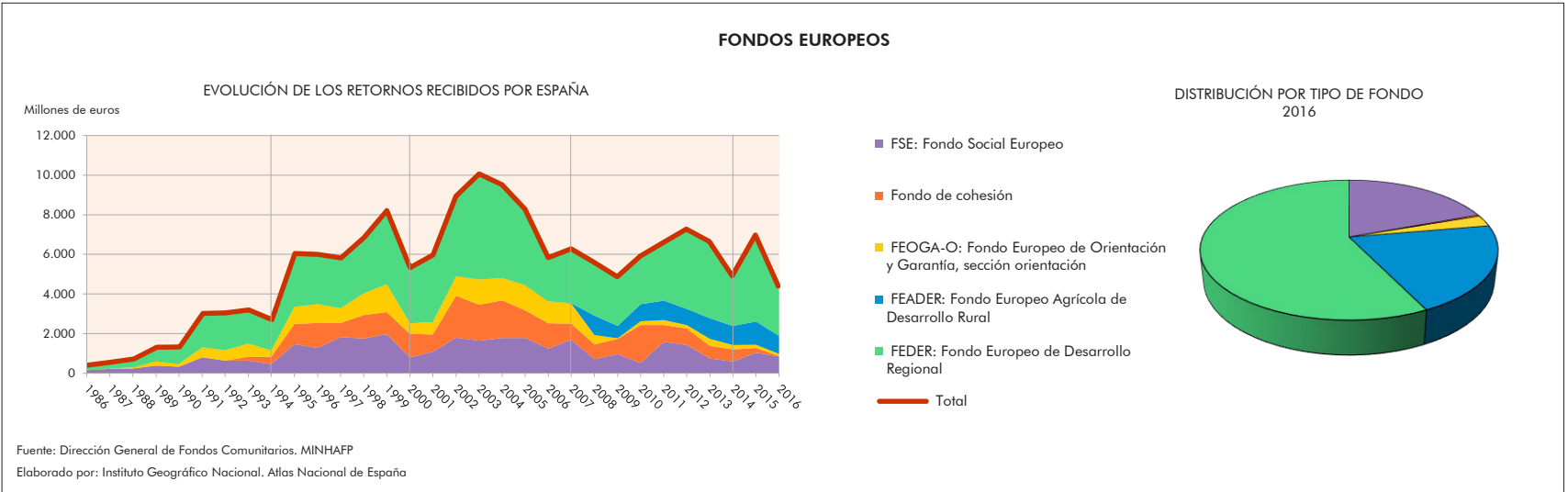
La accesibilidad no sólo depende de una mejor dotación de infraestructuras y medios de transporte, sino que también puede mejorarse repensando la movilidad (sus modos y combinaciones) y facilitando el acceso a bienes y servicios gracias a una mejor ubicación de los mismos so-

bre el territorio (emplazamiento y frecuencia). Lo que nos traslada a la crítica cuestión de cómo poder gestionarlos de la forma más justa y eficiente, por parte de qué administraciones y mediante qué tipo de relaciones entre ellas: de forma exclusiva y excluyente o de forma coordinada, en una cooperación territorial más eficiente entre territorios y niveles político-administrativos (municipios mancomunidades, consorcios, comarcas, etc.).

La vertebración y cohesión territoriales dependerán no sólo del modelo diseñado por la planificación territorial sino también del propio modelo de organización territorial del Estado y de la forma en que finalmente se apliquen las políticas públicas. Porque estas también «hacen o producen» territorio, con el doble fin del equilibrio y del desarrollo territoriales. En este marco han ido cobrando cada vez mayor protagonismo diversas formas de agrupación municipal que ya se han referido a lo largo de este capítulo (áreas metropolitanas,

comarcas y otras asociaciones voluntarias de municipios y de entidades menores, estrategias de desarrollo rural y de espacios turísticos...) u otras como los pactos territoriales por el empleo (PTE) e iniciativas y programas como los EQUAL que se tratarán a continuación.

Estas agrupaciones, más orientadas unas a la tradicional prestación de servicios y a facilitar equipamientos, otras a la productividad y eficiencia productiva apoyada en los recursos y atractivo de cada localidad, vienen a poner en cuestión parte de algunos de los planteamientos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, al tiempo que plantean nuevas formas de relación entre las entidades locales (federaciones de municipios y provincias, diputaciones provinciales, pequeños y medianos municipios, grandes ciudades, áreas metropolitanas, etc.). Y todo ello con la finalidad de una mejor articulación y cohesión territorial



en sentido de abajo arriba, justamente para tratar de promover estrategias de desarrollo territorial local de carácter integrado. Esto también apunta a una nueva práctica e instrumentos de OT que procuren mayor coherencia de la acción pública y privada a la hora de definir prácticas y modelos de desarrollo y de «producir» territorios (nuevas territorialidades).

Los diversos modelos administrativos, funcionales y de prestación de servicios públicos (fundamental en este sentido ha sido la labor desarrollada por las mancomunidades, algunos consorcios y diputaciones provinciales) no se ajustan, en ocasiones, ni a las nuevas realidades territoriales (en cuestiones como el desarrollo socioeconómico, la distribución de la población y de las actividades o la accesibilidad de la población a esos recursos, actividades y servicios) ni al propio potencial endógeno a partir del que poder promover unas adecuadas estrategias de especialización inteligente (*Smart Specialisation Strategies* –SSE–). Esto implica actualizar los modos en los que se planifican y gestionan los territorios, con el fin de mejorar su eficacia y eficiencia; pero también, y más importante, para legitimar democráticamente las actuaciones. Es decir, optar por un modelo de competitividad basado en recursos específicos (locales, endógenos, propios, diferenciados) en lugar de comunes o banales, apoyado en la cooperación y la inteligencia territorial para la cohesión y una mejor calidad de vida.

Pactos territoriales por el empleo y programas EQUAL

Los pactos territoriales por el empleo (PTE) fueron, ya desde 1993, precursores de las estrategias de especialización inteligente, poniendo en su caso el foco en la capacidad de innovación tecnológica, después social y finalmente territorial. Como también lo hacía la iniciativa EQUAL con el objetivo de la inserción laboral, el emprendimiento y la inclusividad. Ambos se basan en una participación más clara del capital humano como base para la innovación social. La parte más interesante, y con mayor potencial, de esta innovación se refiere a la generación de nuevas actividades alternativas a las tradicionales de producción y entrega de mercancía, tales como los servicios y la economía social, comunitaria, residencial o solidaria.

En España los PTE tienen su origen a finales de los años noventa, de nuevo por influjo de la UE. Se caracterizan y distinguen de otro tipo de iniciativas por: el tipo de actuaciones que contemplan (fundamentalmente políticas activas de empleo), la forma de diseñarlas y ejecutarlas (mediante

pacto o acuerdo entre los actores de cada territorio, al menos poderes públicos, sindicatos y patronal), y su ámbito territorial de actuación (local). La configuración de un tramado institucional con el adecuado arraigo y aceptación en los lugares resulta condición necesaria para hacer posibles los procesos de desarrollo territorial específicos, en tanto significan un cambio estructural de carácter integral, económico sociocultural e institucional. Los actores territoriales son los verdaderos protagonistas de este proceso de cambio y para ello deben estar coordinados, cosa que facilita la proximidad.

Los PTE constituyen un interesante ejercicio de concertación socioterritorial que ha tenido positivos efectos en la configuración tanto de nuevas estructuras territoriales que facilitan la coordinación entre los actores participantes del pacto, como de mecanismos de coordinación multinivel entre los actores locales (municipales) y regionales (autonómicos). Un interesante ejemplo de cómo las políticas ayudan a recuperar o generar nuevas territorialidades (por ejemplo el sentimiento comarcal o supramunicipal como espacio de vida y trabajo).

El Programa de Iniciativa Comunitaria EQUAL se desarrolló durante el periodo 2000-2006. Fue cofinanciado entre el Fondo Social Europeo (FSE), que aportó el 65,9% de los fondos, y las administraciones y empresas españolas (el 34,1% restante). Era el resultado de fusionar dos Iniciativas anteriores, ADAPT y EMPLEO, llevadas a cabo entre 1995 y 1999. La primera se centró en el fomento de la adaptación de los trabajadores y las PYMEs a las innovaciones tecnológicas tratando de mejorar su competitividad. La segunda en favorecer la creación de puestos de trabajo para colectivos desfavorecidos, mejorando las condiciones de inserción en el mercado de trabajo de grupos sociales con especiales dificultades de acceso (mujeres, jóvenes, inmigrantes, parados de larga duración, minusválidos...). Como muestran gráficos y mapa, la distribución de los fondos en cada uno de los 5 ejes de EQUAL (inserción, emprendimiento, adaptabilidad, igualdad de oportunidades e inmigración) es desigual. Destacan los ejes 1 y 4, claramente distanciados del 2 y 3, siendo el 5 testimonial.

Por número de proyectos, los primeros lugares de la clasificación lo ocuparon algunas de las CC.AA. Objetivo 1 (con una financiación del FSE de hasta el 75%). Especialmente Andalucía, junto con Galicia, Castilla-La Mancha y Extremadura, pero también otras regiones Objetivo 2 con problemas de declive urbano e industrial como Cataluña y Madrid (con una financiación de hasta el 50%) y otras de carácter intermedio en tránsito

de Objetivo 1 a Objetivo 2 como Castilla y León y la Comunitat Valenciana. La distribución regional del montante de las ayudas recibidas se corresponde con su número de proyectos.

Desde el punto de vista territorial, las intervenciones de EQUAL se agrupan en ámbitos temáticos y se aplican en asociaciones de desarrollo geográficas o sectoriales. Una óptica europea y transnacional propicia el intercambio de experiencias y de buenas prácticas. A escala local sirven para promover nuevas cuencas de empleo adaptadas al contexto, favoreciendo la aparición de nuevas estructuras administrativas o políticas y sistemas innovadores de intervención. Los PTE, que todavía siguen activos y se desarrollan en el actual periodo 2014-2020, y los Programas EQUAL han sido los responsables de un significativo avance en la mejora del marco institucional en el nivel meso-regional. Una buena base sobre la que seguir avanzando mediante las nuevas estrategias de desarrollo local contempladas en el citado Reglamento 1303/2013. Un buen ejemplo del avance en una materia pendiente como es la adecuada relación entre economía y territorio, cuestión clave para una correcta articulación y cohesión territorial entre las distintas áreas geográficas que componen el diverso, rico y complejo mosaico español.

