

# CRITERIOS ESTRATÉGICOS DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LAS ÁREAS RURALES.

**Ignacio Pemán Gavín**  
Abogado Urbanista.

## **1.1.- Una ordenación territorial como pilar de una economía competitiva.**

### A) Marco general

Dentro del seno de la Unión Europea, el concepto de ordenación territorial surgió como consecuencia de la necesidad de articular de forma más racional las políticas económicas y regionales a partir de las bases teóricas elaboradas por el Consejo de Europa<sup>1</sup> Los documentos aprobados en Postdam en 1999 -la denominada Estrategia Territorial Europea-, y en Leipzig - la Agenda Territorial en 2007- así como el propio Tratado de la Unión Europea han terminado por atribuir al criterio territorial un carácter básico en los objetivos de competitividad de la economía europeas. Hoy día la relación entre territorio y economía dentro del concepto de ordenación territorial europea en un proceso todavía vivo como lo acredita la actual propuesta de libro verde de cohesión territorial.

La idea esencial, en consecuencia, sobre la que pilota la ordenación territorial europea fundamentalmente a partir de la Estrategia Territorial Europea y la Agenda Territorial deriva de la conexión equilibrio territorial y competitividad económica en la medida en que una Europea con un crecimiento más equilibrado por una parte entre el centro, actual motor de la economía Europa, altamente densificada y una periferia más retrasada, peor conectada, y entre las ciudades y el mundo rural potenciará la competitividad de la economía Europea. Esta idea inicialmente planteada en las reuniones de Ministros competentes en esta materia fue elevada de nivel al constituir uno de los pilares de los objetivos planteados en los Consejos de Jefes de Estado en Lisboa y Göttemburgo en los años de 2001 y 2002.<sup>2</sup> Las sucesivas presidencias de Holanda y Alemania dieron un impulso a esta nueva perspectiva mediante la elaboración de documentos preparatorios<sup>3</sup> se de lo que posteriormente sería la Agenda territorial en el que se abundó especialmente en la idea de la diversidad territorial como una riqueza propia europea que permitiría hacer más competitiva su economía. En la actual elaboración del Libro verde cohesión territorial abunda en la idea de aprovechar la diversidad del territorio y del sistema de

---

<sup>1</sup> El conjunto de reflexiones que en el seno del Consejo de Europa fue elaborando la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio (CEMAT) a partir del año 1970<sup>1</sup> que tuvo en la Carta Europea de Ordenación del Territorio aprobada en la Conferencia celebrada en Torremolinos en mayo de 1983 su aportación más relevante en esta primera etapa.

<sup>2</sup> El objetivo declarado de los Jefes de Gobierno en la cumbre de Lisboa en el año 2000 fue el de hacer de la UE "la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social." A este objetivo económico y social se añadió la visión ambiental en la Estrategia de Göttemburgo acordada en la reunión de los Jefes de Gobierno los días 15 y 16 de junio de 2001. En concreto dicha Estrategia se refería a la una estrategia para el desarrollo sostenible y ha añadido una dimensión ambiental al proceso de Lisboa para el empleo, la reforma económica y la cohesión social; El desarrollo sostenible -afrentar las necesidades de la generación actual sin poner en peligro las de las futuras generaciones- es un objetivo fundamental de los Tratados, que exige utilizar las políticas económicas, sociales y ambientales de forma interactiva.

<sup>3</sup> Los Ministros responsables de política territorial reunidos en Rotterdam, November 29, 2004 "Acuerdan incorporar a las políticas de la UE la dimensión territorial, a cuyo fin considerar necesario elaborar un documento fundamento en el nuevo objetivo de la Unión Europea relativo a la cohesión territorial."<sup>3</sup>

Por su parte la reunión de los Ministros en Luxemburgo en mayo de 2005, adoptaron un programa de trabajo para la elaboración de una Agenda Territorial cuyo primer borrador "The territorial state and perspectives of the european union document. Towards a stronger european territorial cohesion. In the light of the lison and gothnburg" ambition fue aprobado el 6 de Junio de 2006.

ciudades europeo como un valor intrínseco. En concreto señala que la cohesión territorial *consiste en garantizar un armonioso desarrollo de todos esos lugares* y lograr que sus habitantes puedan aprovechar al máximo sus características inherentes. Por ello, es un medio para transformar la diversidad en un activo que contribuya al desarrollo sostenible de la UE en su conjunto. De esta manera el objetivo de la Unión Europea tal como la anuncia la redacción del nuevo Tratado de Europa que se encuentra por confirmar por los países miembros es alcanzar un desarrollo económico sostenible<sup>4</sup>, basado en la cohesión social, económica y territorial.

Los documentos son profusos en su diagnóstico y visión del futuro pero a modo de resumen cabe citar la Agenda Territorial que señala expresamente que se construye sobre los tres objetivos principales de la Estrategia Territorial Europea (ETE), que sigue siendo válida, a saber:

- desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico y una nueva asociación urbano-rural;
- asegurar la paridad del acceso a las infraestructuras y al conocimiento;
- desarrollo sostenible, gestión prudente y protección del patrimonio natural y cultural.

b) La conexión entre los programas económicos y la visión territorial del territorio europeo.

la Agenda Territorial de 2007 hizo un esfuerzo importante conectar los criterios de desarrollo con los programas económicos tal como se pone de manifiesto en el Marco Estratégico Nacional de Referencia de España para el período 2007-2013<sup>5</sup>.

En este documento se intenta concretar los nuevos criterios coordinando los fondos desde un prisma territorial Así el documento comienza reafirmando esta visión territorial al señalar con rotundidad que *Por tanto, se puede afirmar que la cohesión territorial es el elemento clave en el diseño de este MENR..* Esta cohesión es por una parte un equilibrio de la renta de la población. Así señala que *Los fondos estructurales aplicados en España contribuirán sin duda a mejorar el equilibrio en la distribución territorial de la renta y en la prestación de los distintos servicios así como a un desarrollo armónico de los distintos sectores productivos en todos los territorios.*

Los documentos de planificación o estrategias territoriales deben tener en cuenta no solo los criterios de la estrategia territorial sino también los propios programas económicos de manera que en buena lógica el análisis y diagnóstico en el nivel subregional deberán responder a estos criterios y conectar con las programas económicos

*c) La ordenación territorial y Los espacios rurales:.) Las especiales dificultades de los espacios rurales periféricos.*

La integración dentro de los objetivos de crecimiento europeo de los espacios rurales que además se ubican en áreas periféricas resulta básica para la Europa del Siglo XXI..

La preocupación por el mundo rural y especialmente en zonas de mayor aislamiento y baja densidad ya se encontraba recogida en el documento del ETE aprobado en Postdam en 1999. En estas zonas, - señalaba la Estrategia Territorial Europea- la agricultura es aún a menudo el único medio de subsistencia, aunque su capacidad competitiva sea relativamente baja. donde la emigración “amenaza la viabilidad de los servicios públicos y privados” (288). *Y continúa señalando que “El desarrollo de los espacios rurales –señala el ETE- enfrenta también a muchas regiones, más que nunca, con importantes debilidades estructurales, que pueden verse acentuadas por la influencia de factores naturales, por ejemplo, una situación geográfica periférica o de difícil acceso (islas, zonas montañosas) o un clima*

---

<sup>4</sup> Por lo tanto, hay que prestar una atención muy especial a los espacios rurales desfavorecidos. Parágrafo 96 de la Estrategia Territorial Europea

<sup>5</sup> De conformidad con el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo de 11 de julio, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión.

*desfavorable (área mediterránea, regiones con población muy dispersa del norte de Escandinavia)*

Los problemas anunciados en la Estrategia Territorial Europea son retomados en Libro verde por los espacios al señalar las especiales dificultades de los espacios rurales donde *La baja densidad, la situación periférica y la debilidad estructural (debido por ejemplo a la dependencia del sector primario) coexisten en estas regiones y representan conjuntamente un importante obstáculo para el desarrollo*, lo que obliga a que el esfuerzo deba ser mayor<sup>6</sup>. Tal como señala el borrador del libro verde de cohesión territorial *los espacios montañosos – que serían trasladables en gran parte a estos espacios- se enfrentan a los desafíos que plantea el cambio climático, una economía que depende de un número limitado de actividades, la presión derivada del turismo y la pérdida de biodiversidad.*

*d) La visión rural como superación de la perspectiva agraria.*

Normalmente los espacios de carácter rural han sido considerados desde la actividad agraria, por lo que tanto en los Departamentos autonómicos como en los europeos han sido integrados en las políticas económicas de desarrollo agrario. Esta perspectiva en gran parte su capacidad de transformación. Por ello hoy día se han transformado en espacios rurales lo que permite tanto establecer conexiones de mayor calado, y ello tanto

Hoy día puede afirmarse que los parámetros elaborados en sede europea constituyen un marco de referencia ineludible no solo para la elaboración de programas específicos territoriales europeos sino también para la elaboración de documentos territoriales de escala regional o subregional<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> -Señala The territorial state and perspectives of the european union: At the same time more remote rural areas with low population density and a difficult economic development will face an increasing dichotomy between rural and urban areas. Over the next decade urban agglomerations will benefit from current economic and demographic trends whereas many remote rural areas face increasing difficulties and needs to better capitalise their territory potentials.

<sup>7</sup> RESUMEN DE LAS ORIENTACIONES DE LAS DOT EN CUANTO A LA ORDENACIÓN DE LA SEGUNDA RESIDENCIA Y DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS

Las DOT pretenden potenciar el fenómeno de la segunda residencia

Las determinaciones específicas para la ordenación de la segunda residencia y los recursos turísticos se establecerán en el correspondiente Plan Territorial Parcial

Los PTP deberán tener en cuenta los atractivos y la capacidad de acogida de los municipios

La dispersión de la segunda vivienda se considera preferible a la concentración fuerte en determinados puntos del territorio

La oferta de segunda residencia se orientará especialmente a la potenciación de los núcleos ya existentes y se integrará tipológica y estructuralmente a los mismos

Las estrategias de rehabilitación se consideran prioritarias a las de nuevo crecimiento

Se podrá especial énfasis en aquellos municipios que sean considerados como puntos de acceso al territorio

Se deben potenciar aquellos planes de potenciación de los recursos turísticos que posibilitarán y estimularán la ejecución de equipamientos vinculados al uso turístico, y en particular los hoteleros y los de ocio y esparcimiento

La segunda residencia y la infraestructura turística se consideran elementos estructurantes del modelo territorial

Los límites máximos de la oferta de segunda residencia que deban recogerse en el planeamiento municipal serán fijados por el Plan Territorial Parcial

Los PTP podrán reconsiderar los coeficientes de segunda residencia propuestos de forma provisional por las DOT

Se tendrán en cuenta todas las orientaciones para la ordenación planteadas desde las DOT

Se estimulará el desarrollo del turismo urbano y cultural en el Sistema Polinuclear Vasco de Capitales de forma equilibrada y complementaria, con especial atención a la celebración de Congresos y Conferencias

## 2.2 Criterios concretos de la Estrategia Territorial Europea para áreas rurales ubicadas en zonas periféricas.

Tanto la Estrategia Europea Territorial como Marco Estratégico Nacional de Referencia de España para el período 2007-2013 establecen criterios de desarrollo concretos para el espacio rural e intentan conectarlos con los diferentes programas que afectan a estos espacios<sup>8</sup>. En relación con los espacios rurales cabe resaltar con carácter general que incorpora un criterio de rentabilidad social y no solo económica<sup>9</sup> al entender que para evitar el despoblamiento es necesario garantizar infraestructuras y garantizar una adecuada calidad de vida.

Del conjunto de los documentos europeos pueden extraerse los siguientes criterios aplicables a los espacios rurales:

### a) Diversificación y búsqueda de alternativas a la economía rural: el Espacio europeo como marco de aprendizaje y renovación

En los espacios rurales desfavorecidos señalaba ya en el año 1999 la Estrategia Territorial Europea “*será necesario buscar la **diversificación** de la economía rural con el fin de evitar una excesiva dependencia respecto a estructuras unisectoriales, y crear oportunidades de empleo estable.*”<sup>10</sup>

Esta diversificación debe estar acompañada con la búsqueda de perspectivas nuevas basadas en los potenciales endógenos. En este punto tanto la estrategia Territorial Europea como la Agenda Territorial y el propio Libro verde otorga una gran importancia a una perspectiva en la que normalmente los espacios rurales españoles no se encuentran especialmente involucrados, cual es el intercambio de experiencias con otras regiones de similares debilidades estructurales y localización frente al núcleo central de crecimiento europeo<sup>11</sup>.

### b) Acceso a las infraestructuras y calidad de vida

La mejora de las accesibilidad constituye en estos espacios aislados, presupuesto esencial para un planteamiento de futuro, pero en muchos casos el esfuerzo inversor no resulta proporcionado por la escasa población a la que beneficia. El carácter social de alguna de las inversiones en el espacio rural y la adecuada elección de las prioridades racional bajo una perspectiva integral del territorio constituyen alguna de las apuestas de los criterios europeos.

Por otra parte la accesibilidad entendida no tanto como un sistema de comunicaciones reales sino a través de las redes de telecomunicación que constituyen en muchos casos una alternativa real. Para la Estrategia Territorial Europea entiende que por ello *las posibilidades de **acceso a las infraestructuras y al conocimiento** son fundamentales, ya que un buen equipamiento de*

---

<sup>8</sup> de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo de 11 de julio, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión.

<sup>9</sup> Asimismo, es necesario evitar el despoblamiento de determinadas zonas, especialmente las rurales, que genera la concentración de la población en un número limitado de municipios (se debe mantener el porcentaje de población residente en municipios menores de 10.000 habitantes) para lo cual es necesario garantizar la suficiencia de las infraestructuras urbanas y sociales y concebir a las ciudades y municipios como polos integrados de generación de oportunidades y empleo, en los que es necesario garantizar una adecuada calidad de vida mediante la protección y conservación del medio.

<sup>10</sup> Apartado (96) de la Estrategia Territorial Europea

<sup>11</sup> (98) La clave del desarrollo sostenible de los espacios rurales se encuentra en la puesta a punto de perspectivas originales, en el descubrimiento de sus potenciales endógenos y en el intercambio de experiencias con otras regiones, y no en la imitación de modelos de desarrollo procedentes de otras zonas de la UE. Las estrategias políticas deben tener en cuenta esta diversidad, así como las dificultades y oportunidades de desarrollo. Deben poner a disposición del medio rural instrumentos que permitan a los agentes regionales y locales responder a sus problemas de la manera más flexible posible.

*infraestructura y el acceso a la información se traducen en un gran potencial de atractivo económico y diversificación del medio rural*

**c) Alternativas concretas a la actual economía agraria.**

Como hemos visto en el apartado anterior los documentos europeos apuestas por la búsqueda de alternativas a la economía agraria o bien dentro de la propia economía agraria o en otros sectores. *“Las posibilidades de mantener una economía agraria en las zonas rurales resultan muy escasas”* diagnosticaba el ETE que entiende que debe realizarse un esfuerzo en buscar alternativas. Entre estas alternativas cabe citar tres:

**a) La silvicultura**

La pérdida del uso agropecuario del suelo puede tener, en opinión de la Estrategia además de efectos negativos también positivos que se deben valorar adecuadamente. Los negativos resultan evidentes e *“incluyen desde el posible éxodo de los trabajadores agrarios al aumento del riesgo de erosión de los suelos y de incendio, pasando por el deterioro de la calidad de los paisajes”*. Pero también pueden tener “efectos positivos sobre el medio ambiente y el paisaje en la medida en que otros usos del suelo, como la **silvicultura**, pueden sustituir a la agricultura.

**b) Energías renovables.** Por otra parte, en opinión del ETE, otra vía de alternativa a la diversificación económica <sup>12</sup> es la **potenciación de las energías renovables**, como la energía solar, eólica, hidráulica.

**c) Conservación del patrimonio natural y cultural como base de un turismo sostenible.**

El ETE considera que las zonas rurales con menos densidad de población en zonas alejadas de las áreas metropolitanas tienen especiales posibilidades de encontrar en la conservación del medio ambiente y el patrimonio cultural una vía alternativa al sector agrícola que exige una ampliación del marco actual de educación y formación profesional *que pueden constituir los fundamentos de un renacimiento económico y social, que se basaría, entre otros aspectos, en el turismo sostenible y el ocio.*<sup>13</sup>

**c) Desarrollo del acceso a la información y el conocimiento.**

No cabe duda de que los espacios rurales deben incorporarse en la economía del conocimiento a través de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) pues contribuyen a estrechar las diferencias culturales entre el campo y la ciudad, y a reducir el aislamiento de los núcleos de población rural. En definitiva, el acceso a las TIC y el establecimiento de

---

<sup>12</sup>(97) Las zonas rurales de la UE albergan un potencial no desdeñable de energías renovables, como la energía solar, eólica, hidráulica y de las mareas, la energía producida a partir de la biomasa e incluso de los residuos urbanos de las grandes ciudades (producción de metano). Esto abre perspectivas interesantes en cuanto a la diversificación económica y la producción de energía no contaminante. Se debería aprovechar este potencial para una utilización más eficaz de los recursos. El suministro de la energía excedentaria a las grandes redes energética constituiría un paso suplementario

<sup>13</sup> (95)La sociedad concede cada vez más valor a la conservación del medio ambiente y el patrimonio cultural, lo que confiere al sector agrícola más posibilidades de empleo. Mediante una oferta apropiada de educación y formación profesional se puede ayudar a encontrar fuentes de ingresos distintas de las proporcionadas por la agricultura.

Las zonas rurales con menos densidad de población tienen, por su parte, más posibilidades de conservar su carácter rural, sobre todo si están situadas lejos de las zonas metropolitanas. Sin embargo, en algunas regiones, numerosas actuaciones de desarrollo a pequeña escala, cuya finalidad era la mejora de las estructuras agrarias y de las condiciones de residencia, han tenido una repercusión negativa sobre el medio ambiente y, en concreto, sobre la calidad del paisaje. En muchos territorios rurales de zonas periféricas de la Unión Europea, la emigración amenaza la viabilidad de los servicios públicos y privados. El patrimonio natural y cultural de estas áreas rurales amenazadas son valores clave que pueden constituir los fundamentos de un renacimiento económico y social, que se basaría, entre otros aspectos, en el turismo sostenible y el ocio.

comunidades en línea reducirá las desventajas de la localización geográfica y permitirá la plena incorporación de los espacios rurales a la globalización digital.

El propio ETE cita ejemplos en los que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han permitido acceder a mercados mundiales<sup>14</sup>. Por su parte, el Marco Estratégico Nacional de Referencia de España para el período 2007-2013, trata de este apartado de forma específica recordando que *El atraso de España respecto a Europa en la penetración de las TIC es manifiesto en el diagnóstico socioeconómico del capítulo anterior cuyas medidas fundamentalmente aplicables a las regiones de convergencia y de competitividad persiguen un doble objetivo: en primer lugar, mejorar las infraestructuras de banda ancha, con especial atención a las zonas rurales y más alejadas, en segundo lugar, incrementar la penetración de las TICs en empresas, administración y hogares.*

El problema de las telecomunicaciones deriva de su dependencia del sector privado cuyos agentes actúan únicamente en caso de existir un mercado que rentabilice la inversión y que en estos espacios no existe lo cual exige de las Administraciones un esfuerzo adicional.

#### **d) Nueva perspectiva metodológica. La visión de las áreas rurales dentro de nueva relación ciudad/campo y una búsqueda de soluciones entre diferentes espacios europeos con problemas similares**

En todo caso la unidad funcional entre el espacio rural y el urbano, la visión unitaria entre las funciones propias de la ciudad y el campo exige un replanteamiento para la Unión Europea necesario. En efecto, la reconversión de una zona deprimida de carácter rural en una zona de servicios a partir los elementos naturales y culturales exige en nuevo partenter. El futuro de numerosas zonas rurales está cada vez más vinculado al desarrollo de las ciudades” No cabe pues analizar estos espacios sin conectar funcionalmente su futuro con el entorno de las ciudades y éstas dentro del sistema de ciudades europeo<sup>15</sup>

Para la Estrategia Europea estos espacios rurales, aislados y mal comunicados con una estructura económica débil deben salir con nuevas propuestas al mercado y para ello otorga una importancia específica al establecimiento de relaciones y redes que sobrepasen el carácter regional<sup>16</sup>

### **E) Conclusión.**

De esta manera los criterios territoriales desde una visión europea de los espacios rurales resultan claros y en parte puede afirmarse que en gran parte se han visto

---

<sup>14</sup> En ausencia de un apoyo externo, y de un adecuado intercambio de experiencias, la diversificación, la multifuncionalidad y la garantía de nuevas fuentes de ingresos seguirán siendo objetivos difíciles de alcanzar. Será necesario esperar un cierto tiempo para comprobar en qué medida las nuevas tecnologías de la información y la comunicación pueden impulsar el desarrollo de las zonas rurales de forma descentralizada. Ya se han producido algunas experiencias prometedoras, por ejemplo, en las Tierras Altas escocesas, donde, con ayuda del Estado, las pequeñas y medianas empresas han logrado acceder a las tecnologías de la información y la comunicación y, a través de ellas, a los mercados mundiales.

<sup>15</sup> Señala Agenda Territorial lo siguiente: Una Europa competitiva y sostenible comprende, de forma diversa y con diferentes interdependencias, regiones urbanas de distintos tamaños y áreas rurales. Las regiones urbanas están constituidas por centros urbanos y áreas típicamente rurales; las áreas rurales, situadas más allá de la distancia de desplazamiento diario al trabajo a las áreas urbanas, están articuladas por centros regionales y ciudades pequeñas y medias. Las autoridades respectivas deben, como socios interdependientes, identificar sus potenciales comunes, elaborar estrategias conjuntas de desarrollo, regionales y sub-regionales, y de este modo, poner conjuntamente los cimientos para hacer regiones y sub-regiones atractivas y para facilitar inversiones tanto del sector público como del sector privado. A esto es a lo que denominamos asociación o partenariado urbano-rural.

<sup>16</sup> El proceso de diversificación interna de la economía rural implica el establecimiento de relaciones y redes que sobrepasen el marco regional, el desarrollo de contactos con nuevos mercados y con otras empresas, y el acceso a la información y el conocimiento.

reflejados en las políticas de las Comunidades: Pero no siempre han tenido un efecto transformador suficiente para mantener población. En el caso de las sierras de Teruel, las políticas de desarrollo no han dado los resultados necesarios y se encuentra en una encrucijada como se ha indicado anteriormente entre una situación de retraso y aislamiento evidente y unas potencialidades evidentes por su situación geográfica y su atractivo natural y cultural. Conectar estas potencialidades con las prioridades establecidas por la Unión Europea constituye el objetivo de las siguientes líneas.