

AMBITOS EUROPEO Y ESTATAL ORDENACION TERRITORIAL

Apuntes sobre la necesidad de establecer un marco jurídico realista

En este momento se plantea la necesidad de llenar la laguna legal existente a nivel comunitario en cuanto a ordenación territorial. Las únicas propuestas que se refieren a este tema lo hacen por su relación con la política medioambiental. No es sólo la entidad supraestatal la que sufre este problema, las bases para solventar este vacío las deben sentar los Estados que la integran. En nuestro país sí existe una regulación sobre el tema, pero aún no están suficientemente definidas las fronteras entre las competencias estatales y autonómicas. En teoría es un asunto regional pero en la práctica los planteamientos son más complejos.

Texto: FRANCISCO PERALES.

Abogado Urbanista.

El trabajo de Eneko Landáburu, director general de Política Regional y de Cohesión en la Comisión de las Comunidades Europeas, que se publica en este número de la revista, recoge las manifestaciones del comisario Wulf Mathies, que considera "indispensable conferir a la política europea de ordenación del territorio una consagración legal en el tratado", con la perspectiva de la conferencia intergubernamental de 1996, recordando que el problema se plantea, también, por la existencia de los Esquemas europeos de transporte y por el compromiso adoptado por los ministros de Ordenación del Territorio de trabajar con la Comisión en la creación de un esquema de desarrollo del espacio comunitario, que, inevitablemente, pasa por un equilibrio entre los Estados miembros.

Esta llamada de atención sobre la necesidad de abordar legislativamente la cuestión con una regulación normativa pone sobre la mesa el mismo tema, pero dentro de cada Estado. Si la Comunidad Europea en su progresivo desarrollo aborda directamente la ordenación del territorio europeo, es decir, de un territorio integrado por el de sus Estados miembros, éstos deberán adoptar decisiones análogas en sus respectivos ámbitos territoriales nacionales que, en algunos casos, se refirirán a políticas ejecutivas y, en otros, se traducirán en normas legales.

El tratado constitutivo de la Unión Europea —antes Comunidad Económica Europea, creada por el Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957— no se refiere directamente a la ordenación del territorio como concepto autónomo, independiente, objeto de principios y declaraciones específicas.

Prioridad medioambiental

Esta cuestión sólo aparece citada por su estrecha relación en determinados aspectos con el medio ambiente, al que dedica el Título XVI. El artículo 2 del Tratado define los objetivos que persigue la Comunidad para promover un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el ámbito de la Comunidad, y entre las políticas y acciones comunes enumeradas en el artículo 3, figura expresamente la política en el área medioambiental. El artículo 130 R, primero de los del Título XVI, sobre medio ambiente, describe los objetivos que la política de la Comunidad deberá contribuir a alcanzar: la conservación, protección y mejora de la calidad medioambiental, la defensa de la salud o la utilización prudente y racional de los recursos naturales. De este precepto se traduce que toda política comunitaria deberá tener en cuenta e integrar en su definición las exigencias de la protección del medio ambiente. Esta idea debe constituir el eje del planteamiento del desarrollo normativo que afronte el problema medioambiental. Al describir las disposiciones y medidas que puede adoptar el Consejo, por unanimidad, a propuesta de

la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, se incluyen medidas de ordenación del territorio y de utilización del suelo. Es el único precepto del Tratado que alude de forma expresa y directa a estas dos cuestiones claves.

Transportes, comunicación y energía

El Tratado dedica un título –T. XII– a las Redes transeuropeas y encomienda de forma explícita a la Comunidad su contribución al establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas de transportes, de telecomunicaciones y de energía, disponiendo expresamente que debe tender a favorecer la interconexión e interoperatividad de las redes nacionales, así como el acceso a dichas redes.

El Tratado en el artículo 129.2 pone especial atención en señalar la necesidad de establecer y potenciar los enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las centrales de la Comunidad. La situación geográfica de España y Portugal hace que estos temas conciernan muy especialmente a las conexiones entre estas dos naciones y el resto de los países de la Unión.

Más allá de las referencias concretas a la ordenación del territorio, los fundamentos de una intervención o participación de la Unión Europea en esta materia hay que buscarlos en los objetivos generales de desarrollo armonioso que persigue y en las exigencias del contenido de las políticas que debe promover. De hecho esta intervención se está manifestando por medio de la política de cohesión económica y social y, en concreto, a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, cuya finalidad es corregir los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad y de la contribución financiera a determinados proyectos en los sectores de medio ambiente y de las redes de comunicación transeuropeas en materia de infraestructura del transporte (artículo 130 D, in fine).

Está claro que el medio ambiente, los desequilibrios regionales y el transporte transeuropeo constituyen los grandes vehículos de las decisiones que conforman la ordenación del territorio europeo y los pilares que aportan el sentido de la definición que de la misma da la Carta Europea: “La ordenación del territorio es la expresión especial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad. Es, a la vez, una disciplina científica y una técnica administrativa y política, concebida como una aproximación interdisciplinar y global, tendente a un desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio guiada por una concepción directriz”.

Competencias estatales y autonómicas

Los anteriores apuntes sirven de base para la reflexión sobre el estado del problema en España. Hasta el momento, el Estado realmente no se ha preocupado por este tema y no le ha prestado ninguna atención. En nuestro país se ha produ-

cido el trasvase jurídico de las competencias de ordenación del territorio y urbanismo a las Comunidades Autónomas, en exclusiva y sin tener en cuenta ninguna precaución o salvedad, amparándose en las funciones y competencias que, también en exclusiva, atribuye el artículo 149 de la Constitución al Estado.

En este momento, en el terreno del formalismo jurídico que nos aqueja en problemas sustantivos o de fondo y que tan eficazmente oculta el verdadero alcance de los problemas, la imagen aparente que ofrecemos es la de un Estado que ha transferido todas sus competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo a las Comunidades Autónomas sin conservar ninguna. Es una imagen irreal que no se ajusta a la práctica y que debería corregirse legislativamente. Es preciso que el Estado aborde el problema sin temores, pero sin que esto signifique incurrir en la tentación de rescatar competencias transferidas, como, a mi juicio, ha ocurrido con la reforma de la Ley del Suelo efectuada por la Ley 8/1990, de 25 de julio.

Para ello hay que comenzar por explicar cuál es el alcance de la competencia exclusiva en materia de ordenación territorial de las Comunidades y por entender que el ejercicio de aquella competencia no excluye las del Estado que se ejerciten sobre el mismo territorio, ya que la nación está constituida por el conjunto de las Comunidades Autónomas. Así pues, un criterio que puede servir para explicar el alcance de las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio es el de las competencias sectoriales de las Comunidades. La ordenación del territorio de la Unión Europea integra y racionaliza las acciones o políticas de la Comunidad, a la luz de la definición de la Carta Europea de la Ordenación del Territorio y del sistema de organización política y administrativa de la Constitución. Las Comunidades Autónomas no pueden limitar ni ordenar el ejercicio de las competencias estatales, como ya ha tenido ocasión de declarar el Tribunal Constitucional.

Hay que considerar que el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas puede dar lugar a situaciones de fricción o de colisión para las que es preciso crear ámbitos institucionales de cooperación y concertación, función en la que el Senado debería representar el papel de Cámara territorial, además de contar con la organización administrativa, que deberá servir de apoyo a dichas instituciones.

CONCLUSION

Parece llegada la hora de que se llene el vacío que se produjo tras la aprobación de los Estatutos de Autonomía, afrontando legislativamente la regulación de las funciones estatales que inciden directamente sobre el territorio, como son las infraestructuras de transportes y comunicaciones, recursos hidráulicos, etc., desde la perspectiva de la ordenación territorial y del medio ambiente, tanto para establecer el régimen de coordinación de las competencias estatales y autonómicas como para sentar las bases legales que va a exigir la coordinación con la Comunidad Europea.