

Palacio de Congresos  
Torremolinos 1983



Revista de FUNDICOT  
Asociación interprofesional  
de Ordenación del Territorio

Cuadernos de  
Ordenación del  
Territorio

40 aniversario

CARTA EUROPEA

DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

DE EFEMÉRIDE A CUESTIÓN DE

FUTURO

Número especial  
junio 2024

**fundicat**   
Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio





Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio

CUADERNOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

FUNDICOT, 2024

Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos.  
Universitat Politècnica de València. Camino de Vera s/n, 46022, Valencia.

Email: [fundicot.secretaria@gmail.com](mailto:fundicot.secretaria@gmail.com)

Depósito legal M-22.729-1981

Web: [www.fundicot.org](http://www.fundicot.org)

Creative Commons license



**Portada:** Palacio de Congresos y Exposiciones de Torremolinos. 1970.

**Arquitectos:** Rafael de La Hoz Arderius y Gerardo Olivares James

**Foto:** Archivo Rafael de La Hoz Arderius

## Cuadernos de Ordenación del Territorio. Sexta época. Junio 2024

---

### **Editorial.**

Enrique Antequera Terroso. Director Cuadernos de Ordenación del Territorio

### **Presentación.**

Joaquín Farinós Dasí. Coordinador del número. Presidente de FUNDICOT

### **España en Europa: el influjo de la Carta Europea de Ordenación del Territorio sobre España.**

Antonio Serrano Rodríguez

### **La firma de la Carta Europea de Ordenación del Territorio en Torremolinos.**

Damián Quero Castanys

### **Origins and nature of CEMAT since its first meeting in Bonn.**

Karl P. Schön

### **La dimensión territorial del desarrollo sostenible. Los trabajos del Consejo de Europa sobre ordenación territorial y paisaje.**

Maguelonne Déjeant-Pons

### **La Ordenación del Territorio en los países del Sur de Europa.**

Andreas Hildenbrand Scheid

### **Europe Spatial planning systems on multiple trajectories; looking to the future.**

Vincent Nadin

### **Metropolitan spatial planning for functional urban areas in Europe.**

Donato Casavola y Giancarlo Cotella

### **The need to give/include territorial dimension in other (sectoral) policies.**

Kai Böhme

### **Drafting spatial planning legislation in the wake of bankruptcy: A painful experience**

Louis Wassenhoven

### **Sustainability and Spatial/Regional Planning; from past to future by reinforcing sustainability's social dimension and planning to face social costs.**

Maria Prezioso

### **Towards the Ecologization of Spatial Planning. The French case.**

Nacima Baron

### **Elementos para una nueva Carta Europea de Ordenación del Territorio reforzada.**

Oriol Nel·lo i Colom

### **Lecciones aprendidas e implicaciones para el futuro de la OT en España.**

Joaquín Farinós Dasí

Normas de redacción

## Cuadernos de Ordenación del Territorio. Sexta época. Junio 2024

---

Dirección de la revista	Enrique Antequera Terroso
Diseño y maquetación	Enrique Antequera Terroso
Portada	Manuel Borobio Sanchiz
Imágenes portada	Archivo Rafael de La Hoz Arderius
Edita	FUNDICOT
Presidente	Joaquín Farinós Dasí
VicePresidenta	María Luisa Gómez Jiménez
Secretario	Sergio Plasencia Jiménez
Tesorero	Agustín Martín Espinosa
Vocales	Enrique Antequera Terroso; Mercedes Almenar Muñoz; Teresa Arenillas Parra; Manuel Borobio Sanchiz; Julián Bueno Risco; Rafael Jesús Daranas Carballo; Ignacio Díez Torrijos; Vicente Dómine Redondo; Purificación Gallego Martín; Eduardo García-Leonardo Tobarra; María Luisa Gómez Jiménez; Moneyba González Medina; David Molina Villar; Margarita Ortega Delgado; Sergio Palencia Jiménez; Esther Rando Burgos; Antonio Serrano Rodríguez
Consejo Socios de Honor	Laureano Lázaro Araujo Margarita Ortega Delgado M <sup>a</sup> del Carmen Ruiz Jaramillo Luciano Sánchez Pérez-Moneo Antonio Serrano Rodríguez Pablo Fidalgo García Juan Zumárraga Zunzunegui Raoul Servert Martín Enrique Antequera Terroso
Redacción y Administración	E.T.S. de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos Universitat Politècnica de València. Camino de Vera s/n 46022, Valencia
	ISSN 0212-0798 ISSN-e 2253-9581 Cuadernos de Ordenación del Territorio se publica en soporte pdf, accesible desde la página web de FUNDICOT ( <a href="https://www.fundicot.org/">https://www.fundicot.org/</a> )

---

## EDITORIAL

**Enrique Antequera Terroso**

Director de COT

---

Hace unos meses se cumplió el cuarenta aniversario de la aprobación en 1983 y en el curso de la 6ª Conferencia de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT), de la Carta Europea de Ordenación del Territorio. Con este motivo, desde la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio – FUNDICOT y de la revista Cuadernos de Ordenación del Territorio (COT)<sup>1</sup> que la asociación publica, se entendió que esta circunstancia representaba un buen motivo para, desde la perspectiva que aporta el tiempo transcurrido, reflexionar sobre el pasado, presente y el futuro de la Ordenación del Territorio (OT) en la Unión Europea (UE).

La historia de la OT es Europa no es demasiado larga. Tal como se pone de manifiesto en algún artículo de este número, desde la segunda mitad de los años sesenta del pasado siglo, el Consejo de Europa, creado en 1949, venía organizando reuniones y promoviendo estudios, donde el territorio era el protagonista. Sin embargo, los primeros pasos en su consideración como objeto de políticas concretas por parte de la entonces denominada Comunidad Económica Europea (CEE), viene de la mano de implantación de regulaciones ambientales que, en armonía con el pensamiento sobre el que se asienta las bases fundacionales de la CEE, se justificaron en su momento por la necesidad de establecer, dentro del juego del libre mercado, unas reglas similares de competencia entre empresas, para lo que éstas deberían partir, entre otros, de unos requerimientos ambientales análogos. Al poco, la constatación de la existencia claras diferencias entre regiones y la creación en 1975 del Fondo de Desarrollo Regional (FEDER), dirigido a su disminución o eliminación y de los Fondos de Cohesión en 1994, suponen un claro incentivo para el desarrollo de políticas en los países de la Unión en las que el sistema territorial y los distintos elementos que lo integran, eran el sujeto fundamental.

A partir de estos años, la OT tuvo un notable impulso en la Europa comunitaria, que aunque en teoría tenía y tiene sus competencias en este campo muy constreñidas, presenta en la práctica una notable capacidad de intervención efectiva a través de la multitud de fondos, como el citado FEDER, y programas propiciados y subvencionados por la Unión, se que han desarrollado desde entonces y que condicionaron y lo siguen haciendo en la actualidad, las políticas territoriales y sectoriales emprendidas por los países y cuyas repercusiones son innegables. Las últimas muestras al respecto serían las orientaciones y las políticas que se derivan del Pacto Verde Europeo o los Fondos NextGeneration.

Sin embargo, no se puede negar que en la actualidad, la OT no pasa por su mejor momento y un ejemplo se puede encontrar en la propia CEMAT. Su primera reunión tuvo lugar en 1970 en Bonn, por entonces capital de la República Federal Alemana. El lema de esta

---

1. Los números publicados son de acceso libre y pueden descargarse desde la web: <https://www.fundicot.org/services>.

conferencia fue *Los fundamentos de una política europea de ordenación del territorio*, lo que orienta bastante bien sobre los niveles básicos con los que la Conferencia inició su andadura. Desde esa fecha y cada tres años, se han venido sucediendo las sucesivas conferencias. LA 17ª CEMAT, la última convocada hasta la fecha, se celebró en Bucarest en noviembre de 2017, hace seis años y medio, sin que por el momento se tenga fecha para una siguiente edición.

Por último, y en esta misma línea de aparente declive de la OT en la Unión, realizar una reflexión y con la pregunta consecuente. En una sociedad como la europea, en la que están aflorando de forma acelerada, líneas de pensamiento y de actuación claramente orientadas a la elusión del contrato social sobre el que se fundó la Unión y por derivación, de los principios que han guiado hasta ahora la ordenación territorial, ¿qué futuro se puede aventurar a la OT, en un entorno en el que programas y políticas notablemente alejadas e incluso contrarias a las que sirvieron de base a la Carta, están ganado fuerza en Europa?.

Sobre estas cuestiones y alguna más, tal como recoge en su Presentación Ximo Farinós, coordinador de este número y el presidente de FUNDICOT, trata este ejemplar de Cuadernos de Ordenación del Territorio. En él, han colaborado catorce especialistas que desarrollan su trabajo en instituciones y universidades de siete países: Holanda, Alemania, Italia, Francia, España, Grecia y Reino Unido, lo que permite disponer de un amplio y documentado abanico de visiones y propuestas sobre el presente y el futuro de la Ordenación Territorial tanto en España, como en el conjunto de la propia Unión Europea.

Sólo queda agradecer a todos ellos haber transmitido en sus artículos, sus valiosas visiones y experiencias en relación a la Ordenación del Territorio, Agradecer también a Ximo Farinós su empeñamiento en que este número saliera por adelante y a Manuel Borobio, de la Junta de FUNDICOT, su colaboración.

Por último, informar que ya están en marcha los dos próximos números de COT. El primero de ellos, de carácter monográfico, se centrará en el análisis de las consecuencias que se han derivado de la erupción del volcán Tajogaite de isla de La Palma, entre los meses de septiembre y diciembre de 2021 y sobre las medidas de carácter legislativo, territorial, urbanístico y social, que se han dispuesto desde entonces. El segundo recogerá las intervenciones realizadas en las siete mesas redondas celebradas en el XI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, celebrado en Gijón entre los días 25 y 27 de octubre de 2023 y cuyo libro de actas y vídeos de todas las sesiones están disponibles para cualquiera que esté interesado<sup>2</sup>.

Como siempre, os animamos a todos los lectores/as que quieran participar, a aportar ideas y críticas, a proponer temas y colaboraciones con la revista. Los correos a los que os podéis dirigir son [fundicot.secretaria@gmail.com](mailto:fundicot.secretaria@gmail.com) y [fundicot.revista@gmail.com](mailto:fundicot.revista@gmail.com).

Un saludo a todos y todas los lectores, con la esperanza de que el número llene sus expectativas.

---

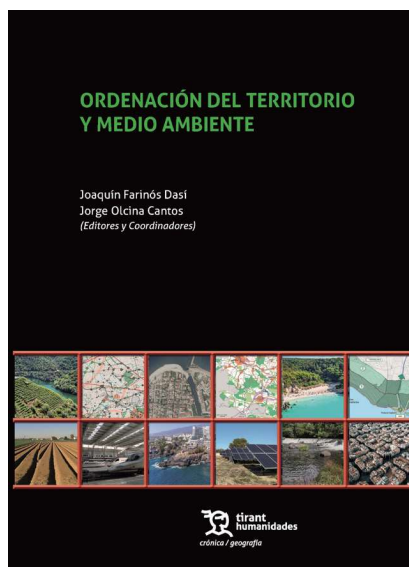
2. Disponible en <https://www.11ciot.org> y <https://www.11ciot.org/videos-congreso>, respectivamente

## Presentación del número especial

### LA CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE TORREMOLINOS DE 1983. DE EFEMÉRIDE A CUESTIÓN DE FUTURO

**Joaquín Farinós Dasí**  
Coordinador del número  
Presidente de FUNDICOT

En la mañana del día 17 de marzo de 2023 tenía lugar en el Ateneo de Sevilla uno de los actos de presentación del libro “Ordenación del Territorio y Medio Ambiente” publicado por Tirant Humanidades a finales del año anterior. Al término de la misma, como suele suceder en este tipo de actos que sirven para el reencuentro entre miembros de comunidades de práctica en la materia y también con buenos/as colegas, compañeros/as y amigos/as del lugar, hubo ocasión para una amigable y distendida charla con un reducido grupo de ellos. Fue en ese momento cuando Florencio Zoido me recordaba que, llegado el 20 de mayo, se iban a cumplir 40 años de la firma de la Carta Europea de Ordenación de Torremolinos de 1983, acto en el participaron diversos representantes y personalidades de las administraciones responsables de la política de ordenación del territorio del entonces, entre los que también se encontraba. Desde su punto de vista, que ya habíamos comentado en otras ocasiones previas y que de forma particular comparto, la influencia de la Unión Europea había sido clave para el avance y la consolidación de la política de Ordenación del Territorio en la España de las autonomías. Y más importante, que este papel debería ser recuperado nuevamente ante el inquietante estancamiento, cuando no directamente regresión, en el que finalmente se estaba instalando esta política pública en nuestro país (actualmente manifestado en la desaparición de la denominación “Ordenación del Territorio” de algunos departamentos y servicios en algunas Comunidades Autónomas).



Desde el segundo lustro de la década de los años 2000 se habían estado produciendo una serie de hechos que parecían abrir un escenario más optimista para un nuevo modelo de desarrollo. De entre ellas destacamos dos: la crisis del 2007 provocada por el estallido de la burbuja inmobiliaria, que hizo más por la sostenibilidad y por el control del uso del suelo (desmedido hasta entonces desde 1998) que cualquier otra decisión, y la aparición de sendos manifiestos por una nueva cultura del Territorio. El primero de 2006, a iniciativa del colectivo de geógrafos, que fuera más compartido entre las diversas comunidades epistémicas (coincidente con el surgimiento de un nuevo panorama político tras las elecciones generales de 2007, y posteriormente autonómicas, ya a partir de 2015). El segundo en el año 2018, esta vez sin

tanto acuerdo, entre los representantes de las distintas disciplinas como la geográfica y la urbanística.

Un nuevo modelo de desarrollo territorial más sostenible que se reclamaba tanto desde la Agenda 2030 de Naciones Unidas de ese mismo año 2015, como por una nueva política de la Unión Europea favorecedora de la transición ecológica, verde e inteligente, a partir del Nuevo Pacto Verde europeo de cara al próximo periodo de programación 2021-2027, y que iba a guiar la nueva Agenda Territorial Europea 2030 que se aprobaría en diciembre de 2020 bajo presidencia alemana de la UE. Un momento que permitía abrir estimulantes expectativas de cambio y de nueva gran transición (ecológica), equiparable a la que hubo a finales de la Segunda Guerra Mundial a partir de mediados de la década de los años 1940. Sin embargo, estas expectativas pronto se verían truncadas con la situación de pandemia sanitaria por motivo del COVID-19 (la Organización Mundial de la Salud declaró una emergencia de salud pública de importancia internacional el 30 de enero de 2020, condición que mantuvo hasta el 5 de mayo de 2023) y por el inicio, el 24 de febrero de 2022, de la guerra de Ucrania que motivaba la invasión militar rusa de aquel país, que todavía hoy continúa, y a la que se han unido nuevos conflictos como el de Gaza, con tintes ya de genocidio que hará que se mantenga en la memoria de quienes lo sufren por generaciones, que han acabado por complejizar la geopolítica y el conjunto de las relaciones de comercio internacional.

En este nuevo contexto, como ya ha ocurrido antes en repetidas ocasiones a lo largo de la historia europea, la necesidad de lo urgente (sea o no casual) acaba por imponerse a lo importante. Recuérdese por ejemplo el impacto de las elecciones francesas y alemanas en algunos momentos clave durante el dilatado proceso de elaboración de la Estrategia Territorial Europea, iniciado en Nantes en 1989 pero que no culminó hasta mayo de 1999 en Postdam. A nivel español, recuérdese también el impacto de la grave crisis industrial de finales de los años 1970s en España que dio al traste con el intento de promover una adecuada articulación y justicia territorial con la nueva Ley del Suelo de 1976, que sucumbió ante la urgente necesidad de recuperación económica en plena configuración del Estado de las Autonomías. Así pues, de nuevo a día de hoy, la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo y de hacer política, con nuevos derechos ecológicos y sociales (feministas y de colectivos vulnerables), se ve puesta en entredicho, pese a las buenas intenciones, mediante el 'greenwashing' y lo perentorio (otra vez y como muchas otras veces antes en cada crisis del sistema de producción y de mercado, ahora global y postkeynesiano) de impulsar la recuperación y el crecimiento económicos en los tradicionales términos del PIB, tan maltrechos durante la pandemia. Algo que, en cualquier caso, debiera hacerse con la mente puesta en una mayor equidad, reduciendo las diferencias en el acceso a la renta y bienestar tanto entre territorios como entre los individuos que los habitan.

De vuelta a lo de siempre. De nuevo la necesidad de construir más, fundamentalmente en: la costa (pese a los evidentes efectos del cambio climático y las repercusiones que esto va a tener sobre las instalaciones en primera línea de playa, olvidando los compromisos del Protocolo del Mediterráneo de Gestión Integrada de las Zonas Costeras, en especial su art. 8, que tanto la UE como España ratificaban, en 2011 en el segundo caso); las grandes ciudades (pese al suelo ya urbanizado y el parque de viviendas existente en otros espacios, así como la no restitución social de las viviendas entregadas a los fondos de inversión en



algunas de estas grandes ciudades, con el ilustrativo ejemplo de Madrid a la cabeza, con el objetivo de especular esta vez con los alquileres, cuya situación se complica con el nuevo conflicto de los pisos de alquiler turístico); también en los espacios rurales (con el argumento de poder luchar contra la despoblación); con la demanda de ampliación de puertos y aeropuertos (bajo los consabidos argumentos de sus positivos efectos sobre la economía y el empleo, dudosamente permanentes y autosostenidos), como puntas lanza de nuevos proyectos estratégicos de interés económico regional que hacer proliferar de nuevo. Por tanto, sigue sin ser fácil, o incluso resulta cada vez más complicado, poder re-direccionar las viejas prácticas. Como recientemente denunciaba Carlos Javier González<sup>1</sup>: “El paria de nuestra época es quien decide no adaptarse a las insidiosas demandas del sistema productivo. Parar a reflexionar, detenerse a pensar sobre nuestros malestares, significa perder el ritmo de los tiempos, implica mermar nuestras posibilidades de obtener el éxito en cualquiera de sus facetas”.

Sin embargo, y a pesar de todo, en materia de gestión de los territorios algo ha cambiado. Ha habido una evolución, clara en el caso de la Unión Europea, aunque con diferencias entre el conjunto de sus estados. Se han abierto nuevos enfoques y se dispone de herramientas consolidadas para poder lograr los objetivos de siempre, con mejores resultados que los de siempre; tal y como se trata de exponer en el artículo final de este número. En este contexto y conjunto de hechos y circunstancias, y siendo que FUNDICOT tiene entre sus principales objetivos extender el interés por la Ordenación del Territorio y las acciones encaminadas a lograr una mayor equidad y calidad de vida de los ciudadanos, se consideró necesario recuperar el sentido de lo que había detrás de aquella Carta Europea de Ordenación del Territorio de Torremolinos, ya lejana en el tiempo, superada en algunos aspectos pero todavía pendiente en otros, que es necesario seguir proyectando hacia el futuro.



Sala Ernest Lluch. Congreso de los Diputados

En ese sentido, desde la actual Junta Directiva de FUNDICOT se decidieron dos formas de poder contribuir a la celebración de esta efeméride. Por una parte, mediante la organización de una actividad de alto nivel, en sede parlamentaria a nivel de Estado (a celebrar en la tarde del viernes día 21 de junio de 2024 en la Sala Ernest Lluch del Congreso de los Diputados), donde poder trasladar al legislador y al conjunto de tomadores de decisiones de los diferentes niveles de las

administraciones del Estado, la conveniencia de reparar en la necesidad de incorporar la dimensión territorial al conjunto de las políticas sectoriales en las que son competentes.

1. González Serrano, C. J. (2024). El sujeto sedado o la libertad encadenada. *Tinta Libre*, nº 125, pág. 34.

Este siempre ha sido un objetivo que ha estado muy presente en los Congresos Internacionales de Ordenación del Territorio (CIOT), y una prioridad para la actual presidencia. Una vieja aspiración que ya recogía la Carta de Torremolinos, y continuada en la Política de Cohesión europea, con el fin de lograr una mejor coherencia y rendimiento de las intervenciones, reduciendo los costes económicos y sociales de la no coordinación. Porque, está demostrado, la falta de coordinación y de cooperación interadministrativa acaba por repercutir negativamente en la conexión entre las diversas redes y, finalmente, en la prestación de los servicios a la ciudadanía.

Una segunda, en relación con la anterior, sería la preparación de este número especial de la revista 'Cuadernos de Ordenación del Territorio' para conmemorar el aniversario de esta efeméride y, teniendo en cuenta el tiempo y la evolución sufrida desde entonces, para tratar de repensar tanto los principios como las prácticas de la ordenación del territorio a nivel europeo y español.

Para ello se ha podido contar con la participación de reputados/as especialistas y personalidades que o bien participaron de forma directa o indirecta en aquellos momentos álgidos de la ordenación del territorio, o bien resultan muy buenos conocedores de los principales retos que la Carta recogía y que pretendía afrontar. Algunos, como se decía, todavía permanecen pendientes; otros se enfrentan a nuevas condiciones fruto de la propia evolución de los tiempos y el nuevo contexto; otros son nuevos, no recogidos entonces en la Carta, pero que requieren atención. Puede que la lista de contribuciones hubiera podido ampliarse, pero no cabe duda de que el conjunto de aportaciones que han acabado configurando la tabla de contenidos del número, con formatos diversos, como textos de autor, resulta más que representativa y permite recoger las cuestiones que se consideraron principales. Son las siguientes:

- La situación en materia de ordenación del territorio y la aportación que la Carta suponía para la tradición y práctica consolidada de esta política en España a principios de la década de los años ochenta del pasado siglo, y la que iba a tener en las futuras Comunidades Autónomas (artículo de Antonio Serrano). También la situación de la administración española en sus relaciones con Europa en el momento de la firma de la Carta, previo a la inminente adhesión a la Comunidad Económica Europea de entonces y justo cuando se estaba a punto de cerrar la configuración del mapa autonómico español (artículo de Damián Quero).
- Las condiciones del marco europeo e internacional tras la II Guerra Mundial y el dilatado y poliédrico proceso conducente a una política de ordenación del territorio en Europa hasta la primera reunión de la Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio del Consejo de Europa (CEMAT) en Bonn en el año 1970 (artículo de Peter Schön).
- Los trabajos desarrollados a partir de entonces por el Consejo de Europa en materia de ordenación del territorio y paisaje en las sucesivas reuniones de la CEMAT, moviéndose entre la ordenación del territorio, el patrimonio cultural, el paisaje y el desarrollo sostenible (artículo de Maguelonne Déjeant-Pons).

- El influjo que la Carta ha tenido en países del sur de Europa, en especial Italia y España, sin olvidar Portugal y Grecia, con una perspectiva comparada, identificando los elementos clave de sus respectivos sistemas de ordenación y los principales hitos de su implementación en las últimas cuatro décadas; a partir de lo que poder extraer algunas sugerencias para una futura Carta Europea de Desarrollo Territorial renovada (artículo de Andreas Hildenbrand).
- El análisis de tres cuestiones clave de la Carta en el conjunto de países de la UE y el reto que esto sigue suponiendo para el futuro: el propósito y alcance de la planificación, el papel de la planificación para facilitar la coordinación intersectorial, el grado en que la planificación involucra a los ciudadanos en la toma de decisiones (artículo de Vicent Nadin).
- El reto que supone la ordenación de los nuevos espacios metropolitanos, que se han ido configurando como impulsores del desarrollo global fruto de los actuales procesos de reorganización y escalamiento socioeconómico y que la Carta no consideraba explícitamente (artículo de Donato Casavola y Giancarlo Cotella).
- La necesidad de avanzar hacia marcos políticos más integrados y sinérgicos que se alineen con la dinámica cambiante de la integración europea, la diversidad regional y los desafíos globales, con el objetivo de garantizar un desarrollo sostenible e inclusivo en todos los territorios europeos. Es el objetivo de la actual Agenda Territorial Europea 2030 dentro del contexto de la planificación territorial europea que ha venido evolucionando desde entonces (artículo de Kai Böhme).
- La consideración de la ordenación del territorio como un diseño institucional; esto es la concepción y realización de reglas, procedimientos y estructuras organizativas. “Tecnologías institucionales” que posibilitan la orientación, control y transformación del espacio, con medios constitucionales y legales (leyes), herramientas administrativas y conocimientos técnicos (planes, programas y proyectos), que responden a unos objetivos determinados, facilitadores del crecimiento desde una clara perspectiva neoliberal en el caso del rescate de Grecia (artículo de Louis Wassenhoven). Coincide con lo expuesto también en el artículo de Vicent Nadin, a pesar de los avances, en lugares como Grecia la planificación territorial no está contribuyendo eficazmente a lograr un desarrollo más sostenible y resiliente. Principalmente por razones de voluntad política y otras condiciones estructurales más amplias como las medidas de austeridad impuestas. La elección de ordenación no es neutra, dirá también Oriol Nel·lo.
- El reto de reforzar la dimensión social de la sostenibilidad y planificar para afrontar los costes sociales. Estos deben considerarse como factores internos en las nuevas herramientas económicas y financieras que acompañan a la planificación en la actual de la economía de transición, junto con las herramientas de evaluación del impacto territorial y ambiental. Desde una nueva planificación territorial que sea más relevante para la realidad del lugar, al incorporar contenidos territoriales coherentes y funcionales (bajo el principio de la Comisión Europea de no causar daños significativos -’do

no significant harm'-), que a la vez resulte más inclusiva y participativa, contribuyendo a la creación y mejora del capital social (artículo de Maria Prezioso).

- La forma en que los principios y objetivos de la transición ecológica (tales como la protección del agua, el suelo y el aire, la descarbonización, la sobriedad o frugalidad y la economía circular, entre otros) entran a formar parte y llegan a convertirse en pilares del nuevo discurso de la ordenación del territorio, y el posible cambio (o no) en su naturaleza que esto significa, tomando para ello como ejemplo la nueva ordenación ecológica que se está desarrollando en Francia en la actualidad (artículo de Nacima Baron).
- Los principales elementos o condiciones clave para una nueva ordenación reforzada de cara al futuro, ante la emergencia de un nuevos y cruciales desafíos territoriales y sociales relacionados con: la emergencia climática, la necesaria transición energética, la creciente importancia de las nuevas tecnologías de la comunicación, la profundización del proceso de urbanización, los riesgos (incluso sanitarios) que supone nuestra relación con el entorno, y la consolidación de las desigualdades sociales y territoriales. Para ello se requieren arquitecturas institucionales y capacidades técnicas y políticas, tanto para integrar las aportaciones sociales como para mediar entre los diversos intereses en la ordenación del territorio (artículo de Oriol Nel·lo).
- El texto se cierra con un análisis sobre los efectos de que la planificación del desarrollo territorial vaya siendo asimilada progresivamente como una parte más de la gestión política, en un ejercicio de gobernanza (que siempre acaba teniendo base territorial) pero sin el territorio. Ello se explica porque han proliferado las dudas sobre la utilidad de la política de ordenación del territorio como instrumento político y administrativo efectivo, como una tecnología institucional propia (en lo normativo, procedimental y técnico), al servicio de una acción política cuyos resultados resulten coherentes, justos, inclusivos y sostenibles. Sucede esto, además, en un momento en el que también la actividad política está siendo capturada por los planteamientos neoliberales que están conduciendo a su progresiva mercantilización; a lo que sin duda contribuye la excesiva frecuencia y reiteración el tiempo de la celebración de comicios, lo que acaba dando la impresión a la ciudadanía de estar en campaña electoral permanente (artículo firmado por Joaquín Farinós)

Esperamos que su lectura resulte sugerente y de interés, y que pueda servir para continuar alimentando no solo el debate y el diálogo entre las distintas comunidades de práctica y entre estas y las comunidades epistémicas, sino también, y lo que es más importante, los avances y desarrollos en esta materia.

# ESPAÑA EN EUROPA: EL INFLUJO DE LA CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO SOBRE LA ESPAÑA DEL SIGLO XX

**Antonio Serrano Rodríguez**

Dr. Ingeniero de Caminos.  
Licenciado en Ciencias Económicas.  
Diplomado en Ordenación del Territorio.  
Catedrático de Urbanística y Ordenación del  
Territorio. Universidad Politécnica de Valencia (jubilado)  
Vocal de FUNDICOT.

---

## 1. Introducción

En este artículo nos planteamos una respuesta a dos preguntas:

¿Cuál fue la aportación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio a la tradición y práctica consolidada de ordenación del territorio (OT) en la España de principios de la década de los ochenta?

¿Cómo y qué influencia tuvo la Carta Europea sobre la normativa y práctica de OT generada en las Comunidades Autónomas españolas en el siglo XX?

Previamente se hace una referencia a la interrelación entre la Carta Europea y las políticas de desarrollo regional y ambiental condicionantes de los procesos de transformación territorial promovidos por la Comunidad Económica Europea (CEE), que tanto influyeron en la ordenación territorial resultante para la España de finales del siglo XX, desde 1986.

Con respecto a las dos cuestiones referidas a España, hemos de partir del hecho de que al final de la década de los setenta e inicio de los ochenta ya existía una práctica consolidada de OT en España, cuando la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, integrando a 22 Estados miembros, reunida en Torremolinos el 20 de mayo de 1983, adopta la Carta Europea de Ordenación del Territorio.

La Carta deviene en momentos de fuerte crisis y espacial trascendencia para este país, política, económica y socialmente. El 6 de diciembre de 1978 España aprueba la nueva Constitución democrática, tras 39 años de dictadura derivadas de la victoria del golpe de estado iniciado el 18 de julio de 1936, dando entrada a lo que sería el Estado de las Autonomías, con la posibilidad por parte de éstas de disponer de competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, si así lo acordaban en sus respectivos Estatutos de autonomía, cosa que terminaron haciendo todas ellas. Lo que significó un salto cualitativo en la concepción y aplicación de la OT, al que nos referiremos específicamente en los próximos epígrafes.

## **2. Interrelación entre la Carta Europea de Ordenación del Territorio, de 1983, y las políticas ambientales y de desarrollo regional, promovidas por la Comunidad Económica Europea (CEE) a lo largo del siglo XX.**

Ni los tratados iniciales de la Comunidad Económica Europea (CEE), ni el Tratado de Roma, de 1957, que consolida dicha CEE, recogían ningún artículo relacionado con la ordenación del territorio o con la planificación ambiental, regional o territorial, siendo la economía de mercado y la liberalización de los mercados los objetivos primordiales de su contenido, si bien existían algunas referencias, más o menos difusas (preámbulo y artículos 2; 39.2.a; 49.d; 80.2; 92,2,c; 92.3 y 130.a, del Tratado) a una posible política regional y a la conveniencia de reducir las diferencias regionales; aunque siempre mostrando una confianza absoluta en que el mercado sería capaz de corregir los desequilibrios regionales que existían en la Comunidad; y, en cualquier caso, solo para que estas desigualdades no sesgaran las condiciones de competencia entre empresas.

No obstante, existen una serie de hitos de importancia singular en la creación de una política de incidencia territorial, ambiental y con dimensión regional europea. Así, hay que referirse a la creación, en 1957, y en el seno del propio Tratado de Roma, del denominado Fondo Social Europeo (FSE) (artículo 123 del Tratado CEE), con el que se buscaba "*mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores, contribuir a la elevación del nivel de vida y fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores*". En 1962, y con base al artículo 40.4 del Tratado CEE, se crea el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), que en 1964 se va a dividir en dos secciones con objetivos diferenciados; el FEOGA "garantía", cuyo objeto es asegurar unos precios y unos mercados a los productos agrícolas; y el FEOGA "orientación", cuyos objetivos son los de promover las reformas estructurales más adecuadas para un mejor funcionamiento de los mercados y una mayor elevación de una renta agrícola que, por aquél entonces, afectaba a una parte muy significativa de la población de los países integrados en la CEE.

Complementariamente, la incorporación de la preocupación ambiental en las políticas de la CEE se genera por la consideración de los crecientes efectos externos producidos por la contaminación del aire y del agua (en particular del Rin) que son los primeros aspectos medioambientales con tratamiento significativo por el Parlamento Europeo que, desde 1968, empieza a incluir estos temas de manera creciente en su ámbito de estudio. En todo caso, tampoco la política medioambiental podía basarse en los objetivos, principios o bases jurídicas de los Tratados inicialmente constitutivos de la Comunidad<sup>1</sup>, sino que surge como respuesta política a la creciente preocupación de la población por el tema; pero siempre considerándola en un marco subordinado a los objetivos Comunitarios prioritarios de desarrollo de la economía de mercado y de obtención del máximo crecimiento económico posible. Es más, la justificación de la inclusión de la política medioambiental aparece como necesaria para igualar las condiciones de competencia entre las empresas, de manera que los costes que soporten por no contaminar sean homogéneos y no afecten a su competitividad relativa.

1. Aunque en la motivación necesaria a todo acto jurídico de la Comunidad se haya hecho referencia a distintos artículos de los Tratados y, en particular, a los artículos segundo, treinta y seis, cien y doscientos treinta y cinco del Tratado CEE

El 22 de abril de 1970, 20 millones de norteamericanos, se manifestaron para defender un ambiente saludable y sostenible, llevando a la creación de la Environmental Protection Agency (Agencia de Protección Ambiental) en EEUU, y al establecimiento de una serie de leyes destinadas a la protección del medio ambiente en aquel país (aire, agua, conservación de especies en peligro de extinción) que, poco a poco, fueron generalizándose en el resto del mundo. La declaración de ese año como año de protección de la naturaleza por el Consejo de Europa, la creación de un comité de medio ambiente por la OCDE, y otros hechos menos destacados pero que inciden en la misma línea, implicaron presiones importantes para el cambio en el comportamiento de la CEE con respecto a los temas territoriales y medioambientales.

También hay que destacar que, en ese año 1970, el Consejo de Europa realiza su inmersión en la OT con la primera Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT) celebrada en Bonn, consolidándose, desde entonces, como el foro de encuentro y discusión sobre la OT y el desarrollo territorial en el continente europeo, con la adopción destacada, en el siglo XX, de la Carta Europea de Ordenación del Territorio en Torremolinos, en 1983, el “Schéma Européen d’Aménagement du Territoire”, en 1991, y los “Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo”, aprobados en Hanovre en septiembre del 2000.

En este marco, en 1971 se crea, dentro de la antigua Dirección General encargada de asuntos industriales, tecnológicos y científicos (DG III), el primer organismo medioambiental, al nombrarse un agregado del director general en materia de medio ambiente. Y el 22 de julio de 1971 aparece el primer documento de la Comisión en el que se hace referencia a la necesidad de compaginar crecimiento económico y medio ambiente, conservando los recursos naturales y gestionando el territorio de manera que se atienda no solo a aspectos cuantitativos de generación de renta, sino también a aspectos cualitativos de mejora de la calidad de vida de la población.

El informe del Club de Roma sobre "Los límites del crecimiento", de 1972, y las crecientes aportaciones y discusiones políticas con contenido medioambientalista, favorecerían la comunicación que la Comisión envía al Consejo el 24 de marzo de 1972, sobre la creación de un Programa Comunitario de Protección del Medio Ambiente. Comunicación que se produce simultáneamente a la realización de la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente organizada por las Naciones Unidas en Estocolmo, en junio de 1972 –(la Cumbre de la Tierra de Estocolmo)- cuyo objetivo fue sensibilizar a los líderes mundiales sobre la magnitud de los problemas ambientales.

Poco después, en el mismo año 1972, la protección medioambiental se incorpora como misión de la CEE, señalándose específicamente que: *"los Jefes de Estado y de Gobierno subrayan la importancia de una política ambiental en la Comunidad, lo que exige una atención especial a los valores y bienes no materiales y a la protección del medio ambiente con el fin de que el progreso esté al servicio de los hombres"*. Y el Consejo de Ministros de la CEE ampliado establecía los principios esenciales de la política medioambiental comunitaria, de los que hay que destacar el de que "hay que prevenir antes que curar", como filosofía de actuación, y el de que "quien contamina, paga", como filosofía de corrección de actuaciones perjudiciales.

En 1975 se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) que va a ser el verdadero sostén de una política territorial/regional dirigida a disminuir las desigualdades regionales y a evitar la aportación neta desequilibrada a los presupuestos de la CEE de los nuevos estados miembros incorporados en 1972: Irlanda, Inglaterra y Dinamarca.

Los FEDER tratan de responder a la constatación de una creciente desigualdad regional en variables como la renta per cápita o el empleo, que la incorporación de los nuevos países, y en particular de Irlanda, incrementaban sensiblemente. Pero es importante destacar que, durante su primera etapa, todos los Fondos vigentes en la CEE con incidencia territorial específica, y en especial el FEDER, sitúan sus objetivos de actuación en el marco del equilibrio de las fuerzas del mercado. Se trata de apoyar a las regiones más débiles para igualarlas en sus condiciones de competencia, con la esperanza de que de esta forma el mercado reequilibre los diversos niveles de desarrollo regional. No obstante, el FEDER, desde su creación, no solo tiene el objetivo de apoyar a las regiones menos desarrolladas, sino que también incorpora el apoyo a las zonas industriales en declive, para beneficiar retornos presupuestarios ajustados a sus aportaciones para todos los países miembros de la CEE.

En síntesis, podemos señalar que desde la firma de los Tratados hasta 1975, las principales actuaciones de la CEE se sitúan en el sector agrícola, con una perspectiva de incremento de productividad, en el del empleo y en el ámbito de la contaminación del aire y del agua, mientras que la política regional es desarrollada por cada estado individualmente y vista con suspicacia por la Comisión, en cuanto que podía incorporar actuaciones o subvenciones que desvirtuarían las reglas de mercado y afectarían al equilibrio que el mismo establece, y que la Comisión trata de defender.

Desde 1975 a 1979 se instauran los Fondos estructurales y se pone en marcha un instrumento -Programa de Desarrollo Regional (PDR) que cada estado que intente acceder a la disposición de los Fondos estructurales debe presentar, lo que podría haber significado una verdadera OT si su concepción inicial no hubiese sido tan tremendamente sectorial desde una perspectiva economicista y de promoción de infraestructuras.

Desde 1979 a 1986 se va incrementando progresivamente la capacidad de la Comunidad para desarrollar una política ambiental y regional propia que no fuera subsidiaria de la política de cada estado. La política medioambiental comunitaria, en el Acta Única Europea de 1986 pasaría a ser incluida explícitamente en el seno de los Tratados Constitutivos (art. 130, sobre todo). La aparición de las "acciones específicas de desarrollo regional" dirigidas en la mayor parte de los casos a la consideración de reestructuraciones productivas sectoriales (siderurgia, construcción naval, textil, etc.) trata de ligar las acciones sectoriales comunitarias con sus consecuencias regionales, en paralelo al intento de la política medioambiental de incorporar los efectos ambientales en las políticas sectoriales. Y se produce un reforzamiento de los PDR, con la búsqueda de una metodología común y la elaboración de un PDR Comunitario como resultado de la homogeneización de los PDR estatales, constituyendo así estos PDR y los Programas Nacionales de Interés Comunitario (PNIC) los instrumentos formales de consolidación de la política regional Comunitaria, cuya incidencia territorial va a ser determinante de los principales procesos de transformación territorial en muchos países.



En paralelo, la Carta Europea de Ordenación del Territorio, adoptada en 1983 por la CEMAT, marca una nueva referencia en la concepción de las políticas territoriales con dos grandes aportaciones: la internalización en los objetivos de la utilización racional del territorio en su doble acepción de localización de usos y de protección de usos, y el enunciado de un primer listado de territorios problema que, por su especificidad, requieren objetivos particularizados, donde la concertación o la integración entre actuaciones requieren, si cabe, una mayor exigencia.

Con posterioridad a la aprobación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de la CEMAT, la entrada de España y Portugal, en 1986, en la CEE, con la aprobación del Acta Única Europea, y la crisis derivada del alza en los precios del petróleo durante la década de los setenta, obligaron a incidir en mayor medida en la problemática regional/territorial, modificándose, en 1988, los reglamentos de los Fondos Estructurales e introduciendo, por primera vez, las Iniciativas Comunitarias relativas a la cooperación interregional (INTERREG 1), con consideraciones mucho más ligadas a los principios de la OT y de la Carta Europea de Ordenación del Territorio.

En el Acta Única Europea la confianza en el mercado se ve sustituida por la constatación de que el mercado polariza y jerarquiza el territorio, dando lugar a numerosos efectos externos indeseables para la buena marcha de la unidad europea. Desigualdades territoriales, sociales y medioambientales son los principales capítulos de estos efectos externos que la Comunidad debe encargarse de corregir, lo que lleva a la inclusión del objetivo de conseguir una "cohesión económica y social" en el marco del mercado único europeo, lo que produce la multiplicación de los programas territoriales y medioambientales. Con ello, el Acta Única Europea hace constitucional el objetivo de la cohesión económica y social, define el papel de los principales Fondos Estructurales Europeos (FEOGA-orientación, FSE y FEDER) en la disminución de los desequilibrios territoriales, e incorpora los objetivos medioambientales, proponiendo una política que desgraciadamente no se formula de forma integrada, lo que si se hubiera hecho, siguiendo las pautas propuestas en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, hubiera podido constituir una verdadera política de OT, ya que esa política enfocaba el análisis y resolución de la problemática que afectaba a grandes áreas del territorio europeo.

La desaparición de la referencia exclusiva a la promoción del mercado y de la competencia como directriz de intervención y forma de organización social, y la relativización de la eficiencia de las actuaciones y de su rentabilidad económica en el marco del conjunto de los efectos derivados a corto, medio y largo plazo, definieron ya entonces un enfoque diferenciado para la actuación pública europea. No obstante, hemos de señalar que la aparición de este enfoque no sustituye, sino que coexiste con el previo de priorización del mercado, dando lugar a problemas de gestión derivados de competencias y objetivos encontrados entre distintos organismos e instituciones. Así, por ejemplo, las interferencias y contradicciones entre la Dirección general IV (competencia) y la Dirección general XVI (política regional) de las Comunidades Europeas, no exentas de implicaciones negativas, en cuanto dificultaron el desarrollo de lo que hubiera podido ser una OT coherente.

En 1990, la Reunión Informal de Ministros de Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional de la CEE, celebrada en Turín el 23 de noviembre de 1990, encarga a la Dirección General XVI de la Comisión la realización del Documento "Europa 2000: previsión del desarrollo del

territorio de la Comunidad” con la intención de que –como se señala en las Conclusiones de la reunión- *“de no existir una política de OT integrada dentro de una política regional, la realización del mercado único y de la unión económica y monetaria podría agravar en el futuro las divergencias actuales y generar otras nuevas (entre las distintas regiones)”*.

En 1991, Maastricht y la creación del Fondo de Cohesión<sup>2</sup> son aspectos complementarios de importancia singular en la definición de la evolución entre 1991 y 1997, en la que se superponen procesos fundamentales, entre los que hay que destacar la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, o Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992 y la asunción del “desarrollo sostenible” como guía de futuro.

En efecto, la Declaración de Río, adoptada en el seno de esta Conferencia, introduce el término de “desarrollo sostenible” como Objetivo político central; y, a lo largo de sus 27 Principios y del Programa 21 o Programa de Acción, configura el marco de desarrollo de una política ambiental/territorial global a medio y largo plazo que, aunque no tiene carácter vinculante, si presenta una indudable trascendencia política y consolida un enfoque demandado cada vez de forma más perentoria desde instancias científicas preocupadas por la evolución ambiental y socioeconómica del conjunto del planeta.

En ese mismo año 1992, las insuficiencias del Documento Europa 2000, planteadas por distintos países miembros, llevan a la Dirección General XVI a considerar el citado Documento como un punto de partida a perfeccionar con el concurso de todos los países. Se culmina con el Documento Europa 2000+, que va a servir de base para la elaboración de la “Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio”, base, a su vez, de la Estrategia Territorial Europea aprobada en 1999, en Potsdam<sup>3</sup>, como *“referencia” recomendada –pero en absoluto preceptiva- para los Estados miembros. La primacía dada en la CE al principio de “subsidiariedad” -promovido fundamentalmente por algunos estados miembros para limitar el nivel de intervención de la CE, según el cual la CE sólo podía gestionar subsidiariamente aquellos aspectos que los Estados no pudieran gestionar adecuada y eficientemente, alejaba a la CE de planteamientos operativos en OT, aunque todas sus políticas (agrícola, transportes, regional, etc.) tenían una incidencia territorial y ambiental evidente y determinante sobre la evolución territorial de los estados con recepción de mayores ayudas, entre los que se encontraba España.*

En todo caso, la preocupación por un desarrollo más sostenible también se encuentra presente en el Capítulo 10 (Reflexiones sobre un nuevo modelo de desarrollo) del Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo -Comisión de las Comunidades Europeas (1993)- presentado por Delors, cuya primera conclusión es la de que *“los serios problemas económicos y sociales que afronta actualmente la Comunidad son el resultado de deficiencias fundamentales: una infrautilización cualitativa y cuantitativa de la mano de obra, unida a una sobreutilización de los recursos naturales”*. También es conclusión de

---

2. Fondo de Cohesión específico de ayuda a los estados menos desarrollados para infraestructuras de transporte y actuaciones medioambientales, aprobado en la reunión de Maastricht de diciembre de 1991.

3. La PEOT o Estrategia Territorial Europea (ETE), se empieza a elaborar en 1993, se presenta en forma de borrador para discusión en las Conferencias Informales de Leipzig (1994) y Nordwijk (1997) y se aprueba en mayo de 1999, bajo la Presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea.

este Documento la necesidad de sustituir el modelo de desarrollo que presidía la dinámica europea del momento por otro alternativo basado en el “desarrollo sostenible”.

Con estas bases y enfoques, en Lieja, en 1993, se realiza la propuesta de elaborar una Estrategia Concertada de Ordenación del Territorio para Europa; y en Corfú, en junio de 1994, se refuerzan los principios inherentes a esa Estrategia. En agosto de 1993 es estado alemán promovió el documento "Políticas de Reordenamiento Territorial en el Contexto Europeo. Bases de discusión", que sirvió para materializar el acuerdo de los Ministros responsables de OT sobre las directrices de la política de desarrollo territorial de la UE.

En 1997 se produce la aprobación del nuevo Tratado de Ámsterdam, de la UE de los quince, que ya incluye, en su artículo 2, el “desarrollo sostenible” entre sus principios fundamentales, señalando que la UE tendrá como objetivos “*promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo, y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante el fortalecimiento de la cohesión económica y social*”. Se refuerza así la consideración de la cohesión económica y social como Objetivo en el seno de la Unión. También en 1997, en la Conferencia de Río+ 5, ante la clara constatación de los escasos avances conseguidos sobre el Programa 21, las partes signatarias de la Declaración de Río se comprometieron a formular Estrategias concretas de Desarrollo Sostenible para su presentación en la Cumbre Mundial de Río+10, a celebrar en septiembre del 2002 en Johannesburgo (Sudáfrica).

En paralelo, también hay que señalar que el Consejo de Europa, un ámbito que ya comprendía 44 Estados, adopta en 1998 un acuerdo para la presentación de unos Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo, que son aprobados en Hanovre en septiembre del 2000. En enero del 2002 el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó la Recomendación Rec(2002) que transmitía dichos Principios a los Estados miembros que, aunque no son vinculantes, constituyen un referente político significativo, que será presentado oficialmente en el seno de la Conferencia Río+10, en Johannesburgo. Y también la OCDE publicó una Estrategia Ambiental para la Primera Década del siglo XXI, en mayo del 2001, con “*orientaciones claras para políticas ambientalmente sostenibles*”.

En mayo de 1999, como ya se ha señalado, se aprueba la Estrategia Territorial Europea (Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE), en Postdam, bajo la presidencia alemana, que define el marco básico de OT propuesto desde la UE, estableciendo como objetivos políticos fundamentales aspectos ya presentes en la Carta Europea de 1983:

- La Cohesión económica y social.
- La Conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural.
- La Competitividad más equilibrada del territorio.

Para el logro de estos objetivos, se planteaban tres directrices de la política territorial:

- Desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y de una nueva relación entre campo y ciudad.

- Garantía de acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento.
- Gestión prudente para la conservación de la naturaleza y del patrimonio cultural.

Y también hay que señalar, en paralelo, la implantación de políticas europeas de potenciación de la búsqueda de Estrategias de Gestión Integrada de distintos ámbitos territoriales (Gestión Integrada de Costas, Programas de Gestión Integrada de Espacios Fronterizos, etc.) que muestran la preocupación por la necesaria superación de la visión sectorial en procesos territoriales y ambientales. Planteamientos, objetivos y directrices que van a formar parte, desde entonces, de las líneas generales de desarrollo de la OT en las comunidades autónomas (CCAA) españolas (Serrano, A., 2003).

Complementariamente, el Consejo Europeo de Helsinki, de diciembre de 1999, pidió a la CE elaborar una propuesta de Estrategia a largo plazo que integrara políticas de Desarrollo Sostenible desde el punto de vista económico, social y ecológico, dando lugar a la Comunicación de la Comisión Europea COM(2001) "Diez años después de Río: preparación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002"; y en mayo de 2001, en Estocolmo, se aprueba el documento "Una Europa Sostenible para un Mundo Mejor", que contiene la Propuesta de la Comisión Europea de una Estrategia de Desarrollo Sostenible, sobre la que el Consejo Europeo de Gotemburgo, de junio de 2001, adoptó la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea, abriendo una nueva etapa en la incidencia de políticas de la UE en los procesos de transformación territorial. (Serrano, A., 2001).

### **3. Las insuficiencias de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 en el marco territorial español.**

#### **3.1 La transformación radical del territorio español y de su planeamiento entre 1940 y 1978 como condicionantes de la concepción de la ordenación del territorio en España.**

Territorialmente, España sufre una transformación radical desde la terminación de la Guerra Civil a 1978, con fases sucesivas que podemos diferenciar por sus consecuencias sobre el Modelo territorial. Desde 1940 al Plan de Estabilización de 1959, hay que destacar los procesos de concentración de la actividad productiva en Madrid y Barcelona, fundamentalmente, y los flujos migratorios del medio rural al medio urbano de una población que busca la supervivencia en unas difíciles condiciones económicas, sociales y políticas. En este período, y en una situación ausente de control democrático, la experiencia en planificación urbanística y territorial desarrollada desde el gobierno franquista a través del Ministerio competente, y muy particularmente la experiencia y frustración derivadas del Plan General de Urbanización de Madrid y su alfoz, llevan a que, en 1956, se promulgue en España la primera Ley del Suelo con características específicas como tal. En ella ya aparece la necesidad de la ordenación del territorio como mecanismo de coordinación territorial<sup>4</sup> en un marco en el que el empeoramiento de las condiciones urbanísticas de las principales ciudades justifica la aprobación

4. Para la consecución de sus Objetivos, la Ley prevé la formación de planes territoriales y especiales. Entre los primeros se definen el Plan Nacional de Urbanismo, los Planes Provinciales, los Planes Comarcales y los Planes Municipales. Los planes Especiales se dirigen a la protección del paisaje, vías de comunicación, de conservación del medio rural, saneamiento de población, etc

de esta Ley. Ley en la que, junto a las tradicionales figuras de planeamiento urbanístico, se incorpora el citado plan territorial provincial<sup>5</sup>, en ambos casos de desigual fortuna en su aplicación y gestión. El planeamiento urbano es desbordado e incumplido. El planeamiento territorial generalmente ignorado por actuaciones que tienen en la eficiencia sectorial (industrial, especulativo-inmobiliaria, infraestructural, turística, etc.) su foco exclusivo de referencia.

En paralelo, se intensifica un proceso de metropolización (Serrano, A., 1996) que sólo en el caso de Bilbao y Valencia se considera en sus inicios con la creación de sus Áreas Metropolitanas, definidas como Entidades Locales Estatales, con el objetivo fundamental de coordinar y gestionar los Planes Generales municipales correspondientes, lo que implicaba una alternativa a la política que se había seguido hasta aquel momento, de anexión municipal por parte de la correspondiente capital metropolitana. En 1946 son aprobados el Plan General de Ordenación Comarcal de Bilbao, que afectaba a un área integrada por 21 municipios y unos 350.000 habitantes; y el Plan de Ordenación Urbana de Valencia y su cintura, que incluía 29 municipios, y cuya Ley de aprobación sirvió también para la creación de la Corporación Administrativa del Gran Valencia, encargada de su gestión. También en 1946 se aprueba el Plan General de Urbanización de Madrid, referido a Madrid y su alfoz que, ante el mantenimiento de graves problemas en el crecimiento de Madrid y su entorno, llevaría a que, en 1961 –y aprobado en 1964– se redactara por el Ministerio de la Vivienda un nuevo Plan General de Ordenación del Área Metropolitana; y a que, a la vez, se creara tanto el Área Metropolitana de Madrid, afectando a 23 municipios, como la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO), dependiente del Ministerio de Vivienda, para la gestión y disciplina urbanística y territorial correspondiente. En 1953 es aprobado el Plan Comarcal de Barcelona (ley de 3 de diciembre de 1953), creándose en esta ley su Comisión de Urbanismo. Pero, igualmente, y por los mismos motivos de inadecuación de los procesos de transformación reales al planeamiento existente, se aborda también el Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona, que es aprobado en 1968, pese a que se centra en una figura (plan director) y en un espacio (área metropolitana) que son extraños a los contenidos de la LS56 vigente. Esta separación entre normativa vigente y actuación pública será muy frecuente, y explica la escasa confianza histórica por parte de la ciudadanía en las leyes (hecha la ley, hecha la trampa, en expresión de un conocido refrán español) y en la planificación espacial. (Serrano, A., 1999).

En el segundo período, desde el inicio de los sesenta a la muerte del dictador, en 1975, se desarrolla la idea y los trabajos preparatorios del nunca realizado Plan Nacional de Urbanismo, contemplado en la LS56; se produce la apertura del país al exterior y la emigración internacional de importantes contingentes de población, con la alta significación de sus remesas de emigrantes en paliar el deterioro de la balanza comercial; se intensifica la entrada de capital y tecnología extranjera multinacional, con fuertes niveles de importaciones,

---

5. La regulación del Plan Provincial utiliza de referencia la experiencia consolidada del Plan Provincial de Guipúzcoa de 1942, considerado como una figura de OT que intenta integrar la coordinación del planeamiento de los principales núcleos urbanos y la normativa general para el desarrollo de las actividades sobre el territorio, conjugando uso del suelo y crecimiento. Con esta base, se diseña el Plan Provincial de Barcelona que se aprobaría en 1963 (o el de las Islas Baleares, aprobado en 1973) en el que se intenta un crecimiento forzosamente desconcentrado de esta ciudad, creando las comarcas y los núcleos de atracción urbanística en los principales corredores de conexión con la capital, para evitar el despoblamiento del campo y el hacinamiento consiguiente al crecimiento acelerado de las ciudades industriales y especialmente de Barcelona capital.

principalmente energéticas (petróleo) y sus correspondientes déficit en la balanza comercial; y se inicia el primer “boom” turístico español.

Esta apertura económica exterior colabora a la más que duplicación del PIB de España en el período y al incremento en más de 2,5 veces de la renta media per cápita de los españoles. Al mismo tiempo, los procesos territoriales siguen incidiendo en la emigración del campo a la ciudad y en la concentración de la actividad productiva en un número reducido de provincias y áreas metropolitanas. Madrid y Barcelona, seguidos a distancia por Valencia, Sevilla y las capitales vascas, concentran un porcentaje creciente de población y actividad. La inversión en infraestructuras, y muy particularmente en carreteras, contribuyen a este proceso que, simultáneamente a la inversión en infraestructura energética y en equipo industrial, permitieron un incremento significativo de la productividad en todos los sectores, pero muy en particular en el industrial.

La guerra de ocupación israelí, de 1973, con la fuerte alza en los precios del petróleo, y la muerte de Franco, en 1975, inician un tercer período de fuertes convulsiones sociales y de inestabilidad política que iba a repercutir también seriamente en el campo económico y territorial, en los años posteriores. Adicionalmente, el “baby boom” de los años sesenta, genera la entrada en la población potencialmente activa de elevados contingentes de población a finales de la década de los setenta, que empiezan a engrosar, de forma creciente, cifras de paro preocupantes.

Desde el punto de vista del planeamiento territorial, sin embargo, el “Inventario de planeamiento urbanístico a 31.12.1977” desarrollado por la Dirección General de Urbanismo, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, muestra que se disponía de un instrumento de planeamiento territorial en las principales áreas metropolitanas (planes comarcales, de alfoz, provinciales o similares) y de planeamiento municipal en las capitales de provincia y en las ciudades mayores de 50.000 habitantes, si bien otra cosa muy distinta va a ser una gestión territorial y urbanística en gran parte al margen del planeamiento, o la ausencia de disciplina urbanística o territorial con base a este planeamiento, lo que implicó una mayor concentración demográfica y productiva en las principales ciudades y áreas metropolitanas, incrementando los problemas especulativos y de desorden urbano, o para el acceso de la población a la vivienda y a los equipamientos.

Una razón común del proceso seguido en los tres grandes periodos señalados entre 1940 y 1978 es que la planificación urbanística y territorial se subordina a la planificación sectorial, que se manifiesta mucho más útil para los objetivos imperantes de primar el crecimiento económico. Así, el Plan Nacional de Carreteras y el Plan de Redes Arteriales, verdaderos ejes articuladores del desarrollo urbanístico y territorial, se ejecutan en muchas ocasiones en clara y abierta pugna con los enfoques y criterios del planeamiento urbanístico y territorial. Y los polos de desarrollo, verdadero motor de los tres Planes de Desarrollo aprobados en el período en España, son el elemento fundamental para paliar la concentración en las principales ciudades<sup>6</sup>, pero se implantan en muchas ocasiones sin

6. A principios de la década de los ochenta existían, en España: 3 Zonas de Preferente Localización Industrial, 34 Polígonos de Preferente Localización Industrial, 5 Zonas de Protección Artesana, varias zonas de Preferente Localización Industrial Minera, 15 Zonas de Preferente Localización Industrial Agraria, 27 Zonas de Ordenación de Explotaciones Agrarias, 83 Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional y 13 Áreas de Fomento del Empleo que, gestionadas desde distintos Ministerios, recibían distintos incentivos para intentar paliar el creciente desequilibrio territorial.

la correspondiente ordenación, o con el manifiesto incumplimiento de la misma por sus gestores. (Serrano, A., 2002)

Por último, en unas décadas en que el turismo exterior empieza a ser una actividad destacada en la economía española, otro ejemplo de prioridad de la visión sectorial sobre la integral lo encontramos en la Ley sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, de 1963, que viabiliza la aprobación de Planes Especiales en suelo rústico, regularizando una forma de actuación al margen del planeamiento y normativa urbanística existente, primando lo sectorial y el interés privado sobre la visión territorial integrada, aspecto que se justificaba defendiendo que el crecimiento económico era el único representante del interés general para España.

### **3.2. La Reforma urbanística de 1975 como condicionante de la concepción de la Ordenación del Territorio en la España previa a 1983.**

El indudable fracaso de la aplicación del urbanismo y de la ordenación del territorio en la época del desarrollismo en España, pese a que muchos de los planes elaborados gozaban de calidad y de una total garantía técnica, lleva a que, diecinueve años después de la promulgación de la LS56, y todavía en una etapa pre-democrática, se apruebe la Ley de Reforma 19/75, donde se señala el fracaso de los mecanismos previstos en la LS56 y las discrepancias entre lo previsto en los planes y los desbordantes desarrollos urbanísticos y transformaciones territoriales realizados en la época.

El Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobaba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLR76) va a incorporar, de forma concreta, una figura específica para la OT, a través de los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC) con el objetivo de establecer, de conformidad con los principios de un Plan Nacional de Ordenación (PNO) –que no se llegó a formular<sup>7</sup>- y de la Planificación Económica y Social –referencia al IV Plan de Desarrollo previsto realizado pero que no se llegó a aprobar- las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la OT, el marco físico en que habían de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que habían de coordinarse los Planes y Normas a que afectara.

Dos años después, el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio) dedicaba su Capítulo III a los PDTC y, en su artículo 11 establecía que estos debían contener las siguientes determinaciones:

- a) El esquema para la distribución geográfica de los usos y actividades a que debe destinarse prioritariamente el suelo, señalando el carácter principal o secundario, excluyente o alternativo de los distintos usos o actividades.

---

7. Aunque en la disposición transitoria 5ª.1. se daba el plazo de un año al Gobierno para elaborar y remitir a las Cortes un proyecto de Bases del Plan Nacional de Ordenación en el que se delimitarían las “directrices genéricas de la estructura urbanística y de la ordenación regional y planeamiento del territorio”, ni se cumplió el plazo, ni nunca se llegó a realizar el Plan, aunque sí se llegó a disponer de borradores de las correspondientes Bases y del esquema para el citado Plan.

- b) El señalamiento de las áreas en que se hayan de establecer limitaciones por exigencias de la defensa nacional o por otras razones de interés público, teniendo en cuenta, en todo caso, la legislación específica en la materia.
- c) Las medidas de protección a adoptar para preservar el suelo y los demás recursos naturales de los procesos de urbanización en las áreas que por sus características naturales o por su valor paisajístico deben ser excluidas de este proceso.
- d) Las medidas para defender, mejorar, desarrollar o renovar el medio ambiente natural o urbano, especificando las meras prohibiciones y las obligaciones que para tal defensa, mejora, desarrollo o renovación correspondan a la Administración y los administrados.
- e) Las medidas adecuadas para impedir que sean afectadas por el desarrollo urbano áreas que, sin precisar de protección en orden a sus valores naturales, ecológicos, paisajísticos o de cualquier tipo, no sean necesarias para tal desarrollo.
- f) Las medidas específicas de protección del patrimonio histórico-artístico, arquitectónico y cultural, no sólo en cuanto afecten a monumentos y conjuntos, sino también a su entorno o a los espacios que sean precisos para preservar determinadas perspectivas.
- g) El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas y al abastecimiento de agua, saneamiento, producción y distribución de energía y otras análogas.
- h) La programación de las acciones necesarias para la ejecución de sus previsiones.

Las determinaciones del PDTC eran obligatorias para la actuación regional y para el planeamiento municipal, limitando la autonomía municipal en función de los intereses generales de los ámbitos territoriales sobre los que incidiera el PDTC (región, provincia o comarca).

En abril de 1978, se produce la reestructuración del Gobierno pre-democrático que crea el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU), la Comisión Interministerial de Ordenación del Territorio (CIOT) y el Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA), que van a asumir la responsabilidad de poner en marcha el PNO y los PDTC, ya contratados<sup>8</sup>, estableciendo el esquema metodológico y de contenidos que deberían constituir la ordenación del territorio de las comunidades autónomas o del ámbito territorial correspondiente.

Se producen, simultáneamente, dos hitos de especial relevancia para la consideración y consolidación de una concepción moderna de la ordenación del territorio en España. El primero es la creación de la Comisión de Directrices para el Área Metropolitana de Madrid, dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, que va a elaborar

8. En 1976 se había aprobado el inicio de la realización de los PDTC de Aragón, Andalucía, Asturias y Galicia, sacando los correspondientes concursos públicos, pero ante la oposición de la izquierda y de los políticos de las incipientes preautonomías, estos quedaron prácticamente parados, salvo en el caso de Galicia (del que se llegó a publicar su avance) y del de Andalucía, que se quedó en poco más que en la recogida sistemática de la información precisa para el diagnóstico. Sólo años después se intentó aplicar un PDTC a la sierra de Gredos (1980) sin resultado final, y sí se culminó y aprobó el PDTC del Parque Nacional de Doñana y su entorno (Andalucía), en 1988, recogido como obligación expresa de la Ley 91/1978 de creación del Parque Nacional de Doñana.



unas Directrices para el Área Metropolitana, revisando las preexistentes, que ya incluyen las determinaciones de una OT perfectamente coherentes con las exigencias de esta disciplina, democráticas en su definición y adaptadas a los nuevos principios que van a emanar de la nueva Constitución de 1978<sup>9</sup>. En paralelo, el CEOTMA (1982) va a iniciar una labor de investigación, análisis, normativa y elaboración de manuales en las materias relacionadas con su temática específica (Ordenación del Territorio y Medio Ambiente) que permiten señalar que, previamente a la aprobación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, España disponía de una concepción de la OT mucho más avanzada (Serrano, A. et al., 2010) a la que nos referiremos en el epígrafe siguiente.

En paralelo, en 1980, en el CEOTMA (MOPU), se creó un grupo de trabajo encargado del diseño metodológico y seguimiento de la elaboración de los Diagnósticos Territoriales y Propuestas de Líneas de Intervención a incluir en los Estudios de Reconocimiento Territorial (ERT) de las Comunidades Autónomas Españolas, con el objetivo de que fueran las bases para la redacción de los PDTC, o de los Planes de Ordenación Territorial Autonómicos que cada CA estableciera.

Los trabajos, con sus correspondientes Diagnósticos y Líneas de Actuación recomendables, se realizaron, pero no se materializaron en planes de ordenación territorial, en primer lugar, por la fuerte desconfianza de las preautonomías respecto a un Gobierno central, por aquél entonces gobernado por Unión de Centro Democrático (UCD), con una administración general del estado heredada del franquismo. En segundo lugar, por las dificultades de creación del Estado Autonómico, con todos los complejos procesos de transferencia de competencias y medios materiales y personales correspondientes, que relegaron las preocupaciones por la ordenación del territorio a un papel totalmente secundario. Y, en tercer lugar, porque, desde 1975 a 1983, la fuerte alza de los precios del petróleo (con una dependencia energética española del mismo en cotas altísimas) traslada sus efectos a la inflación y al deterioro de las condiciones de vida, en un marco en el que el resurgimiento de organizaciones sindicales y partidos políticos, tras el cambio democrático, da lugar a un incremento muy sensible de las reivindicaciones de los trabajadores, las huelgas y la demanda de un reequilibrio entre rentas del capital y del trabajo. Además, la progresiva sustitución de un “status quo” autoritario por uno progresivamente más democrático -y los necesarios períodos electorales asociados- no ayudaron a una dinámica correctora de la crisis por parte de las administraciones públicas, lo que tuvo como consecuencia una época de tensiones extremas, con intentos de golpes de estado –principalmente en 1981- y terrorismos de extrema derecha y de ETA incluidos.

### **3.3. Enfoque y práctica de la Ordenación del Territorio en España previa a la Carta Europea de Ordenación el Territorio.**

Las experiencias anteriores en análisis y planificación territorial, fundamentalmente desarrollada por arquitectos e ingenieros de caminos con amplia intervención en los Cursos de

9. Véase al respecto COPLACO (1981). Directrices de Planeamiento Territorial Urbanístico para la Revisión del Plan General para el Área Metropolitana de Madrid. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid. 1981. Págs. X a XV.

Postgrado de Ordenación del Territorio (COT) y, en particular, la dirección de los Proyectos de OT que se realizaban en los mismos (para los que se establecía una metodología profesional específica de desarrollo, junto a la reflexión disciplinar personal asociada a la presentación a la oposición, primero, para adjunto y, después, en 1983, para catedrático de urbanística y ordenación del territorio, propiciaron la sistematización de una aproximación a la ordenación del territorio (Serrano, A., 1978-2001), en algunos aspectos complementaria, pero diferenciada de la tradicional formación de arquitectos e ingenieros de caminos<sup>10</sup> que eran los que habían desarrollado, fundamentalmente hasta 1981, las líneas de intervención en ordenación del territorio, junto a los abogados especializados en la materia (básicamente urbanística).

La primera reflexión (Serrano, A., 1981) se asociaba a la constatación de que la Ordenación del Territorio había surgido históricamente como un intento de construcción de una disciplina científica después de que, en la realidad, se manifestara como una práctica social destinada a hacer frente a los problemas planteados a la sociedad por una ocupación y un uso desordenado del espacio. Para la Ordenación del Territorio este “espacio”, se concebía como sujeto y como objeto de la actividad humana. Como sujeto, en la medida en que el espacio posee unas características (recursos potenciales) que sirven de soporte básico al desarrollo social; y como objeto, en cuanto que la actividad humana transforma con su dinámica el espacio, el sistema territorial que le sirve de base. Una sociedad determinada (definida por una formación social específica) que ocupa un determinado territorio (sistema territorial), presenta unas determinadas “necesidades” u “objetivos” sociales y unas determinadas “capacidades” y “limitaciones” del espacio considerado en su “estado” actual para satisfacerlos, cuyo conocimiento y plasmación en el correspondiente “diagnóstico” territorial es el objeto fundamental de la primera fase característica de la ordenación del territorio: el análisis territorial.

La confrontación de esas “necesidades u objetivos” con las “capacidades” y “limitaciones” actuales del territorio definen la posibilidad de satisfacerlos (potencialidades) o no satisfacerlos (riesgos) a través de la puesta en práctica de las correspondientes actuaciones y políticas que corresponden a la segunda parte de la ordenación del territorio: la planificación territorial.

Se partía, por tanto, de una diferenciación clara, en el seno de la Ordenación del Territorio, entre el Análisis Territorial y la Planificación Territorial. En cuanto Análisis Territorial se consideraba una disciplina científica que exigía una aproximación interdisciplinaria y global; en cuanto que Planificación Territorial se consideraba una disciplina instrumental y una técnica administrativa dirigida a la consecución de los objetivos previamente definidos.

Como síntesis de esta concepción de la Ordenación del Territorio, previa a la Carta Europea de Ordenación del Territorio, podemos señalar que el Análisis Territorial permite la defi-

---

10. Cabe señalar que de los 259 titulados superiores que habían obtenido el título de Diplomado en Ordenación del Territorio por la Universidad Politécnica de Madrid, en 1980, en los hasta entonces seis Cursos de Postgrado de OT de FUNDICOT, el 36% eran ingenieros de caminos y el 31% arquitectos, seguidos a mucha distancia de economistas (8%), ingenieros de montes (7%) y sociólogos (5%).

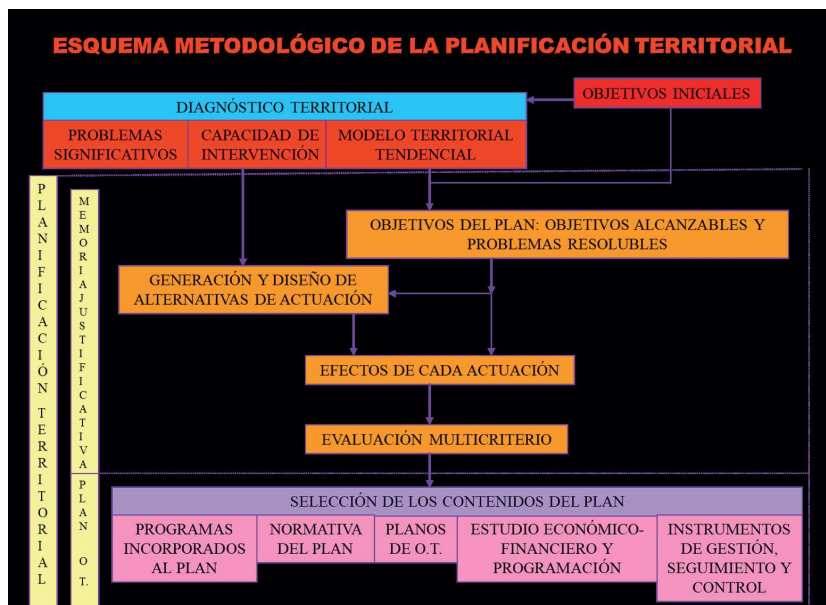
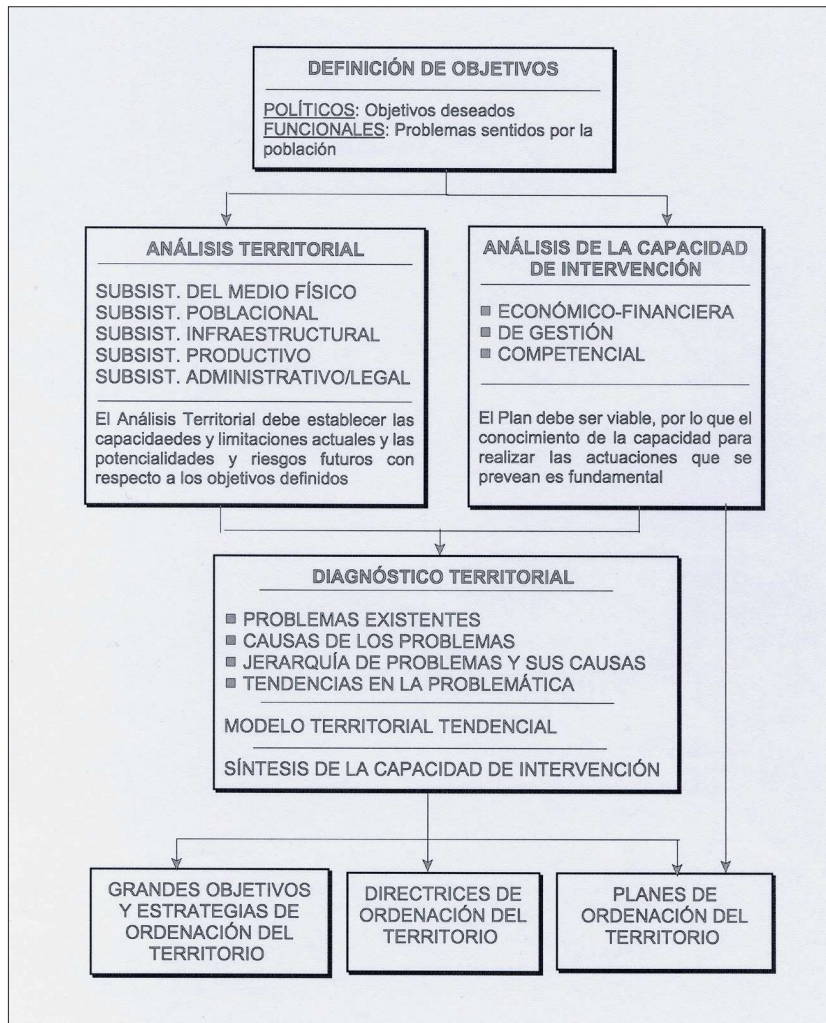
nición y comprensión del modelo de desarrollo territorial (la forma en que se ocupa y utiliza el espacio), que es el reflejo espacial de una determinada formación social, es decir, de una determinada sociedad en un tiempo y espacio determinado. La Planificación Territorial, como parte operativa de la Ordenación del Territorio, busca la consecución de los Objetivos que se definan para cada territorio aplicando los recursos disponibles a la transformación de la realidad territorial actual; para ello prospecta los resultados sobre el territorio derivados de los planes, políticas y actuaciones económicas, sociales, culturales y ecológicas diseñadas, y previstas por la sociedad correspondiente; y propone los cambios que se consideren más pertinentes para modificar los efectos no deseados de los mismos sobre los Objetivos finales buscados para el territorio.

El Análisis Territorial, o espacial, lo definíamos entonces como la disciplina científica que tiene por objeto conocer y estudiar, a posteriori, los efectos de todo tipo (económicos, sociales, medioambientales, etc.) que se producen en el territorio, con una doble finalidad: en primer lugar, determinar las posibles interrelaciones, y su carácter, entre los procesos generados y los efectos producidos; y, en segundo lugar, determinar el marco específico en que los resultados de dichos análisis, y el consiguiente conocimiento de las interrelaciones existentes, permiten generar previsiones futuras y, por lo tanto, pueden servir de base para la Planificación Territorial. Se consideraba fundamental determinar las “causas” y los “causantes” de que la dinámica histórica territorial no hubiera podido alcanzar los objetivos establecidos y supusiera un “problema” a resolver para el territorio considerado.

Con respecto a la Planificación Territorial, en primer lugar, se partía de considerar el “plan”, de una forma amplia, como conjunto de actuaciones, políticas o disposiciones que permiten acercar la realidad observada a la realidad deseada; en segundo lugar, la Planificación Territorial se concibe como una serie de elementos, métodos y esquemas, fundamentalmente instrumentales, que buscan facilitar la toma de decisiones a los agentes sociales que deben adoptar, aprobar o promulgar los planes, políticas o medidas derivadas de los objetivos previamente definidos y de la problemática detectada en el territorio.

Los esquemas prácticos correspondientes de aplicación a los Proyectos de Ordenación del Territorio (Serrano, A., 1981, 1983) se aprecian en las dos figuras de la página siguiente.

En todo caso, el diagnóstico territorial debe incorporar la comprensión del modelo territorial y su dinámica, lo que exige la comprensión histórica de su generación y el papel de los distintos agentes sociales en la producción de la problemática específica de cada territorio a planificar (Serrano, A., 1981). Problemática cuya resolución dará lugar a la definición de los objetivos funcionales específicos de cada territorio. A los que es necesario incorporar los objetivos políticos de los promotores de la transformación del territorio, que no es ajena a los intereses presentes en el mismo, tanto cuando se lleva a cabo una planificación territorial, como cuando se prescinde de ésta, optando por una transformación con base neoliberal, no regulada, como sucede en la actualidad en el caso de la comunidad autónoma de Madrid.



Fuente: Serrano, A. 1981, 1983

#### **4. Crítica y aportaciones de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983.**

Ya hemos visto que la oportuna y conveniente Carta Europea de Ordenación del Territorio, propuesta por los Ministros Europeos de Ordenación del Territorio en el marco de la 6ª sesión celebrada bajo el patrocinio del Consejo de Europa, tuvo, desgraciadamente, una influencia escasa en unas estructuras europeas que, como veíamos antes, no consideraban viable una intervención relevante de la Comisión Europea en la ordenación del territorio, al valorar esta labor como subsidiaria de los Estados o de las Regiones (según las competencias correspondientes de cada país) pese a que asumían que la CEE realizaba una verdadera labor indirecta de ordenación del territorio que iba “in crescendo” desde 1975.

En el caso español, partiendo de lo señalado en el epígrafe anterior, fue posible una matización de la aplicación de los contenidos de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, tras las discusiones que se llevaron a cabo, en Valencia, en 1987, en la sesión organizada al respecto por la Comunidad Valenciana, con el Consejo Europeo y el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, que sirvieron de altavoz y utilización por las CCAA de las referencias a la Carta en sus sucesivas leyes de OT, como apreciaremos en el epígrafe siguiente.

Era evidente que, para España, tras la Constitución de 1978 y el nuevo Estado de las Autonomías, se coincidía con la Carta en considerar fundamental llegar a la adopción de principios comunes dirigidos, particularmente, a mejorar la calidad y nivel de vida de la población en los distintos territorios, así como a llegar a una mejor concepción general de las bases para la utilización y organización en el espacio del reparto de actividades, de la protección del entorno y de mejora de la calidad de vida.

Por otro lado, era oportuna y conveniente la referencia a los contenidos del Preámbulo de la Carta, centrados en las desigualdades regionales (segundo considerando), en una CEE ausente de criterios de OT, donde era imprescindible ir más allá de su única consideración de las desigualdades económicas regionales desde una perspectiva de que estas desigualdades dificultaban la igualdad de oportunidades para la competencia empresarial. Pero la primera observación a señalar desde España era que los objetivos para la OT de un determinado territorio dependían de la problemática específica que la historia de transformación territorial registrada estableciera para el mismo; y, sobre todo, de los objetivos políticos de los gobiernos elegidos democráticamente que rigieran esos territorios, que podían coincidir o diferir de los objetivos fundamentales o particulares definidos en la Carta.

Hacer explícitos los Objetivos de la Ordenación del Territorio es un primer paso necesario antes de abordar las correspondientes tareas de Análisis y Planificación del mismo. Pero estos Objetivos no pueden ser genéricos ni ser iguales para todos los territorios y Gobiernos, porque tienen una importante carga ideológica, dado que en el territorio existen intereses contradictorios: no es el mismo, por ejemplo, el interés de los agricultores que desean continuar su actividad, que el de los promotores urbanísticos que desean edificar en el suelo, o que el de los grupos ecologistas que prefieren la preservación de la naturaleza a la expansión de la urbanización o de una agricultura transformadora, etc.).

Aunque la Carta reconoce la dimensión política de todo proceso de OT, define objetivos dando por supuesto que cualquier partido político o territorio debe asumirlos, al margen de la historia de transformación y problemática de cada territorio y de la ideología de los partidos políticos que le gobiernen. Desde una perspectiva ligada a “lo que debe ser” olvida que el territorio es el marco de confrontación de intereses contradictorios y que la Planificación Territorial que se proponga debe, fundamentalmente, contener “lo que pueda ser” en la dinámica de transformación del territorio hacia los objetivos deseados por el o los partidos elegidos representantes democráticos de la voluntad popular. Aunque sea deseable el no siempre posible objetivo de tratar de conciliar los distintos intereses contradictorios existentes de la forma más armoniosa posible.

La segunda observación se centraba en la propuesta de noción de Ordenación del Territorio de la Carta, que sería reiterada posteriormente en distintas leyes de OT de diversas CCAA españolas, como “*expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad*”, lo que hace directamente referencia a lo que sería el resultado del Análisis Territorial, al describir lo que hemos definido como Modelo territorial, pero olvida los elementos fundamentales que deben definir el Diagnóstico territorial, que debe ser la base de la Planificación Territorial: las diferencias entre los Objetivos deseados y esa Expresión espacial” o “modelo territorial” así como la capacidad de gestión, financiera y competencial que deben articular las propuestas de una Planificación Territorial viable, lo que es imprescindible en todo proceso de OT. Cualquier Plan, para ser considerado como tal, debe ser viable económica, física y administrativamente; es decir, debe poder alcanzar los objetivos previstos. Esto, en un mundo de recursos limitados, obliga a establecer prioridades de actuación o, lo que es lo mismo, a definir la participación relativa de las distintas políticas y actuaciones en los presupuestos disponibles. Sin esta definición relativa, la realidad de la consideración de los objetivos definidos como tales queda puesta en cuestión.

Por último, se cuestionaba la utilización por la Carta de conceptos como “gestión responsable” o “utilización racional” que son conceptos con un fuerte componente subjetivo y que siempre deberían ser sometidos a discusión con la población tras los oportunos procesos de información contradictoria desde distintas propuestas de gestión. No todo el mundo puede considerar que la gestión sea “responsable si contradice sus intereses”; o que la utilización sea aceptada como “razonable” por aquellos perjudicados por el uso derivado, directa o indirectamente en sus intereses. Aunque, en todo caso, era común el acuerdo sobre que las actuaciones, políticas o planes territoriales deben tener un fuerte grado de participación de los distintos agentes sociales afectados, directa o indirectamente, por dichas medidas.

## **5. La consideración de la Carta Europea de Ordenación del Territorio en las regulaciones y prácticas territoriales de España.**

La Constitución española de 1978 marca un hito cualitativo en la organización del Estado español, con la aparición y desarrollo del luego denominado Estado de las autonomías, integrado por 17 Comunidades Autónomas y 2 Ciudades Autónomas. Recoge aquellas

competencias concurrentes en materia de medio ambiente, patrimonio, vivienda, suelo y urbanismo, (artículos 45 a 47 de la Constitución) y establece que las CCAA cuentan con capacidad legislativa en materia de urbanismo y ordenación del territorio, y con competencias en la gestión administrativa de la ordenación del territorio, el medio ambiente, la vivienda y el urbanismo.

En particular, la ordenación del territorio y el urbanismo van a ser asumidos por los respectivos Estatutos de Autonomía de las distintas CCAA como competencia exclusiva autonómica (en base al art. 148.1.3a CE) al igual que sucede con la gestión en materia de protección del medio ambiente (art. 148.1.9ª CE), aunque en este caso con la importante salvedad de que el artículo 149.1 23a CE reconoce como competencia exclusiva del Estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente.

La importancia de la indisciplina urbanística y de las numerosas irregularidades e ilegalidades heredadas del urbanismo durante la época franquista, llevaron a que las primeras intervenciones de las CCAA en materia de urbanismo y ordenación del territorio se dirigieran a encontrar solución a esta problemática y a la generalizada carencia de dotaciones que acompañaba a las numerosas urbanizaciones ilegales realizadas. Así, la primera norma autonómica va a ser de 1981, con la aprobación de la Ley de la Generalidad de Cataluña sobre protección de la legalidad urbanística (18-11-1981), continuándose a lo largo de la década de los ochenta la promulgación de sucesivas leyes autonómicas sobre esta materia, sobre protección de espacios naturales y sobre la articulación y definición de figuras propias de ordenación del territorio (el detalle de esta dinámica se puede apreciar en Serano, A. 1993).

En las correspondientes leyes que desarrollaban las competencias en OT, algunas Comunidades Autónomas han procedido a definiciones más o menos precisas de lo que entienden por Ordenación del Territorio; y, sobre todo, a que todas ellas hayan pasado a definir los Objetivos de esa Ordenación del Territorio para sus respectivas Comunidades Autónomas. Como resultado tenemos una variedad de definiciones y aproximaciones a la Ordenación del Territorio no siempre sustancialmente diferentes, pero sí con matizaciones particulares.

Centrándonos en la primera promulgación de normativa de ordenación territorial por parte de las distintas comunidades autónomas, y la influencia que cabe encontrar en la misma de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, el Cuadro al final del artículo sintetiza, por orden de aprobación de estas primeras normas de ordenación del territorio autonómicas, la influencia detectada para la misma.

Como conclusión, se destaca que la referencia a la Carta Europea de Ordenación del Territorio aparece en paralelo a la celebración en Valencia, en 1987, de la Conferencia Europea de Responsables Regionales de Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional (1987. Valencia) del Consejo de Europa, que vuelve a traer a la realidad española, ahora desde una incidencia autonómica más relevante, dicha Carta. Y que comunidades autónomas que en su primera norma sobre ordenación del territorio no hacen referencia a la Carta, sí lo hacen en las frecuentes reformas que esta legislación va registrando a lo largo del siglo XX (es el caso, por ejemplo, de la comunidad autónoma de Madrid).

En todo caso, las referencias a la Carta aparecen solo en cuanto a la definición de la propia ordenación del territorio (expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad), a su caracterización y a la definición de objetivos genéricos que incorpora la Carta, notándose, ya en el contenido de las propias leyes de varias de las comunidades autónomas, la poca confianza real e iniciativa política existente para el desarrollo de la OT. De hecho, las CCAA tardaron 18 años en completar el marco normativo en materia de OT, desde que se aprueba la primera ley (Cataluña, en 1983, hasta que lo hace la última, Extremadura, en 2001).

En el período comprendido entre 1983 y 1990 se dotan de normativa de ordenación territorial nueve CCAA: las pioneras son Cataluña y Madrid, que son las CCAA que presentan áreas más dinámicas, seguidas de Navarra, de fuerte identidad territorial, o comunidades autónomas con dinámicas litorales (Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, País Vasco y C. Valenciana). Les siguen, hasta 1997, las comunidades autónomas de Murcia, Aragón, Andalucía y Galicia.

Después, la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo (STC61/97), cambia radicalmente los contenidos y competencias regulados en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, estableciendo la incompetencia del Estado en materia de ordenación territorial. Con ello, entre 1997 y 2001, el resto de CCAA que aún no habían legislado en materia de ordenación del territorio (Castilla la Mancha, Castilla y León, La Rioja y Extremadura) proceden a aprobar las correspondientes leyes (sólo la de Castilla y León hace referencia a la Carta Europea), y se reformulan en muchas autonomías las normas anteriores específicas de OT, para incorporar en su normativa la ordenación del territorio, el urbanismo y a veces la vivienda, o incorporar a la legislación de ordenación del territorio la legislación de protección de la naturaleza, medio ambiente, espacios naturales o paisaje, en función de las competencias radicadas en las Consejerías que promueven la ley. Pero, sobre todo, las nuevas normas deben atender a los cambios, modificaciones y derogaciones en la normativa anterior, derivados de la citada sentencia constitucional –STC61/97- y de las modificaciones legislativas estatales que se van a producir para “liberalizar” el uso del suelo a partir de 1996, inaugurando una nueva época, que va a durar hasta la crisis financiero-especulativa global de 2008, con graves repercusiones sobre el territorio español Serrano, A. et al (2010).

En todo caso, las respectivas leyes autonómicas van a desarrollar una OT centrada, fundamentalmente, en los siguientes objetivos (Serrano, A. et al., 2010), algunos de los cuales reproducen los señalados por la Carta Europea como fundamentales:

- a) propiciar un desarrollo equilibrado;
- b) mejorar la calidad de vida de la población;
- c) potenciar y mejorar el sistema urbano;
- d) articular e integrar el territorio tanto internamente como con el exterior;
- e) establecer la localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios de carácter supramunicipal;
- f) distribuir de manera equilibrada en el territorio las actividades y los usos del suelo;
- g) mejorar la localización de las instalaciones productivas;



- h) preservar el medio ambiente y el patrimonio histórico y cultural;
- i) contribuir a la prevención de los riesgos catastróficos de origen natural o antrópico.

También es importante señalar hasta qué punto la concepción ideológica y política de la gestión territorial está detrás de los contenidos de las distintas leyes: dirigista, reguladora e intervencionista (**plan**), o liberal, permisiva y subsidiaria (**directriz o estrategia**). Así, tras la norma catalana, de 1983, que instaura el Plan Regional de Ordenación del Territorio, Madrid aprueba al año siguiente su ley de OT, que opta por la figura de las Directrices de Ordenación del Territorio. Y, a partir de aquí, van a coexistir dos modelos distintos por el que van a optar de manera diferenciada, o incluso alternativa, las diferentes comunidades autónomas, aunque terminan imponiéndose de manera mayoritaria las Directrices de Ordenación Territorial, que se asumen como instrumentos más livianos en sus determinaciones y regulaciones normativas que los Planes. Directrices que se supone pretenden servir como guías para la acción, recogiendo criterios que se concretan posteriormente mediante otras figuras sectoriales o territoriales. Posteriormente, aparecerá la figura de las Estrategias Territoriales como alternativa, todavía más liviana a Directrices y Planes.

En todo caso, en España se produce una marginación práctica de la ordenación territorial hasta que en 1991 se aprueban las primeras Directrices de Ordenación del Territorio del Principado de Asturias, aunque un año antes Andalucía publicaba el Acuerdo de 27/03/1990 que aprobaba las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía. En el resto, los procesos de transformación territorial se mantenían básicamente regulados por la suma de planeamientos urbanísticos municipales –excepcionalmente supramunicipales– y por la superposición de políticas sectoriales estatales y autonómicas.

Adicionalmente, los hechos más relevantes de esta dinámica, hasta el siglo XXI, pueden verse de forma detallada en Serrano, A. et al (2010), siendo de destacar a efectos de este artículo:

- 1 En el año 1995 Cataluña aprueba el Plan Territorial General de Cataluña con el objetivo principal de potenciar el desarrollo equilibrado del territorio y ordenar el crecimiento. Para ello plantea objetivos de equilibrio territorial; establece el marco para el desarrollo de la actividad económica y fija el modelo territorial resultante. Al igual que antes en Asturias, con sus Directrices Regionales de 1991, se plantea la necesidad de una política territorial global e integrada, superando la suma de políticas sectoriales. Las propuestas en Cataluña se plantean en tres direcciones: 1) definición de estrategias (territorio, calidad de vida y economía); 2) definición del modelo territorial; y 3) directrices para la formulación de planes (Planes Territoriales Parciales, Planes Territoriales Sectoriales y Planeamiento general urbanístico).
2. Madrid aprueba, en 1997, las Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial, pero en 2024, 27 años después, sigue sin disponer de un instrumento de OT de rango regional.
3. El País Vasco aprueba, en 1997, sus Directrices de Ordenación Territorial, que constituyen un marco de referencia para ser desarrollado por los Planes Territoria-

les Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales. Estas Directrices responden al objetivo de desarrollo y bienestar equitativo de la población en un territorio competitivo. En ellas se formulan el conjunto de criterios y normas de las actividades económicas y sociales; se establece el marco de referencia para la formulación y ejecución de las políticas sectoriales; se contemplan estrategias para su integración en Europa y se dictan determinaciones vinculantes de aplicación directa para el planeamiento municipal, sobre todo en lo que hace referencia a la protección de espacios naturales.

4. En 1998 Aragón aprueba las Directrices Generales de Ordenación Territorial como marco de referencia territorial para las políticas sectoriales. El documento realiza propuestas concretas sobre: la política de ordenación del territorio, si bien sin carácter vinculante; unas Directrices Instrumentales de obligado cumplimiento para el Gobierno de Aragón; y unas Directrices de Ordenación Territorial, que deben desarrollarse por las Directrices Parciales de Ordenación Territorial y las Directrices Sectoriales de Ordenación Territorial. Tanto éstas como el Planeamiento Urbano deberán adecuarse a las determinaciones y propuestas de las Directrices Generales.
5. En 1999 la Comunidad Valenciana publicó un documento borrador de sus Directrices de Ordenación del Territorio, que no llegaron a prosperar, pese a los muy negativos efectos de la falta de ordenación territorial en municipios con muy fuertes procesos de transformación descoordinada principalmente por todo el litoral.
6. En 1999 Baleares aprueba las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias. Se trata de un instrumento normativo, de carácter supramunicipal y vinculante, que sustituye al Plan Provincial de Ordenación de Baleares, aprobado en 1973. El principal objetivo es lograr, mediante un texto normativo, el equilibrio económico y social de los diferentes ámbitos territoriales y la preservación de los recursos, respetando sus peculiaridades.
7. En 1999 Andalucía aprueba las Bases y Estrategias de su Plan de Ordenación del Territorio. No se propone un modelo territorial como tal, pero sí propuestas de estructuras y sistemas territoriales de ámbito regional.

En todo caso, hay que señalar que, incluso en el marco de este avance en la elaboración de instrumentos de ordenación del territorio, la filosofía neoliberal que presidió el periodo iniciado en 1995-1996, tanto del gobierno estatal como de muchos gobiernos autonómicos y municipales, llevó a una época de grandes transformaciones territoriales y a una fuertísima dinámica especulativa en el sector inmobiliario, reflejada en la fuerte transformación de los usos del suelo que se produce simultáneamente a un fuerte avance en la planificación urbanística –o en la revisión o modificación del planeamiento vigente- para posibilitar la expansión del suelo urbano y urbanizable. (Serrano, A., 2012).

De hecho, en el año 2001, aunque sólo del orden del 41% de la superficie española contaba con planes autonómicos de ordenación del territorio aprobados, que afectaban al 48%

de la población, tras 25 años de competencia autonómica para la aprobación de estos planes, prácticamente tres cuartas partes de los municipios españoles disponían de alguna de las figuras de planeamiento urbanístico, o de delimitación de suelo urbano, con o sin las ordenanzas, que establecían las normativas autonómicas; y el 94% de la población española residía en municipios con planeamiento urbanístico aprobado.

En paralelo, hay que señalar que, tras la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea (CEE), en 1986, España –como hemos visto anteriormente- pasa a formar parte de los países receptores de Fondos Estructurales, viniendo obligado a la presentación de Planes y programas de intervención territorial (PDR) que justifiquen la recepción de la cofinanciación correspondiente a estos Fondos. En este sentido España presenta a la Comisión Europea (CE), en 1989, la documentación básica que va a sustentar su política de desarrollo regional en el marco comunitario, en algunos casos considerando los resultados de los ERT disponibles, y en otros con consideraciones exclusivamente políticas (en gran parte clientelistas) respecto a las acciones a desarrollar en los respectivos ámbitos. Se desaprovecha así una oportunidad extraordinaria de conjugar desarrollo económico y ordenación del territorio, en línea con lo que proponía el TRLS76. (Serrano, A., 2011)

El Plan de Desarrollo Regional de España 1987-1993 (PDR zonas Objetivo 1) presentado se articula en base a unas directrices de carácter estratégico con Objetivos exclusivamente economicistas, en parte recogidos en la dimensión económica de los contenidos de la Carta Europea, aunque el PDR desconozca y sea absolutamente ajeno a la misma:

- Crecimiento del PIB por habitante.
- Incremento del empleo.
- Incremento de la productividad acompañado de trasvase de empleo desde el sector agrario al resto de sectores.
- Incremento de las dotaciones de infraestructura económica y equipamientos sociales.
- Estímulo a la localización de nuevas actividades productivas y al desarrollo del potencial endógeno.

Objetivos en los que el equilibrio socioeconómico y territorial, o el medio ambiente, no tienen más que una presencia indirecta, quedando clara, en todo caso, su subordinación al objetivo de un mayor crecimiento económico<sup>11</sup>.

Únicamente en 1993 se va a aprobar por el Gobierno el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007, que iba a significar el primer intento de articular las inversiones en infraestructuras de interés general del estado en el marco de una política territorial y de ciudades. Este Plan se coordinó y sirvió de base para el Programa de Desarrollo Regional presentado a la Comunidad Económica Europea a efectos de los Fondos Estructurales del período de

---

11. De forma más clara, en las aportaciones FEDER del Objetivo 1 para el período 1989-93, para España, por conceptos, las infraestructuras representan más del 79% del total de la inversión, del que un 9% corresponden a infraestructuras ligadas al agua o medioambientales. En el otro extremo de la balanza, la “Valoración de recursos agrícolas y desarrollo rural”, concepto en el que se incluye, entre otros, la “Protección del medio y conservación de los recursos naturales”, representa un escaso 3% del total.

programación 1994-1998, pero su aplicación se vio frustrada por el cambio de Gobierno que se iba a producir en las elecciones generales de 1996. (Serrano, A., 2003).

No obstante, excepcionalmente, los Programas de Desarrollo Regional de España 1994-1998 y 1999-2003 para el acceso a los Fondos Estructurales Europeos, sí incorporaron objetivos de OT a través de la definición del Modelo territorial y de las actuaciones derivadas del Plan Director de Infraestructuras 1993-2007, considerando las interrelaciones con el marco territorial, urbanístico y ambiental, las distintas alternativas de sistemas infraestructurales competencia del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (MOPTMA) y los Modelos territoriales autonómicos hasta entonces definidos, de manera integrada (Serrano A., 1992 y 2012b).

## **6. Reflexiones finales sobre la incidencia de la Carta Europea de Ordenación del Territorio sobre la Ordenación del Territorio española del siglo XX.**

La Carta Europea de Ordenación del Territorio, de 1983, en un marco de amplia tradición en materia de planificación territorial y urbana, como era España, no supuso aportaciones significativas conceptuales ni operativas a lo que era la tradición planificadora en este país. Pero ayudó a equilibrar visiones excesivamente predominantes (economicistas, ingenieriles y arquitecto urbanísticas) con dimensiones más sociales, culturales y ambientales sobre el territorio.

La consideración de que la OT debía sentar las bases para mejorar una “competitividad territorial” compatible con una mayor cohesión económica y social entre los distintos territorios (disminución de los desequilibrios y desigualdades socioeconómicas) y con la protección, valoración y acrecentamiento del patrimonio natural y cultural de la sociedad, significaba un reforzamiento para lo que desde distintos ámbitos ya se había señalado como crítica a enfoques y actuaciones demasiado urbanísticas y formales.

No obstante, la OT en España, desde sus inicios, ha tenido en cuenta aspectos ligados a la economía, el medio ambiente y la salud, la integración del campo y la ciudad, así como la consideración de las infraestructuras precisas para el crecimiento económico, los equipamientos y dotaciones correspondientes, o la conservación del patrimonio natural y cultural o del paisaje (COPLACO, 1981).

Para los PDR iniciales de los FEDER era fundamental la consideración de los factores que son básicos para la localización, generación y atracción de nuevas actividades productivas, mostrando la importancia complementaria que podían tener las CCAA a la ya demostrada relevancia que las actuaciones de la Administración General del Estado presentaban en este sentido, a través de las grandes infraestructuras y los grandes equipamientos. La Administración del Estado, con sus inversiones (desde 1989 contando con la cofinanciación europea) es la que había definido, de hecho, el marco global territorial en el que las comunidades autónomas y los municipios concretaban sus políticas territoriales y urbanísticas específicas. Pero la generalizada falta de coordinación y concertación entre estas actuaciones, y las que correspondían a las administraciones territoriales de los PDR, así como los casi siempre carentes documentos de OT, impidieron que los procesos de transformación

territorial registrados adquirieran coherencia y colaboraran a los objetivos propugnados desde 1981 para la OT, de lograr un desarrollo territorialmente equilibrado, socioeconómicamente cohesionado y ambientalmente sostenible (Serrano, A., 2011).

El “Esquema Europeo de Ordenación del Territorio-Schéma Européen d’Aménagement du Territoire”, de la CEMAT (1991), elaborado en base a los principios y objetivos de la Carta Europea, tuvo una indudable importancia para la aproximación de la OT en Europa, y podría y debería haberlo tenido también en la práctica de la OT por parte de las CCAA en España. Posteriormente, los contenidos de la Carta y de este “Schéma” están implícitamente presentes en el documento “Perspectivas Europeas de la Ordenación del Territorio” (PEOT), cuya realización se inició en 1993, por la Dirección General XVI de la Comisión Europea, y cuya última versión, aprobada por el Consejo de la Unión Europea, en 1999, fue la “Estrategia Territorial Europea” (CE, 1999), cuya influencia práctica sobre la planificación territorial desarrollada en España, ya en el siglo XXI, sí puede considerarse conceptualmente mayor a la de la propia Carta y “Schéma” (Serrano, A., 2018).

En todo caso, en el siglo XX, y pese al destacado impulso que la OT debería haber alcanzado en España a partir de la instauración del Estado de las Autonomías, lo cierto es que, tal y como ya se recogía en las Actas del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (2001), de FUNDICOT (2002), el desarrollo de la normativa autonómica vigente y su incidencia real sobre las transformaciones espaciales distaba mucho de ser óptima. Como tampoco podían considerarse de mucho valor algunos de los documentos de OT elaborados, donde prevalecían las generalidades y la estética formal, pero carecían de un compromiso concreto por un desarrollo territorial social y económicamente más sostenible, concertado y consensuado a nivel estatal, autonómico, local y con los agentes sociales del territorio, aspectos de los que el documento de OT debería haberse convertido en marco coordinador.

De esta manera, aunque la Carta Europea se había recogido como referencia para definir la OT por los servicios jurídicos redactores de las correspondientes leyes en la normativa de diversas Comunidades Autónomas; e, incluso, en varios casos se habían reproducido objetivos y medidas propugnadas por dicha Carta Europea, lo cierto es que no se daban las condiciones objetivas precisas, ni políticas ni en el cuerpo funcional ni en la propia sociedad para que la OT avanzara adecuadamente, salvo en contadas excepciones. Por otra parte, no hay que olvidar que la ordenación del territorio es también el campo de lucha por la defensa de unos determinados intereses profesionales y de unas ciertas competencias administrativas. Así, hay que reseñar igualmente como justificación de un determinado enfoque la defensa de los conocimientos e intereses particulares de los distintos profesionales o funcionarios en competencia. Aunque es clara la necesidad de un enfoque multidisciplinar de la Ciencia espacial en su conjunto, es evidente que el “papel” de cada disciplina en ese enfoque va a venir condicionado por la “importancia relativa” de los conocimientos específicos de cada disciplina en el “hecho espacial”. En particular, la importancia de la economía en el hecho territorial prima el papel del economista regional-urbano; el análisis funcional, que es el análisis específico de la ingeniería, prima el papel del ingeniero territorial y urbano; el diseño urbano prima el papel del arquitecto; el análisis de ecosistemas el papel del ecólogo, etc.

Otro aspecto importante a señalar es lo referente al grado de detalle o “grados de libertad” asociados a la normativa urbanística y territorial entre las distintas CCAA de este país. Los resultados obtenidos muestran que los grados de libertad en la regulación urbanística y territorial –y en su aplicación real- y los resultados prácticos sobre el territorio prueban que la mayor “libertad creadora” en la normativa o en su aplicación llevaron, hasta inicios del siglo XXI, a resultados proporcionalmente más negativos para las desigualdades socioeconómicas, la eficiencia energética, para la sostenibilidad y para el paisaje (Comunidades Autónomas de Madrid, Valencia, Murcia, Galicia, Cantabria, algunas islas de Canarias o de Baleares) que cuando la regulación y la aplicación han sido más regladas y cumplidas (País Vasco, Cataluña, Menorca, Lanzarote o, en ciertos aspectos el Principado de Asturias). (Serrano, A., 2011)

Lo que no quiere decir que la definición de los objetivos de ordenación del territorio no fueran los adecuados en las respectivas leyes autonómicas iniciales. Pero al no materializarse estos objetivos en la mayoría de las CCAA en los correspondientes documentos de ordenación del territorio operativos, o al no cumplirse las determinaciones de estos, los objetivos señalados quedaban como simples referentes literarios de escasa materialización práctica. Va a ser el planeamiento urbanístico municipal, realizado para satisfacer intereses municipales, unido a la intervención sectorial, los que finalmente definan los procesos de transformación territorial reales en cada Comunidad Autónoma, salvo muy escasas excepciones. El peso de lo sectorial sobre lo integrado territorialmente se producía tanto a nivel de la Administración General del Estado, como en muchas Administraciones Autonómicas y Locales que reproducían estas prácticas de intervención territorial con objetivos sectoriales. La propia Unión Europea ha desarrollado políticas (PAC, FEDER, FEADER, transporte, medioambientales, ...) con efectos sectoriales contradictorios sobre el territorio, y en muchas ocasiones alejados de lo que se supone que son las finalidades del desarrollo sostenible y de la cohesión territorial.

La falta de coordinación entre la planificación de infraestructuras y actuaciones de interés general del estado con las competencias y planificaciones urbanísticas, territoriales y ambientales autonómicas llevó, a inicios del siglo XXI, a configurar un modelo territorial descoordinado, no concertado y claramente “sectorializado”, con frecuentes conflictos competenciales, que terminaban en el Tribunal Constitucional que reafirmaba, desafortunadamente, la línea de primar las competencias e intereses sectoriales frente a la visión integral, concertada y coordinada (de modelo territorial y ambiental) que hubiera sido en los supuestos en los que ambos entraban en conflicto. Lo que tal vez hubiera podido paliar la dinámica generada desde 1996 que empujó a España a la gravísima crisis financiero especulativa iniciada en 2008.

Por otra parte, un aspecto insuficientemente considerado en la Carta Europea, es que gran parte del fracaso de muchas planificaciones territoriales ha estado ligado a la falta de viabilidad económico-financiera, competencial y de gestión de los documentos que se aprobaban. En este sentido es importante tener en cuenta que rara vez se produce la imprescindible concertación interadministrativa y una participación pública que pueda considerarse amplia y satisfactoria, constatándose, en la práctica, que tampoco existen instrumentos adecuados, ni se destinan los presupuestos suficientes para facilitar estos procesos. Esa falta de concertación dificulta la ejecución de las propuestas de intervención que se formulan, sobre todo a nivel municipal si estas corresponden a la administración central o a la autonómica sectorial, y lleva a que los documentos territoriales elaborados se

entiendan por las CCAA y los ayuntamientos, respectivamente, más como control territorial y como control urbanístico y político que como instrumentos para un desarrollo territorial.

Si durante la dictadura franquista se constata el fracaso en la planificación territorial y urbana porque los planes son muy frecuentemente incumplidos, sin pena ni castigo, y posteriormente son revisados o modificados para legalizar las correspondientes ilegalidades producidas incluso por el propio Gobierno franquista, que prioriza el crecimiento económico a cualquier precio, potenciando la planificación sectorial sobre la integral, este comportamiento continúa con la pervivencia y no corrección ni penalización de muchas actuaciones ilegales bajo la democracia, y muy en particular las que se realizaban con licencias urbanísticas ilegalmente concedidas y frecuentemente asociadas a casos de corrupción. Además, los mecanismos de corrección de ilegalidades en estos campos están claramente desequilibrados, de manera que son desproporcionadamente reducidas las penas correspondientes a los delitos cometidos, comparadas con la magnitud y grandes beneficios asociados a los mismos. Y tampoco el resultado del delito (edificios ilegales, degradación ambiental, destrucción de ecosistemas, etc.) es siempre objeto de corrección (derribo de construcciones o regeneración de espacios degradados) quedando muchas sentencias incumplidas (con lo que desaparece el carácter de ejemplaridad que se supone a las mismas) dando lugar a que los procesos tiendan a repetirse incluso por los propios condenados (Cabildo de Lanzarote et al., 2010).

En todo caso, el hecho de que la planificación territorial implique una fuerte limitación, tanto de la autonomía municipal como de los ámbitos de intervención de otras Consejerías de la propia Comunidad Autónoma, han abocado a que en la mayoría de éstas se terminara con figuras de ordenación del territorio de baja intensidad, que sustituirían las determinaciones obligatorias por recomendaciones o por meras formulaciones abstractas de los procesos; o a que numerosas estrategias, planes o directrices realizadas nunca fueran definitivamente aprobadas, o de serlo, su cumplimiento dejara mucho que desear. Razones que sustentan el que se considere que la aplicación y relevancia final de la ordenación del territorio –en el siglo XX– en España haya sido un fracaso, al margen de excepciones muy significativas, entre las que destacan el caso del País Vasco o Menorca.

Por último, las diferencias en el desarrollo de la ordenación del territorio entre las CCAA, en el siglo XX, mostraban que esta actividad pública era dependiente del conocimiento por parte de los políticos de su utilidad potencial, así como –sobre todo– de la existencia de una voluntad política para su aplicación en la consecución de los objetivos perseguidos.

Voluntad política cada vez más clara en la actualidad cuando, como señala Naciones Unidas y han firmado los países que la integran, incluido España, es necesario “Transformar el mundo”, lo que implica transformar nuestro Modelo de desarrollo, avanzando urgentemente, a nivel global y local, hacia otra Cultura y hacia otro Modelo de Desarrollo Económico y Social, acordes con la dinámica generada por la innovación, los elementos disruptivos ligados a las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación y a la inteligencia artificial generativa (IAG), los riesgos asociados al calentamiento global y a la manipulación en la información, o las crecientes desigualdades y la necesidad de adaptación a los nuevos retos sociales. (Serrano, A., 2021).

**Cuadro 1.** Primera norma autonómica de OT de carácter general y su referencia a la Carta Europea de Ordenación del Territorio

<b>CATALUÑA. LEY 23/1983, 21 noviembre, de Política Territorial.</b>
Sin referencias
<b>COMUNIDAD DE MADRID. LEY 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid</b>
Sin referencias
<b>COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. LEY FORAL 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio</b>
Sin referencias
<b>CANARIAS. LEY 1/1987. de 13 de marzo. reguladora de los Planes Insulares de Ordenación. LEY 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias</b>
Sin referencias
<b>PRINCIPADO DE ASTURIAS. LEY 1/1987 de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial</b>
Sin referencias
<b>ILLES BALEARS. LEY 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares.</b>
<p>1. En total concordancia con estas ideas. La Carta Europea de la Ordenación del Territorio, que define este concepto como “la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”, señala que una política territorial ha de ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Democrática, garantizando la participación de la población afectada.</li> <li>b) Coordinadora de las distintas políticas sectoriales, asegurando su conjunción en un enfoque integrado.</li> <li>c) Funcional, de forma que respete los valores, la cultura y los intereses de las diversas regiones o comarcas.</li> <li>d) Prospectiva, tomando en consideración las tendencias actuales y el desarrollo a largo plazo de los procesos económicos, sociales, culturales, ecológicos y medio-ambientales.</li> </ul> <p>2. En desarrollo de los fines expuestos, la mencionada Carta Europea señala a la ordenación del territorio unos objetivos fundamentales, que son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, con una clara tendencia a la eliminación de las grandes diferencias en el nivel de vida.</li> <li>b) La mejora de la calidad de vida que, entre otras cosas, supone facilitar a la población la accesibilidad a los equipamientos sanitarios, docentes, administrativos, comerciales y de todo tipo.</li> <li>c) La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, incluido el respeto a las peculiaridades propias de cada comarca en cuanto a sus formas de vida.</li> <li>d) La utilización racional del territorio, definiendo los usos aceptables o a potenciar para cada tipo de suelo, creando las adecuadas redes infraestructurales e incluso fomentando, con medidas incentivadoras, aquellas actuaciones que mejor persigan el fortalecimiento del espíritu comunitario.</li> </ul> <p>Se trata, en consecuencia, de una política que ha de ser clara, viva y flexible; con señalamiento de metas a largo plazo, con programas a medio plazo y con posibilidad de revisión y adaptación a corto plazo; una política en la que el planeamiento, la programación, el seguimiento y la sensibilidad ante las evoluciones sociales son aspectos fundamentales.</p>
<b>COMUNITAT VALENCIANA. LEY 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana.</b>
<p>1. La definición que la Carta Europea atribuye al término Ordenación del Territorio conceptúa éste como la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad.</p> <p>2. Por otro lado, define como objetivos fundamentales de la Ordenación del Territorio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) La mejora de la calidad de vida que, entre otras cosas, se concreta en una mayor accesibilidad de la población a los equipamientos colectivos de todo tipo y en la mejora de las infraestructuras,</li> <li>b) La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente que haga compatible la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos y su conservación.</li> <li>e) La utilización racional y equilibrada del territorio. mediante la definición de usos compatibles o a potenciar, la creación de infraestructuras y la preservación de actividades. Todo ello acompañado de una más completa política territorial que permita conseguir objetivos de interés general.</li> </ul> <p>La puesta en marcha de la política territorial así definida debe asegurar la coordinación entre sectores al mismo tiempo que organizar la cooperación entre los diversos niveles de decisión y la distribución de los medios financieros.</p>



**Cuadro 1 (cont)**

<b>CANTABRIA. LEY 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial.</b>
<p>1. En la Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada el 20 de mayo de 1983 en la Sexta Sesión de la Conferencia Europea de los Ministros responsables en la materia, se dice: «La Ordenación del Territorio es la expresión espacial de la política económica, cultural, social y ecológica de toda sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque. interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según concepto rector. Desde esta perspectiva, concreta el punto 12 de la Carta, la ordenación territorial “debe ser democrática, global, funcional y prospectiva”.</p> <p>2. Dicha ordenación posee un doble significado: Trata de corregir los desequilibrios territoriales e intenta, asimismo, plasmar espacialmente la política socioeconómica. Todo ello con el objetivo último de mejorar la calidad de vida, armonizando, como ha tenido ocasión de manifestar la jurisprudencia constitucional, la utilización racional de los recursos con la protección de la naturaleza.</p>
<b>PAÍS VASCO. LEY 4/1990, 31 mayo, de Ordenación del Territorio..</b>
Sin referencias
<b>REGIÓN DE MURCIA. LEY 4/1992, 30 julio, de Ordenación y Protección del Territorio</b>
La Carta Europea de Ordenación del Territorio conceptúa éste como la expresión espacial de las políticas económicas, social, cultural y ecológica de toda la sociedad.
<b>ARAGÓN. LEY 11/1992, 24 noviembre, de Ordenación del Territorio.</b>
La ordenación del territorio, concebida en sentido amplio, de conformidad con la Carta Europea, como la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, constituye una de las áreas de actuación de los poderes públicos más claras e importantes en orden a conseguir un uso y disfrute equilibrado y óptimo del territorio y de sus recursos naturales. compatible con su protección y mejora, y, definitiva, a proporcionar una adecuada respuesta a los deseos sociales de elevar la calidad de vida. Individual y colectivamente.
<b>ANDALUCÍA. LEY 1/1994, 11 enero, de Ordenación Territorial.</b>
La Carta Europea define la Ordenación del Territorio como «expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad», y debe ser democrática, global, funcional y prospectiva, en la que todo ciudadano debe tener la posibilidad de participar por estructuras y procedimientos adecuados, en defensa de sus legítimos intereses y del respeto debido a su cultura y marco de vida.
<b>GALICIA. LEY 10/1995, de 23 noviembre, de Ordenación del Territorio.</b>
La Carta Europea de 1983 conceptúa la ordenación del territorio como «la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad» y establece los siguientes objetivos fundamentales de la política territorial:
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, con una clara tendencia a la eliminación de las grandes diferencias en el nivel de vida.</li> <li>b) La mejora de la calidad de vida que, entre otras cosas, se concreta en una mayor accesibilidad de la población a los equipamientos colectivos de todo tipo en la mejora de las infraestructuras.</li> <li>c) La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio natural que haga compatible la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos y su conservación, así como el respeto a las peculiaridades propias de cada comarca en cuanto a sus formas de vida.</li> <li>d) La utilización racional y equilibrada del territorio, definiendo los usos aceptables o a potenciar para cada tipo de suelo, creando las adecuadas redes infraestructurales e incluso fomentando, con medidas incentivadoras, aquellas actuaciones que mejor persigan el fortalecimiento del espíritu comunitario.</li> </ul>
<b>CASTILLA LA MANCHA. LEY 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.</b>
Sin referencias.
<b>RIOJA (LA). LEY 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.</b>
Sin referencias.

**Cuadro 1 (cont)**

<b>CASTILLA Y LEÓN. LEY 10/1998, 5 diciembre, de Ordenación del Territorio.</b>
<p>La Ordenación del Territorio ha sido definida en la Carta Europea de 1983 como «la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad», teniendo como objetivos: El desarrollo socioeconómico equilibrado y sostenible; la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su acceso al uso de los servicios e infraestructuras públicas y del patrimonio natural y cultural; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, de forma compatible con la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos, así como con el respeto a las peculiaridades locales; y la utilización racional y equilibrada del territorio, mediante la definición de los usos aceptables o a fomentar para cada tipo de suelo, la creación de las adecuadas redes de infraestructuras e incluso el fomento de las actuaciones que mejor persigan el fortalecimiento del espíritu comunitario.</p> <p>Asumiendo la Comunidad Autónoma estos objetivos, parece clara la necesidad de articular una política pública capaz de satisfacerlos.</p>
<b>EXTREMADURA. LEY 15/2001, 14 diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial.</b>
Sin referencias

**BIBLIOGRAFÍA**

- Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio - FUNDICOT (2002). *Actas del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Gijón. Julio 2001. FUNDICOT.
- Cabildo de Lanzarote et al. (2010). *Memoria de las II Jornadas de Legalidad Territorial y Ambienta*. FUNDICOT. Disponible en: <http://issuu.com/fundicot/docs/2legalidad>
- Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA) (1982). *Guía para la elaboración de estudios del Medio Físico. Contenido y Metodología*. Manuales del CEOTMA. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. 1991.
- Conferencia Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT). (1983). *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. VI CEMAT. Torremolinos
- Conferencia Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT). (1991). *Esquema Europeo de Ordenación del Territorio*. Consejo de Europa,
- Conferencia Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT). (2000). *Principios Directores para el Desarrollo Sostenible del Continente Europeo*. Consejo de Europa. Hannover.
- Comisión de las Comunidades Europeas.(1990). *Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano*. Comisión de las Comunidades Europeas.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1990). *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio comunitario*. Comisión de las Comunidades Europeas
- Comisión de las Comunidades Europeas (1992). *Quinto Programa de Acción sobre el Medio Ambiente - Hacia un Desarrollo Sostenible*. COM(92) 23 final. Comisión de las Comunidades Europeas.

- Comisión de las Comunidades Europeas (1993). *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Libro Blanco. Boletín Comunidades Europeas. Suplemento 6/93. p.159-166.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1996). *Sobre la aplicación del Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*. COM(95) 624 final. Comisión de las Comunidades Europeas
- Comisión de las Comunidades Europeas (1999). *Estrategia Territorial Europea*. Consejo Informal Ministros de Ordenación del Territorio. Postdam, Comisión Comunidades Europeas.
- Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO) (1981). *Directrices de Planeamiento Territorial Urbanístico para la Revisión del Plan General para el Área Metropolitana de Madrid*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de NN.UU (1987). *Informe Brundtland. Nuestro Futuro Común*. Ministerio Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente.
- Instituto del Territorio y el Urbanismo (ITUR) (1992). *Ordenación del Territorio en España. Estrategias de Ordenación del Territorio para España*. Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial. Ministerio Obras Públicas y Transporte.
- Ministerio de Medio Ambiente (2001). *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. Documento de trabajo del Ministerio de Medio Ambiente.
- Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA) (1993). *Ordenación del Territorio en España. Estrategias de Ordenación del Territorio para España. En Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*. Servicio de Publicaciones del MOPTMA
- Naciones Unidas (1992). *Informe sobre el desarrollo mundial. 1992. Desarrollo y Medio ambiente. Indicadores del desarrollo mundial*. .
- Naciones Unidas (2000). *55/2. Declaración del Milenio*, <https://undocs.org/en/A/RES/55/2>
- Naciones Unidas (2015) *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>
- Serrano Rodríguez, A. (Varios años 1978-2001). *Esquema metodológico de elaboración de los Proyectos de Ordenación del Territorio*. Documentación del Curso de Ordenación del Territorio (COT). FUNDICOT.
- Serrano Rodríguez, A. (1981). *Ordenación del Territorio I*. Servicio de Publicaciones Universidad Politécnica de Valencia.
- Serrano Rodríguez, A. et alt. (1983): *La problemática inherente al papel de los sistemas de infraestructuras en la conformación de las Áreas Metropolitanas de desarrollo reciente. El caso del Área Metropolitana de Valencia*. CEOTMA. MOPU.

- Serrano Rodríguez, A. (1992). Estrategias en la planificación del territorio en España. Revista *TOPOGRAFÍA Y CARTOGRAFÍA*. Colegio de Ingenieros Técnicos en Topografía. Nº 52. Págs. 34 a 51.
- Serrano Rodríguez, A. (1993). El Urbanismo del siglo XXI: Problemas previsibles y líneas de actuación recomendables, *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, Vol.I. nº 95-96*. Págs. 15 a 40.
- Serrano Rodríguez, A.(1999). Regiones funcionales urbanas, ¿lugares para vivir?, *La Ciutat Sostenible. Col. Urbanitats*. Centre Cultura Contemporànea de Barcelona. Pág.115-133.
- Serrano Rodríguez, A.(2000). La problemática de las áreas urbanas supranacionales. Aplicación a la región funcional urbana de Valencia. *Cartas Urbanas, nº 6*, DACT. Págs.169-206.
- Serrano Rodríguez, A. (2001). *Hacia un desarrollo territorial más sostenible. ¿Una nueva forma de planificación?* Ponencia del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. FUNDICOT.
- Serrano Rodríguez, A. (2002). El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español. *Revista URBAN nº 8*. Pág.35- 54.
- Serrano Rodríguez, A. (2003). La aplicación de los principios de la ETE en la ordenación del territorio en España. ¿Hacia un modelo policéntrico y sostenible?. En Tarroja, A. y Camagni, R. (2006).- *Una nueva cultura del territorio*. Diputación de Barcelona. Xarxa de municipis. Págs 69 a 106.
- Serrano Rodríguez, A. et alt. (2010). *Transformaciones territoriales en España tras 30 años de Constitución Española e Informe de prospectiva sobre el Modelo territorial 2015*. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (MARM) [www.fundicot.org](http://www.fundicot.org).
- Serrano Rodríguez, A. (2011). Transformaciones territoriales en España 1978-2008 y perspectivas 2015. En *Crisis y Territorio*. FUNDICOT. Pág. 55-89. [www.fundicot.org](http://www.fundicot.org).
- Serrano Rodríguez, A. (2012a). Ordenación del territorio en una sociedad española inmersa en el cambio global. *Revista Ciudades nº15*. Universidad de Valladolid. Págs. 21-50.
- Serrano Rodríguez, A.(2012b). Modelo territorial y cambio global: el horizonte español a medio plazo. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, nº 171*. Ministerio Fomento. Págs. 11-36.
- Serrano Rodríguez, A (2018) La ordenación del territorio en España: pasado, presente y ¿futuro? Una visión desde experiencias de gestión propias. En *Cómo hacer del territorio cuestión política de estado. Elementos para una coordinación de las políticas de ordenación del territorio*. Farinós, J. y Peiró, E. (Ed.), Tirant humanidades, pp. 859 a 937.
- Serrano Rodríguez, A (2021) *En el filo de la navaja ¿Reconstrucción ecosocial de España?*. Foro Transiciones.

## **LA FIRMA EN 1983 DE LA CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN TORREMOLINOS. UNA PERSPECTIVA DISTANTE**

**Damián Quero Castanys**

Arquitecto. Director General de Acción Territorial y Urbanismo del  
Gobierno de la Nación entre 1982 y 1984.

---

Cuando en 1982 fui nombrado Director General de Acción Territorial y Urbanismo tenía un conocimiento previo, amplio y cercano, de la dedicación y las actuaciones del organismo. Desde años anteriores mantenía intercambio disciplinar y profesional con algunos de los directores generales que me habían precedido, y relaciones institucionales desde otras administraciones públicas. Me sorprendió por tanto ser informado, después de tomar posesión del cargo, de la existencia de una ya elaborada Carta Europea de Ordenación del Territorio, y del compromiso adquirido por el Ministerio con el Consejo de Europa para organizar en nuestro país la Conferencia de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (VI CEMAT) que habría de aprobarla.

Me sorprendió también, esto con más alarma, el contenido de la Carta, anticuado y escasamente analítico en sus fundamentos, abstracto en sus enunciados y elusivo en los objetivos, de modo que me propuse su reforma con el propósito de negociar un texto acorde con el estado del conocimiento de la cuestión territorial. Mi ingenuidad política de entonces tuvo la primera sacudida cuando fui advertido de la imposibilidad de tan razonable pretensión: el texto de la Carta había sido elaborado, antes de nuestro relevo ministerial, conjuntamente por el Ministerio español con el correspondiente de Bélgica, y consensuado tras una difícil negociación de cuatro años entre los 21 estados miembros del Consejo de Europa. Era ya indiscutible.

### **UNA ORGANIZACIÓN DIPLOMÁTICA *COMME IL FAUT*.**

Según entendí, lo que se requería de mi Dirección General era la organización de la Conferencia de Ministros, lo que ahora se ha dado en llamar logística: elegir lugar y sede, seleccionar hoteles para los ministros participantes y sus altos cargos, decidir en nuestra condición de anfitrión cómo agasajarlos y mostrarles imágenes y lugares significativos de nuestras ciudades, territorios y actividad económica. Con la no menor responsabilidad de supervisar la seguridad de huéspedes tan significados. España, ya miembro del Consejo de Europa desde 1977, preparaba entonces el Tratado de Adhesión a la Unión Europea, que fue firmado poco después, en 1985, y la integración se produjo en enero de 1986.

Rendido a los imperativos ineludibles de las relaciones internacionales, asumimos en la Dirección General con interés y dedicación la organización. Elegimos para la reunión el Palacio de Congresos de Torremolinos, la arquitectura pública más actual y representativa

que deseábamos exhibir, obra reciente del arquitecto Rafael de La Hoz, Premio Nacional de Arquitectura; alojamos a nuestros huéspedes en los hoteles de ambiente cosmopolita de la Costa del Sol, todavía en equilibrio ambiental y paisajístico no muy alterado, y llevamos a los ministros a la vecina ciudad de Málaga, en la que nos recibió su alcalde Pedro Aparicio, que esos años era pionero en el esforzado empeño de reformar a fondo el urbanismo municipal.

Acabada la Conferencia organizamos actividades de agasajo y la invitación a conocer el país. Para el viaje a Cádiz recibí la indicación, de condición diplomática, de evitar el paso de la comitiva ministerial por el entorno de Gibraltar, por lo que se hizo necesario tomar el camino alternativo de Marbella a Cádiz por la serranía de Ronda. Abrumado por el desencanto que me manifestaron algunos al hurtárseles la vista del Peñón, acordé en secreto con el conductor del autobús una casual parada técnica, ya elevados sobre la costa en la carretera de la sierra. Desde allí nuestros huéspedes contemplaron la espectacular geografía de la bahía de Algeciras, Gibraltar y el estrecho, con las cumbres brumosas del Rif marroquí cerrando el fondo de la escena. Recibí el agradecimiento de todos por tan oportuna avería mecánica, impresionados por esta visión del extremo sur de Europa.

Entramos a Ronda, donde visitamos la plaza de toros de la Real Maestranza de Caballería. Seguimos a Cádiz, donde fuimos recibidos en el edificio neoclásico del XVIII del Real Instituto y Observatorio astronómico de la Armada, y mostramos la bahía con la industria potente de construcción naval en expansión. Nos alojamos el último día en Sevilla, ofreciendo en la despedida la visita nocturna a los Reales Alcázares guiada por su *Alcaide*, el arquitecto Rafael Manzano. Los palacios y sus jardines mudéjares impresionaron al ministro alemán hasta el punto de confesarme en un arrebató emocionado su deseo de vivir para siempre allí. Asumí interesado y divertido las funciones de guía e intérprete en las visitas, y tuve que intervenir en el modo de organizar la seguridad de la comitiva ministerial, que los responsables de la policía proponían organizar mediante sobrevuelo de helicópteros y logré rebajarlo a una vigilancia discreta.

Pero no me avine al silencio sobre el contenido de la Carta.

## **APROBAR LA CARTA Y PROLONGAR LA DISCUSIÓN, EL VIEJO EMPEÑO EN LA CRÍTICA.**

Siendo inamovible el texto ya acordado para su firma, propuse que, a propósito de la adopción de la Carta, se sometiese a debate en la Conferencia un tema libre que suscitase discusión entre los 21 ministros participantes. Según acuerdo previo, el tema debía ser propuesto por el país anfitrión, de manera que encontré ahí la ocasión para suscitar en la Conferencia interés por actualizar el enfoque analítico del territorio, e insistir en los modos de decisión pública que reclamaban los nuevos problemas emergentes.

Desde el Ministerio propusimos para el debate el tema *“Los cambios en la estructura del territorio productivo europeo: relocalización de la actividad económica y ámbitos de las de-*

**Imagen 1.** Sesión plenaria de la Conferencia de Ministros en el Palacio de Congresos de Torremolinos. Preside el Ministro español de Obras Públicas y Urbanismo Julián Campo. 20 de mayo de 1983

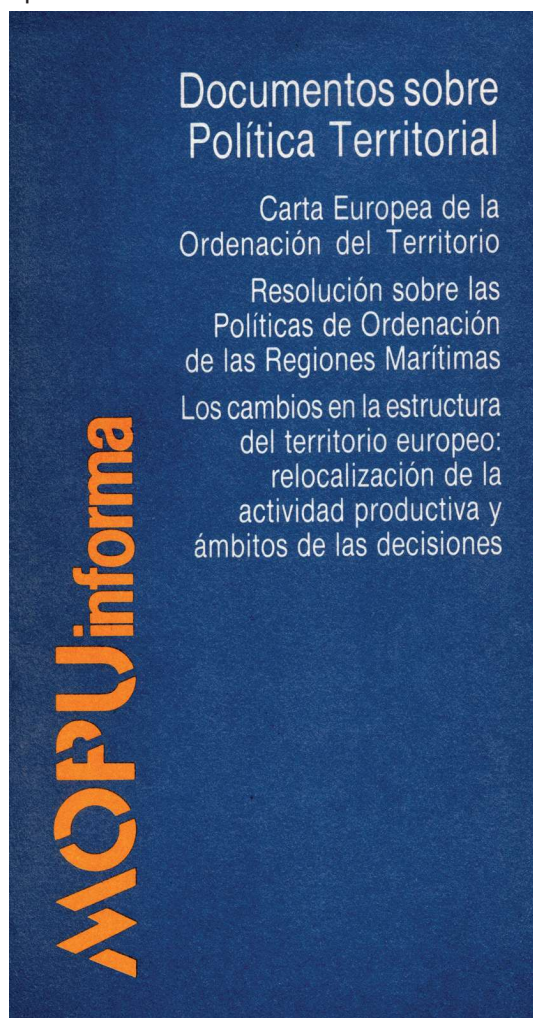


**Fuente:** D. Quero

*ciones*”. Llevamos a la Conferencia un documento previamente elaborado para articular la discusión, que fue editado en 1983 (1) por el Ministerio junto con la Carta. Años después, en 1989, se publicó por el Servicio de Publicaciones del Ministerio dentro de un libro con el título “*El territorio de los ochenta. Concepto, propuestas y problemas*” que compilaba los trabajos de investigación sobre el territorio de la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo desarrollados los años 1983 y 1984 (2).

Al inicio de los años ochenta la experiencia institucional española en planificación territorial era escasa y fallida. Desde 1973 las competencias en Ordenación del Territorio fueron atribuidas al Ministerio de Planificación, y llevadas luego, al extinguirse prematuramente este Ministerio, al de Obras Públicas y Urbanismo, que las relegó a un simple Centro de Estudios -el CEOTMA-. Las iniciativas de estos organismos se limitaron a enfoques economicistas continuistas de la planificación regional como era concebida en las décadas precedentes, y de mínimo o ningún contenido territorial. En los primeros años de recuperación de la democracia, el empeño ministerial en elaborar los Planes Directores Territoriales de Coordinación de Andalucía y Galicia había sido fuertemente criticado desde posiciones profesionales, universitarias y políticas, hasta motivar el desistimiento del Ministerio. Sin embargo, en la escala local los ayuntamientos democráticamente constituidos el año 1979 afrontaron con energía y fundamento disciplinar la revisión sistemática del planeamiento urbano.

**Imagen 2.** Portada de la edición de la Carta Europea de Ordenación del Territorio y del tema libre puesto a debate en la Conferencia, publicada por el Ministerio en 1983 al ser aprobada en Torremolinos.



De modo que no teníamos práctica en la ordenación a la escala mayor del territorio, pero sí un buen nivel disciplinar fraguado en nuestra tradición y en el intercambio académico, intelectual y profesional con los países que se distinguían por la actualidad y elaboración de su pensamiento sobre las ciudades y el territorio. Desde estas posiciones disciplinares, el texto que conocimos de la Carta al llegar al Ministerio lo asumimos por su valor como primera iniciativa europea para el fomento de la acción pública en el territorio, pero con distancia científica. Como lo dijo en el desarrollo de la Conferencia el ministro español Julián Campo, no se trataba de un texto óptimo, sino del posible para su adopción internacional.

La Carta se proponía estimular y orientar las decisiones públicas con incidencia en el territorio, y reclamar de los estados europeos la adopción de principios y el desarrollo de políticas regionales y territoriales. Pero, aún asumiendo que la condición propia de una carta internacional es principalmente declarativa, esto es, una manifestación de principios y no tanto un instrumento para la acción, el texto preparado era abstracto en sus enunciados, con fundamento analítico desfasado de su actualidad y elusivo de la cuestión instrumental.

Nuestro desacuerdo estaba en la base escasamente analítica de la Carta, en sus fundamentos

teóricos, disciplinares e instrumentales arrastrados desde las décadas precedentes: abstracción de enunciados (*“reparto de actividades”, “calidad de vida”, “desarrollo general equilibrado”, “organización del espacio”*); indefinición de los objetivos, predominantemente declarativos (*“desarrollo de la personalidad del hombre”, “cambiar de modo armonioso los poderes”*). Apriorismos de buena voluntad e impecables, pero sin fundamento analítico ni definición de aquello que debía entenderse como territorio, ni de los problemas que se proponía afrontar.

Sin que fuese la cuestión instrumental un contenido exigible a la Carta, proposiciones tales como *“favorecer el bienestar individual”, “procurar que...”, “promover estrategias”, “crear condiciones de vida equivalentes entre ciudad y campo”, “una administración responsable”, “dedicar atención especial a las bellezas naturales y al patrimonio cultural”, “revalorización... de los monumentos y los parajes pintorescos”*, parecían más propias de una intención meramente declamatoria, ni siquiera declarativa, que de la identificación de objetivos y la preocupación por su logro.



Objetivos explícitamente asumidos como tales, como “*controlar el crecimiento de las regiones congestionadas*”, elaborar un “*Esquema Europeo de Ordenación del Territorio*” o “*la participación activa del ciudadano*” en el modo decisorio propio de la escala regional y territorial, evidenciaban la ausencia de sentido instrumental del texto.

Y sin embargo, en los años en que se elaboraba y redactaba la Carta se estaba configurando un cambio socioeconómico drástico en Europa y emergían problemas graves. Los temas de preocupación y debate económico y específicamente territorial eran ya, en algunos gobiernos, en la universidad y entre profesionales, los de la nueva división territorial del trabajo y la aparición consiguiente de nuevos problemas regionales y urbanos. A nada de esto hacía referencia el texto, parecían cuestiones no asumidas en la elaboración de la Carta. El endurecimiento creciente de la competitividad internacional es mencionado en el texto, pero sin consecuencias, sin identificación de lo que en ese momento estaba ya asumido como “el nuevo problema regional”. La relocalización de industrias y empresas, la reestructuración de sectores completos y el reposicionamiento de la industria en la economía, evidenciaban nuevas y crecientes disparidades que habían sido imposibles de predecir pero que ya en los primeros años ochenta eran bien conocidas, formaban parte del análisis del territorio y del “nuevo problema territorial”.

## **LAS COINCIDENCIAS**

Encontramos sin embargo una especial coincidencia en el enunciado y tratamiento por la Carta de la descentralización de las decisiones y de la consiguiente necesidad de coordinación interadministrativa. Asumiendo que *la síntesis* es la aproximación metodológica propia de las actuaciones en el territorio, la Carta promovía la coordinación y cooperación entre las autoridades afectadas y entre los diferentes niveles de decisión: “...*voluntad de integración y de coordinación de carácter interdisciplinario y de cooperación entre las autoridades afectadas*”. Y más adelante, para la política de ordenación del territorio, reclamaba “*coordinación entre las mismas autoridades regionales, las autoridades locales, nacionales y entre regiones de países vecinos*”.

En 1983 manteníamos en España un fuerte debate interno -político e instrumental- para el desarrollo de las transferencias y la organización de las competencias de ordenación del territorio que se iban traspasando a las Comunidades Autónomas. Se abría la investigación y las expectativas sobre el encaje en las administraciones públicas del nuevo reparto de competencias en el Estado Autonómico, de modo que no podía ser más oportuno ni mejor recibido el refrendo y el impulso que nos brindaba la Carta Europea para la reorganización y coordinación de las decisiones.

## **EL TEMA LIBRE A DEBATE EN LA CONFERENCIA: REFLEXIONES QUE ACOMPAÑARON A LA CARTA EN TORREMOLINOS**

La oportunidad de proponer para la Conferencia de Torremolinos un tema libre por parte de España, que nos permitiría actualizar y avanzar en la discusión territorial y en la búsqueda de

nuevos instrumentos, fue asumida por el Ministerio y por el Consejo. Para preparar su presentación y discusión en la Conferencia organicé un grupo en la Dirección General en el que nos integramos Luis Felipe Alonso Teixidor, Javier Elizalde Pérez-Gruoso, José María Álvarez Perala y yo. Analizamos el texto de la Carta desde la perspectiva del momento y elaboramos para el debate en la Conferencia el documento que ya he referido, *“Los cambios en la estructura del territorio productivo europeo: relocalización de la actividad económica y ámbitos de las decisiones”*. El profesor Antonio Vázquez Barquero, que incorporé al equipo de la Dirección General como Subdirector General de Planificación, contribuyó a consolidar los contenidos económicos sobre el territorio en nuestros enfoques de política regional y territorial y como base de nuestras relaciones internacionales en esta materia. El tema libre para la Conferencia y estas aportaciones se publicaron años más tarde, en 1989, en el documento citado más arriba, editado por el Ministerio, *“El territorio de los ochenta. Concepto, propuestas y problemas”*.

Con la ruptura del proceso de crecimiento sostenido en las décadas precedentes emergían en Europa nuevos problemas en los ámbitos regionales y urbanos. Ya en los años setenta había caído la tasa de crecimiento, aumentado el paro y la inflación, el empleo se había reducido en la industria manufacturera y crecido en los servicios; transformaciones profundas que alteraban la cuestión regional e invalidaban su interpretación con el esquema tradicional de regiones desarrolladas y subdesarrolladas. El texto de la Carta mantenía sin embargo este simple esquema interpretativo, nombrando eufemísticamente las regiones como *“de evolución demasiado rápida”* las unas, y *“que mantienen un cierto retraso”* las otras.

Advertimos por tanto en nuestra aportación al debate que, para abordar los nuevos problemas en su dimensión territorial, se requerían formas de intervención pública diferentes a las que se venían aplicando, y nuevos marcos institucionales para la descentralización de las decisiones. A las disparidades interregionales que la Carta asumía como base analítica, se habían añadido disparidades intrametropolitanas e intraurbanas de escala, naturaleza e intensidad antes desconocidas.

Proponer políticas regionales y territoriales requería entonces nuevos enfoques conceptuales, técnicos e institucionales: los límites de la planificación económica, la imposibilidad de los enfoques comprensivos... hacían ya evidente la incapacidad del bagaje teórico e instrumental de los años precedentes para interpretar y reconducir los procesos espaciales. A la vez aparecían en el panorama económico oportunidades e iniciativas de pequeña escala que requerían enfoques y decisiones locales: desarrollos endógenos con iniciativas locales en medios rurales, enclaves industriales en áreas urbanas, reindustrialización en el interior de ciudades medias o grandes, desindustrialización de las áreas metropolitanas a la vez que valor creciente de áreas no metropolitanas en los procesos de descentralización productiva... En suma, nuevas demandas sociales y requerimientos necesarios para conjugar los niveles macro y micro de las decisiones.

## **EL IMPULSO A LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA COORDINACIÓN**

Las políticas regionales tradicionales basadas en visiones totalizantes y comprensivas del territorio, aplicadas con criterios redistributivos frecuentemente decididos y ejecu-

tados desde un centro, se habían ya mostrado incapaces para el logro de sus propios objetivos.

Se hacía necesario aportar una visión descentralizada y localizada de los problemas para elaborar un marco adecuado para la adopción de decisiones. El reenfoque que aportamos a la discusión en la Conferencia pretendía superar las prácticas centralistas creando niveles regionales y locales con responsabilidad política, y así flexibilizar los procesos decisorios sobre el territorio. La capacidad de percibir y comprender la naturaleza de los problemas habría de situarse en las áreas afectadas.

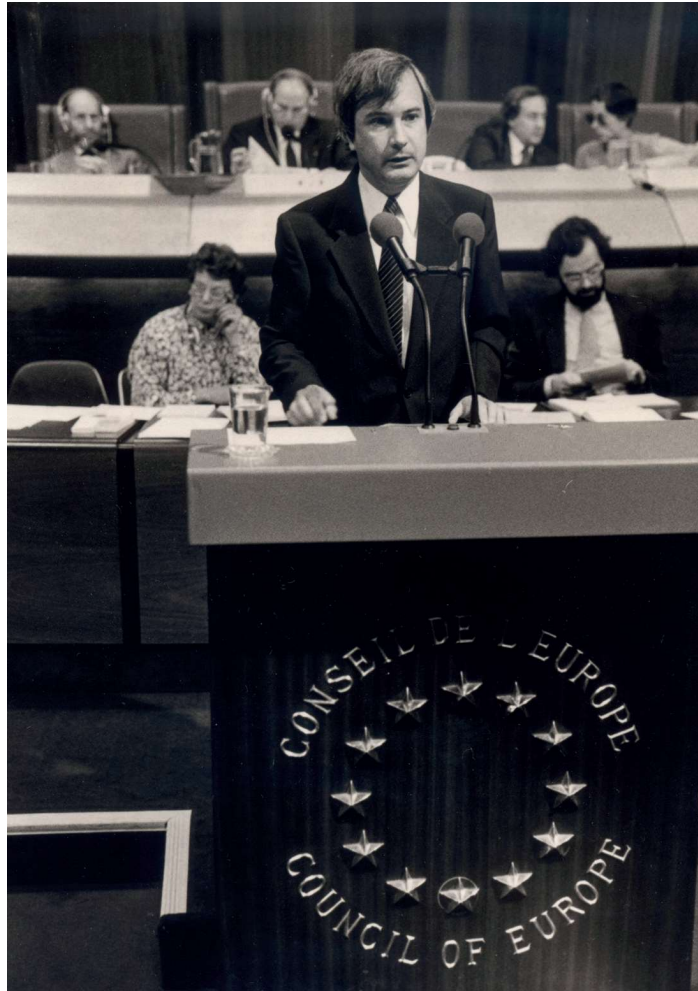
En este enfoque de la cuestión institucional coincidíamos con la Carta en la necesidad de la descentralización política y administrativa, y su consecuencia, la coordinación entre actores. La previsible multiplicación y complejidad de entes y niveles administrativos habría de requerir instrumentos para la interrelación y la coordinación.

En aquellos momentos desarrollábamos en la Dirección General la tarea de transferir a las Comunidades Autónomas las competencias del Estado en urbanismo y ordenación del territorio. El proceso de reorganización y consolidación del nuevo Estado hubiese sido, para las Comunidades Autónomas, la oportunidad para concebir y establecer marcos e instrumentos de coordinación de las decisiones entre los niveles políticos y administrativos con implicaciones en el territorio. Desde nuestra concepción de la política territorial observábamos con inquietud cómo, en general, las Comunidades Autónomas asumían y organizaban el ejercicio de las competencias recibidas reproduciendo miméticamente la vieja organización departamental del Estado centralizado, con indolente o inconsciente renuncia a la innovación.

La coincidencia con los puntos de vista españoles sobre la necesidad de descentralización, y sobre todo de coordinación de las decisiones con incidencia en el territorio, movió en Torremolinos a los países asistentes a adoptar este enfoque como motivo y tema de la siguiente Conferencia de Ministros. Para la organización y sede de la VII CEMAT se eligió Holanda, y se enunció como motivo y tema para ella la *“Evolución del sistema de adopción de decisiones en el planeamiento físico: tendencias a la descentralización”*, para cuya preparación el país anfitrión pidió la colaboración española.

La recepción de estas iniciativas por otros estados y por el Consejo de Europa contribuyó a la difusión internacional de nuestras aportaciones y nuestro enfoque de la cuestión territorial: intervinimos en la Asamblea Parlamentaria del Consejo para exponer y debatir lo actuado y decidido en la Conferencia de Torremolinos, fuimos llamados a integrarnos en sus grupos de trabajo, recibíamos en el Ministerio peticiones de colaboración con otros países en su planificación territorial... La oportunidad de colaborar con España en la investigación sobre la instrumentación de las decisiones en el territorio, y analizar conjuntamente la experiencia del proceso autonómico español, interesó especialmente a Francia, que el año siguiente, 1984, nos propuso la firma de un convenio intergubernamental de colaboración permanente en estas materias con la DATAR (*Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale*).

**Imágenes 3 y 4.** Intervención y debate del Director General de Acción Territorial y Urbanismo Damián Quero, en representación de España, en la Asamblea Plenaria del Consejo de Europa para exponer el desarrollo, la adopción de la Carta y las conclusiones de la Conferencia de Ministros de Torremolinos. Estrasburgo, octubre de 1983. **Fuente:** D. Quero



## UNA MIRADA CON PERSPECTIVA DE 40 AÑOS

Los estudios que se realizaron en la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo a propósito de la Conferencia, y el estímulo de las relaciones exteriores, impulsaron nuestra investigación sobre los modos de coordinación de las decisiones públicas en el territorio. En los meses inmediatamente siguientes a la Conferencia de Torremolinos formamos un grupo de trabajo en la Dirección General para estudiar y definir los modos de coordinación y concertación de decisiones en el Estado español. El grupo, que coordiné junto con el jurista Tomás Ramón Fernández, concluyó sus trabajos en diciembre de 1983, siete meses después de la aprobación de la Carta, con la elaboración de un anteproyecto de ley que titulamos *“Ley básica de coordinación y concertación de las actuaciones administrativas con incidencia directa en el territorio”*. Desconsiderado por la dirección del Ministerio, el proyecto de ley nunca se llevó a trámite parlamentario, ni se buscaron ni instituyeron otros mecanismos de coordinación entre administraciones públicas. Algo después, en julio de 1984, el Ministerio rechazó también el convenio que nos había propuesto Francia, que había yo preparado con la DATAR, entonces dirigida por Bernard Attali, para proseguir en colaboración los estudios sobre la instrumentación de decisiones. En el mismo mes de julio renuncié al cargo de director general.

Se ha publicado recientemente el libro póstumo de Luis Felipe Alonso Teixidor titulado *“Urbanismo a pesar de todo, pero, ¿qué fue de la arquitectura?”* (Madrid 2024) (3), donde analiza y reflexiona sobre la transformación del territorio europeo desde los años ochenta del siglo pasado. Luis Felipe Alonso fue redactor conmigo de la propuesta para el tema libre a debate en la Conferencia de Torremolinos. El libro que ahora se ha publicado es el resultado de su observación continuada desde los años ochenta de los procesos territoriales en Europa. Describe e interpreta las formas de crecimiento urbano y ocupación del territorio, y da cuenta del impacto de los enfoques políticos, económicos, sociales, técnicos y culturales en la transformación de los espacios geográficos.

Se hace evidente ahora que las llamadas de atención y recomendaciones sobre el “nuevo problema” urbano y regional en los primeros años ochenta, que procedían de ámbitos universitarios y profesionales, no han tenido acogida en las políticas urbanas y territoriales europeas durante los cuarenta años siguientes a la adopción de la Carta. Las formas de crecimiento fragmentado con que se ha reconfigurado el territorio europeo post-industrial han sido en estas décadas objeto de preocupación en ámbitos profesionales y disciplinares, pero no han merecido atención institucional en las políticas regionales de los estados.

En ese tiempo la desconcentración de las actividades suplantó a la concentración que había sido propia de las épocas anteriores de industrialización y urbanización. Las nuevas formas de crecimiento explosivo, de dispersión masiva y fragmentada, se han extendido sin control en Europa. La nueva “cuestión territorial” que había sido ignorada desde los primeros años ochenta del siglo pasado, es ahora el “problema territorial” europeo.

La inhibición institucional ante los procesos de transformación del territorio contrasta con la solidez de las investigaciones y advertencias que se han sucedido en este tiempo, y con la solvencia de sus autores. Si nos limitamos ahora a nuestro ámbito profesional me-

diterráneo, Francesco Indovina, Bernardo Secchi, Stefano Boeri, Alberto Ferlenga, Franco Mancuso, Philippe Panerai, el L.U.B. dirigido por Manuel de Solà Morales, Antonio Font, Eduardo Mangada, Luis Felipe Alonso, Xabier Eizaguirre... y tantos otros investigadores, docentes y profesionales bien conocidos, no habían dejado de advertir de la deriva del orden territorial. Con su cita quiero evidenciar aquí el contraste entre la solidez del pensamiento y su desconsideración política e institucional.

**Imagen 5.** Crecimiento fragmentado y formas de ocupación dispersa del territorio europeo desde 1984



Fuente: (Alonso Teixidor *op. cit.* 2024).

Como lo ha explicado Luis Felipe Alonso, el crecimiento económico y el avance tecnológico han favorecido las formas de crecimiento fragmentado y disperso en Europa. Pero este modo explosivo de invadir el territorio, ahora de difícil reconducción, está sobre todo asociado a la ausencia de dirección institucional de los procesos territoriales: a la renuncia al urbanismo y a la política territorial; en definitiva, a la disolución de lo público en la transformación del territorio.

## EPÍLOGO. MARSELLA-ATENAS, IDA Y VUELTA

Estaba yo en 1983, por mi cargo en el ministerio español, incorporado a las actividades territoriales y urbanísticas del Consejo de Europa, cuando, en una de las reuniones en Estrasburgo del grupo de trabajo de urbanismo, el representante de otro estado -cuyo nombre olvidé pronto- llegó con la propuesta de actualizar y redactar de nuevo la Carta de Atenas.

Quizá venía entusiasmado al apreciar la fama que adquieren estos documentos declarativos, o bien lo hacía con olvido de los autores, del momento fundacional del movimiento moderno, del pensamiento social y del movimiento artístico que habían sustentado en 1931 la redacción de la Carta a bordo del Patris II. Nadie desde entonces, que yo haya sabido, se ha embarcado en una nueva travesía entre Marsella y Atenas con ese propósito.

Como lo concibe la tradición hegeliana europea, los hombres hacen su propia historia, pero la hacen en circunstancias que les vienen dadas.

He traído aquí esta anécdota intrascendente sobre la Carta de Atenas para ilustrar la vinculación entre las circunstancias y la acción. La Carta de Atenas es hija de su tiempo, el periodo creativo de entreguerras impregnado por *De Stijl*, en el que nace la *Bauhaus* y se consolida y difunde el potencial de la modernidad con una nueva visión del mundo y un lenguaje renovado del espacio. Atendiendo la advertencia del *Dieciocho Brumario*, conviene recordar que los hechos heroicos, cuando se repiten lo hacen como farsa. La complejidad y diversidad del pensamiento actual sobre la arquitectura y las ciudades no hace deseable ni posible una síntesis declarativa y fundacional como fue la Carta de Atenas en sus circunstancias.

La Carta de Torremolinos nació sin embargo con muy limitada conciencia de sus circunstancias, y los resultados de su adopción por los estados europeos se muestran hoy escasamente provechosos o vanos, como deducimos de la desazón que transmiten quienes han observado las transformaciones del territorio en Europa después de cuarenta años. Una y otra Carta son momentos históricos ya cerrados que han dejado problemas ni siquiera enunciados. Pero ¿es en este tiempo posible una declaración institucional con fundamento analítico, que sea compartida en su interpretación del territorio y unitaria en el enfoque de la acción? y ¿es deseable?

Rememorando en esta efemérides de la Carta Europea de Ordenación del Territorio las circunstancias en que fue elaborada y adoptada, he querido ilustrar los modos en que se mezclan acción y circunstancias en estas iniciativas que se pretenden históricas. Solamente será posible aprender algo de todo ello si asumimos que los momentos históricos son aquéllos en los que, afortunadamente, se encuentran de manera casual el espíritu fundacional con lo circunstancial. Y ¿dónde están las circunstancias antes de haber sido descritas?

### Referencias documentales.

- (1) Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU) (1983): *Documentos sobre Política Territorial*. MOPU, Secretaría General Técnica, Servicio de Publicaciones MOPU.
- (2) QUERO CASTANYNS, D. et alii (1989): *El territorio de los ochenta. Concepto, problemas y propuestas*. Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo. MOPU, Secretaría General Técnica, Servicio de Publicaciones.
- (3) ALONSO TEIXIDOR, L.F (2024).: *Urbanismo a pesar de todo, pero, ¿qué fue de la arquitectura?* Fundación Arquitectura, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid (COAM)



Palacio de Congresos y Exposiciones de Torremolinos. 1970. Sede de la 6ª CEMAT  
Arquitectos Rafael de La Hoz Arderius y Gerardo Olivares James  
**Foto:** Archivo Rafael de La Hoz Arderius



## THE PATH TO THE FIRST CEMAT CONFERENCE IN BONN OF 1970

**Karl Peter Schön**  
Scientific Director (ret.)  
Bonn

---

**Abstract:** This article explores the path to the first European Conference of Ministers responsible for Regional Planning (CEMAT) which took place from September 9 to 11, 1970 in Bonn, Germany. It briefly sketches the development of regional policy and spatial planning as one element of reconstruction and reconciliation after World War II by investigating how far newly founded international organisations (like UN/UNECE, OEEC/OECD, CoE, ECSC/EEC) were concerned with and important for regional development in Europe. The article gives some examples for beginning European communication and cooperation of spatial planners at local and regional levels. In its main part the article tells the story how the Council of Europe (CoE) became the main platform for a European spatial planning debate in the 1960s, a process which eventually led to the first CEMAT conference in Bonn in 1970. The consensus reached in this conference, as recorded in the three resolutions adopted by the conference, will be summarised and the path from Bonn to Torremolinos and the “European regional/spatial planning charter (Torremolinos Charter”, 13 years later, briefly sketched.

**Key words:** Council of Europe, European Conference of Ministers responsible for Regional Planning (CEMAT), spatial planning, regional policy, European territory, European cooperation

---

### 1. Introduction

The first CEMAT Conference in Bonn which took place from September 9 to 11, 1970, started a long term cooperation between spatial planning ministers at a European scale. This conference was the first in a series of conferences which since then has been gathered regularly, about every three years and until recently<sup>1</sup>. It was not before 20 years later that a comparable cooperation started in the framework of the European Union. This EU cooperation eventually led to the adoption of the “European Spatial Development Perspective” (ESDP) in Potsdam in 1999, to the three “Territorial Agendas” (Leipzig 2007, Gödöllő 2011 and Berlin 2020), as well as to EU supported cooperation programmes in the field of administrations (INTERREG) and research (ESPON). In parallel to these EU processes, the CEMAT process still continued in the larger framework of the European Council with its (today) 46 member states<sup>2</sup>. And these two processes are still running up to today and influencing and supporting each other.

---

1. At present, the 17th session of the CEMAT which was held on 3 November 2017 in Bucharest (Romania), was the last CEMAT Conference.

2. Following the decision of the Committee of Ministers on 16 March 2022 the Russian Federation is no longer a member of the Council of Europe.

The first CEMAT Conference in Bonn 1970 was a first huge milestone in this process of European cooperation in the field of spatial planning. But, of course, international cooperation did not start from scratch, but rather had its own history of evolution. In the following pages, the building-up of new international organisations after World War II will be briefly sketched which, in some way or the other, had also regional development and coordination in their portfolio (cf. section 2); more in a bottom-up perspective, local, regional and national planning gradually (re-)emerged after WW II and planners began to communicate and coordinate with planners of neighbour countries, bi- and multi-lateral activities in the field of spatial planning emerged (cf. section 3); in particular, the Council of Europe (CoE) became a platform for exchange and discussion of planners beyond borders, and the history of the CoE and its activities in the field of spatial planning will be explored (cf. section 4); these activities eventually led to the first European Conference of Ministers responsible for Regional Planning (CEMAT) which took place from September 9 to 11, 1970 in Bonn, Germany; the three resolutions adopted by the Bonn CEMAT conference will be depicted in some detail (cf. section 5). Finally, a short overview is given on conferences and activities of CEMAT between 1970 and 1983 (cf. section 6), where at its 6th Session of the CEMAT in Torremolinos, Spain, 19-20 May 1983 the European regional/spatial planning charter (known as the Torremolinos Charter) was adopted.

## 2. New international organisations after WW II and their significance for European regional development

The immediate post World War II period was a time of coping with the physical, moral, political and societal wounds of the war and its damages. It was a period of reconstruction and reconciliation, an astonishingly quick start into re-building national economies, societies and infrastructure, building the fundamentals of a new Europe. The first years after World War II had their specific uncertainties and ambiguities; fundamental questions of the emerging European post war order were still open and waiting for conceptual answers (cf. Schön, 2022, 433-437). It was a time for building new international organisations and cooperations, but also the beginning of the cold war and the division of Europe.



Poster advertising the European Recovery Program (Marshall Plan).

Fuente: <https://www.transatlanticperspectives.org/entries/european-recovery-program/>

There was a broad international consensus that a disastrous war like World War II must be avoided in future and that institutionalised forms of peaceful cooperation were needed, on a world-wide level and at European scale in particular.

Driven by the five great powers of that time – USA, USSR, China, Great Britain and France – the founding of a new international peace organisation, the United Nations (UN), were promoted and prepared.

Also driven by international forces, notably the United States and its European Recovery Programme (ERP), better known as the Marshall Plan, the Organisation for European Economic Co-operation (OEEC) was founded, on 16 April 1948, with its main purpose to implement the Marshall Plan in Europe and its countries and regions.

In Europe, distinguished pro-Europeans like Winston Churchill, Alcide De Gasperi and Paul-Henri Spaak formed a broad “European Movement” which gathered 800 delegates from around Europe and also Canada and the United States in The Hague for the Congress of Europe that eventually led to the creation of the Council of Europe (CoE) on 5 May 1949.

One year later, on 9 May 1950, French foreign minister Robert Schuman, inspired by Jean Monnet, the first General Commissioner of the French General Planning Commission (Commissariat général du Plan), proposed the creation of a European Coal and Steel Community (ECSC), whose members would pool coal and steel production. ECSC was to become the first supranational organisation in Europe and is commonly seen as the predecessor of today’s European Union.

All of these four organisations – United Nations (UN), Organisation for European Economic Co-operation (OEEC), Council of Europe (CoE), European Coal and Steel Community (ECSC) – involved aspects of economic recovery policies, of regional economic development, although all of them were still far away from institutionalising regional, urban and spatial planning at international, European level. Such planning cooperation at a European level only started with the first CEMAT Conference in the framework of the CoE in 1970.

To explore this in some more detail, the history of these four organisations and their importance for regional development in Europe will be briefly sketched in the following.

### **United Nations (UN) / United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)**

In the last days of the Second World War, between 25 April and 26 June 1945, delegates of fifty nations met in San Francisco at the United Nations Conference on International Organization, widely known as the San Francisco Conference. On 25 June 1945 the Conference agreed upon the Charter of the United Nations and the Statute of the new International Court of Justice, seated in The Hague. The Charter came into force on 24 October 1945 after the Governments of China, France, Great Britain, the Soviet Union and the United States and a majority of the other signatory states had ratified it.

The UN Charter established the Economic and Social Council (ECOSOC), dealing with economic, social and environmental questions, as one of the six main organs of the United Nations. Under the roof of ECOSOC five regional commissions were established, among the first of them was the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) having been set up on 28 March 1947.

According to article 1(a) of its terms of reference, prime objective of the UNECE is to “initiate and participate in measures for facilitating concerted action for the economic reconstruc-

tion of Europe, for raising the level of European economic activity, and for maintaining and strengthening the economic relations of the European countries, both among themselves and with other countries of the world” (UNECE 2024).

“The Iron Curtain which separated East and West shortly after ECE’s establishment forced it to deal only with questions that were of common interest to East and West, despite their different economic systems and their political and ideological confrontation. For more than 40 years, ECE was the only instrument of economic dialogue and cooperation between these two radically different systems” (UNECE 2024).

Already in 1947 the UNECE established a Committee on housing questions. Immediately after the Second World War, its activities largely concentrated on the reconstruction of Europe. It then broadened its area of work, covering other aspects of housing that contribute to the formulation of housing policies in many of its member States. After 1960, urban planning and land use were incorporated into its work. For the past 70 years, the UNECE Committee on Urban Development, Housing and Land Management is the only intergovernmental body addressing the housing and urban development challenges of the UNECE region focusing on a comprehensive review of housing-related trends and policies.

In 1976, from 31 May to 11 June 1976, the first United Nations Conference on Human Settlements – HABITAT I – took place in Vancouver, Canada and focused on the impact of urbanisation and the need for sustainable urban development. 20 years after HABITAT II, held in Istanbul in 1996, HABITAT III gathered about 30.000 attendents from virtually all countries of the world in Quito, Ecuador and adopted the New Urban Agenda which represents a shared vision for a sustainable and well-planned future urbanisation.

### **Organisation for European Economic Co-operation (OEEC) / (OECD)**

In his famous speech at Harvard University on 5 June 1947 US foreign minister George Marshall proposed a post-war European Aid Program which later became the European Recovery Programme (ERP), better known as the Marshall Plan.

“The truth of the matter is that Europe’s requirements for the next three or four years of foreign food and other essential products – principally from America – are so much greater than her present ability to pay that she must have substantial additional help” (Marshall 1947).

“The initiative, I think, must come from Europe. The role of this country (the USA – PS) should consist of friendly aid in the drafting of a European program and of later support of such a program so far as it may be practical for us to do so. The program should be a joint one, agreed to by a number, if not all European nations” (Marshall 1947).

The Marshall Plan was the initial cause for the foundation of the Organisation for European Economic Co-operation (OEEC). The OEEC was created on 16 April 1948 with its main purpose to help implementing the Marshall Plan in Europe and to support cooperation and free trade among the European countries.

The OEEC included 18 countries: Austria, Belgium, Denmark, France, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Norway, Portugal, Sweden, Switzerland, Turkey, United Kingdom, and Western Germany (originally represented by both the combined American and British occupation zones (The Bizone) and the French occupation zone).

After the end of the Marshall Plan the OEEC continued to exist and was later transformed into the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) which was established at the organisation's headquarters, the Chateau de la Muette in Paris on 14 December 1960 and entered into force on 30 September 1961. In addition to the European OEEC countries, also the United States and Canada became members of the newly created OECD.

### **Council of Europe (CoE)**

Winston Churchill formulated his conclusions drawn from the lessons of history in his famous 'Speech to the academic youth' held at the University of Zurich in 1946: "There is a remedy which ... would in a few years make all Europe ... free and ... happy. It is to re-create the European family, or as much of it as we can, and to provide it with a structure under which it can dwell in peace, in safety and in freedom. We must build a kind of United States of Europe."

The first major achievement of the European Movement was the creation of the Council of Europe in May 1949. The European Movement was also responsible for the creation of the "Collège d'Europe" in Bruges and the European Centre of Culture in Geneva.

The Council of Europe was founded at May 5th, 1949. The ten founding members of the Council of Europe were Belgium, Denmark, France, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Norway, Sweden and the United Kingdom. They were soon followed by Greece and Turkey (1949), Iceland and West Germany (1950), Austria (1956), Cyprus (1961), Switzerland (1963) and Malta (1965). Portugal (1976) and Spain (1977) joined the Council of Europe soon after their transition to democracy in the 1970s. We will come back to the Council of Europe and its activities in the field of spatial planning in section 4.

### **European Coal and Steel Community (ECSC), European Economic Community (EEC)**

On 9 May 1950, the French foreign minister Robert Schuman, inspired by Jean Monnet, the first General Commissioner of the French General Planning Commission (Commissariat général du Plan), proposed the creation of a European Coal and Steel Community (ECSC), whose members would pool coal and steel production. The Treaty Establishing the European Coal and Steel Community (ECSC) was finally agreed in Paris on 18 April 1951 among the six founding members Germany, Belgium, France, Italy, Luxembourg, and the Netherlands. The Treaty was explicitly open for other European countries to join the Community. The legal construction of the ECSC was based on a transfer of national sovereignty to a supranational body; thus, the ECSC became the first supranational European community.

The ESCS did not refer to specific regions or to regional / spatial planning, but it had its focus on coal and steel production, and thus a special importance for coal and steel producing regions; and it already included rules for free movement of coal and steel workers, mutual acknowledgment of skills etc. among its member states.

Six years later, on 25 March 1957 the Treaty Establishing the European Economic Community (EEC) and The Treaty Establishing the European Atomic Energy Community (EAEC or Euratom) added to the ECSC and widened the scope of the – now three – communities to more general objectives of economic integration and a broader view on energy production, but also included fields like agriculture, transport and social and work-related questions.

With the Treaty of Rome of 1957 the European Communities took a further step to gain relevance for regional development in Europe. But the Treaty was a treaty between member states, and regional development policies, not to mention spatial planning, remained in the competences of member states. Yet there was an expression of will that the six parties desire “to reduce the differences existing between the various regions and the backwardness of the less favoured regions” (preamble) and define as a basic objective of the Community to “promote a harmonious development of economic activities and a continuous and balanced expansion” (EEC article 2). This is not just a lip service, but in order to implement these objectives the treaty foresees the establishment of a European Investment Bank (1958) with seat in Luxembourg, of a European Social Fund (1960) to support EU labour and social politics, and of a European Agrarian Fund (1962).

Since the 1960s the Commission of the EEC as well as the member states showed growing interest and concern about regional economic development and regional policy in Europe. In 1961 the Commission held a Conference on Regional Economies. On 11 May 1965 it submitted a first regional policy memorandum to the Council. And the First Medium-term Economic Policy Programme, issued in 1966, contained a chapter on regional policy.

Meanwhile, the integration of the three communities went on, and in 1965 the Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities (“Merger Treaty”) (effective 01 July 1967) merged executive institutions and strengthened the role of the – now unified – Commission of the European Communities. In 1968, the Directorate-General for Regional Policy of the European Commission (DG Regio) was created. A year later the Commission published the document “A Regional policy for the Community” which contained a “Memorandum on regional policy in the community”, a “Proposal for a council decision on the organization of community instruments for regional development” and an “Overview on regional policy in the member countries” as well as an “Analysis of regional development in the community”. It took another five years until (after Denmark, Ireland and the United Kingdom had joined the EC in 1973) the European Regional Development Fund (ERDF) was eventually established in 1975. But only after another round of enlargement (Greece 1981; Portugal and Spain 1986) which widened internal economic disparities to new dimensions, and at the same time deepened integration (Single European Act 1986), the time was ripe for a first meeting of European Spatial Planning Ministers (in Nantes 1989) and the decision to more actively work together and to develop a joint spatial vision for the EU territory, which eventually led to the presentaion of the European

Spatial Development Perspective (ESDP) in 1999, almost 30 years after the first CEMAT Conference in Bonn in 1970.

### **3. Multi-lateral cooperation in spatial planning after World War II**

In the years after the end of World War II, in most European countries “planning” was concentrated on the urgent tasks of reconstruction of houses and infrastructure and on the immediate actors on local level. Spatial planning at national level only emerged around the year 1960 (see chapter I “Spatial planning in selected European countries” in Briesen and Strubelt, 2022).

“In the first 15 years after 1945, spatial planning played no significant role in West Germany. The remarkable achievements in West German reconstruction were largely made without planning that went beyond the framework of the municipal urban planning” (Briesen, 2022: 271).

However, cooperation between planners of municipalities and regions across national borders started early, and already soon after the end of World War II several organisations of bi- and multilateral cooperation established political and economic cooperation. Such organisations dealt with manifold themes of multilateral interest, most of them included exchange about local, regional and national development issues. Often these cooperations could be based on a longer history of friendly neighbourhood relations. Two early and well-known of such organisations are the Benelux association and the Nordic Council.

The intergouvernemental cooperation between Belgium, Netherlands and Luxembourg started already during World War II, led to trade agreements and a customs union (1948) and eventually to an economic union (Union Economique BeNeLux; 1958), a kind of forerunner and model for European integration at a larger scale.

In 1952 the eight Nordic parliaments of Denmark, Finland, Iceland, Norway, Sweden, the Faroe Islands, Greenland and Åland formed an inter-parliamentary Council which established an organised forum of multilateral exchange and cooperation between the parliaments and also (since 1971, through the “Nordic Council of Ministers”) between the governments of all nordic countries.

The Nordic Council as well as the BeNeLux Economic Union, as part of their cooperation, dealt also with urban and territorial themes. But since the mid-1950s also a first explicit planners’ network developed in North-West Europe. Planners from planning agencies at national or subnational of the three BeNeLux countries together with their French, German and British counterparts formed a Conference for Spatial Planning in North-Western Europe (CRONWE), formally founded through the adoption of a common constitution in Liège (1959). Five of the six founding countries of the EEC (with the exception of Italy) were thus participating in this grouping that developed visions for the spatial development of this part of Europe. CRONWE was probably the first attempt that planners from five different countries and respective planning backgrounds tried to find a common language including visualisations and cartographies in order to develop a joint spatial vision for a multinational territory.

The 1950s also witnessed a rapid development of cross-border cooperation in Europe. Local authorities of European border areas formed regional associations on either side of the borders and oftenly those regional associations joined together to form a cross-border umbrella association. EUREGIO (DE/NL) was the first official cross-border association after WW II, established 1958 by 129 German and Dutch municipalities at the Dutch-German border, in the area of Enschede (NL) and Gronau (D). At national level, the German-Dutch spatial planning commission (Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission) was founded in 1967 to promote cooperation in the border area and support coordination of spatial planning measures and mutual exchange of information. Since the foundation of EUREGIO 1958, many more of such cross-border associations have been established, and in 1971 the then active ten cross-border associations founded the Association of European Border Regions (AEBR) as an umbrella organisation.

So we see that a lot of activities in the broader field of regional development and spatial planning existed in the 1960s (see in more detail: Schön, 2022). The CEMAT Conference in 1970 and its preparation was thus embedded in many activities of a manifold of actors in this field.

#### **4. The CoE and its activities in the field of spatial planning in the 1960s**

Before spatial planning became an EU policy in the 1990s, in particular the Council of Europe (CoE) turned towards this topic providing a platform for discussion and trying to foster and facilitate transborder and transnational cooperation in Europe.

The Council of Europe was founded by 10 European countries in 1949 based on the results of a “Congress of Europe” which took place in 1948 in The Hague, Netherlands. (cf. Dühr, Colomb and Nadin, 2010: 142). One of the central roles of the Council of Europe is the promotion and safeguarding of human rights, one of its first big achievements the adoption of the European Convention on Human Rights on 4 November 1950 (which entered into force in 1953) and the establishment of the European Court of Human Rights set up in Strassbourg in 1959.

In this context the CoE very soon also focussed on political rights such as the freedom of expression, the right to (local) self-determination, the right to free movement, the need to solve housing problems etc. In other words: the view of local and regional associations and self-government was a topic for the CoE from the beginning, and since 1953 local authorities, later also regional authorities, had an institutionalised forum within the Council of Europe. It started as a “Special Committee on Municipal and Regional Affairs” of the then Consultative Assembly, soon became the “Conference of Local Authorities of Europe” (first meeting in Strasbourg on 12 January 1957) bringing together 124 local elected representatives from 13 of the then 15 Council of Europe member states, changed its name to “Conference of Local and Regional Authorities of Europe” (1975), became (in 1983) the “Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe” (CLRAE) and was finally, in 1994, established as the “Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe”.





Speech by W. Churchill during the constituent assembly of the Council of Europe. May 9, 1948

Fuente: <https://www.nationaalarchief.nl/onderzoeken/fotocollectie/a8b68af4-d0b4-102d-bcf8-003048976d84>

In the beginnings, from 1953 on, the “Special Committee” was concerned with the effects of European integration on local authorities, dealt with issues of housing and urban renewal, and encouraged cooperation and twinning projects between towns and cities in Europe. Already in the early 1960s the Consultative Assembly of the Council of Europe and the Conference of Local Authorities of Europe also raised concerns about the uneven regional development in Europe.

and local authorities the Parliamentary Assembly stated that “the harmonious geographical development [...] is impossible in the absence of a regional development policy” and therefore “declares European regional planning to be one of the essential political tasks facing the European institutions at the present time”<sup>3</sup>. Balanced development of the whole, the general objective of European regional planning, pre-supposes an examination of the problems and working out of solutions at European and regional levels as well as at national level, a policy of urban and industrial decongestion, a policy of aid for less-developed regions, a policy of assistance for rural areas, and a policy of assistance for frontier regions. “These policies [can be] put into operation only if the natural representatives of the regional or local communities concerned, the local authorities, are closely associated in the task”.

In its Resolution 210 (1961) European regional policy

The Parliamentary Assembly also addressed the European Coal and Steel Community to acknowledge the “importance of the local effects of the activities of the Communities of the Six for the authorities in certain regions and municipalities in their member countries” – also with reference to earlier Recommendations 76 (1955) and 141 (1957) on the local effects of the activities of the European Coal and Steel Community – and “recalls its earlier recommendations on the need for consultation by Local Authorities in all spheres where the policy of the European institutions directly affects local life and involves the responsibility and the functions of regional or communal authorities” (Recommendation 351 (1963)).

As neither ECSC nor EEC have an institutionalised representation of local and regional authorities in their decision process at that time, the Parliamentary Assembly, in its Opinion 43

3. Most resolutions, recommendations and other documents of the Parliamentary Assembly are available on the website of the archives of the Council of Europe: <https://search.coe.int/archives>

(1964) Activities and status of the European Conference of Local Authorities “recalls that, by virtue of the Conference, the Council of Europe is the only European organisation which enables local and regional authorities to share in the construction of Europe and offers member States opportunities for co-operation and harmonisation at regional and local level”.

In 1964 the Parliamentary Assembly repeats its view that “regional planning [...] is a central and determining factor in the organisation of both physical environment and human activities”; the Assembly is “deeply convinced of the need for a European policy in this field”. It resolves “to make a thorough study of the application of a European regional planning policy” and “to examine [...] opportunities for European co-operation in the field of regional planning” (Resolution 289 (1964)).

A Joint Working Party was set up to study methods of European cooperation and the criteria for a European regional planning-policy, and “a fact-finding tour” was started to interview persons responsible for regional development in several member countries and regions to explore the possibilities of Council of Europe action.

On 16 October 1964, in the Etats Généraux of the European Municipalities, Paul Lücke, Minister of the Ministry for Housing, Urban Development and Regional Planning of the Federal Republic of Germany, proposed a European Conference of Ministers responsible for regional planning.

In September 1965 the Parliamentary Assembly adopted a resolution which focusses on three groups of problems representing the Assembly’s central activities at that time: regional planning, youth and science policy. It underlines that “the two main lines along which our action must proceed [...] are: the life-long education of man [...] and regional planning whose object should be to provide man with a graceful and healthful environment calculated to promote his physical and moral well-being, by means of the improvement of his surroundings both in the town and in the country, while at the same time safeguarding and making the best possible use of his cultural heritage and the resources of nature” (Parliamentary Assembly, Resolution 302 (1965)).

In a report to the Cultural and Scientific Committee in June 1966 rapporteur Mrs. Agnès Maxsein stated that: “The most important [of a number of ideas] is a proposal made by Mr. Lücke, the Federal German Minister of the Interior, to set up a European Conference of Ministers responsible for Regional Planning, which would meet under the auspices of the Council of Europe”. And “with a view to compiling a report, entitled “Regional Planning, a European Problem”, to be submitted to the Consultative Assembly, the Working Party also inquired into the work being done by other Council of Europe bodies [...] in the sphere of regional planning.” (CoE 1966).

In September 1966 a preliminary report (Document 2111 revised) was submitted to the Assembly which gave an account of the investigations carried out by the working party. In this Assembly Debate the Assembly adopted a proposal for “the creation of a European Conference of Ministers responsible for town and country planning, secretarial services for which could be provided by the Council of Europe” (Recommendation 472 (1966)).

After three years of research and investigation, prepared by the Joint Working Party on Regional Planning, in May 1968 the report “Regional planning – A European problem” (cf. CoE 1968) was eventually presented to the Parliamentary Assembly by its rapporteur Gerhard Flämig. On about 100 pages (plus appendices), in four parts, the report gives a broad overview on the subject and challenges, the state and future of regional planning at a European scale. As this report is the basis for the preparation of the first CEMAT Conference in Bonn in 1970, its content and argumentation shall be summarised here in some detail.

- Part I discusses the basic terms “region” and “regional planning” and presents a view on present and future challenges of regional development, coined by “zeitgeist” (spirit of the time) of the 1960s: As a common feature – “by whatever name it is described (English: Physical planning, town and country planning, regional planning, German: Raumplanung, Raumordnung, Landesplanung, Italian: Sistemazione dell territorio, French: Aménagement du territoire)” – “regional planning is closely linked to the search for the common good and its object is the co-ordination of all measures capable of affecting, directly or indirectly, the use and general arrangement of the country’s living space” (p. 9). It has to cope with the problems of cities and industrial regions caused by “population explosion” and “rapid urbanisation” (p. 11), the “crisis in rural areas” and the “search for a new relationship between town and country” (p. 14), the transformation of the industrial society into a “leisure society” and a “fulfilment society” (p. 15), the increase of speed in transportation and the reduction of distances, with “monorails” being “capable of travelling at 350 kms an hour” and the possibility “to cross the Atlantic in three hours by use of supersonic aircraft” (p. 16) — all of which regional planning has to take into account in order to shape the society of tomorrow.

- Part II contains a comparative study of the national planning systems and the organisation of planning at local, regional and national level of the Council’s member states. As a result countries are grouped into four categories (pp. 44-49) based on their diverse local-regional-national relations and other attributes like the significance of physical, economic and other dimensions in planning. A second chapter explores the principles, objectives and contents of national regional planning policies based on selected examples.

- Part III collects permanent, present and possible future arguments for a European policy for regional planning. These arise “from the dimensions of the small continental peninsula that constitutes Europe, its physical articulation in relation to its political division” (p. 57). And as a more present cause, “obviously the evolution of Europe towards a certain unity, or at least a certain solidarity, both economic and political, considerably strengthens the need for a common policy of regional planning” (p. 58). In future, in particular growing mobility and integration will further strengthen the need for European coordination. To coordinate all the different actors within their respective national planning systems is the first and basic aim of a European regional planning policy (cf. p. 61). This comprises a broad range of aspects of regional planning, among them: Urbanisation, Rural planning, Ecological policies, Leisure zones and natural parks, Power and traffic infrastructures, Conservation of historical sites, buildings and groups of buildings, Cooperation in frontier regions, and information, education and exchanges of documentation in respect of regional planning (cf. pp. 61-70).

- Part IV gives a thorough overview over already existing bilateral planning cooperation of governmental and non-governmental organisations in frontier regions and cooperation of international organisations in planning and regional development related matters (cf. also sections 2 and 3 of this article). The conclusion is “that the regular meetings held between specialists or political personalities of good will at non-governmental level are very valuable”, but: “One cannot help noting the lack of cohesion in all the activities we have just listed” (p. 88). The report thus notes a “dispersal of effort and duplication of work” and “enormous gaps [...] as regards terminology, the comparison of statistics, the standardisation of cartographic techniques etc.” (p. 88) which can only be overcome by concerted activities of the Council of Europe. On the other hand, the European Economic Community and its Commission are not in the position to tackle these subjects because “the powers conferred by the Treaty of Rome are limited to regional policy” and do not include “the establishment of a European regional planning policy”; and furthermore some countries, which do have a crucial role in a European planning approach, such as Switzerland, are not members of the EEC (p. 88). Therefore the report suggests that “the Assembly is submitting to the governments of the European states the proposals contained in the following two recommendations” (p. 88) (which after their adoption became known as Recommendations 525 and 526 of the Parliamentary Assembly).

In the Assembly debate on 10 May 1968 the Parliamentary Assembly discussed the Flämig report and adopted the two recommendations (Recommendations 525 and 526) to the Committee of Ministers. While “the second recommendation [rec. 526 – P.S.] was designed above all to make adequate provision in the Council of Europe’s intergovernmental work program for regional planning activities” (Déjeant-Pons 2003: 402), the first one (rec. 525) essentially proposed the “Convening of a European Conference of Ministers responsible for regional planning” (so the title of rec. 525).

In particular, recommendation 525 reiterates the view of the Parliamentary Assembly “that the problem of finding the rational location for all the various activities of economic, social and cultural life can be solved only in the context of a regional planning policy” and that “it is not possible to solve all regional planning problems in the national framework alone”; it furthermore acknowledges that “first steps towards European co-operation in this field have been taken at various levels: through bilateral contacts between several states, as may be seen from the constitution of a permanent Netherlands-German Committee for Regional Planning, a Benelux Regional Planning Committee and various committees under the Nordic Council; through contacts established in frontier regions between local and regional groupings [...]; by various technical committees of international organisations”. However, “although very useful, [they] have not yet enabled all common problems to be solved” because they are “too scattered [...], so that large gaps still have to be filled and there is risk of duplication”.

In recommendation 525, member states are invited to “(a) carry out studies and take suitable measures with a view to adapting or creating administrative machinery for the implementation of a coherent physical planning policy at the national, regional and local levels; (b) base their regional planning policy on [a number of] general principles”, among them: “to seek a just balance among the regions at national and European level”, “to ensure that

priority be given to the development of regions where the standard of living is appreciably lower”, “to improve the development of rural areas and maintain a reasonable population density”, and “to restore healthier living conditions to heavily urbanised areas, by reviving ancient town centres, by creating green areas and by promoting the establishment of a network of urban centres”, and finally to support regional planning on the European scale and cooperation in frontier regions.

But most importantly, the Parliamentary Assembly recommends that the Committee of Ministers convene, within the Council of Europe framework, a European conference of ministers responsible for regional planning and suggest some particular points that should be dealt with in this first European CEMAT conference.

“The recommendations were followed up swiftly and forcefully: the Committee of Ministers of the Council of Europe agreed to the idea of the conference of Ministers in 1968 and the Government of the Federal Republic of Germany submitted a formal invitation to host the first conference in Bonn in 1970” (Déjeant-Pons 2003: 403).

## **5. The first CEMAT conference in Bonn 1970 and its outcomes**

In 1970 the Council of Europe established its European Conference of Ministers responsible for Regional/Spatial Planning (Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT)). The CEMAT met for the first time from September 9 to 11, 1970 in Bonn, Germany. Since then CEMAT ministers met every three years and discussed topics of spatial planning in the greater Europe.

Being the first Conference of CEMAT, the Bonn Conference discussed basic topics of regional and spatial planning at national scale, and laid the foundations for future cooperation and exchange of national experiences.

As a result of the CEMAT 1970 the ministers and representatives of the governments of 19 states – 16 CoE member states<sup>4</sup>: Austria, Belgium, Cyprus, Denmark, France, Federal Republic of Germany, Ireland, Italy, Luxembourg, Malta, Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland, Turkey, United Kingdom plus, as observers, Finland, Spain and Yugoslavia – agreed on three resolutions:

- Resolution N° 1 on the foundations of a European regional planning policy
- Resolution N° 2 on the factors to be taken into account in promoting balanced regional development in Europe
- Resolution N° 3 on the foundations for European cooperation in the field of regional planning.

These three resolutions laid the fundament for a long term cooperation between spatial planning ministers at a European scale. Because of its importance for the future European

---

4. Greece and Iceland were CoE member states but did not participate in the Bonn CEMAT Conference.

cooperation in the field of spatial and regional planning, the three resolutions will be extensively cited in the following (cf. CEMAT 2010: 54-60).

### **Resolution N° 1**

The discussion between the participants brought out “the common aims as well as the differences” and “clearly indicated the need for a long-term conception of regional planning in Europe” (paragraph 2).

Two subjects, which are essentially “complementary aspects of the same fundamental problem”, were in the center of this exchange:

“urbanisation and the formation of zones of high concentration in the central part of Europe; and the development of the predominantly rural regions, in particular those situated in the outlying areas of Europe.” (paragraph 3)

The ministers saw “the need for a common European regional planning policy capable of ensuring a more balanced development of all parts of the continent.” (paragraph 4)

The conference stated that there is an ongoing “historical imbalance between the industrial and urban centre of gravity in north-west Europe and the structurally weak and economically backward outlying regions of the continent” (paragraph 6) and that “European integration, the liberalisation of trade and manpower movements and tendency towards concentration of industry may, if unaccompanied by a common conception of regional planning and development policies, aggravate geographical differences still further” (paragraph 7).

This trend towards concentration would eventually lead to costs and losses for areas with concentration of activity as well as for peripheral regions, and also for the whole of Europe, “because of the social cost of constant subsidies to peripheral regions, and even the outright loss of factors of production which may occur through emigration to countries outside Europe”. On the other hand, the benefits of a better balance between its more highly developed central regions and the other regions are numerous: “it would contribute to strengthening Europe’s economic and social structures, to widening its productive base and to expanding its trade; [and to] simplifying problems arising out of the high urban and industrial concentration of certain regions.” (paragraph 7).

In this context, the conference endorses the activities of “international institutions” towards a more harmonious development of Europe, referring in particular to the Treaty of Rome: “The Preamble to the Treaty of Rome, for example, emphasises the member states’ intention to strengthen the unity of their economies and to ensure their harmonious development by reducing the differences existing between the various regions and by mitigating the backwardness of the less favoured” (paragraph 8).

### **Resolution N° 2**

Resolution N° 2 considers the factors to be taken into account in promoting balanced regional development in Europe. These factors are grouped under seven headings:

### **The quality of the environment (paragraph 11-20)**

The conference expresses its view that “economic development and preservation of the environment are two complementary aspects of a single aspiration” (paragraph 11) and that “regional planning can make an important contribution to the creation or preservation of a proper environment” (paragraph 13). Recreational areas and open spaces should be safeguarded and “uncontrolled urbanisation or a dispersal of individual facilities such as secondary dwellings” be prohibited (paragraph 15). “Special importance should be attached to improving the quality of the environment in urban and suburban areas. The provision of open spaces and green belts remains one of the essential means of action” (paragraph 16). “Pollution in all its forms is today attaining such distressing proportions that it is becoming a serious social danger and is hampering technical and economic development” (paragraph 20).

### **Urbanisation and the balance between town and country (paragraph 21-24)**

The conference concedes that “there are grounds for thinking that the trend towards urbanisation will continue in Europe [...] unless governed by a rational plan” (paragraph 21). However, “disorderly concentrations [...] must be avoided”; the aim must be “reducing the prosperity differentials between regions, encouraging decentralisation of the population and protecting the quality of the environment” (paragraph 22). “Governments should promote a series of effective land-policy measures” (paragraph 24).

### **Problems of rural areas (paragraph 25-27)**

“In rural regions [...] new employment opportunities and standards of living comparable to those of city dwellers” should be developed by “stimulating the growth of well-situated regional centres”; “establishing new concerns carefully selected and sited”; “improving the standard and quality of services provided for the population”; “and by developing tourism” (paragraph 26). Furthermore, “transport systems should be developed [...] to offer [...] easy access to the service facilities of the centres” and to “secure an adequate population basis for public and private service facilities” (paragraph 27).

### **Special problems of particular regions (paragraph 28-33)**

The conference addresses five particular types of regions with special problems. In frontier regions planning policies and measures should be harmonised, local actors be involved, and regional plans set up. Specific topics are “pollution whose effects extend beyond the frontier, [...] air and road infrastructures, hospital and health facilities, and urban structures” (paragraph 28). “In mountain regions [...], the development of tourist centres should harness local initiative and make use of the manpower available on the spot” (paragraph 29). “In remote rural areas where at present no prospect of economic development can be foreseen, governments should be aware of the need for the conservation of nature” (paragraph 30). “In industrial redevelopment areas, new industries and services must be attracted [...] while at the same time avoiding further excessive concentration and restoring an acceptable environment” (paragraph 31). Finally, there is reference to the problems of the peripheral regions within national states which are discussed in the next section.

### **Problems of European peripheral regions (paragraph 34-38)**

“The conference feels that special attention must be given to a number of outlying areas whose development suffers from their geographical remoteness” (paragraph 34). Particularly men-

tioned are “certain areas situated around the Mediterranean basin [...], on the Atlantic shore, in the Nordic countries, and in areas along the border of eastern Europe” (paragraph 35). A number of specific government’s action are listed in paragraph 36, from financial incentives for enterprises, modern infrastructures, education and vocational training to the establishment of scientific and research centres. Specific reference is made to the Brest Symposium of peripheral regions and municipalities of Europe (May 1970) stressing “that one of the best ways of accelerating economic development in these areas is the use of the latest technological discoveries; new techniques must be applied particularly in the field of transport and communications” (paragraph 37).

### **The transport and communications network (paragraph 39-41)**

“A really fast and well-balanced transport and communications network is one of the essential conditions for the harmonious development of Europe, its human institutions and its trade” (paragraph 39). When planning “national communications networks, governments should take into account the future requirements of Europe” (paragraph 40). And “in urban areas special attention should be paid to the advantages of public transport so as to limit the use of private vehicles” (paragraph 41).

### **The participation of the public through local and regional authorities**

With reference to the European Conference of Local Authorities effective regional structures are demanded and regions and their population should “play a part in the preparation and implementation of regional programmes” (paragraph 42).

### **Resolution N° 3**

Resolution N° 3 is on the foundations for European cooperation in the field of regional planning. The ministers express their common wish “to build common foundations for a European regional planning policy” in order to ensure “a more balanced use of the European territory and a harmonious development of its various regions”; to achieve this goal they have “agreed here and now to co-operate in the following fields” (paragraph 43):

- a. institutionalise a standing exchange of information between the participating countries in the field of regional planning;
- b. establishing regular cooperation between public research institutes concerned with regional planning and cooperation in the field of long-range forecasting;
- c. coordination in time and space of plans and measures relating to regional planning in frontier areas;
- d. meetings and discussions between officials and research workers in the field of regional planning, in order to harmonise and improve their training and to familiarise them with the policies and techniques in use in other European countries;
- e. harmonisation of terminology, statistics and cartographical methods (paragraph 43).

“The ministers resolve to communicate the present resolution to the Committee of Ministers of the Council of Europe, [...] to the Consultative Assembly and the European Conference of Local Authorities” (paragraph 44).

“The ministers resolve to meet again within a reasonable period [and they accept] France’s invitation to hold this meeting on its territory” (paragraph 45).



As immediate next steps the Committee of Senior Officials is instructed “to prepare forthwith the implementation of this resolution, giving priority to points (c) and (e) above” (paragraph 46), in particular:

- i. to draw up a list of regional planning problems to be dealt with at European level;
- ii. to specify which of these problems are directly of interest to a conference;
- iii. to study with the Council of Europe Committee on Cooperation in Municipal and Regional Matters the specific role of local authorities in regional planning policy;
- iv. to propose an agenda and a date for a future conference in order to allow the participating states time to choose and prepare their contribution” (paragraph 47).

### **The Parliamentary Assembly on the first CEMAT results**

In its debate on 22 January 1971 (cf. Resolution 470 “European Conference of Ministers responsible for Regional Planning (Bonn, 9-11 September 1970)”) the Parliamentary Assembly discussed the results of the first CEMAT conference and summarizes that it

- Takes note “with the keenest satisfaction” of the final resolution of the first European Conference of Ministers responsible for Regional Planning (Bonn, 9-11 September 1970);
- Welcomes the practical decisions taken by the Ministers with a view to laying the foundations for a “common European regional planning policy capable of ensuring a more balanced development of all parts of the continent”;
- Is especially gratified by the Ministers’ decision to hold a second conference in two years time;
- Welcomes the intention to establish between the participating countries a standing exchange of information on their regional planning programmes and feels that the Ministers should make a particular effort in the direction of: coordination in time and space of regional planning in frontier areas; comparison of forecasts worked out in the various countries.

## **6. Conferences and activities of CEMAT between 1970 and 1983**

Between the first CEMAT in Bonn and the sixth CEMAT in Torremolinos, Spain, 19-20 May 1983, there were four more sessions of CEMAT:

- 2nd Session of the CEMAT in La Grande Motte, France, 25-27 September 1973
- 3rd Session of the CEMAT in Bari, Italy, 21-23 October 1976
- 4th Session of the CEMAT in Vienna, Austria, 5-7 October 1978
- 5th Session of the CEMAT in London, United Kingdom, 21-22 October 1980

In these four conferences many elements of a more balanced regional development in Europe (as outlined in Resolution N° 2 of the Bonn CEMAT) as well as the common foundations of cooperation such as exchange of information and harmonisation of terminology, statistics and cartographical methods (as summarised in Resolution N° 3 of the Bonn CEMAT) were

discussed and the results finally compiled and adopted as the “Torremolinos charter” of 1983. Among these themes were<sup>5</sup>: relationship between transport and regional planning, regional planning in frontier regions, mountain regions, long-range forecasting, cartography, statistics, terminology, and communications policies (La Grande Motte 1973), control of urbanisation, urban renewal, public participation in the planning process, problems of mountain regions (esp. the Alpine regions) in respect of urbanisation (Bari 1976), problems of rural areas in Europe (Vienna 1978), and finally (in London 1980) discussing (on the occasion of the 10th anniversary of CEMAT) the report on “Achievements and prospects for regional planning in Europe”, welcoming and supporting the Council of Europe’s “Campaign for Urban Renaissance”, and discussing the draft “European Regional Planning Charter” which eventually became “The European regional/spatial planning charter (Torremolinos Charter)” three years later at the 6th Session of CEMAT in Torremolinos, Spain, 19-20 May 1983.

## Literature

Briesen, D. (2022). Spatial planning in Western Germany from 1945 to 1975. In D. Briesen & W. Strubelt (eds.), *A New Beginning? Spatial Planning and Research in Europe between 1945 and 1975* (pp. 271-306). Campus

Briesen, D., & Strubelt, W. (eds.) (2022). *A New Beginning? Spatial Planning and Research in Europe between 1945 and 1975*. Campus.

CoE / Council of Europe (1966). *Activities of the Consultative Assembly having a bearing on the activities of the C.C.C. over the period May 1965 to May 1966*. Report presented by Mrs. Agnès Maxsein, Vice-Chairman at the 10th Session of the Council for Cultural Co-operation held at Strasbourg, 4th - 10th June 1966. Consultative Assembly. Cultural and Scientific Committee. AS/Cult (18) 13; Strasbourg, 15th June 1966.

CoE / Council of Europe (1968). *Regional Planning – A European Problem. Report of the Consultative Assembly*. Strasbourg, 1968

CEMAT / Council of Europe Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional Planning (2010). Basic texts 1970-2010. *Territory and landscape, N° 3*. Council of Europe Publishing. Council of Europe, May 2010

Déjeant-Pons, M. (2003). The European Conference of Ministers responsible for Regional Planning (CEMAT). In: *Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7*. 401-410.

Dühr, St., Colomb, C., & Nadin, V. (2010). *European spatial planning and territorial cooperation*. Routledge.

Faludi, A. (2010). *Cohesion, coherence, cooperation: european spatial planning coming of age?*. Routledge.

5. For more details see the CoE website: <https://www.coe.int/en/web/conference-ministers-spatial-planning/ministerial-conferences>

- Farinós Dasí, J. (coord.): J. Farinós, & E. Peiró (eds.) (2018). *Territory and States: Essentials for coordination of Spatial Planning policies in XXIst Century* [Territorios y Estados: Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI]. Tirant humanidades
- Kunzmann, K. (1982). The European Regional Planning Concept. *Ecistics*, 294, 217-222.
- Marshall, G. C. (1947, June 5). The “Marshall Plan” speech at Harvard University, 5 June 1947 <https://www.oecd.org/general/themarshallplanspeechatharvarduniversity5june1947.htm>
- Schön, K. P. (2018). Spatial and Urban Planning in Germany: A Multi-Level Approach within a Federal System. In: J. Farinós, & E. Peiró (eds.) (2018). *Territory and States: Essentials for coordination of Spatial Planning policies in XXIst Century* [Territorios y Estados: Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI]. (pp. 471-504). Tirant humanidades
- Schön, K. P. (2022). A short history of European spatial policy since 1945. In: D. Briesen, & W. Strubelt (eds.), *A New Beginning? Spatial Planning and Research in Europe between 1945 and 1975*. (pp. 431-465)
- UNECE (2024). History. <https://unece.org/history-1> (30.04.2024)



Meeting of the Council of Europe. Palace of Europe. Strasbourg (France).  
Source: <https://www.coe.int/es/web/about-us/headquarters-and-offices>

## LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

### Los trabajos del Consejo de Europa sobre ordenación territorial y paisaje

**Maguelonne DÉJEANT-PONS**

Doctora de Estado en Derecho, Conferenciante  
Ex Jefa de la División de Ordenación del Territorio y Paisaje y  
Secretaria Ejecutiva del CEMAT/ Convenio sobre el Paisaje, Consejo de Europa

---

**Resumen:** El Consejo de Europa, organización internacional intergubernamental creada en 1949, se ha dedicado a la ordenación del territorio desde los años sesenta. En 1968, el Comité de ministros de la Organización se pronunció a favor de la celebración de la primera Conferencia Europea de ministros de Ordenación del Territorio en Bonn (República Federal de Alemania) en 1970. Adoptada por la 6ª Conferencia Ministerial celebrada en Torremolinos (España) en 1983, la Carta Europea de Ordenación del Territorio sigue siendo de gran actualidad. Refrendada por el Comité de ministros del Consejo de Europa en la Recomendación (84) 2 a los Estados miembros, ha sido completada por otros textos fundamentales para un desarrollo sostenible y armonioso de los territorios.

**Palabras clave:** Consejo de Europa; Conferencia Europea de ministros de Ordenación del Territorio; Carta Europea de Ordenación del Territorio (Torremolinos); desarrollo territorial sostenible.

**Summary:** The Council of Europe, an international intergovernmental organisation set up in 1949, has been committed to a careful approach to spatial planning since the 1960s. In 1968, the Organisation's Committee of Ministers decided in favour of holding the first European Conference of Ministers responsible for Regional Planning in Bonn (Federal Republic of Germany) in 1970. Adopted by the 6th Ministerial Conference in Torremolinos (Spain) in 1983, the European Regional/Spatial Planning Charter remains highly relevant. Approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe in Recommendation (84) 2 to member states, it has been supplemented by other texts that are fundamental to the sustainable and harmonious development of territories.

**Keywords:** Council of Europe; European Conference of Ministers responsible for Regional/Spatial Planning; European Regional/Spatial Planning Charter (Torremolinos); sustainable territorial development

## 1. Introducción

Organización internacional intergubernamental creada en 1949, el Consejo de Europa<sup>1</sup> se ha comprometido desde los años sesenta en un enfoque cuidadoso de la ordenación del territorio. Su objetivo ha sido promover una política integrada de ordenación del territorio que favorezca la cohesión económica y social, la preservación del medio ambiente, de las bases naturales de la vida y del patrimonio cultural, una mejor calidad de vida y una competitividad más equilibrada.

La Asamblea Consultiva y la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE)<sup>2</sup> del Consejo de Europa fueron las precursoras de una teoría europea de la ordenación del territorio. Ya en 1961, la Asamblea se preocupaba por las concentraciones excesivas de población y las disparidades regionales, y se declaraba "convencida de que el desarrollo geográfico armonioso de las actividades [...] es en sí mismo inalcanzable sin una política de ordenación del territorio"<sup>3</sup>. Sobre esta base, declaró que la ordenación del territorio europeo es una de las tareas políticas esenciales de las instituciones europeas.

Fue en 1964 cuando la Asamblea decidió llevar a cabo un estudio en profundidad sobre la aplicación de una política europea de ordenación del territorio<sup>4</sup> y creó un grupo de trabajo conjunto para examinar, a la luz de las propuestas elaboradas por el CPLRE, las posibilidades de cooperación europea en el ámbito de la ordenación del territorio. El histórico informe "La ordenación del territorio: un problema europeo"<sup>5</sup> fue presentado a la Asamblea en mayo de 1968 por G. Flämig, ponente, en nombre de la Comisión de Autoridades Locales. Este informe, fruto de tres años de encuestas e investigaciones y elaborado por un grupo de trabajo conjunto, destaca los grandes objetivos y los sectores específicos de una política europea de ordenación del territorio. También menciona los medios de acción y los instrumentos que los gobiernos europeos deberían crear para aportar una solución europea a los retos planteados.

Dos recomendaciones adoptadas por la Asamblea<sup>6</sup> proponían al Comité de ministros iniciar una nueva etapa en la cooperación europea en el ámbito de la ordenación del territorio mediante la creación de una conferencia ministerial permanente encargada de dar las

---

1. El Consejo de Europa tiene su sede en Estrasburgo (Francia). Sus principales objetivos son promover la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, y buscar soluciones comunes a los grandes problemas de la sociedad europea. 46 Estados son actualmente miembros de la Organización (2024): Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, República de Moldavia, Mónaco, Montenegro, Países Bajos, Macedonia del Norte, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, San Marino, Serbia, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania y Reino Unido. La Federación Rusa dejó de ser miembro de la Organización en 2022.

2. En la actualidad, Asamblea Parlamentaria y Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa.

3. Resolución 210 (1961) La política regional en Europa y las autoridades locales.

4. Resolución 289 (1964) de la quinta sesión de la Conferencia de Autoridades Locales sobre Planificación Regional.

5. Documento del Consejo de Europa, 1968.

6. Recomendaciones 525 (1968) sobre la creación de una Conferencia Europea de ministros responsables de la Ordenación del Territorio y 526 (1968) sobre la cooperación en materia de ordenación del territorio en el marco del Programa de Trabajo del Consejo de Europa.

grandes orientaciones políticas y garantizar la armonización de las políticas nacionales. Uno de los objetivos era dar un lugar adecuado a las actividades en el ámbito de la ordenación del territorio en el programa de trabajo intergubernamental del Consejo de Europa.

En 1968, el Comité de ministros del Consejo de Europa se pronunció a favor de la celebración de dicha conferencia ministerial y el Gobierno de la República Federal de Alemania cursó formalmente una invitación para acoger la primera Conferencia Europea de ministros de Ordenación del Territorio (CEMAT) de los Estados miembros del Consejo de Europa en Bonn en 1970.

Preparadas por la Secretaría General del Consejo de Europa en el marco del Programa de Trabajo de la Organización, bajo la égida de un Comité de Altos funcionarios, las conferencias ministeriales han favorecido una valiosa cooperación intergubernamental, jalonada por la adopción de documentos fundamentales como la Carta Europea de Ordenación del Territorio, adoptada en Torremolinos el 20 de mayo de 1983.

## **2. Políticas de desarrollo territorial**

Las políticas de ordenación del territorio se han guiado por dos documentos, en primer lugar, la definición del concepto de ordenación del territorio y en segundo lugar la especificación del concepto de desarrollo territorial sostenible.

- la Carta Europea de Ordenación del Territorio/Regional adoptada en la 6ª CEMAT de Torremolinos en 1983, aprobada posteriormente por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en su Recomendación (84) 2 a los Estados miembros;
- los Principios Rectores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo, adoptados en la 12ª CEMAT de Hannover en 2000, luego aprobados por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en el marco de su Recomendación (2002) 1 a los Estados miembros.

### **2.1. El concepto de "ordenación del territorio"**

La Recomendación No R (84) 2 del Comité de ministros recomienda que los gobiernos de los Estados miembros:

- basen sus políticas nacionales en los principios y objetivos establecidos en la Carta Europea de Ordenación del Territorio elaborada y adoptada por la Conferencia Europea de ministros responsables de la Ordenación del Territorio, y anexa a la Recomendación;
- garantizar la mayor difusión posible entre el público en general y los responsables políticos a nivel local, regional, nacional e internacional.

Como afirma la Carta, "la ordenación del territorio es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Es a la vez una disciplina científ-

fica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global tendente al desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio según un concepto rector".

La Carta establece la dimensión europea y las características de la ordenación del territorio:

- su dimensión europea: la ordenación del territorio contribuye a una mejor organización del territorio europeo y a la búsqueda de soluciones a problemas que superan el marco nacional, por lo que pretende crear un sentimiento de identidad común, teniendo en cuenta las relaciones Norte/Sur y Este/Oeste;
- sus características: las personas y su bienestar, así como su interacción con el medio ambiente, están en el centro de todas las preocupaciones de ordenación del territorio, cuyo objetivo es ofrecerles un marco y una calidad de vida que garanticen el desarrollo de su personalidad en un entorno organizado a escala humana.

Según la Carta, la ordenación del territorio debe ser democrática, global, funcional y prospectiva:

- democrática: debe llevarse a cabo de forma que se garantice la participación de las poblaciones afectadas y de sus representantes políticos;
- global: pretende garantizar que las distintas políticas sectoriales se coordinen e integren en un enfoque global;
- funcional: debe tener en cuenta la existencia de conciencias regionales basadas en valores, cultura e intereses compartidos, que a veces trascienden las fronteras administrativas y territoriales, al tiempo que tiene en cuenta las realidades constitucionales de los distintos países;
- prospectiva: debe analizar las tendencias y la evolución a largo plazo de los fenómenos y las intervenciones económicas, ecológicas, sociales, culturales y medioambientales, y tenerlas en cuenta en su aplicación.

La Carta considera que la ordenación del territorio debe tener en cuenta la existencia de una multitud de responsables individuales e institucionales que influyen en la organización del territorio, el carácter incierto de cualquier estudio prospectivo, las limitaciones del mercado, las particularidades de los sistemas administrativos y la diversidad de las condiciones socioeconómicas y del medio ambiente. Sin embargo, debe tratar de conciliar estas influencias de la manera más armoniosa posible.

Los objetivos fundamentales identificados por la Carta son: el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, así como la utilización racional del territorio. La Carta subraya que la consecución de los objetivos de la ordenación del territorio es esencialmente una tarea política, en la medida en que numerosos organismos privados y públicos contribuyen a desarrollar o modificar la organización del espacio. Así pues, la ordenación del territorio refleja una voluntad de integración y coordinación de carácter interdisciplinar y de cooperación entre las autoridades interesadas. También implica la participación de los ciudadanos.



## 2.2. Desarrollo territorial sostenible

La Recomendación Rec (2002) 1 del Comité de ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros considera que "los Principios Rectores del Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo ponen de relieve la dimensión territorial de los derechos humanos y la democracia". Adoptan una visión amplia de la ordenación del territorio, con el concepto de "desarrollo territorial sostenible". El concepto de ordenación del territorio debe entenderse no de forma restrictiva, sino amplia, como relativo a las políticas de desarrollo territorial según una nueva forma de "inteligencia territorial".

La Recomendación reconoce que los Principios Rectores constituyen:

- un documento político que tiene en cuenta los trabajos pertinentes del Consejo de Europa y de sus órganos, en particular los de su Asamblea Parlamentaria y su Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, en el ámbito de la política de ordenación territorial a nivel continental, y que puede contribuir a reforzar el proceso de integración europea mediante la cooperación transfronteriza, interregional y transnacional;
- una estrategia coherente para el desarrollo integrado y regionalmente equilibrado del continente europeo que, basada en los principios de subsidiariedad y reciprocidad, refuerza la competitividad, la cooperación y la solidaridad de los entes locales y regionales a través de las fronteras, contribuyendo así a la estabilidad democrática de Europa.

El Comité de ministros recomienda que los Principios Rectores se utilicen como documento de referencia para las medidas de ordenación y desarrollo territorial, que se apliquen de forma adecuada en los proyectos de ordenación territorial y que se sigan desarrollando los servicios gubernamentales y administrativos regionales para facilitar una mejor integración territorial de las distintas partes de Europa.

Estos Principios tienen en cuenta, en el sentido del concepto de desarrollo sostenible, las necesidades de todos los habitantes de las regiones europeas sin comprometer los derechos fundamentales ni las perspectivas de desarrollo de las generaciones futuras. Pretenden conciliar las expectativas económicas y sociales del territorio con sus funciones ecológicas y culturales, contribuyendo así a un desarrollo territorial a gran escala, sostenible y equilibrado. Su aplicación requiere, por tanto, una estrecha cooperación entre la ordenación del territorio y las políticas sectoriales que influyen con sus decisiones en las estructuras territoriales europeas. Aunque el continente europeo está marcado por la diversidad resultante de su historia y su geografía, los Principios Rectores deben aplicarse por igual a escala nacional, local y regional.

También tienen en cuenta la cooperación internacional a escala mundial, llevada a cabo en particular en el marco de la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. El Consejo de Europa presentó los Principios Rectores en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en agosto-septiembre de 2002, como contribución a la aplicación de la Agenda 21 de las Naciones Unidas adoptada en Río y como inicio de un diálogo intercontinental.

Los Principios Rectores se presentan en las siguientes secciones:

- I. La contribución de los Principios Rectores a la aplicación de la estrategia de cohesión social del Consejo de Europa
- II. La política de ordenación del territorio en Europa: nuevos retos y perspectivas a escala continental
  1. Las relaciones intercontinentales como elementos estratégicos para la ordenación del territorio en Europa
  2. La pluralidad de culturas
  3. Los grandes espacios europeos como vectores de solidaridad y cooperación
  4. La integración de los nuevos Estados miembros del Consejo de Europa
- III. El papel especial del sector privado en la ordenación del territorio
- IV. Principios de la política de planificación para el desarrollo sostenible en Europa
  1. Promoción de la cohesión territorial mediante un desarrollo socioeconómico equilibrado y una mayor competitividad
  2. Promoción de los impulsos de desarrollo generados por las funciones urbanas y mejora de las relaciones urbano-rurales
  3. Promoción de condiciones de accesibilidad más equilibradas
  4. Desarrollar el acceso a la información y al conocimiento
  5. Reducir los daños medioambientales
  6. Mejorar y proteger los recursos naturales y el patrimonio
  7. Valorización del patrimonio cultural como factor de desarrollo
  8. Desarrollar los recursos energéticos para mantener la seguridad
  9. Promover un turismo de calidad y sostenible
  10. Prevenir los efectos de las catástrofes naturales
- V. Medidas de desarrollo de los espacios característicos de Europa
  1. Paisajes
  2. Zonas urbanas
  3. Zonas rurales
  4. Montañas
  5. Regiones costeras e insulares
  6. Eurocorredores
  7. Cuencas fluviales y valles aluviales
  8. Zonas de reconversión
  9. Regiones fronterizas
- VI. Refuerzo de la cooperación entre los Estados miembros y participación de las regiones, los municipios y el público en general
  1. Oportunidades para la ordenación del territorio orientada al desarrollo en Europa
  2. Desarrollo de actividades de cooperación a escala europea sobre la base de los Principios Rectores
  3. Cooperación horizontal

4. Cooperación vertical
5. Participación efectiva de la sociedad en el proceso de ordenación territorial

Se citan como documentos de referencia los siguientes convenios internacionales y otros instrumentos jurídicos no vinculantes:

- Convenio Cultural Europeo, París (Francia), 19 de diciembre de 1954.
- Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, Berna (Suiza), 19 de septiembre de 1979.
- Convenio Marco Europeo de Cooperación Transfronteriza entre Comunidades/Autoridades Territoriales, Madrid (España), 21 de mayo de 1980 y sus protocolos adicionales.
- Carta de Florencia para la Protección de Parques y Jardines Históricos (Icomos-Ifla, 21 de mayo de 1981).
- Carta Europea de Ordenación del Territorio, Torremolinos (España), 20 de mayo de 1983.
- Convenio para la Protección del Patrimonio Arquitectónico de Europa, Granada (España), 3 de octubre de 1985.
- Carta Europea de Autonomía Local, Estrasburgo (Francia), 15 de octubre de 1985.
- Convenio sobre la protección de los Alpes, Salzburgo (Austria), 7 de noviembre de 1991.
- Convenio europeo sobre la protección del patrimonio arqueológico (revisado), La Valeta (Malta), 16 de enero de 1992.
- Proyecto de Carta Europea de Autonomía Regional, 5 de junio de 1997.
- Agenda 21 del Báltico, Nyborg (Dinamarca), 23 de junio de 1998.
- Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT), Potsdam (Alemania), 11 de mayo de 1999.
- Convenio Europeo del Paisaje, Florencia (Italia), 20 de octubre de 2000.

### **3. El papel de la CEMAT en la ordenación del territorio europeo**

Mediante la creación de un foro de diálogo propicio a la cooperación internacional, los trabajos realizados han tratado de orientar las políticas públicas de ordenación del territorio con vistas a un desarrollo sostenible.

#### **3.1. Un foro de diálogo y cooperación internacional**

Los seminarios internacionales y los estudios temáticos han permitido conocer mejor los instrumentos puestos en marcha por los gobiernos para promover sus políticas públicas de ordenación del territorio.

- Seminarios internacionales<sup>7</sup>:
  - Ordenación del territorio e investigación prospectiva en Europa (28-29 de noviembre de 1977), 1978

---

7. Publicaciones del Consejo de Europa, European Spatial/Regional Planning Series  
<https://www.coe.int/fr/web/landscape/publications>; <https://www.coe.int/en/web/landscape/publications>

- Los efectos de los transportes sobre la ordenación del territorio en Europa (París 21-23 de noviembre de 1977), 1978
- Perspectiva de la ordenación del territorio europeo (Estrasburgo 17-18 de diciembre de 1979), 1980, Nº 32
- Esquema europeo de ordenación del territorio (Estrasburgo, 2-3 de diciembre de 1981), 1982, Nº 42
- Protección y gestión racional del medio ambiente y de los recursos naturales europeos – El papel clave de la ordenación del territorio (Estrasburgo, 17-18 de diciembre de 1981), 1983, Nº 45
- El desarrollo y la ordenación de las regiones costeras (Cuxhaven, República Federal de Alemania, 7-9 de mayo de 1985), 1986, Nº 48
- Políticas de ordenación territorial en el marco de la planificación regional – Aspectos económicos (Antalya, Turquía, 21-25 de septiembre de 1987), 1989, Nº 49
- Los instrumentos socio-políticos de usos del suelo en las zonas urbanas (Falun, Suecia, 29 de junio - 1 de julio de 1989), 1989, Nº 50
- Instrumentos de utilización racional del suelo – Instrumentos administrativos (Estrasburgo, 14-15 de noviembre de 1989), 1990, Nº 51
- Utilización racional del suelo: instrumentos de información y control (La Haya, Países Bajos, 27-28 de marzo de 1990), 1990, Nº 52
- Los retos de la sociedad europea en los albores del año 2000: estrategias para un turismo sostenible de calidad (Palermo, Italia, 4-5 de junio de 1992), 1992, Nº 53
- Los retos de la sociedad europea en los albores del año 2000: la cooperación transfronteriza en el contexto de la ordenación sostenible del territorio en Europa Central (Viena, Austria, 31 de marzo - 1 de abril de 1993), 1993, Nº 55
- Los retos de la sociedad europea en los albores del año 2000: perspectivas y desafíos de la ordenación del territorio en la perspectiva del desarrollo sostenible (Roubaix, Francia, 22-23 de octubre de 1992), 1993, Nº 54
- Los retos de la sociedad europea en los albores del año 2000: el papel y la representación de las mujeres en la política de ordenación territorial orientada al desarrollo sostenible (Örnsköldsvik, Suecia, 24-26 de marzo de 1994), 1994, Nº 56
- Los retos de la sociedad europea en los albores del año 2000: estrategias para el desarrollo sostenible de las regiones urbanas en Europa (Oslo, Noruega, 6-7 de septiembre de 1994), 1994, Nº 57
- Los retos de la sociedad europea en los albores del año 2000: la participación pública en la ordenación del territorio en diferentes países europeos (Bath, Reino Unido, 26-27 de abril de 1995), 1995, Nº 58
- Los retos de la sociedad europea en los albores del año 2000: estrategias para el desarrollo sostenible de los Estados europeos de la cuenca mediterránea (Atenas, Grecia, 25-27 de abril de 1996), 1997, Nº 59
- Los retos de la sociedad europea en los albores del año 2000: protección y gestión de los recursos de agua dulce en un marco global de ordenación del territorio (Limassol, Chipre, 16-17 de octubre de 1997), 1998, Nº 60
- Los retos de la sociedad europea en los albores del año 2000: estrategias para el desarrollo sostenible de los Estados del norte de Europa (Helsinki, Finlandia, 22-23 de mayo de 1997), 1998, Nº 61

- Hacia una estrategia de desarrollo territorial para el continente europeo: perspectivas de evolución de las zonas rurales en Europa (Liubliana, Eslovenia, 24-25 de septiembre de 1998), 1999, N° 62
  - Desarrollo sostenible del turismo y relaciones con la ordenación del territorio (Palma de Mallorca, 26-27 de mayo de 1999), 2002, N° 64
  - La integración de los grandes espacios europeos (Salónica, Grecia, 25-26 de junio de 2001), 2002, N° 65
  - Patrimonio paisajístico, ordenación del territorio y desarrollo sostenible (Lisboa, Portugal, 26-27 de noviembre de 2001), 2002, N° 66
  - El papel de los entes locales y regionales en la cooperación transnacional en materia de desarrollo regional y ordenación del territorio (Dresde, Alemania, 15-16 de mayo de 2002), en colaboración con el CPLRE, 2003, N° 67
  - Ordenación territorial para el desarrollo sostenible de zonas europeas específicas: montañas, zonas costeras, zonas rurales, cuencas fluviales y valles aluviales (Sofía, Bulgaria, 23-24 de octubre de 2002), 2003, N° 68
  - Desarrollo territorial sostenible: fortalecimiento de las relaciones intersectoriales (Budapest, Hungría, 26-27 de marzo de 2003), 2003, N° 69
  - Catástrofes naturales y desarrollo territorial sostenible: prevención de inundaciones (Wrocław, Polonia, 30 de junio de 2003), 2003, N° 70
  - Gobernanza territorial y redes de cooperación institucional (Ereván, 28-29 de octubre de 2004), 2006, N° 73
  - El papel de la formación en la aplicación de la política de desarrollo territorial sostenible en Europa (Estrasburgo, 15 de marzo de 2005), 2006, N° 76
  - La gestión urbana en una Europa en red (Liubliana, Eslovenia, 17-18 de noviembre de 2005), 2006, N° 80
  - El atractivo y la accesibilidad de las zonas rurales y sin litoral: transporte sostenible y servicios de interés general (Andorra la Vella, Andorra, 25-26 de octubre de 2007), 2009, N° 87
  - Retos y estrategias de las metrópolis y regiones metropolitanas en un contexto de creciente globalización, en relación con el desarrollo económico, social, medioambiental y cultural (San Petersburgo, Federación Rusa, 26-27 de junio de 2008), 2009, N° 90
  - La dimensión territorial de los derechos humanos: por una nueva cultura del territorio (Ereván, Armenia, 13-14 de octubre de 2008), 2009, N° 91
  - Un enfoque global del desarrollo espacial equilibrado (Kiev, Ucrania, 12 de junio de 2009), 2010, N° 92
  - Visiones para la Europa del futuro sobre la democracia territorial: el paisaje como nueva estrategia de ordenación territorial (Salónica, Grecia, 2-3 de octubre de 2012), 2014, N° 99
- Estudios temáticos<sup>8</sup>:
    - Coordinación de los planes de desarrollo de las regiones fronterizas – Estudio de caso, M. Arnold, 1977

8. Publicaciones del Consejo de Europa, European Spatial/Regional Planning Series  
<https://www.coe.int/fr/web/landscape/publications>; <https://www.coe.int/en/web/landscape/publications>

- Teorías y métodos de investigación prospectiva, C. Lacour y C. Durand, 1977
- Elementos de un esquema europeo de ordenación del territorio – Estudio piloto, K. R. Kunzmann, 1977
- La conciliación de la ordenación del territorio y la planificación de los transportes en la política europea, M. Rotach, 1977
- Terminología de la ordenación del territorio – Estudio piloto, J.S. Woodford, 1977
- Posibles usos de la cartografía automática, H. Bernath, 1977
- Objetivos de la ordenación del territorio en Europa, Instituto Europeo de Investigación Regional y Urbana, 1977
- Armonización de la ordenación territorial transfronteriza, V. von Malchus, 1977
- La renovación de los centros urbanos en Europa, G. Shankland, 1978
- Los efectos del aumento del sector terciario en los centros urbanos y las políticas para limitarlo, N. Lichfield, 1978
- Los efectos de la evolución de las características y estructuras demográficas sobre la utilización del suelo y el urbanismo, P. Drewe, 1978
- El papel de las técnicas y de las proyecciones a largo plazo en la definición de una política europea de ordenación del territorio, Asociación Internacional Futuribles, 1978
- Ejes de comunicación y desarrollo regional equilibrado, E. Juillard, 1978
- Reflexión prospectiva sobre los desequilibrios regionales europeos, J. Robert, 1978
- Las posibilidades de utilización de la cartografía automática en la ordenación del territorio, S. Rimbart, 1978
- El papel de las regiones periféricas en un concepto europeo de ordenación territorial, G. Pierret, 1978
- Glosario bilingüe de términos utilizados en urbanismo y ordenación del territorio, J. Robert, 1978
- El papel de las regiones alpinas en la ordenación del territorio europeo, W. Danz, 1978
- Abastecimiento y producción de energía en las regiones fronterizas del Consejo de Europa, J. Diederich, 1979
- El impacto de las transformaciones económicas internacionales en el desarrollo de las regiones de Europa, A. Robert-Muller y J. Robert, 1979
- Una contribución al reconocimiento geoeconómico de Europa II, J. Buy, 1979
- Previsiones europeas de desarrollo regional – Tendencias de la evolución demográfica y del empleo (1974-1990) en los países de la Conferencia Europea de ministros responsables de Ordenación del Territorio, Prognos, 1979
- Definición y medición de los factores causantes de la expansión urbana y de su interdependencia, A. Cuzzer y P. Avarello, 1979
- La renovación en curso de las ciudades europeas, G. Shankland, 1979
- La renovación de la Europa rural, G. Moss, 1980
- Los Pirineos: su papel en la construcción europea y las exigencias de la cooperación transfronteriza, J. Robert, 1980
- Hacia una perspectiva europea de ordenación territorial, Asociación Internacional Futuribles (J.-L. Ceppe, H. de Jouvenel, C. Medrinal), 1980

- La contribución del análisis de sistemas a la previsión y la ordenación del territorio: el caso de la región mediterránea, B. Grassetti, 1981
- La política de transportes ante las nuevas exigencias de ordenación del territorio, A. Laudenbach, 1981
- Las regiones de montaña en los países de la Europa mediterránea – Problemas y políticas de ordenación del territorio, T. Papayannis, 1981
- Las zonas rurales de los países escandinavos – Problemas y perspectivas, M. Hammarberg, 1981
- Investigación prospectiva y ordenación del territorio: criterios metodológicos; escenarios europeo y mediterráneo, F. Fiorelli, 1981
- La movilización del potencial endógeno de las regiones desfavorecidas – Una nueva dimensión de la ordenación del territorio, J. Robert, 1981
- Hacia un plan de ordenación territorial – Análisis y descripción de los conceptos directores, K. Kunzmann y G. Rojahn, 1981
- De la idea rectora a la noción de objetivo, P. P. Ahrens, 1982
- Los efectos socioeconómicos de las grandes transformaciones de las vías de comunicación y de transporte en Europa occidental y central con sus implicaciones e interacciones mediterráneas y atlánticas, G. Wackermann, 1982
- Situación y tendencias económicas en las regiones mediterráneas europeas, F. Fiorelli, 1982
- Tendencias socioeconómicas y planificación en las regiones costeras europeas, J. Robert, 1982
- El concepto de "desarrollo regional equilibrado" en la política de ordenación del territorio, A. G. Alvarez, 1982
- Hacia una perspectiva europea de ordenación del territorio, A. Berquin, 1983
- Estrategia europea de ordenación del litoral, W. van Teeffelen, 1984
- Modelos de financiación de proyectos regionales de infraestructura y desarrollo de especial interés para los países de Europa Central y Occidental – La colaboración público-privada en la política de ordenación territorial, J. Robert, 2001

### 3.2. Orientar las políticas públicas hacia el desarrollo sostenible

Los temas abordados por las conferencias ministeriales y los textos adoptados – resoluciones y declaraciones – son significativos<sup>9</sup>.

- 1ª CEMAT sobre "*Los fundamentos de una política europea de ordenación del territorio*", Bonn (República Federal de Alemania), 9-11 de septiembre de 1970

1. Fundamentos de una política europea de ordenación del territorio
2. Factores que deben tenerse en cuenta para lograr un desarrollo equilibrado del territorio europeo
  - la calidad del medio ambiente

---

9. Conferencia de Ministros de Ordenación del Territorio y del Paisaje del Consejo de Europa (CEMAT) – Textos básicos (1970-2010), Publicaciones del Consejo de Europa, Serie Territorio y Paisaje, 2010, Nº 3; Glosario CEMAT de expresiones clave utilizadas en las políticas de desarrollo espacial en Europa, Publicaciones del Consejo de Europa, Serie Territorio y Paisaje, 2007, Nº 2.

- la urbanización y el equilibrio urbano-rural
  - los problemas de las zonas rurales
  - problemas específicos de determinadas regiones
  - problemas de las regiones europeas periféricas
  - la red de comunicaciones y transportes
  - la participación de los ciudadanos a través de los entes regionales y locales
3. Elementos básicos de la cooperación europea en materia de ordenación territorial
- 2ª CEMAT sobre "*Los objetivos de una política europea de ordenación del territorio*", La Grande-Motte (Francia), 25-27 de septiembre de 1973
    - Resolución Nº 1: Ordenación del territorio y política de transportes
    - Resolución Nº 2: Regiones fronterizas y ordenación del territorio
    - Resolución Nº 3: Regiones de montaña y ordenación del territorio
    - Resolución Nº 4: Investigación prospectiva y ordenación del territorio
  - 3ª CEMAT sobre "*Urbanización y ordenación del territorio*", Bari (Italia), 21-23 de octubre de 1976
    - Resolución Nº 1: El control de la urbanización en el marco de la ordenación del territorio
    - Resolución Nº 2: Renovación y desarrollo urbanos
    - Resolución Nº 3: Participación pública en el proceso de planificación
    - Resolución Nº 4: Los problemas de las regiones de montaña en relación con la urbanización
    - Resolución Nº 5: El papel y el estatuto de la Conferencia y sus actividades futuras
  - 4ª CEMAT sobre "*El desarrollo rural en Europa*", Viena (Austria), 5-7 de octubre de 1978
    - Resolución Nº 1: Directrices para el desarrollo rural en Europa
    - Resolución Nº 2: El trabajo y el papel de la Conferencia
  - 5ª CEMAT sobre "*Revisión y perspectivas de la ordenación del territorio en Europa*", Londres (Reino Unido), 21-22 de octubre de 1980
    - Resolución Nº 1: Revisión y perspectivas de la ordenación del territorio en Europa
    - Resolución Nº 2: La Carta Europea de Ordenación del Territorio
    - Resolución Nº 3: El renacimiento de la ciudad
  - 6ª CEMAT sobre "*Perspectivas de desarrollo y ordenación de las regiones marítimas europeas*", Torremolinos (España), 19-20 de mayo de 1983
    - Resolución Nº 1: Políticas de ordenación de las regiones marítimas
    - Resolución Nº 2: La Carta Europea de Ordenación del Territorio
    - Resolución Nº 3: El estatuto de la Conferencia, el programa de trabajo y las implicaciones financieras
  - 7ª CEMAT sobre "*La evolución del proceso de toma de decisiones en la ordenación del territorio*", La Haya (Países Bajos), 22-23 de octubre de 1985
    - Resolución Nº 1: La situación de la ordenación del territorio a escala europea



Resolución Nº 2: Evolución del proceso de toma de decisiones en materia de ordenación del territorio

- 8ª CEMAT sobre "*Utilización racional de la tierra*", Lausana (Suiza), 20-21 de octubre de 1988

Resolución Nº 1: Utilización racional del suelo: bases y límites de nuestro desarrollo

Resolución Nº 2: La organización de la 9ª Sesión de la Conferencia Europea de ministros responsables de la Ordenación del Territorio/Regional

- 9ª CEMAT sobre "*Instrumentos para una utilización racional del suelo*", Ankara (Turquía), 4-5 de noviembre de 1991

Resolución Nº 1: Mejora de los instrumentos para una utilización racional del suelo

Resolución Nº 2: Nuevas perspectivas para la ordenación territorial a escala europea

- 10ª CEMAT sobre "*Estrategias para un desarrollo sostenible en el contexto de la ordenación del territorio en Europa más allá del año 2000*", Oslo (Noruega), 6-7 de septiembre de 1994

Resolución Nº 1: Estrategias para el desarrollo sostenible de las regiones urbanas en Europa

Resolución Nº 2: Perspectivas y retos para la ordenación sostenible del territorio en Europa después del año 2000

- 11ª CEMAT sobre "*Desarrollo sostenible del espacio europeo y protección de los recursos hídricos*", Limassol (Chipre), 16-17 de octubre de 1997

Resolución Nº 1: Desarrollo sostenible en Europa

Resolución Nº 2: Estrategias de protección y gestión de los recursos de agua dulce en un marco global de ordenación del territorio

- 12ª CEMAT sobre "*Una estrategia común de ordenación territorial y desarrollo sostenible para Europa*", Hannover (Alemania), 7-8 de septiembre de 2000

Resolución Nº 1: Adopción de los Principios Rectores del Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo y del Programa de 10 puntos para una mayor integración de las regiones de Europa.

Resolución Nº 2: Organización de la 13ª Sesión de la Conferencia Europea de ministros responsables de la Ordenación del Territorio y la Planificación Regional

- 13ª CEMAT sobre "*Aplicación de estrategias y perspectivas de desarrollo territorial sostenible del continente europeo*", Liubliana (Eslovenia), 16-17 de septiembre de 2003<sup>10</sup>.

Declaración ministerial: La dimensión territorial del desarrollo sostenible

Resolución Nº 1: La colaboración público-privada en las políticas de desarrollo territorial

Resolución Nº 2: La formación de las autoridades responsables del desarrollo territorial sostenible

---

10. 13ª Conferencia Europea de ministros responsables de Ordenación del Territorio (Liubliana, Eslovenia, 16-17 de septiembre de 2003), Consejo de Europa, European spatial planning and landscape Series, 2004, Nº 71.

Resolución Nº 3: La prevención de las inundaciones y una mejor coordinación de todas las actividades destinadas a minimizar los riesgos y las consecuencias de las inundaciones desastrosas

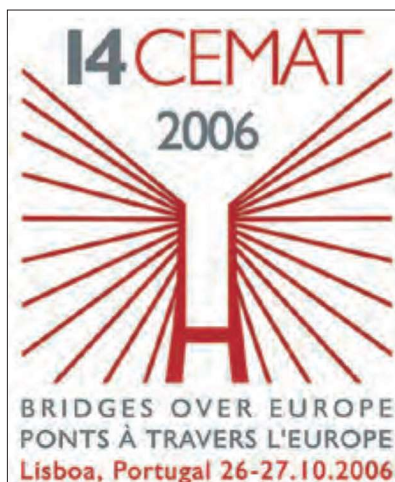
Resolución Nº 4: El mandato del Comité de Altos funcionarios de la CEMAT y de su Mesa

Resolución Nº 5: La organización de la 14ª Sesión de la Conferencia Europea de ministros responsables de la Ordenación del Territorio

Guía Europea para la Observación del Patrimonio Rural – CEMAT, adoptada por el Comité de Altos funcionarios de la CEMAT en Budapest (Hungría) el 28 de marzo de 2003<sup>11</sup>

Iniciativa sobre el desarrollo espacial sostenible de la cuenca de los ríos Tisza/Tissa

Declaración sobre la cooperación en la cuenca del río Tisza/Tissa



• 14ª CEMAT sobre "*Redes para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo — Construyendo puentes a través de Europa*", Portugal, 26-27 de octubre de 2006<sup>12</sup>

Resolución Nº 1: Desarrollo policéntrico: fomento de la competitividad y refuerzo de la cohesión

Resolución Nº 2: Gobernanza territorial: potenciación mediante el refuerzo de la coordinación

Resolución Nº 3: La Agenda Territorial de la Unión Europea en relación con la CEMAT

Resolución Nº 4: La organización de la 15ª sesión de la Conferencia Europea de ministros de Ordenación del Territorio

Declaración ministerial: Redes para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo: puentes a través de Europa

• 15ª CEMAT sobre "*Retos de futuro: el desarrollo espacial sostenible del continente europeo en un mundo cambiante*", Moscú, Federación Rusa, 8-9 de julio de 2010<sup>13</sup>

Resolución Nº 1: La contribución de los bienes esenciales al desarrollo territorial sostenible del continente europeo

Resolución Nº 2: La Carta Paneuropea del Patrimonio Rural: por un desarrollo territorial sostenible

Resolución Nº 3: La organización de la 16ª Sesión de la Conferencia de ministros de Ordenación del Territorio del Consejo de Europa

11. La Guía Europea de Observación del Medio Rural CEMAT (13 CEMAT (2003) 4) pretende tomar en consideración todos los elementos materiales e inmateriales del mundo rural, ya sean culturales, naturales o paisajísticos, en toda su rica diversidad, como factor y motor de desarrollo. Otras lenguas: inglés | griego | italiano | ruso | español | sueco.

12. 14th Conferencia Europea de ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT) (Lisboa, Portugal, 26-27 de octubre de 2006), Consejo de Europa, European spatial planning and landscape Series, 2009, No 86.

13. 15ª Conferencia Europea de ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT) (Moscú, Federación de Rusia, 8-9 de julio de 2010), Consejo de Europa, European spatial planning and landscape Series, 2012, Nº 94.

Declaración ministerial: Los retos del futuro: desarrollo territorial sostenible del continente europeo en un mundo cambiante

- 16ª CEMAT sobre "*Democracia territorial: el papel de la participación pública en el proceso de ordenación territorial sostenible del continente europeo*", Nauplia, Grecia, 17 de junio de 2014

Resolución Nº 1: Declaración ministerial: promoción de la democracia territorial en la ordenación del territorio

Resolución Nº 2: La contribución de la CEMAT a la consecución de los objetivos del Consejo de Europa

Resolución Nº 3: Los resultados de la cooperación europea en el ámbito de la ordenación del territorio

- 17º CEMAT sobre "*Áreas funcionales — Realzar el potencial local en las políticas de desarrollo territorial en el continente europeo*", Bucarest, Rumanía, 3 de noviembre de 2017

Resolución Nº 1: Áreas funcionales – potenciación del potencial local en las políticas de desarrollo territorial en el continente europeo

Resolución Nº 2: Declaración ministerial: el futuro de la CEMAT

#### 4. Conclusión

A lo largo de los años, la Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio (CEMAT) ha reunido a representantes de los Estados miembros del Consejo de Europa, unidos en pos de un único objetivo: el desarrollo espacial sostenible del continente europeo.

Ha sido el solo foro europeo que ha reunido a Estados miembros y no miembros de la Unión Europea. Los trabajos se llevaron a cabo en estrecha colaboración con la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, la Conferencia de ONGI del Consejo de Europa, así como con las demás organizaciones gubernamentales internacionales afectadas por algunos de sus trabajos: Unión Europea (UE); Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); Banco Mundial (BM); Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD); Banco Europeo de Inversiones (BEI); Cooperación Nórdica para la Financiación del Medio Ambiente (NEFCO); Conferencia Europea de Ministros de Transporte (CEMT); Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE); Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (CNUDS); Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR); Asamblea Parlamentaria de Cooperación Económica del Mar Negro (PABSEC); Iniciativa Centroeuropea (CEI); Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA).

El propósito ahora es continuar el trabajo realizado en este espacio de diálogo, para dar respuestas a los grandes retos de la sostenibilidad, ofreciendo una visión positiva del futuro. Las grandes cuestiones de la sostenibilidad se refieren a la prevención de los daños debidos a las catástrofes naturales y tecnológicas, un desarrollo local que cree ingresos y reduzca la exclusión social, el refuerzo de la vitalidad y la calidad de las zonas rurales, la limitación de la expansión urbana, la gestión de los flujos de bienes y personas, el respeto por la naturaleza, la valorización del patrimonio cultural, la promoción de modos de



La hermosa playa de Torremolinos

Fuente: <https://pixabay.com/es/photos/torremolinos-playa-mar-esp%C3%B1a-70865/>

## LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LOS PAÍSES DEL SUR DE EUROPA

**Andreas Hildenbrand Scheid**

Dr. por la Universidad de Sevilla,  
Licenciado en Geografía y Ciencias Políticas  
(Universidad de Heidelberg),  
Profesor Asociado de Urbanística y Ordenación  
del Territorio, Universidad de Sevilla,  
Asesor Senior, Consejería de Economía  
(IECA) Junta de Andalucía.

---

**Resumen:** Con motivo del aniversario de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, y a partir de una reflexión sobre el especial significado del contexto europeo en los países del Sur de Europa, este texto ofrece un análisis y valoración del desarrollo y estado de la ordenación del territorio como política pública en España e Italia. Ambos países se encuentran entre los de mayor progreso en el campo de la ordenación territorial entre los estados del sur de Europa. Para ambos casos y con una perspectiva comparada, primero delineamos los elementos clave del sistema de ordenación territorial y destacamos los hitos de su implementación durante las últimas cuatro décadas. Luego ponemos el foco en la influencia directa de la Carta Europea en la política de ordenación del territorio en ambos países y, sobre todo, en las iniciativas tomadas por las instituciones europeas en el ámbito de la ordenación del territorio en coherencia con la Carta. Entre otros aspectos, se trata de la aplicación en España e Italia del Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa y, en lo que respecta a la Unión Europea, de la aplicación de la Estrategia Territorial Europea y de la política europea de cohesión, que, a través de diferentes instrumentos (programas operativos regionales del FEDER, proyectos europeos de cooperación transfronteriza, etc.), implementa objetivos y líneas de acción previstos en los planes espaciales a nivel regional y subregional. El artículo se cierra con cinco conclusiones extraídas de las prácticas de la ordenación del territorio en España e Italia, y una reflexión y sugerencias para una futura Carta Europea de Desarrollo Espacial renovada.

**Palabras clave:** *Ordenación del Territorio, Política de Desarrollo Regional, Italia, España, Unión Europea, Consejo de Europa*

**Abstract:** On the occasion of the anniversary of the European Regional/Spatial Planning Charter and based on a reflection on the special significance of the European context in the countries of Southern Europe, this text offers an analysis and assessment of the development and state of arts of spatial planning (SP) as a public policy in Spain and Italy. They represent the greatest progress in the field of SP among the Southern European states. For both cases and with a comparative perspective, we first outline the key elements of the spatial planning system and highlight the milestones of its implementation over the last four

decades. Then we put the focus on the direct influence of the European Charter on SP policy in both countries and, above all, the initiatives taken by the European institutions in the field of SP in coherence with the Charter. Among other aspects, it deals with the application in Spain and Italy of the European Landscape Convention of the Council of Europe and, as far as the European Union is concerned, the application of the European Territorial Strategy and the European cohesion policy, which, through different instruments (regional operational programmes for the ERDF, European cross-border cooperation projects, etc.), implements objectives and lines of action envisaged in the spatial plans at regional and subregional level. The paper closes with five conclusions drawn from SP practices in Spain and Italy and a reflection and suggestions for a future renewed European Spatial Development Charter.

**Key words:** *Spatial Planning, Regional Development Policy, Italy, Spain, European Union, Council of Europe*

---

## 1. INTRODUCCIÓN

Entre las 17 reuniones realizadas hasta la fecha por la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT) del Consejo de Europa (Déjeant-Pons, 2010)<sup>1</sup>, - la primera en 1970 en Bonn (la entonces capital alemana) - la sexta reunión se celebró el 20 de mayo de 1983 en España en la ciudad de Torremolinos. Esta reunión culminó con un resultado de especial relevancia: la adopción de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (en adelante, la Carta). Esta Carta marcó un importante referente para el trayecto futuro y la consolidación de la ordenación del territorio (en adelante OT) como política pública en los países europeos.

Con ya algo más de 40 años de vigencia de esta Carta, ha llegado un momento oportuno, para acometer un análisis y balance sobre la influencia de la Carta en la práctica de la OT en los países europeos. El presente trabajo ofrece este análisis y balance, poniendo el foco en los países del Sur de Europa. Entre ellos destacan Italia y España. En comparación con los demás países del Sur europeo, son estos dos, donde la OT como política pública, ha alcanzado un mayor grado de desarrollo. En ambos casos tiene raíces históricas, que se remontan a fechas anteriores a la aprobación de la Carta. También se produjeron avances considerables en la OT en Portugal<sup>2</sup> y más modestos en Grecia<sup>3</sup>.

---

1. <https://www.coe.int/fr/web/conference-ministers-spatial-planning/ministerial-conferences>

2. En Portugal, la OT se desarrolla en el marco de un Estado sin descentralización política. No existen Gobiernos regionales elegidos, excepto en las islas de Azores y Madeira. El instrumento principal son los PROT (Planes Regionales de OT). Los PROT se elaboran para las cinco regiones de planificación continentales por Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional (CCDR), que son órganos de la Administración periférica del Estado. Gozan de una autonomía administrativa y financiera y tienen asignadas funciones en materia de medio ambiente, OT, desarrollo regional y apoyo a los gobiernos locales. Los Presidentes de cada CCDR no se eligen por los ciudadanos sino por los Alcaldes. En la escala subregional existen Planes Intermunicipales de OT, elaborados por Comisiones Intermunicipales y las instituciones de las dos áreas metropolitanas, Lisboa y Oporto, creadas en 1991. El primer PROT se aprobó en 1990 para el Algarve, con el asesoramiento de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GTZ). Los rasgos esenciales de este plan pueden consultarse en Hildenbrand (1996<sup>a</sup>, pp. 128-129, pp. 477-480). Sobre la evolución histórica y situación actual del sistema de planificación de Portugal pueden verse Campos y Ferrao (2018), Medeiros (2021) y Cavaco y otros (2021).

3. Grecia se estructura en trece regiones, 325 municipios y siete unidades administrativas descentralizadas,

El análisis y balance para España e Italia se realiza desde una perspectiva comparada con un esquema común, que facilita la comparación de las experiencias obtenidas en la práctica de la OT como política pública.

En primer lugar, se esbozan los elementos clave del sistema de planificación territorial, la organización territorial del Estado, el marco legal, los diferentes niveles de planificación y los planes y otros instrumentos de la OT. En segundo lugar, se aborda la práctica planificadora, ofreciendo un panorama sintético y crítico de sus hitos, que permiten conocer el desarrollo y el estado de cuestión de la OT como política pública en ambos países. En tercer lugar, se intenta dar una respuesta a la cuestión, en qué medida han tenido influencia en la política de OT en España e Italia las iniciativas en el ámbito de la OT de las instituciones europeas, el Consejo de Europa y la Unión Europea (en adelante UE).

En lo que respecta al Consejo de Europa, se trata de hacer una mirada a la repercusión de la Carta y de otros documentos de la CEMAT. Además, procede considerar también el Convenio Europeo del Paisaje (en adelante, CEP), aprobado en 2000. El paisaje, una de las cuestiones clave de la OT, está presente en la Carta con varias referencias. Así, la Carta marcó un primer punto de partida para iniciar el proceso de elaboración del CEP, al que volveremos a referirnos más adelante. Por ello, indagar la influencia de la Carta en la política de OT en los países europeos, en nuestro caso España e Italia, implica también analizar en qué medida se ha aplicado el CEP en dicha política.

En cuanto a la UE, interesan, por un lado, las repercusiones de sus iniciativas estratégicas en el ámbito de la OT (entre ellas, sobre todo, la Estrategia Territorial Europea de 1999, en adelante ETE), que desarrollaron los cuatro objetivos fundamentales de la Carta, añadiendo nuevos conceptos y cuestiones que en el momento de la aprobación no estaban presentes en el discurso político y académico. Por otro lado, ha de estudiarse en ambos países la aplicación de la política de cohesión de la UE, porque aporta a las políticas de OT de sus Estados miembros importantes herramientas para la implementación efectiva de objetivos y líneas de actuación recogidos en los planes de OT: instrumentos de acción (por ejemplo, programas operativos, proyectos de cooperación territorial europea) y el acceso a recursos financieros (sobre todo los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en adelante FEDER).

Se termina el presente trabajo con consideraciones finales, que plantean conclusiones sintéticas sobre el papel que ha tenido la Carta para la política de OT en España e Italia, y se añade una breve reflexión sobre el futuro desarrollo de la Carta.

---

que constituyen unidades de la administración periférica del Estado. No existe ni una descentralización política (como en España e Italia) ni una descentralización administrativa (las Regiones en Francia). Por tanto, el Estado es el actor principal en urbanismo y OT. Es el único legislador sobre urbanismo y OT y, dentro de un sistema complejo de 25 tipos diferentes de planes, 22 son aprobados por el gobierno nacional. Las regiones solo tienen funciones consultivas respecto a algunos planes. Las unidades administrativas descentralizadas son responsables de aprobar planes detallados de usos del suelo y los municipios desempeñan funciones consultivas en la aprobación de algunos planes urbanísticos (OECD, 2017). Como instrumentos de carácter estratégico existen la Estrategia Nacional de OT y Desarrollo Sostenible y Estrategias Regionales de OT y Desarrollo Sostenible. No obstante, la implementación de las Estrategias Regionales es aún insuficiente (Perperidou, 2021). Entre los aún menos frecuentes estudios para Grecia, pueden señalarse también los trabajos de, Papageorgiou (2017) y Asprogerakas/Tasopoulou (2021).

Por último, quisiera dejar constancia que varias de las reflexiones presentadas a continuación tienen una naturaleza personal. Son fruto de mi experiencia directa, tanto en mis responsabilidades en la gestión pública como funcionario de la Junta de Andalucía desde 1992 como en mi actividad investigadora y docente, desarrollada en las Universidades de Sevilla y de Heidelberg.

## 2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL CONTEXTO EUROPEO DE LA OT EN ESPAÑA E ITALIA

Para entender como influyeron en la política de OT en España e Italia las actividades de las instituciones europeas, es necesario iniciar el presente trabajo con una explicación de las características generales del contexto europeo, resaltando algunos aspectos que, comparado con otros países europeos, han tenido una relevancia especial para los países del Sur de Europa.

Con carácter previo a ello, procede efectuar unas breves consideraciones sobre el aspecto institucional y el concepto de la OT.

Tanto en Italia como en España, la práctica de la OT cuenta con experiencias anteriores a la aprobación de la Carta. Otro elemento común es que en ambos países, la OT se desarrolla en el marco de Estados políticamente descentralizados, siendo las regiones italianas y las Comunidades Autónomas (CC.AA.) españolas los protagonistas de la política de OT.

A esta importancia de las instituciones regionales ya ha hecho una referencia inequívoca la propia Carta, que señala de forma expresa el nivel regional como el nivel más apropiado para la OT, manifestando con ello, a su vez, que en las relaciones entre Estados y regiones ha de regir el principio de subsidiariedad (Zoido, 2007, p. 39). Este principio, que es uno de los principios rectores de los Estados federales y regulado en la Ley federal de OT en Alemania, se plasmó en el máximo nivel del Derecho comunitario en el Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992. Posteriormente ha sido invocado en el documento de la Comisión Europea "Europa 2000+", presentado en 1994, con la propuesta de que, dentro del respeto de dicho principio, podría efectuarse "un reconocimiento explícito de la OT en el TUE, cuando éste se revise en la Conferencia Intergubernamental de 1996"; una propuesta que contó con el respaldo del Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas y del Parlamento Europeo (Hildenbrand, 1996b, p. 70-72).

La Carta refleja una ambigüedad conceptual respecto a la OT. En su texto usa continuamente el término *regional/spatial planning*. Esta ambigüedad es fruto de un compromiso político, de una flexibilidad deseada, ya que se tuvo que integrar en su texto los dos modelos diferentes de la OT (*planificación física, aménagement territoire*), que en el momento de la aprobación de la Carta estaban al uso en los países europeos representados en la CEMAT. Y, por supuesto, reflejaba también la diversidad e inseguridad que existía en aquel momento sobre el concepto de OT en el campo de las diferentes disciplinas, que dedicaron con sus paradigmas correspondientes su atención a un hecho transversal y pluridisciplinar como lo es la OT (geografía, arquitectura, economía regional, diseño de infraestructuras, sociología urbana y rural, ecología, etc.).



De todas formas, la Carta, al usar la expresión *regional/spatial planning*, da a entender que la OT (el enfoque de la planificación física, mayoritario en los países europeos) y la política económica regional (una de las piezas clave del entendimiento economicista de la OT en Francia)<sup>4</sup>, están especialmente interrelacionadas.

Hoy esta interrelación se está reavivando con la transición de la OT hacia una política de desarrollo territorial, con una concepción más amplia. Es cada vez más frecuente, tanto en el discurso académico pluridisciplinar como en la práctica administrativa de la OT, el empleo del concepto desarrollo territorial en lugar de ordenación del territorio. Por ejemplo, en Suiza y Alemania las Agencias federales de OT llevan hoy en su nombre el término *Raumentwicklung* (desarrollo territorial), varios Länder alemanes denominan *Landes- o Raumentwicklungsplan* a su plan regional de OT y la ARL, la Academia Alemana de OT, que reúne a los expertos que trabajan en el campo de urbanismo y OT en las administraciones públicas, universidades y centros de investigación o como profesionales libres, ha sustituido en su nombre el término ordenación del territorio por el de desarrollo territorial<sup>5</sup>. En la práctica de la OT en Italia se ha implantado incluso otro concepto, aún más amplio: el “gobierno del territorio”.

Esta interrelación entre la OT y la política económica regional también queda patente en el hecho de que es la política de cohesión (antes política regional) de la UE, la que aporta a los Estados miembros de la UE instrumentos y recursos financieros (a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional/FEDER), para la implementación de objetivos previstos en sus planes de OT correspondientes. Otro signo de esta interrelación es que las iniciativas estratégicas de la propia UE (no tiene competencia para la OT como una política comunitaria), por ejemplo, la Estrategia Territorial Europea (en adelante, ETE) y las posteriores Agendas Territoriales, precisan para su puesta en práctica los recursos financieros de la política de cohesión.

El interés para estudiar, a través de los casos de Italia y España, la práctica de la OT acontecida en los países del Sur de Europa, tiene mucho que ver con dos aspectos ligados a la dimensión europea: las disparidades de desarrollo regional entre las regiones europeas y la decisión política de la UE de ampliar su territorio hacia el Sur.

Italia y España, como otros Estados del Sur de Europa (entre ellos, Portugal y Grecia), son países que padecen de mayores desequilibrios regionales de desarrollo que los países del Norte y Centro de Europa. Gran parte de su territorio pertenece a regiones de menor desarrollo relativo (regiones del Objetivo N° 1), es decir, con un PIB bruto inferior al 75 % de la media comunitaria. Por ello, es en los países del Sur, donde la OT y otras políticas públicas suelen prestar una atención especial al objetivo de superar las disparidades regionales y lograr un desarrollo equilibrado territorialmente, que según la ETE es uno de los elementos configuradores del desarrollo sostenible.

---

4. Hoy esta dicotomía entre estos dos enfoques se ha diluido y no hay delimitaciones nítidas, más bien se observa un proceso de una aproximación o, hasta cierto punto, convergencia. Por ejemplo, en Alemania, se está prestando una atención creciente a la dimensión económica de la OT, mientras en Francia, especialmente a nivel de los planes subregionales (los Esquemas de Coherencia Territorial/SCOT), la presencia de los aspectos medioambientales de la OT es cada vez mayor.

5. <https://www.arl-net.de/>

El segundo aspecto es una condición específica de España. A diferencia de Italia (fue en 1957 uno de los Estado fundadores de la UE), llegó a incorporarse más tarde a la UE. Es uno de los países, cuya integración en la UE tuvo lugar en el marco de su ampliación hacia el Sur (Grecia 1981, España y Portugal 1985). Esto significa, que la entrada de estos países en la UE se produjo en un contexto temporal cercana a la fecha de aprobación de la Carta.

Con una visión temporal más amplia, su adhesión ocurrió también dentro de una década y media (1980-1995) en la que las instituciones europeas (UE, Consejo de Europa) miraron con atención hacia el Sur de Europa. Uno de los grandes objetivos políticos fue en aquel momento la ampliación de la UE hacia el Sur. Además, empezaron a mostrar un interés incipiente por el desarrollo y la OT en la escala europea. En cuanto al Consejo de Europa, en 1983 se aprobó la Carta y en 1991 la CEMAT adoptó el *Esquema de Ordenación del Territorio Europeo*. Por parte de la Comisión Europea, en 1991 se presentó el documento *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*, al que siguió en 1994 *Europa 2000+*.

Obviamente, este claro mensaje “el territorio importa” (*territory does matter*) de estas iniciativas de las instituciones europeas recibieron los gobiernos y administraciones en todos los Estados miembros de la UE en dicho período. No obstante, como se expondrá a continuación existen evidencias empíricas de que España, Portugal y Grecia (y también el “veterano comunitario” Italia), han sido especialmente interesados y atentos a este mensaje, por sus desequilibrios de desarrollo regional acusados. En este interés, probablemente, también influyó la idea de visibilizar y demostrar, que como Estados miembros “recién llegados” a la UE, tenían la voluntad política y la capacidad institucional-administrativa de cumplir desde el primer momento los requerimientos jurídicos y de calidad técnica de la UE<sup>6</sup>.

Entendieron, en mayor o menor grado, que su acción pública ha de alinearse con los objetivos de la UE, entre ellos también el objetivo del “desarrollo territorial equilibrado y sostenible” propugnado tanto por el Consejo de Europa como la Comisión Europea.

Además, posteriormente el mensaje desde las instituciones europeas de que el territorio importa fue potenciado por la Estrategia Territorial Europea de 1999 (ETE).

La ETE aportó a los Estados miembros un marco de referencia estratégico para la realización de actuaciones relevantes para la OT (creación de redes transeuropeas de transporte, desarrollo de infraestructuras, proyectos medioambientales) o la participación en programas europeos de cooperación territorial (transfronteriza, transnacional e interregional). Pero, y esto es muy importante, también, abrió la posibilidad de obtener para ello un apoyo financiero de la UE en el marco de la política de cohesión. Fundamentalmente, se trataba

---

6. En el caso de Portugal, la interrelación entre la OT y la política de desarrollo regional es más intensa que en España. El sistema de planificación territorial en Portugal ha recibido importantes impulsos con el ingreso de este país en la UE. Sus contenidos temáticos (sobre todo la Estrategia Nacional de OT/PNPOT) se encuentran muy alineadas con las prioridades de la política de cohesión de la UE y de las iniciativas estrategias de OT de la UE (especialmente la ETE). Asimismo, hubo una participación activa de Portugal en el programa ESPON (Medeiros, 2014 y 2021; Cavaco y otros, 2021).

de obtener para la realización de objetivos de la OT el acceso a recursos financieros, en forma de las nada desdeñables ayudas del FEDER y del Fondo de Cohesión (entre 1994-99 centrado de forma exclusiva en Grecia, Portugal, España e Irlanda).

En este contexto, también cabe señalar que la Comisión Europea, en su valoración de propuestas de desarrollo territorial impulsadas desde los Estados miembros para acceder a las ayudas comunitarias, utilizó, entre otros criterios de decisión, su coherencia con la ETE. Esta verificación de coherencia se aplicó, por un lado, a las actuaciones previstas por las instancias locales, regionales y nacionales y recogidas de forma coordinada dentro de Programas de Desarrollo Regional (Programas Operativos) y, por otro, a la hora de valorar proyectos de cooperación trasfronteriza, transnacional o interregional presentados, especialmente por las regiones, a la cooperación territorial europea (INTERREG).

### **3. ESPAÑA**

#### **3.1. Elementos clave del sistema de planificación territorial**

En España, la política de OT se desarrolla en el contexto de un Estado con una descentralización política a nivel regional. Desde 1983 la organización territorial del Estado está caracterizada por 17 CC.AA., que configuran el Estado de las Autonomías, nombre con el que los expertos de Derecho Constitucional y Ciencias Políticas se refieren a España como Estado compuesto, que por varios elementos y su funcionamiento real se encuentra como un satélite en la órbita de un Estado federal, como señaló con acierto Pedro Cruz Villalón (1988, p. 240), Presidente del Tribunal Constitucional entre 1988 y 2001.

Todas las CC.AA. tienen sus propios gobiernos y parlamentos y cuentan, sobre la base de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE) y sus Estatutos de Autonomía, con competencias legislativas en un amplio catálogo de materias. Las materias de OT territorio y urbanismo constituyen una competencia exclusiva de las CC.AA. A diferencia de lo que ocurre en Italia y Alemania, son ellas los únicos legisladores en ambas materias. Por tanto, son los protagonistas de la política de OT.

El Estado, no tiene competencias sobre la OT. No obstante, es legislador sobre muchas materias con incidencia territorial (entre ellas, suelo, aguas, costas, transportes terrestres) que fundamentan políticas y planificaciones del Estado. Éstas condicionan la acción de las CC.AA. en el ámbito del urbanismo y de la OT. Rige una situación de supremacía de las leyes y planes sectoriales del Estado sobre las de OT de las CC.AA. Por tanto, los planes de OT de las CC.AA. y también los planes urbanísticos de los municipios tienen que recoger en sus planes las afecciones territoriales establecidas por la planificación estatal (por ejemplo, la Zona Marítimo-Terrestre/ZMT, la Zona de policía de las márgenes de los cauces).

A diferencia de Italia, en España, las Provincias no tienen competencias en planificación territorial. Casos excepcionales de que entes locales de nivel superior realizan la OT, existen en las CC.AA. insulares, Baleares y Canarias, donde los gobiernos insulares son respon-

sables del Plan Insular de OT. Por regla general, son las CC.AA. las que realizan la planificación territorial subregional. Si bien los municipios participan en la elaboración de los planes subregionales, se está lejos de fórmulas como, por ejemplo, las Mancomunidades de Planificación Territorial de los Länder alemanes, que involucran con mayores niveles de corresponsabilidad los municipios como actores activos en la planificación subregional (Hildenbrand, 2006, pp. 132-135)

Los municipios son responsables, en coherencia con la normativa y planificación territorial de las CC.AA., del planeamiento urbanístico, tanto general (PGOU: Plan General de Ordenación Urbanístico) como de desarrollo (por ejemplo, Planes Parciales, Planes Especiales). No es muy frecuente la elaboración de un plan urbanístico intermunicipal conjunto entre municipios colindantes. Puede señalarse como ejemplo el muy escaso desarrollo que ha tenido en Andalucía la figura del Plan de Ordenación Intermunicipal (POI). La mayoría de estos planes fueron por iniciativa de la Junta de Andalucía, lo cual es un indicador de un nivel bajo de voluntad y capacidad de cooperación intermunicipal, en la cuestión sensible de urbanismo que contrasta con la cooperación entre municipios que sí existe en otros ámbitos (por ejemplo, desarrollo rural, promoción turística).

Además de los planes de OT, son otros instrumentos de la política autonómica de OT la evaluación de impacto territorial de proyectos, en Andalucía, Murcia, Asturias y Aragón (Hildenbrand y Mora, 2022, pp. 336-340), similar al procedimiento de este tipo en Alemania (Hildenbrand, 1992), proyectos considerados de especial interés (por ejemplo las Actuaciones de Interés Autonómico en Andalucía o los Proyectos de Inversión Estratégica Sostenible en Valencia) y los Planes Territoriales Sectoriales (PTS), que existen en Cataluña y en el País Vasco como instrumentos propios de la OT, previstos en las leyes de OT de ambas CC.AA (Hildenbrand y Mora, 2022, pp. 327-331).

En Cataluña están aprobados 10 PTS, que se centran en las áreas temáticas de la movilidad, del medioambiente, de la energía y de los equipamientos. En el País Vasco son 9 PTS, pudiéndose destacar los PTS para la ordenación de los márgenes de ríos y arroyos, las carreteras, la red ferroviaria, la energía eólica y la creación pública de suelo para actividades económicas y equipamientos comerciales. La idea básica de los PTS es conseguir por esta vía de la integración de planificación territorial con la sectorial desde el primer momento una coordinación y coherencia óptima de los planes sectoriales de incidencia territorial con los objetivos y criterios marcados por la OT. Por ello, los PTS se formulan en el País Vasco conjuntamente por los departamentos competentes en materia sectorial y de OT.

### **3.2. Hitos destacables de la práctica planificadora**

La práctica de la OT en España es anterior a la Carta Europea de OT. Sus raíces están sobre todo en el urbanismo, pero también se propugnó su conexión con la política económica regional durante el régimen de Franco en el marco de los Planes Nacionales de Desarrollo durante los años del desarrollismo (1960-1975), siguiendo el modelo de OT de Francia (*aménagement du territoire*), centrado en los objetivos del desarrollo económico.

Ya desde principios del siglo XX surgieron en Madrid, Barcelona y Bilbao planes urbanísticos, que, además del término municipal de cada ciudad, consideraban también el territorio de su entorno. Además, hubo incluso intentos de planificación territorial en la escala regional, como lo pone de manifiesto el Plan de Distribución en Zonas del Territorio Catalán de 1932 (Terán 1996, Benabent, 2006)

Luego la legislación urbanística (Ley del Suelo de 1956 y de 1975 con su texto refundido por el Real Decreto 1346/1976) estableció el Plan Nacional de Urbanismo/Plan Nacional de OT, que nunca fue realizado. Igualmente apenas se hizo uso de las figuras previstas para la escala subnacional, los Planes Provinciales y los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC), inspirados en la práctica italiana. En 1976 se acordó la realización de cuatro PDTC (Andalucía, Galicia, Aragón y Asturias), pero se avanzó algo solo en dos (Andalucía y Galicia), que, no obstante, no pasaron de la fase de avance.



En cuanto a la OT como elemento dentro de la planificación económica, el III Plan Nacional de Desarrollo (1972-1975) apostó por la “vertebración del territorio” y la promoción de un sistema urbano jerarquizado y la aplicación de un amplio abanico de incentivos económicos regionales, por ejemplo. Polos de Desarrollo Industrial, Zonas de Preferente Localización Industrial o Grandes Áreas de Expansión Industrial (Richardson, 1975).

Con el fin de la dictadura con la muerte de Franco (1975) en España se produjo un profundo cambio político, caracterizado por la transición hacia la democracia, la aprobación de la Constitución de 1978 y, sobre la base de la misma, un proceso de descentralización política del Estado entre 1979 y 1983, que culminó en la aparición de 17 CC.AA., como nuevos actores institucionales (Nohlen y Hildenbrand, 1992 y 2005).

Ya antes de aprobarse la Constitución de 1978, se acometió en ese mismo año una remodelación de las estructuras administrativas del Gobierno nacional, que supuso la creación del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU), de la Comisión Interministerial de Ordenación del Territorio (CIOT) y de un Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA). Pero el hecho más relevante fue que con la descentralización política del Estado las 17 CC.AA. llegaron a ser los nuevos actores de una nueva política de OT en España.

Ésta se caracteriza por los siguientes elementos: 1) la incorporación de la OT en los Estatutos de Autonomía, como una materia exclusiva (es decir, con potestades plenas: legislativa,

reglamentaria y de ejecución), 2) la configuración de la OT como una función pública propia y diferenciada de la del urbanismo (aunque interrelacionada con el mismo), 3) el entendimiento por las CC.AA. de la OT como una planificación física (modelo de Italia y de los Estados europeos federales: Alemania, Austria, Suiza y Bélgica) en las escalas intermedias entre el municipio y el Estado, y, en consecuencia, 4) la desvinculación de la OT de la política económica regional, que se practicaba con el nombre de acción territorial, llevando a cabo la política de incentivos económicos regionales, y 5) la retirada del Estado de la política de OT.

El Estado ya no puede hacer un Plan Nacional de OT, sería inconstitucional. De todas formas es titular de la competencia legislativa sobre el suelo (R.D. Legislativo 7/2015), que establece las bases del régimen del suelo e incluye un artículo sobre la evaluación y el seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, es responsable de la Agenda Urbana Española de 2019 y el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana publica la revista más importante sobre la OT en España: Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales (CyTET). Por otra parte, el Estado es titular de la competencia legislativa sobre los incentivos económicos regionales, que con la Ley 50/1985 se reformaron profundamente, reduciendo el excesivo número de figuras de incentivación y poniendo fin a la dispersión de su gestión por varios Ministerios mediante su concentración en un único Ministerio, el de Economía. En el contexto del presente texto, con una atención especial a la dimensión europea de la OT, cabe señalar que esta reforma fue en gran parte una consecuencia de la exigencia de la Comisión Europea de racionalizar el sistema de incentivos regionales como condición previa al acceso de España a los recursos del FEDER desde el primer momento de su ingreso en la UE. La ley se elaboró contra reloj y llegó a aprobarse el 23 de diciembre de 1985, pocos días antes de la fecha de inicio (1 de enero de 1986) de la pertenencia de España a la UE como nuevo Estado miembro (Hildenbrand, 1988)<sup>7</sup>.

Tras el cierre del proceso autonómico en 1983 con la institucionalización de las 17 CC.AA. en la totalidad del territorio de España, éstas no tardaron en ejercer su competencia legislativa para la OT. Todas llegaron a aprobar entre 1983 (primero Cataluña) y 2001 (por último, Extremadura) su primera ley de OT. Posteriormente y con la excepción de Cataluña, todas aprobaron también nuevas leyes que reformaron su ley inicial en la materia. En algunas CC.AA. se mantiene la vía de leyes separadas para la OT y el urbanismo (por ejemplo Cataluña, País Vasco, Castilla-León, Galicia), sin embargo, la tendencia creciente es el modelo de integrar ambas funciones en un único texto legal. Ya son nueve CC.AA. que optaron por este camino, ofreciendo (Andalucía (2021), Valencia (2021) y Extremadura (2018) los casos más recientes.

En cuanto a la producción de planes de OT (Benabent, 2006, Farinós, García y Aldrey, 2018), se observa un rendimiento institucional regular de las CC.AA. Se está lejos de la cobertura total del territorio nacional por planes regionales de OT, que se consiguió en otros países europeos por la capacidad de las instituciones regionales (Regiones italianas, Länder alemanes, Cantones suizos) de aprobar e implementar el plan regional de OT. A

7. El autor del presente trabajo vivió de cerca esta reforma, realizando en 1985 en Madrid el estudio de documentos y entrevistas con responsables del Ministerio de Economía, del MOPU y del ITUR (Instituto del Territorio y Urbanismo), en el marco de un trabajo de investigación del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de *Heidelberg* apoyado por la Fundación *Volkswagen*.

la fecha de hoy (2024), solo en 11 de las 17 CC. AA, está aprobado el plan regional de OT: Asturias (1991), Cataluña 1995), País Vasco (1997), Baleares (1999); Canarias 2003), Andalucía (2006) Navarra (2005), Valencia (2011), Galicia (2011); Aragón (2014), Castilla y León (2008).

Un rendimiento ya deficiente se detecta en la escala intermedia, la de los planes territoriales subregionales, interfaz directo de la OT con el planeamiento urbanístico municipal y, por tanto, cruciales para que en la práctica urbanística se plasmen, en hechos concretos y de forma efectiva, los objetivos y estrategias establecidos por normas y directrices en los planes o estrategias regionales de OT para conseguir un modelo de desarrollo urbano-territorial sostenible. En 2020 solo un 42,09 % del territorio nacional contó con un plan territorial subregional aprobado (Farinós et al., 2021). En siete CC.AA. no existen planes subregionales aprobados, siendo por el tamaño de su territorio y peso poblacional el caso más preocupante la Comunidad Valenciana.

Considerando la cobertura total del territorio por planes de OT como un primer indicador (no el único) de la calidad planificadora, se perfilan en España como buenas prácticas de OT las siguientes CC.AA., que cuentan para su territorio entero con un plan regional y los planes subregionales correspondientes: País Vasco, Cataluña (93,73%) Navarra, Baleares y Canarias. Considerable ha sido también el resultado logrado en Andalucía, con una cobertura de 59,13 %, conseguido por la aprobación de un total de 17 planes subregionales. Ha de tenerse presente, que esta región, por su gran tamaño (superficie casi como Portugal, entre las 242 regiones de la UE la cuarta en extensión), tiene que afrontar un esfuerzo de planificación territorial especialmente intenso. Es un resultado respetable que ocho de sus diez espacios metropolitanos y casi todo el borde costero, las zonas donde existe la mayor presión sobre el suelo, cuentan con un plan territorial subregional aprobado.

Desde la perspectiva de la calidad técnica de los contenidos de los planes de OT, pueden destacarse como buenas prácticas en la escala regional las Directrices de Ordenación Territorial/DOT del País Vasco (las DOT de 1997 y de 2019) y el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía/POTA de 2006.

Las DOT de 1997 (Erquicia, 2003) aportaron sobre todo un sistema claro y manejable de ordenación completa del medio físico, consistente en el establecimiento de siete categorías de ordenación, que se correlacionan en forma de una matriz con diferentes tipos de usos, para determinar en cada caso el uso propiciado, admisible o prohibido. Las nuevas DOT de 2019, se alinean expresamente con el objetivo del *zero net land take* de la UE para 2050 y establecen para la ocupación razonable y sostenible del territorio, por un lado, la delimitación (en los planes urbanísticos y subregionales) del perímetro de la mancha urbana máxima (*urban growth boundaries* como límite de la expansión de las áreas urbanizadas) y, por otro, la cuantificación de los suelos residenciales y para actividades económicas, estimando las capacidades en función de las necesidades reales y las características de cada municipio (valores concretos en planes subregionales, regla general en los DOT).

El POTA de 2006, significó una apuesta decidida por el modelo de ciudad compacta, para cuya consecución fijó, entre otras cosas, con carácter de norma parámetros cuantitativos

máximos para el crecimiento poblacional y del suelo urbanizable. Asimismo, completó la visión jerárquica del sistema de ciudades con un enfoque de cooperación en red entre ciudades, previendo agendas de cooperación para redes entre centros regionales, redes de ciudades medias y redes de asentamientos rurales.

En la escala subregional, el Plan Territorial Insular de Menorca de 2003 representa un ejemplo de buena práctica para un plan centrado en la preservación de los valores naturales y culturales del paisaje. Clasifica suelos rústicos de especial protección por sus altos valores ecológicos y paisajísticos y buen estado de conservación. Además, incluye un Plan de Ordenación de la Oferta Turística que contiene determinaciones para abordar los impactos del turismo de masa en la zona costera. Se dirigen, por un lado, al producto turístico, para racionalizar y controlar el crecimiento residencial y turístico, tanto en el espacio como en el tiempo (por ejemplo mediante techos de crecimiento de plazas turísticas o la ordenación de los aprovechamientos en las Zonas Turísticas declaradas), en función de la calidad de su oferta turística y también bajo el criterio de de la conservación de los recursos paisajísticos. Por otro lado, abordan la “planificación de los requerimientos de suelo y urbanísticos de dicha actividad y de su integración en el modelo territorial previsto” (Mata, 2009, p. 476).



Un segundo ejemplo, es el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS) de 2009. Supuso fortalecer en la planificación territorial andaluza una mayor atención al desarrollo económico. Similar a las *Opportunity Areas* en la *Spatial Development Strategy for Greater London* (2004, versión actual 2021) recogió un conjunto de Áreas de Oportunidad metropolitana (de carácter tecnológico, logístico, empresarial, residencial y terciario), indicando con carácter vinculante su localización, debiendo el planeamiento urbanístico municipal delimitar con precisión el suelo afectado.

España es un país con unos 7.500 km de costas. Por ello la OT en España ha tratado con una atención creciente y de forma específica la planificación del litoral en varias de las CC.AA. costeras. (Hildenbrand, 2021a, p. 51).

Asturias aprobó en 2005 el Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral de Asturias (POLA), Cantabria en 2004 el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (modificado en 2013), Galicia en 2011 el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia y Andalucía en 2015 el Plan de Protección del Corredor del Litoral de Andalucía, que puso límites a las construcciones en la franja de 500 metros de anchura desde el dominio público marítimo-terrestre de las costas andaluzas. En 2017 el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía anuló este plan por un error formal<sup>8</sup>. El POLA se redactó en sintonía con las directrices de la UE sobre

8. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía anuló este plan con el argumento de que el Gobierno de la Junta de Andalucía, entonces en funciones, no tenía competencia para la aprobación de este instrumento de planificación territorial.



gestión integral de zonas costeras y el Consejo Europeo de Urbanistas concedió a este plan el prestigioso Premio Europeo de Urbanismo en su edición 2006.

Otros avances se han producido en la consideración de los riesgos naturales y tecnológicos en los planes de OT. (Hildenbrand, 2021a, p. 51).

Destacan en la escala subregional los Planes Territoriales Parciales (PTP) en el País Vasco y varios de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (POTS) en Andalucía, que desarrollan las detalladas previsiones recogidas en el POT de 2006 respecto al riesgo de inundación, los procesos erosivos, los riesgos geológicos, los incendios forestales y los riesgos tecnológicos (actividades explosivas o contaminantes, tráfico de mercancías peligrosas, etc.). Además, en ambas CC.AA. el riesgo de inundaciones se ha abordado en el marco de planificaciones específicas impulsadas desde los órganos autonómicos responsables en materia de OT y urbanismo; por ejemplo, en Andalucía, el Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos de 1982 y, en el País Vasco, los PTS de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos -Vertientes Cantábrica y Mediterránea (de 1998 y 1999).

Con el cambio climático determinados riesgos se incrementan, por lo que en algunas CC.AA. están en marcha procesos de adaptación del planeamiento urbanístico y territorial. Un ejemplo lo ofrece el Plan Territorial Sectorial (PTS) de Protección y Ordenación del Litoral de 2007, que en 2021 ha su revisión para su adaptación al reto del cambio climático, conforme a las nuevas Directrices de Ordenación Territorial (DOT) del País Vasco de 2019, que establecen la necesidad de adecuar este PTS a los efectos adversos de dicho cambio (subida del nivel del mar, más oleaje extremo).

El paisaje ha sido un objeto siempre presente en la planificación territorial de las CC.AA. Con la aprobación del Convenio Europeo del Paisaje (CEP) del Consejo de Europa en 2000 en Florencia y su ratificación por España en 2008, se produjo un salto cualitativo. España empezó a perfilarse, junto a Francia, Suiza e Italia, como uno de los países más activos en la implementación de dicho Convenio y se incrementó la atención al paisaje en la política de OT de las CC.AA. y también se desarrollaron iniciativas para la aplicación del CEP por la Administración General del Estado (por ejemplo el Atlas de los Paisajes de España de 2003) y de los Entes locales (Bases para una Estrategia de Paisaje de Mallorca de 2009). El CEP es uno de los ejemplos más claros como las iniciativas de las instituciones europeas en el ámbito de la OT han ejercido su influencia en la práctica española de la OT (ver con más detalle el punto 3.3.).

La importante cuestión de la evaluación de los planes de OT sigue sin estar en la agenda, como ya constató hace 12 años Benabent (2012, p. 21). Subsiste como rasgo general de la política de OT en España la casi total ausencia de la evaluación de los planes de OT (Farinós y Garrido, 2021, pp. 58-61). Si bien las leyes y planes en materia de OT suelen prever Informes de seguimiento y evaluación, la tónica general es que estos informes o no se realizan o, en caso de existir, no reflejan un proceso de evaluación de rigor, basado en indicadores, sino efectúan consideraciones genéricas, constatando meras obviedades.

Como excepción – que confirma la regla – se registra en España hasta la fecha como práctica evaluadora consolidada de un instrumento de OT tan solo el caso de la Estrategia Territorial de Navarra (ETN). Desde que se aprobó en 2005 la ETN se ha prestado una atención continua a su evaluación (Segura y Berezi, 2022 pp: 712-713). Desde 2007 se han presentado Memorias (cada 4 años) e Informes (anuales) de seguimiento y evaluación de la ETN, que, como corresponde al principio de transparencia, están accesibles online<sup>9</sup>. Otros elementos centrales del sistema de evaluación son la rendición de cuentas en sede parlamentaria (por ley se exige que se remita la Memoria al Parlamento de Navarra) y la aplicación del Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN), que comprende un conjunto de 138 indicadores.

Es un hecho alentador que recientemente también en el País Vasco se ha emprendido el camino de la evaluación. Durante el año 2020 se han redactado las Memorias de Seguimiento de seis de los 15 planes subregionales (los Planes Territoriales/PTP). Estas Memorias emplean los seis indicadores que componen el Sistema de Indicadores de Sostenibilidad Territorial Urbana que se usan también para el seguimiento y la evaluación de las DOT del País Vasco de 2019.

Así, acometer el seguimiento y la evaluación de los planes de OT en cuanto a su implementación y el grado de consecución de sus objetivos, ha de convertirse en una tarea ineludible y continua de la Administración responsable en esta materia. Es uno de los retos pendientes en España, pero también en otros países como, por ejemplo, Alemania (Hildenbrand, 2021a, pp. 79-81).

Otro factor crítico de la OT en España es el “abandono” de la cuestión metropolitana, tanto en la planificación territorial como en lo que respecta a la gobernanza metropolitana (Hildenbrand, 2017a y 2017b). Como se ha insistido en la Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas de 2015, la existencia y aplicación efectiva de planes/estrategias territoriales y de fórmulas adecuadas para la gobernanza metropolitana son dos pilares imprescindibles para un desarrollo urbano-territorial sostenible de estas áreas. Aún queda mucho por hacer para que en esta cuestión España se encauce en un camino de convergencia con Europa.

Actualmente, en tan solo 14 de las 46 áreas metropolitana españolas<sup>10</sup> (está aprobado el correspondiente plan territorial. El dato más llamativo es el hecho de que ni en la primera ni en la tercera de las áreas metropolitanas más grandes, Madrid y Valencia, existe actualmente un plan de este tipo. Asimismo, para la gobernanza metropolitana está funcionando en España actualmente tan solo un área metropolitana creada por ley autonómica sobre la base de la legislación estatal sobre régimen local (la LRBRL de 1985): el Área metropolitana de Barcelona (Ley 31/2010, Tomás, 2023, Pérdigó Solá, 2023)<sup>11</sup>. La ausencia de

9. <https://etn.nasuvinsa.es/>

10. Este número de 46 áreas metropolitanas en España se basa en el estudio de (Feria 2011, p. 132), que usó como criterio de delimitación la movilidad residencia-trabajo. Es una delimitación casi idéntica a las Áreas Urbanas Funcionales grandes (ciudad central con más de 100.000 habitantes) utilizadas por Eurostat y el INE.

11. El Área Metropolitana de Vigo creado por la Ley4/2012 no está funcionando, ya que en 2017 fue suspendido judicialmente.

gobierno metropolitano en España supone, como advirtió Nel-lo (1995), grandes costes de eficiencia, democráticos, administrativos, sociales e institucionales.

Lo que ocurre en España contrasta con los progresos en la cuestión metropolitana en Italia, Francia (15 Metrópolis como instituciones metropolitanas, y 25 Polos Metropolitanos, como formas de gobernanza blanda) y también Alemania, país, donde todas las áreas metropolitanas cuentan con un plan territorial aprobado ( en la mayoría de los casos ya varias generaciones de este tipo de plan) y cuatro (Stuttgart, Hannover, Aachen y Saarbrücken) de las más de 20 instituciones metropolitanas existentes, cuentan con una legitimación política directa (Hildenbrand, 2017a; Hildenbrand 2019).

Por último, aunque el Estado no tiene competencias en materia de OT (plantear un Plan Nacional sería inconstitucional), no obstante, no puede quedar completamente al margen. Es preciso que el desarrollo del territorio de España se piense no solo desde la perspectiva específica de cada una de las CC.AA, sino también en su conjunto de forma unitaria, estratégica y prospectiva<sup>12</sup>, por muchas razones, entre ellas, la existencia de planes estatales de incidencia territorial y problemas que afectan al territorio de varias CC.AA., como la despoblación o el reparto de los recursos hídricos, en el que con frecuencia impera el conflicto y no el principio de la solidaridad interterritorial, consagrado en los art.2 y 138 de la CE.

Perfectamente, se podría elaborar como instrumento informal una Estrategia de Desarrollo Territorial de España, como fruto de la cooperación entre la Administración General de España y las CC.AA. Ciertos ejercicios de visionar el territorio de España en su conjunto existían en el pasado, cuando se tuvo que definir la posición de España respecto a las iniciativas de OT de la UE o en relación al Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa. A tal efecto, durante la segunda presidencia de José Luis Rodríguez Zapatero (2008-2011), se reunió un Grupo de Trabajo Estado-CC.AA., que luego desapareció. Fue un cauce de cooperación a nivel inferior (Secretario de Estado, que fue Antonio Serrano, Directores Generales y Jefes de Servicio), no de máximo nivel (ministerial) como una Conferencia Sectorial de OT. Una Conferencia de este tipo, que en Alemania está funcionando ya desde hace más de 50 años, podría ser un referente, siempre y cuando se quiere emprender el futuro desarrollo del Estado de Autonomías con una lógica de federalismo cooperativo.

Parece que aún no estamos en este momento. El Gobierno de España publicó en 2021 el estudio “España 2050” Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo”. Fue, sin duda, un loable esfuerzo de ejercicio de prospectiva, pero no aportó ninguna visión sobre posibles escenarios del desarrollo territorial de España. Además, en su capítulo 6, dedicado al desafío “Promover un desarrollo territorial equilibrado, justo y sostenible” no se hizo referencia alguna a la OT como política pública y, sobre todo, no fue

---

12. El último ejercicio de pensar el desarrollo del territorio de España en su conjunto se realizó en el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007. Recogió con la visión integral característica de la OT una visión de las infraestructuras de transporte desde la perspectiva de un modelo territorial de España, más allá de los habituales y dominantes planteamientos reduccionistas desde la perspectiva sectorial. Ver sobre este plan (Serrano, 2006, pp. 83-94).

un ejercicio de cooperación intergubernamental (en el texto no consta una participación de las CC.AA.).

Por último, cabe señalar la influencia que ha tenido en algunas CC.AA. la política de OT de los gobiernos autonómicos en la planificación económico regional ligada estrechamente a la aplicación de los Fondos Europeos en España.

Un claro ejemplo para ello es Andalucía. En esta Comunidad Autónoma, se han elaborado desde el primer momento de su existencia y sin interrupción, Planes o Estrategias de Desarrollo Económico, que son el marco de referencia estratégico de las planificaciones y políticas del gobierno autonómico, la Junta de Andalucía y un requerimiento para la programación regional (los Programas Operativos), que instrumenta el acceso de Andalucía a los recursos financieros de los Fondos Europeos. En la Estrategia para la Competitividad de Andalucía 2007-2013 se incorporó uno de los Programas de Actuación previstos en el POTA, el Programa Coordinado para el Desarrollo de las Zonas del Interior. Se eligió como ámbito de acción un espacio ubicado en el centro del interior de la región, que abarca partes de cinco de las ocho provincias andaluzas. Alberga un conjunto de ciudades medias en las que se encuentran localizados sistemas productivos locales configurados por clúster industriales. El objetivo estratégico de las acciones (mejora de la accesibilidad mediante infraestructuras de transporte, apoyo a la innovación y al emprendimiento, etc.) fue convertir este espacio en una bisagra articulador de los dos ejes tradicionales de crecimiento de Andalucía, el Valle del Guadalquivir y el corredor litoral.

En la Agenda por el Empleo vigente durante 2014-2020, figuró un capítulo específico sobre el capital territorial de Andalucía, en el que se resaltaron las ventajas de transporte y logística marítima que se derivan de la posición geoestratégica de Andalucía, el sistema urbano equilibrado, que propicia la cohesión territorial en términos de acceso a equipamientos y servicios y el desarrollo económico en las áreas de influencia de las ciudades así como su potencial de recursos naturales y agrarios para el desarrollo de energías renovables y la producción de biomasa.

La Estrategia para la Transformación Económica de Andalucía/ETEA 2021-2027 recoge el “Territorio” como uno de los seis bloques temáticos que estructuran este documento<sup>13</sup>. Respecto al territorio se incorporaron las propuestas de la Consejería competente en materia de OT (reforma del POTA, impulsar nuevos POTS), que se combinaron con las propuestas de la propia Consejería de Economía. Son, en primer lugar, Estrategias de desarrollo local y regional integrado, con las miras puestas en la consecución de cofinanciación comunitaria en el marco del Objetivo político 5 (“Una Europa más próxima a sus ciudadanos”) establecido en el art.5 del Reglamento de Disposiciones Comunes para los Fondos Europeos (Reglamento UE 2021/1060), que se refiere a la “promoción del desarrollo sostenible e integrado de las zonas urbanas, rurales y costeras y de las iniciativas locales”. En segundo lugar, se propuso impulsar una política de ciudades, con especial atención a las áreas metropolitanas<sup>14</sup>.

13. Los seis bloques temáticos son competitividad, sostenibilidad, conectividad, bienestar, territorio y gobernanza.

14. Para los planes económicos señalados tuve como Asesor en la Secretaría General de Economía y la Dirección General de Planificación Económica el papel del *policy advice*, elaborando estudios e informes encaminadas a preparar y fomentar la integración de la OT en la planificación económica de la Junta de Andalucía.

### 3.3. Influencia de las iniciativas de OT de las instituciones europeas

Como primer signo de esta influencia, puede señalarse que la carta recibió una atención inmediata y amplia en la política de OT de las CC.AA. Probablemente, en ello jugó un papel que esta Carta fue para las CC.AA. un hecho cercano y conocido, por su aprobación en España.

Referencia expresa a la Carta hicieron siete leyes autonómicas de OT de la primera generación: las leyes de Baleares, Galicia, Valencia, Cantabria, Andalucía, Aragón y Murcia.

La Ley 8/1987 de Islas de Baleares ofreció en su exposición de motivos, la referencia más extensa. Reproduce de forma completa el texto literal de la Carta sobre la definición de la OT, sus cuatro objetivos fundamentales y destaca también que la OT ha de tener una naturaleza democrática, coordinadora, funcional y prospectiva. Igualmente, el texto de la Ley 10/1995 de Galicia recogió de forma completa la definición y dichos objetivos. La Ley 7/1990 de Cantabria contiene en su exposición de motivos también una referencia amplia el texto de la Carta.

En la Ley 8/1997 de la Comunitat Valenciana, la Carta recibió un lugar destacado. Es objeto de la primera frase de esta ley. Arranca ya en la primera frase de su preámbulo con una referencia expresa a la Carta, centrada en la definición del concepto de OT y en sus cuatro objetivos fundamentales.

Las leyes de OT que hicieron menciones más escuetas a la Carta han sido las de Andalucía (exposición de motivos, Ley 1/1994), Aragón (preámbulo, Ley 11/1992) y de Murcia (Ley4/1992, con una única frase, la más breve).

A partir de 1995 la legislación autonómica en OT ya no suele hacer mención de la Carta, siendo una excepción la segunda ley en esta materia de Madrid (Ley 9/1995, recoge en su preámbulo la definición de la OT de la Carta). Un ejemplo es la Ley 4/2004 de ordenación del territorio y protección del paisaje de Valencia. En su preámbulo los referentes europeos son ahora la Estrategia Territorial Europea (ETE) de la UE y el Convenio Europeo del Paisaje (CEP) del Consejo de Europa.

En cuanto a la presencia de la Carta en los documentos de planificación, también se registra su presencia inicial y luego, a lo largo de tiempo, su paulatina desaparición. Un ejemplo para ello aporta el caso de Andalucía. Las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobadas en 1990, contenían en el texto de su presentación una referencia expresa a la Carta. Las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio, aprobadas en 1999 ya no mencionan la Carta sino la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT), fruto de las reuniones informales desde 1989 de los ministros responsables de OT de la UE, que poco después de la aprobación de las Bases se aprobó como ETE en mayo de 1999, en la reunión informal de Ministros responsables de OT celebrada en la ciudad alemana de Potsdam.

Posteriormente, el Plan de OT de Andalucía (POTA), aprobado en 2006, ya no conectó con la Carta sino se refirió a tres documentos estratégicos de la UE: la Estrategia de Lisboa,

la ETE y la Agenda Territorial Europea de 2007<sup>15</sup>. Por su parte, las DOT del País Vasco de 1997 tampoco mencionan ya la Carta sino tomaron como referente europeo la Declaración de Cork “Un Medio Rural Vivo”, aprobada en 1996 en la Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural, como lo reflejan las Resoluciones del Parlamento Vasco aprobados en relación con las DOT. En Cataluña, el Plan General Territorial, aprobado por la Ley1/1995, tampoco habla de la Carta, sino hace referencia al documento “Europa 2000. Perspectivas para el desarrollo del territorio comunitario”, publicado en 1992 por la Comisión Europea.

Un segundo ejemplo para la influencia de la Carta en la política de OT en España representa la aplicación que ha recibido el Convenio Europeo del Paisaje (CEP) de 2000 del Consejo de Europa en la política de OT de las CC.AA.

La Carta marcó un primer punto de partida para la posterior decisión del Consejo de Europa para impulsar el CEP, sin perjuicio de que el antecedente principal de este Convenio ha sido la Carta del Paisaje Mediterráneo (la Carta de Sevilla) aprobada en 1992 (Zoido, 2021). En la Carta el paisaje está presente en el tercero de sus objetivos fundamentales (“gestión responsable de los recursos naturales y protección del medio ambiente”), mencionando la “especial atención a las áreas de belleza natural” y en sus objetivos particulares para las “regiones rurales”, señalando la necesidad de realizar “medidas de conservación y ordenación del paisaje”. Una visión del paisaje con aún poca precisión conceptual centrada en aspectos parciales, que en el CEP aprobado en 2000 llegó a superarse con un entendimiento integrado y completo del paisaje, estableciendo una definición clara de este concepto, que puso fin a la consideración del paisaje como un concepto indeterminado jurídicamente.

El CEP no solo reafirma a la Carta en considerar el paisaje una cuestión relevante de la OT, sino también menciona en su art. 5d la OT, en la enumeración de todas las políticas que han de contribuir a la protección, ordenación y gestión del paisaje, en primera posición. Con ello el CEP toma en cuenta el hecho de que la OT tradicionalmente ha sido la política más activa en relación con el paisaje.

Así lo corroboran las experiencias europeas, que reflejan especialmente la integración de la acción sobre el paisaje en la OT como un elemento central de la misma (Hildenbrand, 1995 y 2002; Zoido, 2002 y 2016). Esta integración existe tanto en el marco regulador normativo (leyes de ordenación del territorio y paisaje, por ejemplo en la Comunitat Valenciana) como en la integración de la planificación paisajística en los planes de OT (por ejemplo en Italia, Alemania y Cataluña). Por todo ello, el paisaje y la política de OT constituyen un binomio inseparable y una alianza de acción imprescindible (Hildenbrand, 2021). Como resaltó Zoido (2014), entre la OT y la política de paisaje existen múltiples complementariedades y sinergias. Concretamente (Zoido, 2002: 24), el paisaje es un componente objetivo del territorio y un recurso útil para su ordenación. Contribuye a la correcta localización y disposición de los elementos y usos del territorio, así como de las estructuras o sistemas que lo conforman. Por otro lado, ayuda a realizar el diagnóstico territorial, revelando en sus formas los aciertos y disfunciones en el uso del territorio. Por ello, el paisaje siempre ha sido un objeto clásico de la política de OT.

---

15. El POTA, aprobada en fecha anterior, la cita en su texto publicado, que se presentó en 2007.

La influencia (indirecta) de la Carta en España a través del CEP ha sido considerable. España es, junto a Francia, Suiza e Italia, uno de los países más activos en la implementación del CEP (Hildenbrand, 2011, 2021a). Muchas de las CC.AA. y también la Administración General del Estado (por ejemplo, el Atlas de los Paisajes de España publicado en 2003) y varios entes locales (por ejemplo, las Bases para una Estrategia de Paisaje de Mallorca presentada en 2009 por el Consejo Insular de Mallorca) han dado aplicación al CEP. Las CC.AA. que más han avanzado en España en esta aplicación son Cataluña, el País Vasco, Valencia, Galicia, Andalucía, Baleares, Canarias y Murcia. En tres de ellas el paisaje es objeto de una ley propia o de una ley que trata el paisaje dentro de la ley de OT. Estas leyes, que regulan los instrumentos de intervención sobre el paisaje (catálogos de paisaje, directrices paisajísticas, informes o estudios de impacto e integración paisajística, cartas de paisaje, etc.), se aprobaron hasta la fecha en Cataluña (Ley 8/2005, de protección, gestión y ordenación del paisaje), Valencia (Ley 4/2004, de ordenación del territorio y protección del paisaje y sus posteriores reformas, Ley 5/2014, Decreto Legislativo 1/2021), Galicia (Ley 7/2008, de Protección del Paisaje de Galicia). En el País Vasco, el Decreto 90/2014 refleja también la integración de los instrumentos de intervención sobre el paisaje en la OT.

Otras CC. AA, prefirieron emprender como camino alternativo a la vía normativa las Estrategias de Paisaje como instrumentos informales anclados en el paradigma de la gobernanza. Pionero en estas estrategias fue en 2009 el Consejo Insular de Mallorca y en 2012 se aprobó mediante un Acuerdo del Consejo de Gobierno la Estrategia de Paisaje de Andalucía (en adelante EPA<sup>16</sup>). En 2011 se presentó la Estrategia de Paisaje de la Región de Murcia, no obstante, es un documento que carece de una aprobación formal por el Gobierno de Murcia.

La EPA se elaboró entre 2009 y 2012 en el seno de un Grupo de Trabajo Interdepartamental, coordinado por el autor del presente texto (entonces dentro de la Junta de Andalucía Jefe de Servicio de Planificación Regional y Paisaje) y con el apoyo y asesoramiento científico del Centro de Estudio Paisaje y Territorio (CEPT), fundado y dirigido durante muchos años por Florencio Zoido Naranjo y hoy su Presidente honorífico. Tiene su anclaje en la previsión del POTA de un Programa Coordinado sobre el Paisaje de carácter interdepartamental, haciendo una referencia explícita a la elaboración de una Estrategia sobre el tratamiento de los paisajes en las políticas públicas en desarrollo y aplicación del CEP (Hildenbrand y Priore, 2013)

La EPA representa un amplio consenso interdepartamental de todas las Consejerías de la Junta de Andalucía responsables de actuaciones con relevancia para el paisaje. Uno de sus rasgos sobresalientes es haber logrado no solo la participación en la EPA de las Consejerías competentes en OT, medio ambiente y patrimonio histórico, habitualmente interesados en el paisaje, sino también el compromiso con el paisaje de Consejerías, que no suelen tener el paisaje entre sus objetos prioritarios: la Consejería de Salud (el paisaje como factor de la salud del hombre), la Consejería de Educación (la necesidad de integrar

16. La EPA puede consultarse en la página web de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda de la Junta de Andalucía:  
<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoarticulaciondelterritorioyvivienda/areas/ordenacion/paisaje/paginas/epa-andalucia.html>

el paisaje en la educación) y las Consejerías de Economía y de Empleo, que en el reparto competencial existente en aquel momento tuvieron asignadas las competencias en materia de investigación, industria, minería e infraestructuras energéticas (el reto de la integración paisajística de los parques eólicos y solares). En suma, con la EPA se estableció un marco de referencia estratégico para integrar, coordinar y armonizar todas las actuaciones de la Junta de Andalucía con incidencia en el paisaje, a fin de propiciar la coherencia, complementariedad y sinergia de las mismas.

Un tercer ejemplo para la influencia de la Carta en la política de OT en España es la cooperación territorial europea, que se desarrolla a través de proyectos de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional apoyados por la cofinanciación comunitaria procedente del FEDER. Desde 2007 esta cooperación, que antes fue una simple Iniciativa Comunitaria (INTERREG), empezó a operar de forma reforzada, por convertirse la cooperación territorial en el marco financiero 2017-2013 de la UE en uno de los objetivos centrales (el nuevo objetivo 3) de la política comunitaria de cohesión (Hildenbrand, 2009, p. 123).

La cooperación, uno de los principios rectores de la gobernanza (Institut Internacional de la Governabilitat de Catalunya, 2002), recibe en la Carta una gran atención.

En su apartado dedicado a la implementación de los objetivos de la OT no solo señala la contribución de las agencias públicas y privadas y la necesidad de la participación pública y de la integración y coordinación interdisciplinar, sino también, y con más detalle, insiste en la coordinación entre sectores y en la coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de decisión política (local, regional, nacional, UE), es decir, en términos de las ciencias políticas, en la cooperación intergubernamental multinivel. Dentro de esta cooperación incluye también expresamente la cooperación transfronteriza.

Por tanto, el desarrollo de la cooperación territorial europea de la UE a través de proyectos de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional constituye una conexión directa con la insistencia de la Carta en la importancia de la cooperación. Ejemplos para este tipo de proyectos aportan ANDALBAGUA y PAYS.MED.URBAN., que se realizaron con la participación de la Junta de Andalucía. Su diseño se inspiró tanto en la ETE como en el CEP y también pudieron apoyarse en los trabajos preparatorios de la EPA (Hildenbrand, 2021b).

ANDALBAGUA fue un proyecto de cooperación territorial transfronteriza entre Andalucía y sus regiones vecinas (Algarve, Alentejo) en Portugal, cofinanciado por la UE, en el marco del Programa Operativo de Cooperación Territorial Transfronteriza España-Portugal 2007-2013 (POCTEP). Su ámbito territorial de aplicación fue el Bajo Guadiana, espacio geográfico compartido por ambos países de alto valor paisajístico y atravesado por el río Guadiana. El proyecto, llevado a cabo entre 2009 y 2012, fue liderado por la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía (*lead partner*), siendo socios otras Consejerías, la Diputación provincial de Huelva y, por parte de Portugal, las regiones del Algarve y Alentejo y varios municipios portugueses. La Consejería competente en materia de OT jugó un papel muy activo en este proyecto. Su colaboración se plasmó en tres resultados: 1) la Estrategia Transfronteriza de Desarrollo Territorial para el Bajo Guadiana, 2) el Manual de Buenas Prácticas Paisajísticas para el Planeamiento Urbanístico del Bajo Guadiana y 3) la



Propuesta de Estrategia para el Paisaje Transfronterizo Fluvial del Bajo Guadiana. Esta última Estrategia supuso un caso de aplicación del art. 9 del CEP (Paisajes transfronterizos), que contempla la posibilidad de emprender la cooperación transfronteriza a nivel local y regional para llevar a cabo programas comunes en materia de paisajes<sup>17</sup>.

PAYS.MED.URBAN fue un proyecto de cooperación transnacional inscrito en el Programa Operativo MED 2007-2013 (Hildenbrand y Pasleau,2012). Este proyecto, liderado por la Consejería competente en materia de OT de la Junta de Andalucía (*lead partner*) y desarrollado de 2009 hasta 2011, contó con la participación de 15 socios pertenecientes a regiones de cuatro países europeos (España, Italia, Portugal y Grecia). Asimismo, participó como miembro asociado RECEP-ENELC (la Red Europea de Entes Locales y Regionales para la Implementación del CEP), vinculado al Consejo de Europa.

La premisa del proyecto fue que un paisaje de alta calidad constituye un factor clave para la sostenibilidad y competitividad de las áreas urbanas. No solo es relevante para la calidad de vida de los ciudadanos, sino también es un elemento para atraer a las ciudades, empresas, turistas y nuevos residentes, tomando en cuenta que especialmente las empresas de los sectores económicos más avanzados y los profesionales altamente cualificados (los talentos), a la hora de tomar sus decisiones de localización, muestran claras preferencias por ciudades atractivas desde el punto de vista paisajístico y ambiental.

Así, este proyecto centró su atención en los paisajes urbanos y periurbanos bajo el prisma de la sostenibilidad y del capital territorial (el paisaje como parte del capital de imagen o “marca” de un lugar). Se desarrollaron seis líneas de actuación: 1) Observatorio Virtual de Paisajes Urbanos Mediterráneos, 2) Catálogo de Buenas Prácticas para el Paisaje en Áreas Urbanas y celebración de la tercera edición del Premio Mediterráneo del Paisaje, 3) Líneas-Guía paisajísticas para actores locales responsables de la gobernanza territorial, 4) Actividades de sensibilización en paisaje, 5) Acciones piloto conforme al art. 6 del CEP y) 6) el Portal de los Paisajes Mediterráneos.

Un cuarto ejemplo para la influencia de la Carta en la política de OT en España, de forma indirecta a través de la ETE de 1999, aporta la ya comentada Estrategia Territorial de Navarra (ETN), aprobada en 2005.

La ETN representa el ejemplo más claro del desarrollo en España de las visiones estratégicas de la UE para el desarrollo territorial a escala europea. Se ha diseñado en cuanto a su estructura y contenidos conforme a los objetivos y principios de la ETE para el desarrollo territorial sostenible: la competitividad, la cohesión social, la sostenibilidad, el policentrismo, el acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento y la gestión inteligente del patrimonio natural y cultural. Ha sido objeto de numerosos estudios, entre ellos Collado (2004), Segurea y Elorrieta (2022) y Munárriz y Goñi (2022), a los que se remite.

---

17. Estos tres documentos pueden consultarse en la página web de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda de la Junta de Andalucía:  
<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoarticulaciondelterritorioyvivienda/areas/ordenacion/actuaciones-supramunicipales/paginas/andalbagua.html>

## 4. Italia

### 4.1. Elementos clave del sistema de planificación territorial

En Italia, la política de OT se desarrolla en el contexto de un Estado con una descentralización política a nivel regional. Así, en la organización territorial del Estado existen desde 1970 veinte Regiones. Cinco de ellas, con Estatutos especiales por sus singularidades, ya se habían constituido antes de esta fecha: Sicilia, Sardeña, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta y Friuli-Venezia Giulia. Todas las Regiones disfrutan de una autonomía política, es decir, la capacidad de sus órganos representativos de aprobar normas jurídicas con rango de ley en un amplio espectro de materias. En Trentino-Alto Adige la competencia legislativa de la Región es ejercida en casi todas las materias por sus dos Provincias, la Provincia Autónoma de Bolzano-Alto Adigio/Tirol del Sur (con un 70 % de población de habla alemán) y la Provincia Autónoma de Trento (prácticamente en su totalidad de lengua italiana). Esta peculiaridad se refleja claramente en el hecho de que ambas provincias aprueban las leyes y planes para la OT de su territorio.

Conforme al art. 117 de la Constitución Italiana (1947, revisada posteriormente), el poder legislativo es compartido por el Estado y por las Regiones. El Estado ejerce como competencia exclusiva la legislación en materia de protección del medio ambiente, del ecosistema y del patrimonio cultural. Como competencias concurrentes comparte la legislación con las Regiones, por ejemplo, en materia de OT (la Constitución usa el término "gobierno del territorio"), que incluye el urbanismo y la OT, grandes redes de transporte, energía y aprovechamiento de los bienes culturales y medioambientales. Las Regiones tienen transferidas las competencias legislativas en materia de OT y urbanismo. Esta naturaleza de la OT como competencia legislativa concurrente, marca una clara diferencia de Italia respecto a España, donde las CC.AA. tienen atribuidas el urbanismo y la OT como una competencia exclusiva.

El Estado aprobó en 1942 la ley urbanística nacional (Ley 1150/1042). Igual que en España, también es titular de competencias legislativas sobre políticas sectoriales de incidencia territorial. De todas formas, los protagonistas de la OT son en Italia las Regiones, similar a la situación en los Estados federales (Alemania, Suiza, Austria y Bélgica) o descentralizados políticamente (España), donde las instituciones de nivel regional son los actores más relevantes de esta política pública. Durante las últimas décadas, las Regiones italianas han desarrollado su competencia en OT, aprobando leyes regionales en materia de urbanismo y OT y también su plan regional de OT, el Plan Territorial Regional (PTR, ver el apartado 4.2.).

En la escala subregional, las instituciones responsables de la OT son las 93 Provincias y las 14 Ciudades Metropolitanas (CM). Las CM, tras haber sido reconocidas como posibles entes territoriales por la reforma de la Constitución (art. 114) en 2001, se implementaron en 2015. El impulso vino desde arriba, concretamente la ley estatal (Ley n.º 56/2014). Iniciativas desde abajo para crear instituciones metropolitanas fueron la excepción<sup>18</sup>, siendo la tónica general el rechazo por parte de los municipios, provincias y gobiernos regionales

---

18. En 1994 llegó a firmarse un Acuerdo para una CM de Bologna entre la Provincia de Bologna, la ciudad de Bologna y los municipios colindantes.

de la creación de nuevos competidores político-administrativos, como puso de manifiesto especialmente el caso de Milán (Gualini, 2003, Targetti, 2016).

Desde 2015 operan como nuevas instituciones metropolitanas (Fedeli, 2017, Donati, 2023) las siguientes CM: Roma, Milán, Nápoles, Turín, Bari, Florencia, Bolonia, Génova, Venecia, Reggio Calabria, Cagliari, Catania, Messina y Palermo. Supusieron la supresión de las anteriores provincias del mismo nombre. Coinciden con el ámbito territorial de las mismas, asumieron sus competencias y ejercen, como funciones fundamentales propias (Parlamento Italiano, 2022), para el ámbito metropolitano la planificación estratégica, la planificación territorial general y la prestación de servicios públicos de interés general (entre ellos, la movilidad, el desarrollo económico y social y la digitalización).

Sus órganos son el Alcalde Metropolitano (es el alcalde del municipio principal), el Consejo Metropolitano, compuesto por el Alcalde metropolitano y Concejales de los municipios miembros de la CM, de número variable (mínimo de 14 y máximo de 24), en función del correspondiente tamaño de población residente. Similar al caso del Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (AMB), se trata de un órgano elegido de segundo grado mediante un sistema proporcional. El tercer órgano, de carácter consultivo, es la Conferencia Metropolitana, que reúne a todos los Alcaldes de la CM.



Entre las competencias de las CM heredadas de las provincias se encuentra la aprobación del plan territorial subregional, el Plan Territorial Metropolitano (PTM), anteriormente llamado Plan Territorial de Coordinación Provincial (PTCP), figura que subsiste en las 93 Provincias. Varias de las CM han elaborado ya su PTM, el Plan Urbano de Movilidad Sostenible Metropolitana (PUMS) y el Plan Estratégico Metropolitano (PSM). El PSM, que para las CM es, tras sus Estatuto metropolitanos, el acto más importante (Donati, 2023), es la pieza central de la actividad planificadora, ya que el PTM y el PUMS tienen que estar en coherencia con el PSM.

En suma, en Italia los responsables de la planificación territorial subregional son los Entes locales del escalón superior. Este hecho constituye otra importante diferencia respecto a España, donde las Provincias no tienen competencias en

planificación territorial, siendo, por regla general, las CC.AA. las que realizan la planificación territorial subregional. Cabe retener también, que con la existencia de las 14 CM Italia se posiciona dentro de la experiencia comparada europea, junto a Alemania y Francia, entre los países, que más avanzan en la implementación de la gobernanza y planificación territorial en la escala metropolitana; lo cual contrasta con el escenario de abandono de la cuestión metropolitana en España, tanto por el legislador estatal como por las CC.AA.

En cuanto al nivel inferior de la Administración local, éste está configurado por los Municipios. Actualmente (2023) su número se eleva a 7.900. Son responsables del planeamiento urbanístico, cuyo instrumento principal es el Plan Regulador General Comunal (PRGC). Existe también la posibilidad de que agrupaciones de municipios elaboren un PRGC intermunicipal. El planeamiento urbanístico municipal ha de desarrollarse en coherencia con los instrumentos de planificación territorial de las Regiones (PTR, en adelante) Provincias (PTCP) y de las CM (PTM), que son los responsables de la coordinación de la actividad planificadora municipal.

#### **4.2. Hitos destacables de la práctica planificadora**

Al igual que en España, las raíces históricas de la OT son anteriores a la Carta Europea de OT. Principalmente se encuentran en el urbanismo, pero también existe la conexión con la política económica regional. La Ley estatal de urbanismo de 1942 no solo introdujo los instrumentos de planeamiento municipal sino también la figura del Plan Territorial de Coordinación (PTC). Se aplicó tanto a nivel regional como para agrupaciones de municipios. En el marco de la programación económica nacional, que tenía su gran época durante la política del reformismo de los gobiernos de centro-izquierda a partir de la década de los 60, se elaboró para el Programa Económico Nacional (PEN, 1971-75) el *Progetto 80*. Previó una planificación económica y territorial omnicomprensiva con una zonificación del territorio nacional a escala comarcal (*comprensori*) en tres categorías de áreas, en función de sus posibilidades de desarrollo y, además, por primera vez se consideraban en la planificación italiana los aspectos medioambientales. No obstante, sus resultados fueron escasos.

La acción del Estado en materia de OT no se efectúa mediante instrumentos de planificación sino a través de directrices generales y bajo la responsabilidad del Ministerio de Infraestructuras y Transportes. En cuanto a las políticas sectoriales de incidencia territorial, este mismo ministerio ha promovido el Plan General de Transporte y Logística y el Plan Nacional de Vivienda. Otros ministerios aprobaron estrategias sectoriales, entre ellas, según Cotelo (2021), las “relacionadas con la protección del medio ambiente, la biodiversidad, el agua, la energía, etc.”, que se tenían que tomar en cuenta por las instituciones responsables de la OT a nivel regional y local. Asimismo, mediante la Ley 183/1989, el Estado legisló sobre la protección y gestión de las cuencas hidrográficas, estableciendo planes de cuencas.

La actividad de las Regiones para aprobar su PTR y de las Provincias y CM para aprobar los PTCP y PTM a nivel subregional ha sido intensa. El resultado es que se ha logrado una cobertura total del territorio italiano por planes de OT. Como en otras materias de la acción pública, también en la OT se refleja la diferencia entre el Norte y el Sur de Italia en cuanto al rendimiento institucional para la producción de planes y políticas públicas. Por regla general, suelen ser las Regiones del Norte y Centro de Italia, donde la aprobación e implementación de planes de OT se ha iniciado más rápida y ha tenido mayores niveles de intensidad y dinámica. Así, como mejores prácticas de la OT en la escala regional destacan las Regiones de Emilia-Romagna, Lombardía, Piamonte, Toscana y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano-Alto Adigio. Ejemplos para la primera generación de PTR ofrecen el Plan Territorial Regional de Coordinación del Veneto 1992, el PTR de Emilia-Romagna de 1990 y el Plan Urbanístico Provincial de la Provincia Autónoma de Trento de 1987 (Hildenbrand, 1996).

En cuanto a los PTR (o figuras equivalentes de otro nombre) actuales, las experiencias más avanzadas se sitúan en la Emilia-Romagna (PTR de 2010), Piemonte (PTR de 2011), Toscana (PIT de 2015: *Piano di Indirizzi Territoriale*) y la Provincia Autónoma Bolzano-Alto Adige, que opera con el *Piano Strategico Provinciale* (PSP), establecido por la Ley Provincial Territorio y Paisaje (Ley 9/2018). Este PSP, que se encuentra en elaboración y se aprobará por ley, se concibe como “el instrumento de planificación con el que la Provincia define, en línea con las estrategias europeas y nacionales, los objetivos para: a) asegurar el desarrollo y la cohesión territorial, b) garantizar la reproducibilidad, cualificación y valorización de los recursos paisajísticos, territoriales, medioambientales, sociales, culturales, económicos, agrícolas y forestales, c) proporcionar viviendas asequibles y d) aumentar la competitividad del sistema territorial provincial”. Este plan representa un ejemplo claro para el cambio acontecido en la OT italiana, tradicionalmente muy arraigada a un enfoque urbanístico, hacia un entendimiento mucho más amplio que se refleja en el concepto *governo del territorio*.

Los elementos que caracterizan este cambio son, como constató Cotella (2021, p. 1) el reconocimiento de la relevancia de las escalas supramunicipal y regional, 2) la integración de políticas sectoriales con incidencia territorial, 3) la búsqueda de la cooperación pública-privada y, especialmente, 4) la creciente aplicación de una planificación territorial de carácter estratégico.

Esta apuesta por un enfoque estratégico se refleja también en el planeamiento urbanístico, mediante la división del PRGC en dos instrumentos: uno de naturaleza estratégica (plan estructural) y otro centrado en la regulación de los usos del suelo (plan operativo) Este nuevo modelo implantado por las leyes regionales sobre urbanismo y OT se sigue en una parte de las Regiones (por ejemplo Emilia-Romagna, Liguria, Lazio, Abruzzi, Calabria), mientras otras practican el modelo tradicional de la Ley nacional 1150/1942 (por ejemplo Piamonte, Sicilia y Umbría). Como tercera vía existe un modelo de planificación no jerárquica y colaborativa, en el que, según el citado Cotella (2021) “cada nivel institucional aprueba sus propios instrumentos tras activar procesos contractuales con las demás instituciones y partes interesadas implicadas (por ejemplo, Toscana) y con una fuerte interacción con las partes interesadas privadas (por ejemplo, Lombardía)”. Además de elaborar planes urbanísticos, muchos municipios (por ejemplo Turín, Roma o Génova) han dado el paso a dotarse de planes estratégicos, como instrumentos informales de carácter voluntario.

En Italia existe un sistema de planificación paisajística que, similar al sistema de este tipo al uso en Alemania, se desarrolla en coordinación o, en su caso, integración en los planes de OT (Hildenbrand Scheid, 2002). Nació con la Ley estatal n. 431 de 1985 (*Legge Galasso*), que supuso para las Regiones la obligación de instrumentar una planificación paisajística, utilizando una de las dos siguientes alternativas: la elaboración de un Plan Paisajístico Regional (PPR) coordinado con el respectivo PTR o de un PTR que, a su vez, asume las funciones del PPR. El primer modelo se aplicó en la mayoría de las Regiones (por ejemplo Abruzzi, Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Liguria, Marche), mientras otras (Veneto, Umbria, Piemonte y las dos Provincias Autónomas) siguieron, el modelo de la unificación de la planificación paisajística y territorial en un único instrumento (el PTR), parecida a la práctica existente en determinados Länder alemanes. Como ejemplos de planes paisajísticos pueden señalarse el Plan Paisajístico Ambiental Regional de 1989 de la Región de Marche y el Plan

Territorial Paisajístico Regional de la Región de Sicilia de 1999. Sin perjuicio de que estos documentos abordan el conjunto de los factores del medio físico y antrópico que configuran el paisaje, prestan especial atención a los valores visuales del paisaje y los elementos del patrimonio histórico que lo caracterizan, conforme a la tradición en Italia de integrar el paisaje en la legislación y en la organización administrativa en el campo de los bienes culturales.

En cuanto a la escala subregional de la OT, entre las provincias italianas destaca como la mejor práctica de planificación territorial el PTCP de 2004 de la Provincia de Bologna y el PTM de Bologna aprobado en 2021 por la CM de Bologna, que como nuevo ente territorial sustituyó a dicha provincia. El PTCP representó un ejemplo de una nueva generación de planes de OT elaborados en consonancia con el paradigma de la gobernanza. Contiene tres tipos de normas con distintos grados de vinculación, pero también un instrumento informal, los acuerdos voluntarios entre municipios que desean elaborar de forma conjunta un Esquema Director Supramunicipal como marco de referencia de sus respectivos planes urbanísticos. Además, en la elaboración del PTCP hubo una participación, desde el primer momento, muy amplia y activa, por parte de los agentes públicos y los agentes económicos y sociales, que ha sido fruto de la voluntad de la Provincia de superar la clásica planificación en cascada, y apostar por el principio de la *copianificazione*.

Entre los PTM de los CM los primeros en aprobarse han sido los de Milano (2020), Bologna (2021) y Firenze (2024). El PTM de la CM de Bologna marca como los cinco grandes retos a afrontar: 1) tutelar el suelo, 2) garantizar la seguridad frente a los riesgos, 3) asegurar la inclusión y habitabilidad, 4) atraer inversiones sostenibles y 5) Appennino, Vía Emilia y Llanura: un solo territorio, referido a los tres grandes dominios territoriales que estructuran el espacio metropolitano.

Otros aspectos novedosos destacables en la práctica italiana de OT son:

- 1) el creciente uso de acuerdos contractuales entre administraciones para la coordinación y cooperación vertical (intergubernamental) y horizontal (interdepartamental),
- 2) la aplicación de mecanismos de compensación (o perecuación) financiera intermunicipal, cuya finalidad es lograr una distribución justa de las cargas y beneficio entre los municipios, que pueden derivarse de forma diferenciada para cada uno de ellos de las determinaciones establecidos en los planes urbanístico-territoriales, y
- 3) la creciente atención al reto de encauzar hacia la sostenibilidad el incesante consumo de suelo - un recurso no renovable -, por la artificialización de terrenos (edificación, construcción de carreteras y otras infraestructuras), que causa múltiples impactos negativos (pérdida de terreno agrícola y de espacios para el recreo; impermeabilización, que impide la recarga de acuíferos y propicia encharcamientos e inundaciones; incremento de las islas de calor en las ciudades).

El consumo de suelo, es uno de los temas que reciben una creciente atención en la OT italiana. Es un tema emergente en la legislación sobre urbanismo y OT de varias Regiones:

- 1) Emilia-Romagna: Ley 24/2017, para la Tutela y el Uso del Territorio, 2) Lombardia: Ley

Regional 31/ 2014 para la reducción del consumo de suelo y la recualificación del suelo degradado, que modifica la Ley Regional 12/2005 sobre el gobierno del territorio; 3) Veneto: Ley Regional 14/2017, para la contención del consumo de suelo, que modifica la Ley Regional 11/2004 sobre normas para el gobierno del territorio y en materia de paisaje y 4) la Provincia Autónoma Bolzano-Alto Adigio: Ley Provincial 9/ 2018 sobre territorio y paisaje. Por su parte, el Gobierno nacional, a través del Sistema Nacional de Protección del Medio Ambiente (SNPA) está publicando de forma periódica el Informe sobre el Consumo de Suelo en Italia, que se elabora por el equipo (Munafò, 2021) del ISPRA, la sede italiana del *Joint Research Centre de la Comisión Europea* (JRC) ubicada en la localidad de Ispra en las afueras de Milán. Según el último Informe publicado en 2023, en el año 2022 el proceso de consumo de suelo ha alcanzado la velocidad de 2,4 metros cuadrados por segundo, avanzando, en tan solo doce meses, en otros 77 kilómetros cuadrados, más de un 10% más que en 2021. Asimismo, se resalta como consecuencia de este proceso que las ciudades italianas son cada vez más calurosas, subiendo en ellas la temperatura en función del aumento de las superficies artificializadas hasta alcanzar valores de entre 43 y 46 °C en los días más calurosos en las zonas más saturadas.

Como práctica más avanzada para hacer frente al consumo de suelo destaca la Región de Emilia-Romagna. Por un lado, se aborda el consumo de suelo por la vía normativa, es decir el art. 6 de la Ley regulador del urbanismo y de la OT (la ya señalada Ley 24/2017), que establece como obligación legal una cuota máxima general de consumo hasta el 3% del suelo urbanizado existente. Asimismo, en relación con este objetivo se han puesto en marcha instrumentos de acción, como la obligación de los municipios de realizar un *monitoring* continuo del consumo de suelo en su término municipal, habiéndose realizado ya los primeros Informes de seguimiento.

Por otro lado, y esto es relevante para fomentar la consecución efectiva del objetivo obligatorio respecto al consumo de suelo, el PTM de la CM de Bologna combina para los municipios dentro del ámbito territorial metropolitana la vía normativa con la aplicación de un instrumento financiero: un mecanismo de perecuación financiera intermunicipal.

Conforme al art. 41 de la ley citada, que regula el PTM de Bologna, se permite para el caso específico del área metropolitana de Bologna modular los porcentajes concretos asignados a los municipios (siempre dentro de la cuota máxima general de 3%). Esta previsión normativa opera en combinación con un Fondo de Perecuación Metropolitano, que actúa como mecanismo de solidaridad financiera intermunicipal. Asegura que también aquellos municipios a los que el PTM solo reconoce una capacidad edificatoria inferior a la cuota máxima, se ven beneficiados por los ingresos provenientes de la actividad urbanística desarrollada en el territorio de los municipios con capacidades edificatorias admisibles superiores (dentro del límite del 3%). En aplicación de este principio general existen tres tipos de destinatarios del reparto de los recursos de este Fondo (Hildenbrand, 2022a, p. 628): “1) municipios a los que se ha asignado una capacidad edificatoria total menor, 2) municipios que por las determinaciones del PTM, están sujetos a restricciones paisajísticas y ambientales y, por tanto, proporcionan al área metropolitana importantes servicios ecosistémicos, y 3) municipios que sufren impactos negativos significativos debido a la realización de nuevas urbanizaciones en el territorio de otros municipios.”

Por último, cabe señalar que la planificación estratégica se ha desarrollado también en Italia en forma de planes estratégicos de ciudades. El primero ha sido el Plan Estratégico de la ciudad Torino de 1988. Otros planes estratégicos, que se adoptaron por ciudades grandes y medias o por agrupaciones temporales de municipios, han sido Bari, Bolonia, Cagliari, Florencia, Milán, Trento y Venezia (Donati 2023, p. 201).

Actualmente este tipo de planes recibe un impulso y fortalecimiento por los planes estratégicos metropolitanos que han aprobado ya varias de las CM (por ejemplo Bologna, Torino, Milano, Roma, y Firenze). Sus objetivos y contenidos se mueven en la línea de la Agenda Urbana Europea de 2016.

#### **4.3. Influencia de las iniciativas de OT de las instituciones europeas**

Además de esta influencia de la Agenda Urbana Europea en las agendas urbanas de las ciudades italianas, se registra la influencia de la Carta y de la ETE en muchos de los planes regionales de OT. Un ejemplo para ello es el PTR de la Región de Emilia-Romagna, aprobado en 2010.

Este plan constituye, de acuerdo con la ley regional de OT (Ley20/2000), el instrumento de planificación con el que la Región define los objetivos para asegurar el desarrollo y la cohesión social, aumentar la competitividad del sistema territorial regional y garantizar la reproducibilidad, cualificación y valorización de los recursos sociales y medioambientales. Se concibe como un plan no inmediatamente regulador, sino centrado en favorecer la innovación de la gobernanza, en colaboración abierta y compartida con las instituciones territoriales.

En su capítulo “El sistema regional: el capital territorial y las redes”, acomete el análisis del sistema regional de ciudades, titulado “las ciudades reales”, sobre la base de las Áreas Urbanas Funcionales (FUA), delimitadas conjuntamente por la Comisión Europea y la OECD. Asimismo, destacan en el plan su capítulo “Un nuevo paradigma de desarrollo: *green economy*, innovación y promoción de la empresa” y, dentro de su capítulo (arquitectura de las redes) su atención a las redes ecosistémicas y paisajísticas, marcando aquí como una de las prioridades “gobernar el interfaz urbano-rural y el espacio agrícola periurbano”. Se refleja un claro alineamiento con lo que estaba presente ya en la ETE (una nueva relación ciudad-campo) y también, de forma más rudimentaria en la Carta, que en sus objetivos específicos para las áreas rurales hizo también una mención expresa a las áreas rurales cercanas a las grandes conurbaciones.

Otra clara influencia tanto de la Carta del Consejo de Europa como de las estrategias de la UE se pone de manifiesto en la creciente atención de la OT en Italia a la contención del consumo de suelo. Significa un desarrollo de los objetivos de la Carta, en cuyo texto el suelo figura expresamente en dos de sus cuatro objetivos fundamentales; el objetivo de una gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y en el objetivo del uso racional del suelo. A su vez, representa una conexión directa con La Estrategia de Suelo de la UE para 2030 presentada en 2021, que reafirma el objetivo, lanzado ya en 2011 por la Comisión Europea, de reducir el consumo de suelo por nuevos procesos



de urbanización, previendo para 2050 un consumo neto cero (*zero net land take*)<sup>19</sup>. Cabe destacar que la Ley 24/2017, para la Tutela y el Uso del Territorio de la Región de Emilia Romagna en su art. 5 asumió expresamente el objetivo marcado por la UE de conseguir hasta 2050 un consumo de suelo a saldo cero, disponiendo que para ello “los instrumentos de planificación territorial y urbanística perseguirán la limitación del consumo de suelo, a través de la reutilización y la regeneración del territorio urbanizado”.

Otra influencia de las instancias europeas sobre la OT en Italia se refleja en el fortalecimiento y la renovación de la planificación paisajística, alineándola con el enfoque de protección, ordenación y gestión de los paisajes del CEP). Este Convenio, que en su texto entiende el paisaje como un hecho a considerar en diferentes políticas públicas, mencionando la OT en primer lugar, fue ratificada por Italia mediante la Ley 14/2006. En consecuencia se modificó el Código de los Bienes Culturales y del Paisaje (Decreto Legislativo 42/2004) por dos Decretos Legislativos (157/2006 y 63/2008).

Entre otros aspectos, supusieron modificaciones en la elaboración y los contenidos de los planes paisajísticos y un nuevo entendimiento del concepto de paisaje, pasando de la visión primordialmente estética del paisaje al planteamiento integrado del CEP, que concibe el carácter del paisaje como el resultado de la interacción de factores naturales y humanos. Nació una nueva generación de PPR, que recogen medidas jurídicamente vinculantes, directrices y recomendaciones para los planes de OT subregionales y los planes sectoriales. Como ejemplos pueden mencionarse el PPR de la Región de Piamonte de 2017 y el plan de OT de la Región de Toscana (el *Piano di Indirizzo Territoriale/PIT*) de 2015, que asume como parte de su contenido la función de un plan paisajístico regional.

La influencia de la UE sobre la política de OT se muestra también en el hecho de que las previsiones del Marco Estratégico Nacional de Referencia, documento de carácter financiero y estratégico imprescindible a presentar por los Estados miembros para poder recibir el apoyo de los Fondos Estructurales (FEDER, FSE, Fondo de Cohesión), han sido tomados en cuenta en los contenidos de los PTR de varias regiones italianas: Valle de Aosta, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria y Puglia, que revisaron sus planes, para alinearlos con los objetivos de la política de cohesión europea (Prezioso, 2018, p. 516-518).

Los objetivos de la UE para la competitividad, el desarrollo económico y la cohesión territorial contribuyeron también a un cambio de la política nacional para superar el histórico problema del dualismo entre una Italia del Norte próspera y una Italia del Sur subdesarrollada. En este caso se detecta, al igual que ocurrió en España, una clara influencia desde la UE sobre la política económica regional italiana.

---

19. Simplificado y de acuerdo con la Comisión Europea (European Commission, 2016, p.6), el consumo neto cero de suelo significa, cuando se ocupen terrenos, la aspiración es garantizar que no sean más de los que se compensen en otro lugar. Así, este consumo neto cero sigue el principio de una economía circular del suelo y, por tanto, significa que el uso de nuevos suelos vírgenes (terrenos agrícolas, espacios libres) solo es posible, si en otros lugares los suelos ya artificializados (zonas destinadas a asentamientos e infraestructuras de transporte o de otro tipo) se reducen simultáneamente en la misma medida y se convierten en zonas agrícolas y forestales, espacios abiertos o zonas casi naturales, como resultado de medidas de renaturalización, de restauración o de recuperación para el cultivo.

Durante muchos años los Gobiernos nacionales desplegaron una política específica de desarrollo regional para superar el atraso del Sur de Italia (*Mezzogiorno*). Movilizaron a través de un ente financiero público específico, la Cassa per il Mezzogiorno (existente entre 1950 y 1992), grandes inversiones públicas, especialmente para la mejora de las infraestructuras y la implantación de polos de desarrollo industrial (petroquímica, siderúrgica, etc.), que fue el enfoque imperante de la política económica regional en Italia, España y Francia durante las décadas de los 60 y 70 (Hildenbrand, 1983). Por su escaso éxito (continuidad de la emigración desde el Sur, efectos débiles sobre el empleo y la economía regional, impactos ambientales), se introdujeron cambios en la política específica para el Sur.

Como señala Cotella (2021), estos cambios se efectuaron también a la vista de los requerimientos de la política de cohesión de la UE; “la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 contribuyó finalmente a poner fin a la Cassa y a reorientar la lógica de la política regional italiana hacia los principios y mecanismos de gobernanza, que introdujo por primera vez la nueva política de cohesión. La distribución incondicional y sin control de recursos a las autoridades regionales y locales del Sur tuvo que adaptarse a las condiciones exógenas que la Comisión Europea había impuesto a la distribución y el uso de los Fondos Estructurales”. Para poder beneficiarse de la política de cohesión de la UE, el Gobierno italiano tenía que adaptarse a las reglas de juego exigidas por la misma: “marco plurianual, objetivos de subvencionabilidad, cofinanciación y auditoría continua”.

Como consecuencia de este nuevo contexto europeo, se aprobó la Ley nº 488/1992, que supuso el fin de la intervención “extraordinaria” en favor del Mezzogiorno y abrió la puerta para una nueva política regional del Gobierno italiano destinada a atender los desequilibrios territoriales en todo el país. Uno de sus instrumentos fue la Estrategia Nacional para las Zonas Interiores, realizada durante el periodo de programación europea 2014-2020. El apoyo financiero del Gobierno italiano al desarrollo de las regiones italianas se gestiona en coherencia con los Fondos de la UE por el Ministerio para el Sur de Italia y la Cohesión Territorial, siendo sus destinatarios principales las Regiones y las CM.

Durante la década de los 90 también en Italia quedó patente la influencia del paradigma de la UE del desarrollo urbano sostenible e integrado. Cotella (2019) señala, que se produjeron reformas legislativas en el campo de la renovación urbana, entre ellas las leyes 179/1991 y 493/1993, que “introdujeron programas integrados y programas de regeneración urbana como un intento de complementar la zonificación y las normativas rígidas con herramientas más flexibles, basadas en la colaboración público-privada”. Asimismo, muchas ciudades italianas participaron, al igual que las ciudades españolas, en las sucesivas iniciativas comunitarias para el desarrollo urbano (URBAN I y II, Iniciativa Urbana y EDUSI). Como ejemplos pueden señalarse los SISUS (nombre italiano de las EDUSI) de los municipios de Modena, Padova, Bari y Catania.

A diferencia de España, el gobierno nacional no ha aprobada ninguna Agenda Urbana de Italia. Son el Programa Nacional para las ciudades (PN Metro Plus y Ciudades Medias del Sur 2021-2027), aprobado en 2022, y los 38 Programas Regionales 2021-2027 cofinanciados por el FEDER, aprobados por las Regiones, que aportan el marco de referencia y operativo para implementar durante el período de programación para el marco financiero comunitario

2021-2027 una política para las ciudades (iFEL/Fondazione ANZI, 2022). Desarrollan el Objetivo político 5 de los Fondos Europeos durante 2021-2027, ya comentado en el apartado sobre España.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

A modo de conclusiones, se pueden retener como respuesta sintética a la pregunta - ¿” De qué manera ha influido la Carta en la práctica de la política de OT en los países del Sur de Europa”? - varios elementos. En mayor o menor grado, éstos también tienen validez para otros países europeos.

### 1) La Carta ha tenido un valor fundacional y un papel pionero.

Tuvo el mérito de ser el primer documento de referencia a nivel europeo e internacional, que señaló la relevancia y necesidad de acometer una política de OT a diferentes niveles políticos-administrativos, considerando clave el nivel regional.

### 2) La Carta supuso, hasta cierto punto, una clarificación conceptual de la OT.

Aportó una primera aproximación (no desde el mundo académico, sino desde el ámbito institucional) para generar un entendimiento compartido y lenguaje común sobre este concepto en cuanto a sus grandes campos temáticos de acción, reflejados en sus cuatro objetivos fundamentales. De todas formas, dejó abierto que la OT puede practicarse con dos enfoques (planificación física o *aménagement du territoire*), una visión dualista, que hoy, ya algo más de 40 años después del nacimiento de la Carta, ha quedado superado por la convergencia de ambos enfoques en el nuevo paradigma integrador, el de desarrollo territorial, que renueva los cuatro campos de acción de la Carta y los amplía por otros, para atender las nuevas problemáticas de impacto territorial de nuestra época (por ejemplo el cambio climático).

### 3) La Carta dio un importante impulso para la posterior acción de la UE en materia de OT a través de iniciativas estratégicas (no política comunitaria, por carecer de competencia en dicha materia).

Su texto y otros documentos generados en el seno de la CEMAT contribuyeron a colocar la OT en la agenda política de la UE como una cuestión (*issue*), a la que había prestar atención, para conseguir un desarrollo sostenible y competitivo del territorio europeo. Aportaron ideas que alimentaron la reflexión en las reuniones de los Consejos Informales de los Ministros responsables de la OT, que tras diez años de reuniones (1989-1999) culminaron en la aprobación de la Estrategia Territorial Europeo (ETE).

### 4) La Carta simbolizó que a una institución supranacional europea preocupa la OT

Esto significó un mensaje político “de alto nivel” dirigido a los Estados europeos para avanzar en la OT como política pública.

La mera existencia de la Carta operaba como un estímulo adicional para elevar en los Estados europeos la atención a la OT como política pública, aportando un valor añadido al discurso político (por ejemplo en los preámbulos de leyes y en planes de OT), para justificar la necesidad de la OT como una política propia.

En países con una política de OT de larga tradición y consolidada (Alemania, Francia, Suiza, Holanda, Reino Unido) la Carta proporcionó un argumento de apoyo más a las sólidas justificaciones internas de la OT. En otros países, especialmente los del Sur de Europa, que, en el momento de la aprobación de la Carta, aún no contaban, a pesar de ciertas preexistencias históricas, con una práctica significativa de la OT como una de las políticas características del Estado de bienestar (Hildenbrand, 1996, p. 29), el “respaldo desde Europa” a través de la Carta, supuso un apoyo importante para la implantación, el desarrollo y la paulatina consolidación de la política de OT.

5) La UE se ha convertido en la institución supranacional que ejerce hoy el liderazgo en la atención europea a la OT.

Hoy el mensaje europeo “el territorio importa” (*territory does matter*), proviene principalmente desde la UE. Cogió en el ámbito de la OT el testigo del Consejo de Europa y tiene hoy el liderazgo en este campo.

Este liderazgo de la UE lo corroboran los siguientes hechos:

- (1) La UE puso en camino sucesivas iniciativas estratégicas para la OT, para las que la Carta había echado la primera semilla, desarrollando y completando el planteamiento de la Carta como primer referente conceptual europeo: Europa 2000 (1992), Europa 2000+ (1994), la ETE (1999) y las posteriores Agendas Territoriales (2007, 2011 y 2020), y en el campo del desarrollo urbano sostenible, las Cartas de Leipzig (2007 y 2020) y la Agenda Urbana Europea (2016). Además, creó en 2002 el Observatorio ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*), un programa cofinanciado por la UE a través del FEDER en el marco de la cooperación territorial europea (Interreg)<sup>20</sup>.

El papel creciente de la UE en el ámbito de la OT se desarrolló también en conexión con la actividad del Consejo de Europa. Así lo demuestra la aprobación de la primera Agenda Territorial Europea el 25 de mayo de 2007 en el Consejo informal de los Ministros responsables de la ordenación del territorio celebrado en la ciudad de Leipzig. En este documento se tomaron en consideración los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo, aprobados en el año 2000 en Hannover por la CEMAT (Hildenbrand 2009, p. 122)

- (2) Pero, sobre todo, la UE aportó algo muy importante de lo que careció la Carta: instrumentos operativos y dinero, para apoyar una implementación real y efectiva de los objetivos y líneas de acción recogidos en la ETE y las Agendas señaladas.

20. ESPON asesora la toma de decisiones de las instituciones de la UE y de sus Estados miembros sobre cuestiones de incidencia territorial. Suministra mapas, datos, indicadores y herramientas de análisis, *monitoring* y prospectiva, así como estudios (*policy paper, policy brief*) sobre retos de especial relevancia cara al futuro. En 2018 presentó un estudio comparado sobre la OT en Europa (*Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*).

Ha puesto al servicio de la OT los recursos financieros de la política de cohesión (especialmente los provenientes del FEDER). Con este Fondo Europeo pueden cofinanciarse elementos recogidos en los planes de OT de los Estados miembros, que se encuentren en coherencia con las iniciativas estratégicas para la OT de la UE y hayan sido integrados en la programación regional/nacional para el FEDER a través de Programas Operativos. Asimismo, financia instrumentos de acción ligados al desarrollo urbano: Urbact (integrado en la cooperación territorial europea), las EDUSI y las Agendas Urbanas. Finalmente, también es la herramienta de apoyo financiero para la pieza central de la cooperación territorial europea, los proyectos presentados, sobre todo por las regiones, en el marco de Programas Operativos de cooperación transfronteriza, transnacional o interregional.

En suma, con todo ello, la UE se convirtió en el “primer interpretador e implementador” de los objetivos y principios de la Carta en el plano conceptual, estratégico, instrumental y financiero, y los Estados miembros, al desarrollar las crecientes iniciativas de OT de la UE en el “segundo implementador” de la Carta en el plano operativo, es decir poniendo en práctica programas, proyectos y medidas concretas.

Por otra parte, existen evidencias empíricas que apuntan a que la OT ya no figura entre los temas prioritarios del Consejo de Europa. Sin poder profundizar más aquí, un indicio de la pasividad actual del Consejo de Europa en el ámbito de la OT es el hecho de que la CEMAT lleva ya siete años sin reunirse. Su, hasta la fecha, última reunión tuvo lugar en Bucarest el 3 de noviembre de 2017. Por regla general, la CEMAT celebra sus reuniones periódicas cada 3 años.

A pesar de este detalle que infunda escepticismo, pienso que la Carta sigue teniendo un futuro. Por ello quisiera cerrar mi contribución con una consideración personal sobre esta cuestión, abogando por una Carta renovada denominada *European Spatial Development Charter*.

Para que la Carta tenga un futuro como un marco de referencia, útil para inspirar la política de OT y las políticas sectoriales con incidencia territorial, no solo en los países del Sur de Europa sino, con carácter general, en todo el territorio europeo, es necesario acometer la redacción de una nueva Carta, que proceda a un *aggiornamento* del texto actual en al menos tres aspectos.

En primer lugar, es preciso establecer la conexión de la Carta, con otros marcos de referencia políticos, entre ellos, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas (2015), la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas (2016), la Agenda Urbana para la UE (2016), la Nueva Carta de Leipzig (2020), el documento de reflexión de la Comisión Europea «Hacia una Europa sostenible en 2030 (2019), el Pacto Verde Europeo (2019), los principios de la OCDE sobre política urbana y política rural (2019), la Estrategia de Suelo de la UE para 2030 (2021) y, especialmente, el Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa (2000).

En segundo lugar, es imprescindible la renovación de la Carta en cuanto a sus bases conceptuales y contenidos temáticos, para atender los problemas actuales y los retos emergentes en el presente, que marcarán el futuro desarrollo territorial de Europa. En este

ámbito es necesario reflejar en su texto referido a los objetivos varios elementos, que están – cuatro décadas después de la aprobación de la Carta - presentes en los planteamientos actuales sobre el desarrollo territorial.

Entre estos elementos figuran, a efectos de ejemplo: cohesión territorial, desarrollo sostenible, el policentrismo, inclusividad social, pobreza urbana, envejecimiento, despoblación, cambio climático, biodiversidad, infraestructuras verdes, conectividad física y digital, resiliencia, circularidad (economía circular), descarbonización de la economía, transición energética, pérdida de biodiversidad, paisaje (en el sentido amplio del CEP) y la contención y reducción del consumo de suelo por nuevos procesos de urbanización. En cuanto a este último aspecto, la nueva Carta debería incluir el objetivo de lograr para 2050 el *zero net land take*, lanzado en 2011 por la Comisión Europea y recogido en la Estrategia de Suelo de la UE para 2030 presentada en 2021.

En tercer lugar, una nueva Carta tiene que venir acompañada de un sistema de gobernanza, para asegurar y verificar la puesta en práctica efectiva de los objetivos y prioridades de la Carta por las acciones de todos los agentes comprometidos con la misma. Algunos puntos centrales de este sistema de gobernanza podrían ser: 1) la participación (pública, institucional), 2) la coordinación y cooperación (intergubernamental, interdepartamental, pública-privada) y 3) el seguimiento y la evaluación de la implementación de la Carta (observatorio, indicadores, informes periódicos) con cumplimiento del principio de la transparencia (disponibilidad y trazabilidad de la información online en una página web específica de la Carta).

En lo que respecta a la cooperación, se podría avanzar hacia una futura Carta conjunta de OT del Consejo de Europa y de la UE, aunque parezca ser una idea muy atrevida, ya que es muy difícil generar un consenso entre 46 Estados miembros del Consejo de Europa y 27 de la UE, además en un asunto que como la OT - no nos engañemos - ocupa un lugar casi insignificante en la agenda de las prioridades políticas.

Hasta ahora las instituciones europeas se han movido por separado en el campo de la OT, sin perjuicio de que hayan existido contactos e intercambios mutuos. Ha llegado el momento, dejando al lado cualquier amago de recelos o rivalidades mutuas, para iniciar una decidida apuesta por una cooperación mutua reforzada, sumando esfuerzos y “remar juntos”.

Se trata de aprovechar las ventajas que suele brindar la cooperación y visibilizar con un mensaje potente hacia los Estados miembros (sus diferentes niveles de gobierno, su sociedad civil y sus ciudadanos) la existencia de una voluntad común y unidad de acción de Europa, para seguir avanzando en el objetivo general del “desarrollo territorial equilibrado y sostenible”, compartido por ambas instituciones europeas. Un mensaje unido desde Europa podría fomentar una mayor atención hacia la OT (“el arte del uso inteligente del territorio”) por los responsables político-administrativos de dicha política en los Estados miembros a nivel regional o, en su caso, también local o nacional.

Para que esto ocurra, las Regiones, existentes como instituciones políticas en muchos de los Estados europeos, podrían movilizarse, “desde abajo” y guiado por la idea de la Europa de las Regiones dentro de un futuro federal de Europa, tanto individualmente como colec-

tivamente. Podrían formar redes de alianza entre sí o haciéndose oír en las instituciones europeas, concretamente, en la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE) del Consejo de Europa y dentro del Comité Europeo de las Regiones de la UE. Con ello, se daría un desarrollo pleno a la Carta, que reconoció de forma expresa el nivel regional como el más apropiado para la OT. Y también se tendría ocasión para reactivar el espíritu y la voluntad de acción que estaban presentes en la Declaración de Valencia adoptada en la primera Conferencia Europea de Responsables Regionales de Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional, celebrada por iniciativa del CPLRE del 28 al 30 de abril de 1987 en la ciudad de Valencia.

## Bibliografía

- Asprogerakas, E y Tasopoulou, A (2021). *Climate change and green networks. Spatial planning provisions at the Greek metropolitan areas*, IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science 899 (2021) 012053. <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/899/1/012053/pdf>
- Benabent, M. (2006). *La ordenación del territorio en España*, Colección Kora, Universidad de Sevilla/Junta de Andalucía (Consejería de Obras Públicas y Transportes),
- Benabent, M. (2012). 30 años de ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías. En Castañer, M. (Ed.), *El planjeament territorial a Catalunya a inici del segle XXI*, Societat Catalana d'Ordenació del Territorio, (pp. 140-165).
- Boscolo, E. 2020. La limitazione del consumo di suolo. *Rivista Giuridica di Urbanistica, Diritto e Territorio*, n. 2/2020 (Numero monografico Emilia-Romagna: tutela e uso del territorio nella legge regionale n. 24 del 2017), pp. 297-319.
- Cavaco, C., Mourato, J. y Costa, J. (2021). *Spatial Planning and Regional Development in Portugal*. Lisboa: Direção-Geral do Território. [https://www.researchgate.net/publication/360463808\\_Spatial\\_Planning\\_and\\_Regional\\_Development\\_in\\_Portugal](https://www.researchgate.net/publication/360463808_Spatial_Planning_and_Regional_Development_in_Portugal)
- Cavaco, C. y Costa, J. P. (2019). Administrative Organisation and Spatial Planning in Portugal: A Push Towards Soft Planning Spaces in Europe? En Lingua, V. y Balz, V. (Eds.), *Shaping Regional Futures. Designing and Visioning in Governing Rescaling*. Cham: Springer, pp. 87–101, DOI.org/10.1007/978-3-030-23573-4.
- Collado J.C. (2004). La Estrategia Territorial de Navarra. Un caso pionero de aplicación de la Estrategia Territorial Europea. En Farinós i Dasí, J./Romero González, J. (Eds.), *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa : tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, pp.. 289-312, <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1019115>
- Cotella, G. (2021). *Italy* (ARL-International, Country-Profiles). <https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/italy>

- CEC – Commission of the European Communities (2000). *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. CEC. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/befa61a7-df67-4d59-9da5-c68213c0e280>
- Déjeant-Pons, M. (2010). Council of Europe Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional Planning (CEMAT) Basic texts 1970-2010. *Territory and Landscape*, No. 3, Council of Europe Publishing, <https://rm.coe.int/16804895e4>
- Dionysia – Georgia Ch. Perperidou (2021). Spatial Planning in Greece: from the Past to the Economic Crisis & the Future. *FIG e-Working Week 2021, Smart Surveyors for Land and Water Management - Challenges in a New Reality Virtually in the Netherlands*, 21–25 June 2021. [https://fig.net/resources/proceedings/fig\\_proceedings/fig2021/papers/ts08.4/Ts08.4\\_perperidou\\_11177.pdf](https://fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2021/papers/ts08.4/Ts08.4_perperidou_11177.pdf)
- Direção-Geral do Território (2021). Spatial planning and regional development in Portugal, [https://www.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/publicacoes/spatial\\_planning\\_and\\_regional\\_development\\_in\\_portugal.pdf](https://www.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/publicacoes/spatial_planning_and_regional_development_in_portugal.pdf)
- Donati, D. (2023). De ciudades a metrópolis en Italia: intenciones y realidad de una entidad con vocación estratégica. En Font, T.y Vilalta, M. (Dir.) y Gracia, R. (Coord.), *Anuario del Gobierno Local (AGL) 2022*, IDP (Institut de Dret Public) y Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 177-215.
- Erquicia, J.M. (2003). *Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio. La necesidad de un cambio de escala. El caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Gobierno Vasco. Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente,
- ESPON (2018). *Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe (Espon-Compass)*. [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20Policy%20Brief\\_Cross-fertilisation%20of%20cohesion%20policy%20and%20spatial%20planning.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20Policy%20Brief_Cross-fertilisation%20of%20cohesion%20policy%20and%20spatial%20planning.pdf)
- European Commission (2016). No Net Land Take by 2050? *Science for Environment Policy-Future Brief*, abril 2016, Issue 14. [https://catalogue.unccd.int/650\\_no\\_net\\_land\\_take\\_by\\_2050.pdf](https://catalogue.unccd.int/650_no_net_land_take_by_2050.pdf)
- Fadigas, L. (2015). *Urbanismo e Território – As Políticas Públicas*. Edições Sílabo.
- Faludi, A. y Waterhout, B. (2002). *The Making of the European Spatial Development Perspective: No Masterplan*, RTPi Library Series.
- Farinós, J.(Coord.) y Farinós, J. y Peiro. E.(Eds.)(2018). *Territorios y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI*, Tirant humanidades,
- Farinós, J., García. M.J. y Aldrey, J.A. (2018). Desarrollo legislativo y planificador en materia territorial y urbanística a nivel español. En Farinós, J. (Coord.) y Farinós. J. y



- Peiro, E. (Eds.), *Territorios y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI*, Tirant humanidades, pp. 959-1059.
- Farinós, J. y Garrido, J. (Eds.) (2021). *Guía para una gobernanza efectiva del territorio. Un decálogo para la buena práctica de la Ordenación del Territorio en España*. Universitat de Valencia. <https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/80482/9788491333999.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Farinós, J. et al. (2021). Resultados de la evaluación de procesos aplicada a la OT en España. A modo de conclusiones y algunas recomendaciones. En Farinos, J., Peiró, E. y Rando, E. (Eds.), *Evaluación de procesos: una mirada crítica y propositiva de la situación política e instrumentos de ordenación del territorio en España*, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 407- 441.
- Farinós, J. y Olcina, J. (Eds. y Coord.) (2022). *Ordenación del territorio y medio ambiente*, Tirant humanidades,
- Fedeli, V. (2017). Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: Outdated Solutions For Processes of Urban Regionalisation? *Raumforschung und Raumordnung* 75, pp.265–274. <https://link.springer.com/article/10.1007/s13147-016-0430-7>
- Feria, J.M. (2011). La ordenación territorial en las áreas metropolitanas españolas. En Jurado, J.M. (Coord.): *Ordenación del territorio y urbanismo: conflictos y oportunidades*, UNIA, pp. 127-158.
- Ferrão, J. (2014). *O Ordenamento do Território como Política Pública*. 2a Edição. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Gualini, E.(2003). The region of Milan. En Salet, W., Thornley, A. y Kreukels, A.(Eds.), *Metropolitan governance and spatial planning*, Spon Press (Taylor&Francis), pp.264-283.
- Hildenbrand, A (1983). *Regionale Entwicklungspolitik und Planung in den peripheren Regionen Südeuropas . Eine vergleichende Analyse der Erfahrungen in Italien und Spanien* (Política de desarrollo regional y planificación en las regiones periféricas de Europa del Sur. Análisis comparado de las experiencias en Italia y España), Tesis de Licenciatura, presentada en 1983 en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg, Trabajo inédito.
- Hildenbrand, A (1988). *Reform der Regionalförderung in Spanien (La reforma de los incentivos económicos regionales en España)*. *Raumforschung und Raumordnung*. n.º 5-6, pp. 270-276. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumplanung/ ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung). Hannover.
- Hildenbrand, A (1992). El procedimiento de evaluación de impacto territorial. Práctica en los Länder alemanes y sugerencias para el caso de Andalucía. *Administración Andaluza / Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 10, 1992, pp. 27-53.

- Hildenbrand, A. (1995). *Paisaje y política de ordenación del territorio. Análisis de la experiencia internacional comparada*. Trabajo inédito, realizado por encargo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Este trabajo formó parte de la documentación usada por el Grupo de Trabajo encargado de la elaboración del CEP, compuesto por representantes políticos y seis científicos de diferentes países (entre ellos Florencio Zoido).
- Hildenbrand, A. (1996a). *Política de ordenación del territorio en Europa*, Colección KORA, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla. Sevilla
- Hildenbrand, A. (1996b). Nuevas iniciativas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio. *Revista de Instituciones Europeas*, nº 1 enero-abril 1996, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 65-88.
- Hildenbrand, A. (2002). Instrumentos de intervención sobre el paisaje. Ejemplos de buenas prácticas de la experiencia internacional. En Zoido, F. y Venegas, C. (Coord.), *Paisaje y ordenación del territorio*, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía/Fundación Duques de Soria, pp. 21-32.
- Hildenbrand, A. (2003). La política territorial de la Junta de Andalucía (1982-2002). Análisis de su implementación, balance y propuestas para el futuro. En Porras, A. (Coord.), *El sistema competencial de la Junta de Andalucía y su desarrollo efectivo*, Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía, XX Aniversario del Estatuto. Secretaría General del Parlamento de Andalucía, Editorial Comares, pp. 373-407.
- Hildenbrand, A. (2006). La política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 230, pp. 79-139.
- Hildenbrand, A. (2009). La ordenación del territorio en la Agenda Política Europea, ponencia principal del bloque temático "Territorio", presentada en el V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Málaga días 22 a 24 de noviembre de 2007, En FUNDICOT: *V CIOT (Congreso Internacional de Ordenación del Territorio). Agua, Territorio y Paisaje. De los instrumentos programados a la planificación aplicada*, pp. 121-141.
- Hildenbrand, A. (2011). Balance del impacto del Convenio Europeo del Paisaje en las políticas de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas. En Cortina, A. y Simancas, R. (Coord.), *Retos y perspectivas de la gestión del paisaje de Canarias. Reflexiones en relación con el 10º aniversario de la firma del Convenio Europeo del Paisaje*, Observatorio del Paisaje de Canarias/UIMP, pp. 119-144,
- Hildenbrand, A. y Pasleau, S. (2012). El paisaje: hilo conductor de la cooperación transnacional de Andalucía con otras regiones europeas. En Agudo, M.J. y Vázquez, E. (Coord.), I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad. Libro de Actas,

Consejería de Presidencia e Igualdad. Junta de Andalucía, pp.245-264. <https://www.centrodeestudiosandaluces.es/actividades/sitios/archivos/13485731841491163805/libroactasOCTA.pdf>

Hildenbrand, A. y Priore, R. (2013). Through a new landscape strategy in Andalusia in the context of co-operation on landscape of European local and regional authorities. En Council of Europe: Ninth Council of Europe Meeting of the workshops for the implementation of the European Landscape Convention. III International Congress on Landscape and Infrastructures, Córdoba, Spain, 15 – 16 April 2010, *European Spatial Planning and Landscape* nº 95, pp. 55-66, <https://www.coe.int/en/web/landscape/publications>

Hildenbrand, A. (2017a). *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España*, Universitat de València, Servei de Publicacions, Colecciones: Desarrollo Territorial, 18. <https://roderic.uv.es/items/39b39d3a-d204-45cd-b98c-2c1275431f9e>

Hildenbrand, A. (2017b). El abandono de la cuestión metropolitana en España. La necesidad de dar un nuevo impulso para su replanteamiento. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, nº 13. pp. 25-46.

Hildenbrand, A. (2019). La gobernanza metropolitana y el reto del desarrollo urbano-territorial sostenible: las experiencias en Alemania. *Ciencia & Trópico*, Volumen 43 (2019), pp. 83-133. <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/issue/view/185>

Hildenbrand, A. (2021a). La política de ordenación del territorio en España. Análisis y balance a la vista de la experiencia comparada europea. En Delgadillo, J., Hildenbrand, A. y Garrido, R. (Coord.), *Planificación regional y ordenación territorial. Visiones contemporáneas desde España y México*, Fondo de Cultura Económica (Secc. de Obras de Política y Derecho). pp. 27- 89.

Hildenbrand, A. (2021b). Spatial planning and landscape: an inseparable binomial and an essential alliance for action—A reflection from Andalusia. En Council of Europe: *25th Council of Europe Meeting of the Workshops for the Implementation of the Council of Europe Landscape Convention: Landscape policies! Strategies, action plans and policy documents for landscape quality*, Palma de Mallorca, 6-8 October 2021, Proceedings / Actes, *European Spatial Planning and Landscape*, nº 122, pp. 33-46, <https://rm.coe.int/council-of-europe-european-landscape-convention-25th-meeting-of-the-wo/1680a43b75>

Hildenbrand, A. (2022a). La LISTA -Una reflexión crítica centrada en la ordenación del territorio, el paisaje y la gobernanza, En Martín, S.M. (Dir.), *Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz. Análisis de la Ley 7/2021, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía*, Thomson Reuters, pp. 603-652.

Hildenbrand, A.y Mora, J. (2022b). Relaciones de la ordenación del territorio con las políti-

- cas sectoriales. En Farinos, J. y Olcina, J. (Eds. Y Coord.), *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, tirant humanidades, Valencia, pp. 319-350.
- iFEL/Fondazione ANZI (2022). *Strategie Sviluppo Urbano nei Programmi Regionali 2021-2027*, a cura di Dipartimento Supporto ai Comuni e Studi politiche europee n. 3/2022. [https://easy.fondazioneifel.it/contenuti-pub/DOCUMENTI/BecchiBGESTIONE\\_PUBBLICAZIONE24112022110939/n.3-2022\\_Svilup%20urbano%2021-27.pdf](https://easy.fondazioneifel.it/contenuti-pub/DOCUMENTI/BecchiBGESTIONE_PUBBLICAZIONE24112022110939/n.3-2022_Svilup%20urbano%2021-27.pdf)
- Institut Internacional de la Governabilitat de Catalunya (IIG) (2002)., *La gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña. Conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis*, Generalitat de Catalunya (Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible), Documents de Recerca 5, [http://cads.gencat.cat/web/.content/Documents/Publicacions/n5\\_recerca\\_5\\_castella.pdf](http://cads.gencat.cat/web/.content/Documents/Publicacions/n5_recerca_5_castella.pdf)
- Junta de Andalucía (Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivenda:
- Estrategia de Paisaje de Andalucía* (2012). <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoarticulaciondelterritorioyvivenda/areas/ordenacion/paisaje/paginas/epa-andalucia.html>
- Proyecto Andalbagua*. <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoarticulaciondelterritorioyvivenda/areas/ordenacion/actuaciones-supramunicipales/paginas/andalbagua.html>
- Lucia, L. (2017). Il contenimento di consumo di suolo in Veneto. *Rivista Giuridica di Urbanistica, Diritto e Territorio*, nº. 4/2017, pp. 597-613.
- Mata, R.(2009). Plan Territorial Insular de Menorca. En Busquets,J. y Cortina,A. (Coord.), *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*, Ariel, pp. 475-492
- Mata, R. y Rodríguez, J. (2022). Ordenación del territorio, patrimonio natural y cultural y cultural: una visión integradora desde la geografía. En Farinós, J. y Olcina, J. (Eds. y Coord.), *Ordenación del territorio y medio ambiente*, Tirant humanidades, pp 173-208.
- Medeiros, E. (2014). The ‘europeanization of spatial planning processes in Portugal within the EU cohesion policy strategies (1989-2013). *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, n.º 6, pp. 201-222.<https://cegot.org/ojs/index.php/GOT/article/view/177>
- Medeiros, E. (2021). *Portugal* (ARL-International, Country-Profiles). [https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/portugal#spatial\\_planning](https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/portugal#spatial_planning)
- Munafò, M. (Eds.) (2021). *Consumo di Suolo, Dinamiche Territoriali e Servizi Ecosistemici, Sistema Nazionale per la Protezione dell’Ambiente*, Report SNPA 22/2021, July 2021 (es un Informe elaborado por ISPRA, la sede del JRC en Italia). [https://www.snambiente.it/wp-content/uploads/2021/11/Rapporto\\_consumo\\_di\\_suolo\\_2021.pdf](https://www.snambiente.it/wp-content/uploads/2021/11/Rapporto_consumo_di_suolo_2021.pdf)

- Munárriz D. y Goñi, A. (2022): Caso de buena práctica. La revisión de la Estrategia Territorial de Navarra (ETN) e instrumentos asociados. En Farinós, J. y Olcina, J. (Eds. y Coord.), *Ordenación del territorio y medio ambiente*, tirant humanidades, pp 645-676.
- Nel-lo, O. (1995). Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de la integración europea. *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales (CyTET)* n.º 106, pp. 783-792. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84091/62107>
- Nohlen, D. y Hildenbrand, A. (2005). *Spanien, Wirtschaft-Gesellschaft-Politik* (España. Economía-Sociedad- Sistema Político), VS. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. pp. 271-291.
- OECD (2017): *The Governance of Land Use, Country fact sheet Greece*. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/land-use-Greece.pdf>
- Papageorgiou, M. (2017). Spatial planning in transition in Greece: a critical overview. *European Planning Studies*, Volume 25, 2017 - Issue 10 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09654313.2017.1344194>
- Perdigó Solá, J. 2023: El Área Metropolitana de Barcelona a los doce años de su reconstitución, en: Font, T. y Vilalta, M. (Dir.) y Gracia, R. (Coord.), *Anuario del Gobierno Local (AGL) 2022*, IDP (Institut de Dret Public) y Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 43-60.
- Perperidou, D.G. (2021). Spatial Planning in Greece: from the Past to the Economic Crisis & the Future. [https://fig.net/resources/proceedings/fig\\_proceedings/fig2021/papers/ts08.4/TS08.4\\_perperidou\\_11177.pdf](https://fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2021/papers/ts08.4/TS08.4_perperidou_11177.pdf)
- Prezioso, M. (2018). Rethinking planning in Italy. En Farinós, J (coord) y Farinós, J. Y Peiró, E. (Eds.), *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI*, Tirant humanidades, pp.499-527,
- Parlamento Italiano. Camera dei Deputati - Documentazione Parlamentaria (2022). *Studi – Istituzioni. Autonomie territoriali e finanza locale: Città metropolitane e province*, 22 settembre 2022. [https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18\\_province-1.html](https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_province-1.html)
- Richardson, H.W. (1975). *Política y planificación del desarrollo regional en España*. Alianza.
- Segura, S, y Elorrieta, B. (2022). Seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación territorial. En Farinós, J. y Olcina J. (Eds. y Coord.), *Ordenación del territorio y medio ambiente*, Tirant humanidades, pp 703-722.
- Serrano, A.(2006). La aplicación de los principios de la ETE en la ordenación del territorio en España. ¿Hacia un modelo policéntrico y sostenible?. En Tarroja, A./Camagni, R.(coord.), *Una nueva cultura del territorio*, Diputación de Barcelona Xarxa de municipis, pp. 69-106.

- Targetti, U. (2016). La Città Metropolitana: una storia di potere. En periódico *ArcipelagoMilano*, 3 de mayo de 2016. <https://www.arcipelagomilano.org/archives/42910>
- Terán, F. (1996). Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996). *Ciudad y Territorio/ Estudios Territoriales (CyTET)* n° 107-108, pp. 167-184. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84124/62134>
- Tomás, M. (2023). Tendencias y modelos de gobernanza metropolitana en España. En Font, T. y Vilalta Reixach, M. (Dir.) y Gracia R. (Coord.), *Anuario del Gobierno Local (AGL) 2022*, IDP (Institut de Dret Public) y Fundación Democracia y Gobierno Local, pp.43-60.
- Zoido, F. (2002). El paisaje y su utilidad para la ordenación del territorio. En Zoido, F. y Venegas, C. (Coord.), *Paisaje y ordenación del territorio*, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía/Fundación Duques de Soria, pp. 21-32. <http://paisajeyterritorio.es/assets/el-paisaje-y-su-utilidad-para-la-ordenacion-del-territorio.-zoido-naranjo%2c-f.pdf>
- Zoido, F. (2007). Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política. En Farinós, J. y Romero, J. (Eds.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, p. 19-48. IIDL/PUV,
- Zoido, F. (2008). El Convenio Europeo del Paisaje. En Busquets, J., y Cortina, A. (Coords.), *Gestión del Paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*, Ariel, pp. 300-215. <http://paisajeyterritorio.es/assets/el-convenio-europeo-del-paisaje.-por-zoido-naranjo%2C-f.pdf>
- Zoido, F. (2014). Ordenación del territorio y política de paisaje en tiempos de crisis. En Council of Europe: 16th Council of Europe International CEMAT Symposium and 12th Council of Europe Meeting of the Workshops for the Implementation of the European Landscape Convention, Thessalonica, Greece, 2-3 October 2012. Proceedings / Actes, *European Spatial Planning and Landscape*, N° 99, pp. 95-109, <http://paisajeyterritorio.es/assets/ordenacion-del-territorio-y-politica-de-paisaje-en-tiempos-de-crisis.-zoido-naranjo.-f..pdf>
- Zoido, F. (2016). El paisaje fundamento de un buen gobierno del territorio. *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, n.º 102-103, pp. 41-60. <http://paisajeyterritorio.es/assets/el-paisaje.-fundamento-de-un-buen-gobierno-del-territorio.-zoido-naranjo%2c-f.pdf>
- Zoido, F. (2021). De la Carta de Sevilla al Convenio de Florencia. *Patrimonio cultural de España*, n.º. 12, pp. 39-56. [http://paisajeyterritorio.es/wp-content/uploads/2021/01/DelaCartadeSevillaalCEP\\_FZN.pdf](http://paisajeyterritorio.es/wp-content/uploads/2021/01/DelaCartadeSevillaalCEP_FZN.pdf)

## EUROPE SPATIAL PLANNING SYSTEMS ON MULTIPLE TRAJECTORIES: LOOKING TO THE FUTURE

**Vincent Nadin**

Emeritus Professor of Spatial Planning and Strategy  
Department of Urbanism, Delft University of Technology, the Netherlands

---

**Abstract:** This paper reviews the trajectory of spatial planning systems in Europe and makes comparisons with the proposals of the 1983 *European Charter for Spatial/Regional Planning*. In the forty years since its publication, the challenges facing European planning systems have multiplied with increasing uncertainty, growing inequalities in prosperity and well-being, and deteriorating natural and urban environments. Three aspects of spatial planning highlighted by the Charter contribute to spatial planning's capacity to help shape more sustainable and fair territorial development: setting proper goals, coordinating the spatial impacts of sectoral policies, and engaging civil society in decision-making and implementation. National goals for spatial planning are turning to sustainable development and to addressing the impacts of climate change. There is increasing attention to connecting planning to other sectoral policies with a spatial impact, particularly in functional planning regions. All countries are opening up spatial planning to other interests in civil society. For these and other aspects of planning reform there are good practice cases or inspiring experiments from which all can learn. Bearing in mind the many cases demonstrating dedication in creating a spatial planning fit for the twenty-first century, I nevertheless conclude that the overall trajectory of planning in Europe falls short of the Charter's ambitions, and by some way.

**Keywords:** Spatial planning systems, Europe, planning goals, sectoral policy coordination, citizen engagement

---

### Introduction

In 33 succinct clauses, the 1983 *European Charter for Spatial/Regional Planning* (CEMAT 1983) makes a powerful appeal for governments to rethink the goals, principles and methods of spatial planning in Europe. The *Charter* was a response to the dramatic social, economic and cultural changes experienced in European regions and cities from the 1950s. These changes had profound impacts on the development of territories, whether countries, regions, cities or neighbourhoods. Uneven economic growth in the context of post-war reconstruction increased disparities between places with some experiencing rapid growth and physical sprawl, and others decline and depopulation. Increasing flows of capital, goods and people across territories reinforced and quickened polarisation between strong and weak regions with consequences for citizens' economic prosperity and social welfare. The evidently weak control of spatial development over much of the European territory also had implications for the natural environment, not least the concentration of physical urban

growth in vulnerable regions, and at a time when the importance of environmental protection was gaining ground.

This paper reviews the directions of change in planning systems in Europe since publication of the *Charter* and considers prospects for the future. It draws on evidence from large-scale cross-national studies which are listed in Table 1. Note that this list is not exhaustive, there are many other cross-national comparative projects that concern a smaller number of countries or provide a static snapshot of the operation of planning and do not consider change. The projects listed in Table 1 to a greater or lesser degree consider change in planning over time. (See Nadin et al., 2024 Chapter 2 for a full explanation of the projects.) The paper makes particular use of the evidence from the ESPON COMPASS project (Nadin, et al., 2018). The study reviewed trends in European planning systems from 2000 to 2016 with attention to the influence of the EU. It made use of extensive evidence provided by country experts with knowledge of spatial planning, cohesion policy and other sectoral policies. A subsequent study considered the potential to improve the interrelation of spatial planning and sectoral policies based on in-depth discussions with a smaller number of experts (Nadin et al., 2021b). (The projects and their methods are summarised in Nadin et al., 2024, Chapter 2.)

The starting point for this paper is the *Charter*. It explains why long-term multi-sectoral spatial/regional planning was needed in Europe to address urgent challenges, and how it could be done. It called for the adoption of common European-wide goals and principles to guide spatial development; for governments to more effectively coordinate the territorial impacts of diverse public policies; and for an inclusive planning process that engages all stakeholders in decision making. Above all it advocated the critical role that spatial planning can play in balancing our ambitions for economic prosperity, natural environmental conservation, and quality of life.

The *Charter* is no less relevant forty years later. Indeed, whilst the many statements about spatial planning that have followed (some under the name of territorial governance) have given more substantial reasoning, they nevertheless stand on the same foundations. The succession of European-level statements following the *Charter* on the need for more effective management of the European shared territory reflects a recognition at the highest political levels of the gravity of the challenges faced. However, whilst trends in spatial planning in Europe show some progress towards the goals of the *Charter*, sadly governments' political will and professional cultures have been found wanting in implementation – at all levels.

Instead of balanced development sought by the *Charter*, spatial 'inequalities in economic prosperity and social conditions in Europe have widened, in some instances to levels not seen since the interwar years' (Martin et al., 20; 5). European citizens' perceptions of their quality of life are stable or improving but spatially there is great variation from country to country and satisfaction tends to follow economic conditions with a core-periphery pattern (ESPON, 2020; Eurofound, 2017). The political consequences of growing spatial inequalities have been profound, cultivating populist politics and social unrest (Dijkstra et al., 2020, Hendrickson et al.; 2018). At the same time, despite progress in some places, weak protection and management of natural environmental assets means that 'Europe is not making progress in addressing environmental challenges ...'. (EEA, 2017, p. 6) especially



**Table 1.** Large scale cross-national comparative research projects on European spatial planning

Year	Study (1)	Countries	Objectives
1989	Planning Control in Western Europe (Davies, et al., 1989)	DK, UK, FR, NL, DE (1)	To advise the UK government on potential of a binding zoning system, in the context of wide discretion in the UK systems.
1996	Urban Planning Control in Western Europe (Newman and Thornley, 1996)	UK, IR, FR, LU, NL, IT, PT, BE, EL, DE, AT, CH, DK, SE NO, FI + 'Eastern Europe' In depth: UK, FR, SE	To explain political and economic forces creating common trends and scope for national deviation from them.
1997	EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies (CEC 1997)	EU15 (1995) + NO (2)	To provide an authoritative and comparable knowledge source, and illustration of planning systems and policies.
2001	National-level Planning in Democratic Countries (Alterman, 2001)	DK, DE, FR, IR, SW, NL, UK, (IL, JP)	To understand how countries manage planning at the national-level. Knowledge transfer
2006	ESPON Governance of Territorial and Urban Policies (Farinós Dasí, et al. 2006)	EU25 (2004) +NO, CH	To evaluate territorial governance and factors that assist or impede it. To update trends in spatial planning from 1997 Compendium
2014	Spatial Planning Systems and Practices (Reimer et al. 2014).	BE (Flanders), CZ, DE, DK, EL, FI, FR, IT, NL, TR, PL, UK	To examine transformations and detect trends in planning practices over 20 years, & 'coexistence of continuity and change and convergence and divergence'.
2015	OECD reports on The Governance of Land Use (OECD, 2017a & 2017b) drawing on preparatory work on terminology and components of planning systems (Silva and Acheampong, 2015).	AT, BE, CZ, DK, EE, FI, FR, DE, EL, HU, IR, IT, NL, NO, PL, PT, SK, SL, ES, SE, CH, UK + 10 other OECD countries. In depth: cases: CZ, FR, NL, PL	To describe planning systems of 32 OECD countries. Emphasises the critical importance of land use change, the role of urban planning and other policies, and the makes recommendations about better align spatial policy with societal goals.
2018	ESPON COMPASS: Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems (Nadin et al., 2018).	EU 28 + CH, IS, LI, NO (also includes a brief review for AL, BA, MK, ME, RS, TR & XK)	To provide an authoritative comparative review of changes in territorial governance & spatial planning systems 2000-16, with emphasis on policy integration, and Europeanisation.

**Source:** Based on Nadin et al. (2024); see also Nadin and Stead (2013).

in relation to biodiversity and human well-being. In some places, planning has failed to halt illegal development and even authorised development sometimes creates haphazard and environmentally damaging urban patterns (EEA, 2019). Moreover, since the 1980s the challenges have multiplied with much more recognition of the need for adaptation and mitigation measures in the face of climate change, weak resilience to economic and health crises, and huge migration into and across Europe.

These problems all have a spatial or territorial dimension and thus spatial planning targeted towards more sustainable balanced and fair territorial development is promoted as a means of resolving such problems (Berisha *et al.*, 2023; D'Hondt *et al.*, 2020; OECD, 2017; 2014; WHO, 2020). At the same time the drift towards neoliberal politics and small government has curtailed in many places the political will to plan and guide spatial development effectively. In such cases, planning may also be part of the problem as governments continue to pursue narrow economic objectives using outdated rigid instruments that are not tuned to achieving the balanced actions that are needed to effectively guide development and protection in more sustainable ways.

The paper concentrates on three aspects of spatial/regional planning that are central to the reasoning of the *Charter* and have been examined in cross-national studies. The dimensions of reform that reflect the concerns of the Charter are:

- the purpose and scope of planning;
- the role of planning in facilitating cross-sectoral coordination;
- the extent to which planning engages citizens in decision-making.

Whilst the object of this review is to report on what we know about the trajectories of planning reform across Europe, it should be said that it is only a broad sweep of the evidence available. In the 1990s, comparative studies of spatial planning were limited to western European experience. Also, we should recognise that the starting point for reform is very different from place to place, and the direction and pace of change varies greatly between countries or even regions which hold a distinctive tradition or model of planning shaped by the prevailing social model (Nadin and Stead, 2013). Change does not always follow a linear path, shifts in direction are not uncommon. It is difficult to address the actual impacts of planning and assess what effect reforms have on the reducing regional disparities, reconciling the need for exploiting the assets of a territory and environmental conservation, spatial justice in the distribution of costs and benefits, or the creation of more resilient and sustainable spatial development.

## **Purpose and scope of planning**

The *Charter* explained spatial planning as giving 'geographical expression to the economic, social, cultural and ecological policies of society' (clause 8). The Charter calls for governments to adopt common principles for planning with a view to responsible management of the environment, reducing regional disparities through 'balanced regional development and the physical organisation of space according to an overall strategy' (CEMAT 1983, clause 9), and to ensure a good quality of life 'in surroundings planned on a human scale' (clause 11). It understands planning as political process that is concerned with coordinating sectoral policies and regulating development to achieve a rational use of land. In this, it prefigures the understanding of planning expressed in the *EU Compendium of Spatial Planning Policies and Systems* (CEC 1997) which says that planning '... embraces measures to co-ordinate the spatial impacts of other sectoral policies, to achieve a more even distribution of economic development between regions than would otherwise be created by market forces, and to regulate the conversion of land and property uses' (p. 24).

The position I take here is much the same. Spatial planning regulates the development and transformation of the land and property use, mediates competing interests over the use of land, and coordinates the spatial impacts of other sectoral policies on the territory. Spatial planning is not value-free, it has a critical contribution to make 'in tackling the great global challenges of sustainable development, poverty reduction, universal good health, strengthening resilience, safeguarding cultural assets and, above all, tackling the threat of climate change (Nadin et al. 2024, p. 6). Spatial planning can contribute to these goals, especially by ensuring more balanced development than would otherwise occur through market forces. In pursuit of their goals, governments create the formal institutions of planning systems, the laws and instruments which combine and interact with informal norms and practices.

The goals expressed in the 1980s are evident in the purposes that are now assigned to spatial planning in national laws in the twenty-first century. The ESPON COMPASS project found that there is a good deal of variation in what governments say about the purpose of spatial planning, some give more specific substantive aims than others. However, there is a general common understanding of planning – 'a process of steering development or the use of space and managing competing interests over land so as to balance development with the protection of land in the public interest' (Nadin et al., 2018, p. 13). Piskorek and Nadin (2024) give more detail with a summary of the formal definition of planning in 32 European countries. They report that 'the most common explicit goal mentioned is to steer or regulate land use and development . . . and/or to pursue sustainable development . . . the protection of land and other assets . . . and involving citizens in decisions on spatial development' (p. 82 & 84). Enabling infrastructure development and economic growth also feature strongly. Surprisingly, the EU and 'cohesion' are seldom mentioned.

Alongside common themes, the substantive goals for planning in a country obviously depend a great deal on local conditions, not least its geography and socio-economic and spatial development conditions, and policy priorities. For example, Switzerland emphasises the need for planning to ensure that open land is used in moderation for development, reflecting its problem of urban sprawl (Lerch 2023). The goals for planning in Portugal stress the needs to address the excessive conversion of rural land. There are many other examples of regional variations.

The ambition of the *Charter* that planning should be directed towards reducing regional disparities does not figure prominently in European governments' goals for planning. In the analysis reported by Piskorek and Nadin (2024) only four of 32 countries mention regional policy goals, or what we describe as territorial cohesion. Governments do recognise the problem of social and economic spatial disparities, and many compete vigorously for a share of EU Cohesion Policy funding to address them, but they tend to see it as a separate field of government policy. Where EU funding provides a large share of government expenditure, regional internal and external disparities will be a high priority, powerful departments that control regional policy investment in physical and social infrastructure often do not see the value of coordination through spatial planning, especially under neoliberal politics. Spatial planning and regional policy tend to operate in separate worlds pursuing their own priorities (Maier et al., 2021).

As with all the evidence here, it is difficult to draw a firm line between the conception and operation of regional spatial planning in the 1980s and since. Unfortunately, we do not have a baseline, but it is certain that sustainable development would not have figured, and most countries would not have given priority to engaging citizens. Before the 1990s most European governments, with important exceptions, conceived planning primarily as the technical regulation of land use.

For the future we can expect first, a strengthening of goals around environmental protection and sustainable development with the aim of balancing economic, social and environmental concerns. This should not be unexpected given the global political shift of priorities towards sustainable development since the 1980s. Sustainable development now features in some way in most governments' goals for planning, but a more concerted effort is certainly needed, especially on environmental protection and habitat creation. The European Environment Agency reports that 'biodiversity in the EU continues to decline and faces deteriorating trends from changes in land and sea use, overexploitation and unsustainable management practices . . .' (EEA 2020, p. 7). The principles that need to be followed for environmental protection and more sustainable development have been known for decades but their adoption in planning policy has been slow and/or they have been sidelined by other development priorities. We can expect more initiatives coming forward from the EU in which spatial planning can play a part such as the proposed EU Nature Restoration Law. EU law has had considerable influence on domestic spatial planning systems and will continue to do so (Cotella and Janin Rivolin 2024), reinforced by political pressure from environmental lobby groups.

The interrelated challenge of mitigating the risks of climate change through emissions reduction and adaptation of the built and natural environment was not mentioned by any government in its planning law at the end of the 2010s. Early international agreements on climate change concentrated on emissions trading, and there is no doubt that climate change has had substantial impact on government policies generally, but there has been insufficient attention to the urban dimension. According to the Intergovernmental Panel on Climate Change about 75% of CO<sub>2</sub> emissions arise in cities (Seto et al. 2014). It follows that there is huge potential for spatial planning to assist in mitigating climate change. Adaptation is also urgently needed to strengthen resilience, but governments are generally lagging in steering spatial planning towards these aims (Asarpota and Nadin, 2020). Good practices have been available for many years, not least the achievements of countries like Denmark and the Netherlands that have enabled active travel and reduced the impact of traffic in cities. The Netherlands has also achieved enviable resilience to flood risk through careful spatial planning (Meng et al. 2021). Nevertheless, spatial planning is generally lagging. Most countries will share the problems that have been identified for the UK which is 'not in the intrinsic capability of spatial planning but in a series of defined legal, policy, skills and resource issues which surround the current operation of the system' (CSE and TCPA, 2023, p. 4). These problems can be resolved, and I expect mitigation and adaptation goals to dominate the agenda in coming years.

Another emerging goal for planning will be to address the consequences of the digitisation of services and the growing share of economic activity related to new technology. This is

a huge field which has fundamental ramifications for urban and rural development. There have been many benefits for urban development such as the provision of access to services in more remote places, but there are consequences for patterns of land and property use and urban development. The direct implication for retail and commercial services is apparent across Europe, with increasing property vacancy and temporary uses. Indirect effects include the concentration of investment in places that have competitive advantage for new technology location with a spatial polarisation of development. And new communication technologies offer potential to enhance engagement and transparency in the planning process (Hersperger et al. 2022). Cross-fertilisation between spatial planning and information and communications policy in government is generally weak in Europe, (Schmitt and Smas, 2024) but will certainly be strengthened in the 2020s.

### **Cross-sectoral coordination**

The *Charter* draws attention to the many sectoral policies and organisations that have an impact on spatial development and says that spatial planning should take on the task to comprehensively coordinate the territorial dimension of such policies. It mentions the now well-known dimensions of policy coordination: horizontally between sectors, vertically among the levels of government including the European level, and geographically across administrative boundaries through transfrontier cooperation. Cross-sectoral coordination is a long-standing challenge for policy -making and implementation. On the one hand developing policies in discrete sector compartments has advantages in giving focus and control over an area of government policy (Scott and Gong 2021). On the other hand, it can create costs of non-coordination, and these are especially evident where the implementation of policies comes together in a particular place – region, city or neighbourhood (Robert et al. 2001). There are many examples, not least the damage of urban expansion, which whilst delivering more prosperity for some has damaged environmental quality and habitats (EEA, 2022).

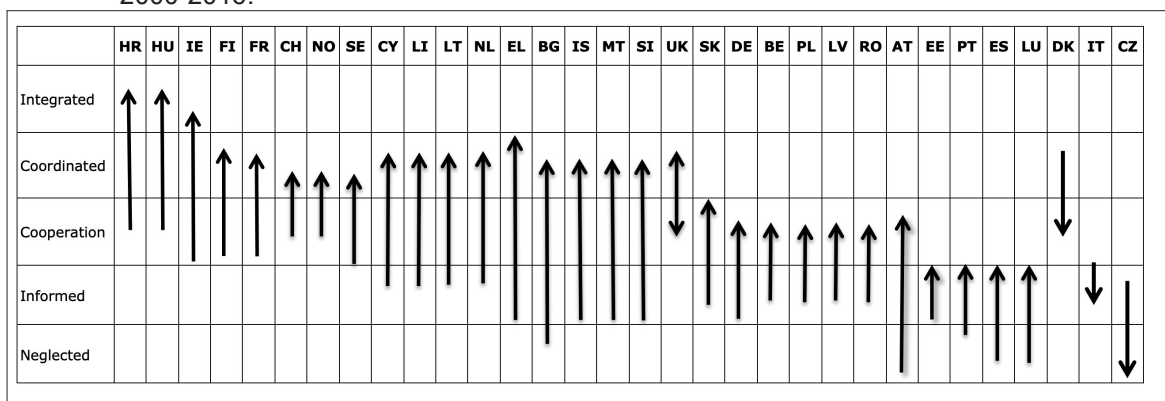
The potential role of spatial planning in horizontal, vertical and geographical coordination was taken up sixteen years later by the *European Spatial Development Perspective (ESDP)* (CSD 1999) in its advocacy of the spatial planning approach. A similar argument has been made in successive *EU Territorial Agendas* (MSPTD, 2020). The Barca Report of 2009 advocated a ‘place-based’ approach to ensure coordinated use of resources and noted a lack of attention to sectoral policy coordination through strategic planning. Indeed, the role of planning in most countries continues to be defined almost exclusively in terms of regulating land use change. This is an important function, and it does not mean to say that there is not interaction with other policy sectors, but rather that spatial planning has not taken on a pronounced coordination role promoting complementarity in the many policies and actions that shape the transformation of places. Only a very few countries have established a planning system with significant tools to actively mediate the territorial impacts of sectoral policies, the prime examples being France and the Netherlands.

However, evidence from the European level comparisons of spatial planning systems over three decades indicates that more governments are paying attention to the potential for planning to secure more synergy in the intentions and outcomes of sectoral policies, or at

least to foster cross-fertilisation of policy among them (Nadin et al. 2021a). Findings on coordination or integration of sector policies from the ESPON COMPASS project are summarised in Figure 1. The arrows indicate the shifts in approaches to sectoral policy integration on a five-point scale from completely neglected in the planning system, to good integration with sectors. The shifts are modest in most cases and have taken a considerable time to come forward. They are by no means uniform. Some countries have gone in the opposite direction at times, experiencing a weakening of the tools for coordinating sectoral policy, as in Poland and Denmark (Niedziałkowski and Beunen, 2019; Galland 2012). The broad shifts can be explained with reference to the *EU Compendium of Planning Systems and Policies* (CEC, 1997) four ideal types or models of spatial planning: land use management, comprehensive integrated, urbanism and regional economic. The first two are of interest here. The Compendium suggested that planning in most countries reflected more strongly the land use management model, that is a system designed for the narrow task of regulating land use change. Few countries showed characteristics of the comprehensive integrated model with institutions directed towards the coordination of sectoral policies. The countries of northern and north-west Europe which did reflect this ideal type had to some degree the more substantial resources and professional capacity for planning. (For more discussion on the models and trends see Dühr et al., 2010; Nadin and Stead, 2013; and Nadin et al., 2024). By the mid 2000s the ESPON project on the *Governance of Territorial and Urban Policies* (Farinós Dasí, 2006), extended the analysis to central and eastern Europe and found that aspects of the comprehensive model were to be found more widely across Europe. In the mid-2010s the study on *Spatial Planning Systems and Practices* (Reimer et al., 2014) covering 12 countries, found ‘a common shift towards a more *strategic, development-oriented* spatial planning approach, aiming at better coordination with economic planning, regional development and sector policies...’ (pp. 281-282, italics in original). Although these trends are slow-moving, they have been recorded in other studies (for example, Dühr and Belof, 2020; Schmitt and Smas, 2023).

Embracing a more active coordination role make demands of planning, its institutions both formal and informal must be tuned to a collaborative approach, producing indicative plans which are the basis for negotiation among sectors. Increasing uncertainty in spatial development requires a more adaptive planning approach which ‘can offer discretion to decision-

**Figure 1.** Change in sectoral policy integration in spatial planning and territorial governance 2000-2016.



Source: ESPON COMPASS Final Report (Nadin et al., 2018, p. 37).

makers to respond to unexpected events or opportunities, and to incorporate new knowledge about physical conditions, social and economic distributional effects, and unintended consequences' (Nadin et al. 2021a, p. 4). It presents a considerable test for reform where a rigid command and control or imperative approach to planning has been the norm, seeking to impose solutions on other sectors, but often unsuccessfully. In much of Europe creeping neoliberalisation with its attendant reliance of private sector investment and outsourcing of government tasks, coupled with increasing demands from civil society for engagement, make this shift inevitable. For many countries reforms have been hesitant as deep-seated institutional and professional cultures have resisted, reflecting path dependency.

Countries that were early converts to sectoral coordination face great difficulty engaging other sectors, and that is to be expected. Even countries where planning has traditionally played a sector coordination role have had reversals. The Netherlands has formulated national spatial plans since the 1950s with the aim of maintaining balanced development, a fair distribution of resources and ensuring resilience in the face of flood risk, but for political reasons it was largely abandoned from 2010 (Nadin and Zonneveld, 2021). In the 2020s national spatial planning was put back on the agenda with the then Minister for Housing and Planning stating that: 'The scarcity of space means that the government must resume control in the spatial domain: to choose, to distribute and to enable a fair outcome in this distribution issue' (BZK 2022, p. 1). This announcement was made on behalf of all the ministries whose policies have some impact on spatial development and largely concerned the implementation of a new Environment Act. The Act also introduced the *National Spatial Vision* (NOVI) (BZK, 2020) that sets out spatial priorities and requires co-operation with all departments and levels 'working as one government'.

Another example of innovation in spatial planning that points to the future is the case of Wales. In 2015 the Welsh government enacted the *Well-being of Future Generations Act* with the intention to make public bodies 'think more about the long term, work better with people and communities and each other, look to prevent problems and take a more joined-up approach' (Welsh Government 2024, p.1). The Act requires all public bodies to set out policies relating to common well-being goals and to report on their progress in delivering shared outcomes. *National planning policy for Wales* and a *National Development Framework* support the government's priority to achieving coordinated policy for sectors influencing the economic, social and cultural well-being of Wales. Coordination of the spatial impacts of territorial policies to ensure that they jointly deliver well-being is at the heart of the new approach to planning in Wales. It is a model for planning reform in other countries and regions.

Elsewhere, reforms to strengthen the role of spatial planning in sectoral integration have often been related to a rescaling of the planning task, from formal local and regional planning authorities to functional planning regions (Othengrafen et al., 2015; Schmitt, 2013; Zonneveld and Stead, 2024). As the complexity of the network society increases there is very likely to be more planning for functional regions in the future which will bring together sectoral policy departments into one strategy or vision. Where the formal spatial planning system is not able to address crucial cross-boundary and cross-sectoral issues in planning, then we are likely to see more informal institutional arrangements that bypass the formal system, as has happened in Germany (Münter and Reimer 2023).

## Engagement and participation

The increasing engagement of citizens and organisations that represent their interests (civil society) is the most consistent feature of reform of planning systems since the 1980s. In 1983, the *Charter* stated unequivocally that ‘all European citizens should be enabled to participate’ in all stages of the planning process (Clause 22). This reflected growing expectation that citizens engagement in planning decisions outside the usual processes of democratic representation is needed, and generally more so than for other sectoral policies. This is because the distribution of costs and benefits of development are spatially discriminating with impacts concentrated on specific places and their citizens and communities. Rewards are also concentrated, usually in few hands. Since the 2000s, austerity policies across Europe have fuelled inequalities and increased spatial disparities, weakening trust in government and raising fundamental questions about socio-spatial justice (Fainstein, 2014). It is more difficult for governments to claim they are acting in the public interest. Nadin et al. (2021a, p. 167) explain that ‘[m]ore fragmented individualised societies and the ever-growing web of interests and stakeholders is at times conflicting and at times complementary, but rarely assembles as a general unified public interest.’ The politics of planning – the value judgements underlying policies - have become obvious and there has been a shift in understanding of planning as a technocratic to a political process, and from a rigid top-down and blueprint style of planning to collaborative approaches and even co-production (Lane, 2005). Wide engagement in planning also has practical benefits. Civil society brings local or thematic knowledge into the planning process and can reduce tensions and opposition to implementation. And there are demands across government for more participatory policy making, what has been described as a ‘new political culture’ (Nichols Clark and Hoffmann-Martinot, 1998).

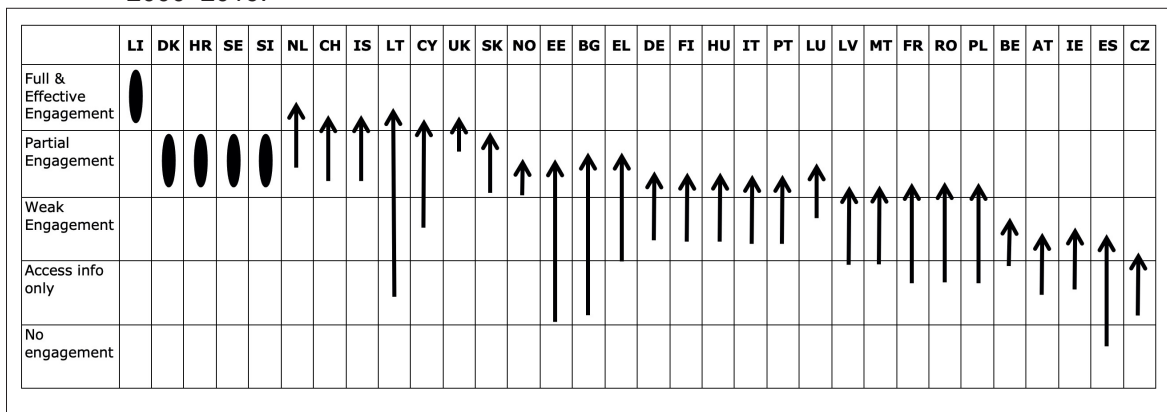
Like all planning reforms the conditions in some countries have been such that they have made the transition to collaborative and participatory modes of planning earlier than others. For example, the UK followed practice in the United States to make public participation a statutory requirement from 1968 (Cullingworth and Nadin, 2006). The countries that adopted citizen engagement early have refined the techniques and there is a substantial store of good practice that has been exchanged in cross-national learning. Effective engagement remains difficult for many reasons (Brownill and Parker 2010), including the gross inequalities in power and resources of those involved, apathy among communities where there has been no culture of citizen participation, and the tendency for citizens to engage only when more specific plans come forward when there is usually less opportunity to have influence (Karic, 2024). Thus, it is crucial that in considering trends that we do not equate the provisions for citizen engagement in planning with influence on decisions. Much depends on wider governance conditions.

The involvement of citizens and civil society interest groups in planning takes many forms from passive receipt of information to active participation in decision-making. We use the term engagement here to cover the full range of options for involvement in the planning process. The ESPON COMPASS project (Nadin et al. 2018) used a simple scale of five levels to assess trends in the engagement of citizens ranging from no engagement to the situation where there is active participation in all stages of planning, as shown in Figure 2.



The evidence from this and other studies confirm that planning authorities are increasingly willing to engage citizens in policy and decision making. (See also the review of literature on participatory practices by Hossu et al., 2022). Most countries now have provisions for wide engagement in at least part of the planning process. The only countries that are not increasing opportunities for engagement are those where it is already well-established. Thus, the broad direction of change is positive and encouraging. The degree of change should not be overstated as some countries start from a very low base in 2000, and experts in four countries found that after 16 years engagement was still weak.

**Figure 2.** Change in citizen engagement in spatial planning and territorial governance processes, 2000–2016.



**Source:** ESPON COMPASS Final Report (Nadin et al., 2018, p. 38).

These findings must be qualified. There may be considerable variation within countries that are not reflected in these findings, especially in federal or regionalised systems where some governments have been slow to extend engagement. Also, there is no suggestion that provisions that allow or even encourage citizens to participate in planning really achieves engagement or delivers outcomes that favour certain groups (Nadin, et al. 2021a). We can be sure that the contextual conditions (Lyhne et al., 2016), notably informal institutional settings, will have an important bearing on the reality of engagement, and that much contact between decision makers and civil society takes place outside the formal processes of engagement.

Looking to the 2020s and beyond, there are indications of much innovation and experimentation in citizen engagement in planning. Nyseth et al. (2019) illustrate innovation in the methods of citizen participation in planning in Norway and Denmark, highlighting the creation of new platforms for engagement. This leads them to say that ‘in the Nordic countries as well as internationally, we are witnessing several new and more participatory forms of interactions between citizens and local authorities’ (p. 7). The same is true for England, where, since 2011, local communities have been able to lead the preparation of neighbourhood plans. These plans must be in accordance with higher level plans and considerable capacity and competence is needed to draw them up, not to say a strong measure of community cohesion. Nevertheless, they do provide an opportunity for citizens to lead rather than follow a part of the planning process (Salter, et al. 2023).

These and other initiatives draw on the power of information and communications technology to reach citizens. Planning authorities in many countries are seizing the potential of new

technologies which have the advantage of engaging with hitherto 'hard to reach groups' (Kleinhans et al., 2015). Alongside, the provision of open data sources joining up information on development trends, environmental conditions and other matters will underpin citizen engagement (for example, see GLA 2018). Digital platforms will give access to open data and give civil society the evidence it needs to strengthen contributions to planning. It will increase transparency in decision making and provide new avenues for participation. There will be difficulties in implementation because of barriers of cost and capacity (Potts and Webb, 2023) and questions also remain about the impact of engagement. Even so, there is little doubt that there is demand for more participation in planning and the tools are there to help deliver it.

## Conclusion

In this paper I have briefly summarised progress since the 1980s in planning reforms in relation to setting goals for planning that match contemporary challenges, creating synergy among sectoral policies that have an impact on spatial development, and in creating an open, inclusive and transparent planning process. The challenges facing planning have not diminished over that time. Although perhaps not on a par with post-war reconstruction, the ambitions for sustainable development and tackling the consequences of climate change and great uncertainty in a period of rapid technological change present huge challenges for governments. And in many respects conditions are not improving. Undoubtedly, the prosperity of many formerly poor regions has improved, sometimes dramatically. Yet disparities remain and there is increasing spatial polarisation between rich and poor places – within and between cities and regions. On top of that many measures of natural environmental conditions and liveability in cities are worsening.

The goals of environmental protection and more sustainable development are now at the heart of European spatial planning systems. Looking to the future there will be growing attention to planning policies that help with mitigating and adapting to the consequences of climate change and harnessing the potential of digital technologies whilst managing the inevitable transformation of urban patterns. More attention is being given to addressing the spatial coordination of sectoral policies, and vertical coordination of planning policies, mostly in functional planning regions – although often outside the formal planning system. Over four decades, planning decision-making has become more open to civil society. Citizen engagement is still insubstantial in many countries but is on a positive trajectory. There are prospects for continued opening-up of planning across Europe coupled with the adoption of participation forms made available by new communications technology.

Given this (admittedly narrow and sketchy) review of reforms, can we say that spatial planning systems across Europe are, or will be able, to meet the expectations of the Charter? Will spatial planning systems develop the capacity to balance the economic, social and environmental demands on the territory, or to contribute to the coordination of the territorial impacts of sectoral policies? For countries in receipt of substantial cohesion funding, will planning be able to coordinate the spending on hard and soft infrastructure that has a commanding influence on spatial development patterns?

With great variation in the characteristics and capacity of planning across Europe, it is unwise to generalise. Many countries have been very slow to react to create a spatial planning regime that can deliver a more orderly, fair and sustainable development of Europe that is called for in the *Charter* and that has been restated many times since. In much of Europe, social, environmental and economic conditions have worsened. There is reform of planning systems but overall, it is questionable if most are fit for purpose. This conclusion is a disservice to those countries, regions and cities that have and continue to make progress on establishing planning institutions that can make more of a difference in sustainable development. There are many examples of innovative and progressive practices in spatial planning. However, it needs to be stated frankly that despite the gains reviewed here, in many places spatial planning is not contributing effectively to achieving more sustainable and resilient development. Of course, much of the explanation lies with political will and wider conditions. For example, we should acknowledge the damaging impacts of the austerity measures in many countries following the banking crisis in 2008.

There is a strong measure of path dependence in spatial planning systems. The countries that are well known for competent spatial planning are generally the countries of north-west and northern Europe that rate highly on good governance and that established inclusive and effective planning systems in the post-war period. They continue to benefit from that early investment, although there is no room for complacency. Some other countries have demonstrated that they are making large strides towards establishing effective spatial planning, especially in relation to the engagement of civil society in planning, but their capacity for spatial planning is often in short supply. I would emphasise that establishing competent spatial planning is not a case of governments needing to speed up on the steady road towards the type of strategic spatial planning envisioned by the Charter in 1983. Rather, it is a continuing struggle between powerful interests that gain enormously through poorly regulated land use change, and collective decision making guided by spatial planning in the interests of all.

### Acknowledgements

This paper builds on the findings of the ESPON Compass project (Nadin et al. 2018. Service contract number EE/SPI/009/2016), which in turn is based on contributions from many experts across Europe whose contributions have been invaluable.

### References

- Asarpota, K. and Nadin, V. (2020). Energy strategies, the urban dimension and spatial planning. *Energies*, 13(14), 3642. <https://doi.org/10.3390/en13143642>
- Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: a Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Publications Office of the European Union. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf)

- Berisha, E., Cotella, G., Janin Rivolin, U., & Solly, A. (2023). Spatial governance and planning systems vis-à-vis land consumption in Europe. *European Planning Studies*, DOI: 10.1080/09654313.2023.2207605.
- Brownill, S. and Parker, G. (2010) Why bother with good works? The relevance of public participation(s) in planning in a post-collaborative era, *Planning Practice and Research*, 25(3), 275–282. DOI: 10.1080/02697459.2010.503407
- BZK, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: (2020). *National Strategy on Spatial Planning and the Environment: a Sustainable Perspective for our Living Environment*, BZK.
- BZK, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: (2022). *The Environment and Planning Act of the Netherlands 2020 – Explanatory Memorandum*. BZK.
- CEC, Commission of the European Communities (1997). *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Office for Official Publications of the European Communities.
- CEMAT, Conférence européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire (European Conference of Ministers of Spatial Planning) (1983). *European Regional/Spatial Planning Charter (Torremolinos Charter)*. Council of Europe.
- Cotella, G. and Janin Rivolin, U. (2024). European territorial governance and its influence on spatial planning systems, in Nadin, V., Cotella, G., and Schmitt, P. *European Spatial Planning Systems*. Edward Elgar, 173-196.
- CSD, Committee of Spatial Development (1999). *European Spatial Development Perspective*. Office for the Official Publications of the European Community.
- CSE, Centre for Sustainable Energy and TCPA, Town and Country Planning Association (2023). *Planning for Climate Change and Net Zero*. London: TCPA.
- Cullingworth, B. and Nadin, V. (2006). *Town and Country Planning in the UK* 14th edition. London, Routledge.
- D'Hondt, F. J., Van Assche, K. and Wind, B. J. (2020). Rethinking planning systems: a plea for self-assessment and comparative learning. *Urban Planning* 5(1), 6-10. DOI: 10.17645/up.v5i1.2857.
- Davies, H. W. E., Edwards, D., Punter, J. V. & Hooper, A. J. (1989). *Planning Control in Western Europe*. HMSO.
- Dijkstra, L., Poelman, H. and Rodríguez-Pose, A. (2020). The geography of EU discontent. *Regional Studies*, 54, 737–753.

- Dühr, S. and Belof, M. (2020). Social learning in transnational spatial planning processes: an analysis of the 'V4+2' cooperation on spatial development. *Planning Practice and Research*, 35(2): 148–168. DOI: 10.1080/02697459.2020.1726133.
- Dühr, S., Colomb, C. and Nadin, V. (2010). *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*. Routledge.
- EEA European Environment Agency (2019). *The European Environment: State and Outlook 2020*. Publications Office of the European Union.
- EEA European Environment Agency (2020). *State of Nature in the EU: Results from reporting under the nature directives 2013-2018*. Publications Office of the European Union.
- EEA European Environment Agency (2022). *Land Take and Land Degradation in Functional Urban Areas*. Publications Office of the European Union.
- ESPON (2020). *QoL – Quality of Life Measurements and Methodology: Final Synthesis Report*. ESPON EGTC.
- Eurofound, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2017). *European Quality of Life Survey 2016: Quality of Life, Quality of Public Services, and Quality of Society*. Publications Office of the European Union,
- Fainstein, S.S. (2014). The just city. *International Journal of Urban Sciences*, 18(1): 1–18. DOI: 10.1080/12265934.2013.834643.
- Farinos Dasí, J. (ed.) (2006). *ESPON Project 2.3.2: Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level. Final Report*. Esch-sur-Alzette: ESPON Coordination Unit, [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-2.3.2\\_final\\_feb2007.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-2.3.2_final_feb2007.pdf).
- Galland, D. (2012). Understanding the reorientations and roles of spatial planning: the case of national planning policy in Denmark. *European Planning Studies*, 20(8), 1359–1392. <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.680584>.
- GLA, Greater London Authority (2018). *Smarter London Together: the Mayor's roadmap to transform London into the smartest city in the world*. Greater London Authority .
- Hendrickson, C., Muro, M. & Galston W. A. (2018). *Countering the Geography of Discontent: Strategies for Left-Behind Places*. Bookings Institute.
- Hersperger, A. M., Thurnheer-Wittenwiler, C., Tobias, S., Folvig, S., and Fertner, C. (2022). Digitalization in land-use planning: effects of digital plan data on efficiency, transparency and innovation. *European Planning Studies*, 30(12), 2537–2553. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.2016640>.

- Hossu, C-A. Oliveira, E. and Niță, A. (2022). Streamline democratic values in planning systems: a study of participatory practices in European strategic spatial planning. *Habitat International*, 129: 102675. DOI: 10.1016/j.habitatint.2022.102675.
- Karic, S. (2024). Citizen participation and acceptance in the context of urban events. An investigation on regional garden shows in Germany. *Planning Practice & Research*, 39(3), 479–497. <https://doi.org/10.1080/02697459.2024.2315392>
- Kleinhans, R., Van Ham, M. and Evans-Cowley, J. (2015). Using social media and mobile technologies to foster engagement and self-organization in participatory urban planning and neighbourhood governance. *Planning Practice and Research*, 30(3): 237–247. DOI: 10.1080/02697459.2015.1051320.
- Lane, M.B. (2005). Public participation in planning: an intellectual history. *Australian Geographer*, 36(3): 283–299. DOI: 10.1080/00049180500325694.
- Lerch, M. (2023). The end of urban sprawl? Internal migration across the rural–urban continuum in Switzerland, 1966–2018. *Population, Space and Place*. DOI: 10.1002/psp.2621.
- Lyhne, I., Nielsen, H., & Aaen, S. B. (2016). What Determines the Substantive Influence of Public Participation? An Investigation of Planners' Views on Conditions for Participatory Practices in Denmark. *Planning Practice & Research*, 31(3), 311–326. <https://doi.org/10.1080/02697459.2016.1174970>.
- Maier, K., Kabrhel, J. and Dąbrowski, M.M. (2021). *Cross-fertilisation between Spatial Planning and EU Cohesion Policy in the Czech Republic, ESPON Case Study Report*. Delft University of Technology.
- Martin, R., Martinelli, F. and Clifton, J., (2022). Rethinking spatial policy in an era of multiple crises. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 15(1), 3-21.
- Meng Meng, Wenzhu, L., Shifu, W., Yan J. and Nadin, V. (2021). Governing climate adaptation planning: the integration between water management and spatial planning in the Netherlands. *Urban Planning International*, 36(5), 1673-9493. DOI: 10.19830/j.upi.2021.428.
- MSPTD, Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development and/or Territorial Cohesion (2020). *Territorial Agenda 2030. A Future for all Places*, Luxembourg: Office for Publications of the European Union. Available at: [https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030\\_jun2021\\_en.pdf](https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jun2021_en.pdf).
- Münter, A. and Reimer, M. (2023). Planning systems on the move? Persistence and change of the German planning system. *Planning Practice & Research*, 38:5, 659-667. DOI: 10.1080/02697459.2020.1832362

- Nadin, V. and Stead, D. (2013). Opening up the Compendium: an evaluation of international comparative planning research methodologies. *European Planning Studies*, 21(10): 1542–1561. DOI: 10.1080/09654313.2012.722958.
- Nadin, V. and Zonneveld, W. (2021). Introducing the Randstad: a polycentric metropolis, in Zonneveld, W. and Nadin, V. (eds) *The Randstad: a Polycentric Metropolis*. Routledge.
- Nadin, V. Stead, D. Dąbrowski, M. & Fernandez-Maldonado, A.-M. (2021a). Integrated, adaptive and participatory spatial planning: trends across Europe. *Regional Studies*, 55(5): 791-803, DOI: 10.1080/00343404.2020.1817363.
- Nadin, V., Cotella, G. and Schmitt, P. (2024). *Spatial Planning Systems in Europe: Comparison and Trajectories*. Edward Elgar.
- Nadin, V., Fernández Maldonado, A. M., Zonneveld, W. A. M., Stead, D., Dąbrowski, M., Piskorek, K., Sarkar, A., Schmitt, P., Smas, L., Cotella, G., Janin Rivolin, U., Solly, A., Berisha, E., Pede, E., Seardo, B. M., Komornicki, T., Goch, K., Bednarek-Szczepańska, M., Degórska, B., Münter, A. (2018). *COMPASS: Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*. ESPON EGTC, [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/1.%20COMPASS\\_Final\\_Report.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/1.%20COMPASS_Final_Report.pdf).
- Nadin, V., Piskorek, K., Balz, V., Zonneveld, W., Dąbrowski, M., Georgieva, N., den Hoed, W., Maier, K., & Muñoz Unceta, P. (2021b). *Cross-fertilisation of Cohesion Policy and Spatial Planning: Input for an ESPON Policy Brief*. Delft University of Technology.
- Newman, P. and Thornley, A. (1996). *Urban Planning in Europe, International Competition, National Systems and Planning Projects*. Routledge.
- Nichols Clark, T. and Hoffmann-Martinot, V. (eds) (1998). *The New Political Culture*. Routledge.
- Niedziałkowski, K. and Beunen, R. (2019). The risky business of planning reform – the evolution of local spatial planning in Poland. *Land Use Policy*, 85, pp 11-20. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.03.041>.
- Nyseth, T., Ringholm, T. and Agger, A. (2019). Innovative forms of citizen participation at the fringe of the formal planning system. *Urban Planning*, 4(1), 7-18. <https://doi.org/10.17645/up.v4i1.1680>.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2017a). *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*. OECD Publishing, DOI: 10.1787/9789264268609-en.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2017b). *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*. OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, DOI: 10.1787/9789264268579-en.

- OECD, Organisation for Economic Cooperation and Development (2017). *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*, OECD Regional Development Studies. OECD Publishing.
- Othengrafen, F., Knieling, J., Haughton, G., & Allmendinger, P. (2015). *Soft spaces in Europe: Re-negotiating Governance, Boundaries and Borders*. London: Routledge.
- Piskorek, K. and Nadin, V. (2024). The meaning of spatial planning in the law of European countries, in Nadin, V., Cotella, G., and Schmitt, P. *European Spatial Planning Systems*. Edward Elgar, 65-88.
- Potts, R. and Webb, B. (2023). Digital planning practices: benchmarking planners' use of information and communication technologies (ICTs). *Planning Practice & Research*, 38(4), 520–540. <https://doi.org/10.1080/02697459.2023.2216492>
- Reimer, M. Getimis, P. & Blotevogel, H. H. (2014). Spatial planning systems and practices in Europe: a comparative perspective. In Reimer, M. Getimis, P. & Blotevogel, H. H. (eds) *Spatial Planning Systems and Practices in Europe: a Comparative Perspective on Continuity and Changes*. Routledge.
- Robert, J., Stumm, T., de Vet, J.M, Reincke, G.J., Hollanders, M. and Figueiredo, M.A. (2001). *Spatial Impacts of Community Policies and the Costs of Non-coordination*. European Commission DG-Regional Policy.
- Salter, K., Parker, G., & Wargent, M.(2023). Localism and the will to housing: neighbourhood development plans and their role in local housing site delivery in England. *Planning Practice & Research*, 38(2), 253–273. <https://doi.org/10.1080/02697459.2022.2145032>.
- Schmitt, P. (2013). Planning for polycentricity in European metropolitan areas – Challenges, expectations and practices. *Planning Practice and Research*, 28(4), 400–419. <https://doi.org/10.1080/02697459.2013.780570>
- Schmitt, P. and Smas, L. (2023). Dissolution rather than consolidation – questioning the existence of the comprehensive-integrative planning model. *Planning Practice and Research*, 38(5), 678–693. DOI: 10.1080/02697459.2020.1841973.
- Schmitt, P. and Smas, L. (2024). On the relation between spatial planning and sectoral policy fields in Europe, in Nadin, V., Cotella, G., and Schmitt, P., *European Spatial Planning Systems*. Edward Elgar, 107-124.
- Scott, I. and Gong, T.I. (2021). Coordinating government silos: challenges and opportunities. *Global Public Policy and Governance*, 1(1), 20–38. DOI: 10.1007/s43508-021-00004-z.
- Seto, K.C.; Dhakal, S.; Bigio, A.; Blanco, H.; Delgado, G.C.; Dewar, D.; McMahon, J. (204). Human Settlements, Infrastructure and Spatial Planning. In Edenhofer, O., Pichs-Ma-



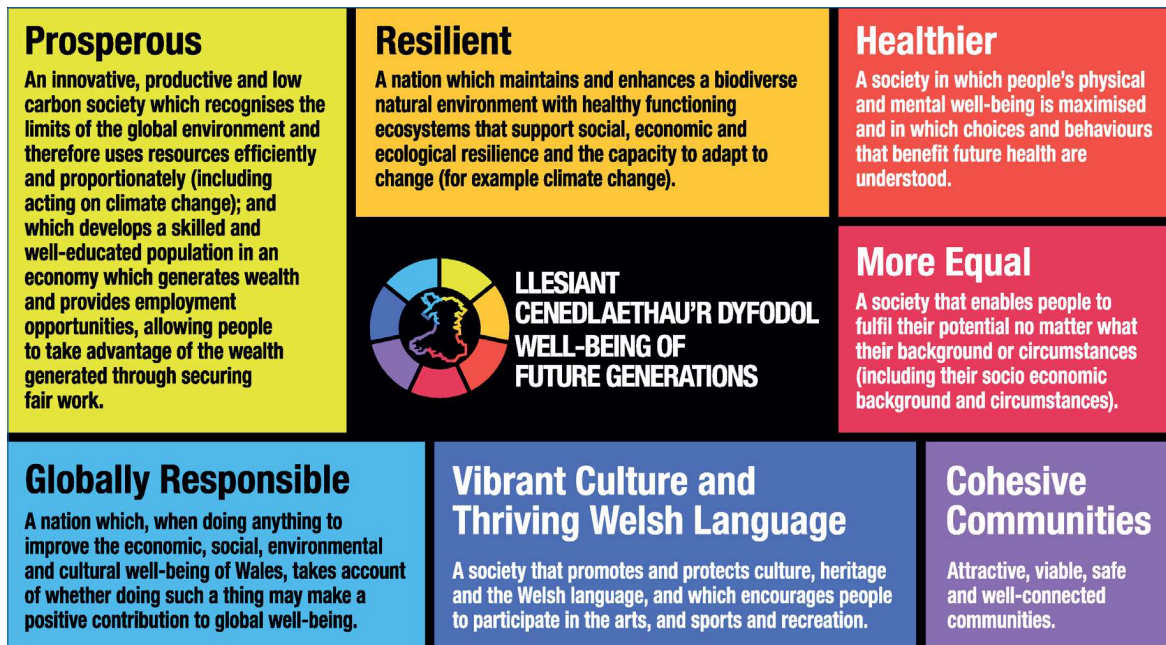
druga, R., Sokona, Y., Farahani, E., Kadner, S., Seyboth, K., Adler, A., Baum, I., Brunner, S., Eickemeier, P., et al., (eds) *Climate Change: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press.

Silva, E. and Acheampong, R. (2015). *Developing an Inventory and Typology of Land-use Planning Systems and Policy Instruments in OECD Countries*, *OECD Environment Working Papers, No. 94*. OECD Publishing. DOI: 10.1787/5jrp6wgxp09s-en.

Welsh Government (2024). *Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015: the Essentials*. Welsh Government.

WHO, World Health Organisation and UN Habitat (2020). *Integrating Health in Urban and Territorial Planning: a Sourcebook*. UN-Habitat: Geneva.

Zonneveld, W. and Stead, D. (2024). The multi-level nature of spatial planning and territorial governance, in Nadin, V., Cotella, G., and Schmitt, P. *European Spatial Planning Systems*. Edward Elgar, 89-109.



**Well-being goals.**

The seven well-being goals ('the goals') show the kind of Wales we want to see. Together they provide a shared vision for the public bodies listed in the Act to work towards. They are a set of goals; the Act makes it clear the listed public bodies must work to achieve all of the goals, not just one or two.

**Source:** Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol / Well-being of future generations. Act 2015. Essential Guide. <https://www.gov.wales/sites/default/files/publications/2024-04/well-being-future-generations-wales-act-2015-the-essentials-2024.pdf>

## METROPOLITAN SPATIAL PLANNING FOR FUNCTIONAL URBAN AREAS IN EUROPE

**Donato Casavola (Research Fellow)**

Interuniversity Department of Regional and Urban Studies and Planning (DIST)  
Politecnico di Torino

ORCID: 0000-0002-1238-2179. [donato.casavola@polito.it](mailto:donato.casavola@polito.it)

**Giancarlo Cotella (Associate Professor)**

Interuniversity Department of Regional and Urban Studies and Planning (DIST)  
Politecnico di Torino

ORCID: 0000-0001-8445-412X; [giancarlo.cotella@polito.it](mailto:giancarlo.cotella@polito.it)

---

**Abstract:** Since the publication of the Torremolinos Charter in 1983, metropolitan areas have increasingly consolidated as catalysts and drivers of global development, as a consequence of complex processes of socioeconomic reorganisation and rescaling. These heterogeneous and context-dependent processes make metropolitan challenges hard to define and address from a univocal perspective. The metropolitan conundrum has gained attention in the agenda of EU institutions, acknowledging the fact that to leave this process ungoverned could pose serious threats to social, economic and territorial cohesion. At the same time, it puts traditional spatial governance and planning models into crisis, with existing territorial units that are challenged by spatial development dynamics are hardly manageable through rigid administrative boundaries. Despite the efforts dedicated to adapting the EU action, however, introducing suitable multi-scalar institutional arrangements aimed at metropolitan development and governance remains a challenge.

**Keywords:** Metropolitan areas, European Union, spatial planning, governance, cohesion policy

---

### 1. Introduction

Metropolitan areas have progressively usurped the role of cities as catalysts and drivers of global development (Bassand, 1993; Brenner, 2003; Soja 2011). Whereas the complex processes of rescaling that progressively led to this reorganisation of socioeconomic and territorial relations were not yet fully recognisable at the time when the Conference of Ministries responsible for Regional Planning discussed and approved the Torremolinos charter on European/regional spatial planning (CEMAT, 1983), the latter explicitly recognised that “the profound changes brought about in the economic and social structures of the countries of Europe [...] demand a critical review of the principles governing the organisation of space” (CEMAT, 1983, p. 2-3). After over 40 years, however, metropolitan matters and challenges remains hard to define and address from a univocal perspective, due to their highly heterogeneous and context dependent nature (da Cruz & Choumar, 2020). Through time, the importance of metropolitanisation processes has been recognised by European Union (EU) insti-

tutions (Lang & Torok, 2017). Acknowledging the fact that to leave this process ungoverned could pose serious threats to social, economic and territorial cohesion, through time the EU cohesion policy has been adapted to cater to the needs of metropolitan areas. New instruments were introduced to ensure greater flexibility in tailoring funding allocations to territorial needs (Pagano & Losco, 2016). At the same time, the increasing trend towards metropolisation has put traditional spatial governance and planning models into crisis, with existing territorial units that are ill-equipped to deal with phenomena hardly manageable within their fixed administrative boundaries (Salet et al., 2003; 2005; 2015). A growing number of institutional experimentations emerged in European countries and regions, aiming to address the metropolitan dimension. These episodes of metropolitan governance are heterogeneous in their scope and institutionalisation, ranging from informal inter-municipal cooperation that varies through time and in relation to the issues at stake to institutionalised structures that take on the responsibility to manage metropolitan development (ESPON, 2021).

The present contribution sheds light on the above, reflecting on how the spatial governance and planning of functional urban areas have been approached at the EU level as well as within the various European countries and regions. More in detail, drawing on the results of the ESPON COMPASS (Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Nadin et al., 2018, 2024)<sup>1</sup> and ESPON METRO (The Role and Future Perspectives of Cohesion Policy in the Planning of Metropolitan Cities. ESPON, 2021)<sup>2</sup> projects, the paper explores the heterogeneity that characterise metropolitan governance and planning in Europe from a multiscalar perspective. After this brief introduction, the process of metropolisation is introduced, together with the various attempts that have been put in place to make sense of the latter from a functional perspective. The third section explores how the EU has progressively shifted its approach from sustainable urban development to urban policies tailored to functional territories, in so doing also inspiring changes in various member states. Section 4 focuses on the emergence of metropolitan governance at the domestic level, presenting an overview of how, in various European countries, metropolitan trends and dynamics have been addressed. Section 5 then reflects on the different approaches to metropolitan governance and planning by means of concrete examples, discussing and comparing evidence collected in relation to nine metropolitan areas. A concluding section rounds off the contribution, highlighting how to adopt suitable metropolitan governance that can tackle functional development dynamics remains a challenge, with metropolitan institutions that often lack the tools, jurisdiction and funding that would allow them to embrace their role to a full extent.

## 2. Metropolitan Europe: a functional perspective

Over the past four decades, Europe and other regions have witnessed the emergence of novel forms of urbanisation, spurred by ongoing socioeconomic, environmental, and terri-

---

1. The ESPON COMPASS Project (2016-2018) concerned the comparative analysis of territorial governance and spatial planning in 39 European countries (Full information available here: <https://www.espon.eu/planning-systems>).

2. The ESPON METRO Project (2020-2021) explored how the EU Cohesion Policy has contributed to the consolidation of metropolitan governance and cooperation in 9 case studies in Europe (Full information available here: <https://www.espon.eu/metro>).

torial changes within and around its main cities. These diverse and multifaceted transformations consolidated into some sort of 'metropolitan Europe', characterised by complex spatial relationships between urban cores and their suburbs gaining significance amid the expanding urbanisation archipelago of highly interconnected economic and social spaces (Brenner, 2003). However, grappling with metropolitan matters and challenges remains arduous, owing to the intricate interplay among city centres, suburban zones, and vast peripheries characterising metropolitan territories, with variations across European countries and regions (Salet et al., 2003; 2005; Herrschel, 2009). Consequently, a singular definition of the metropolitan dimension has yet to be universally agreed upon, and debates persist over the conceptual and geographical delineation of metropolitan Europe, fuelling numerous scholarly inquiries (da Cruz & Choumar, 2020; Moreno-Monroy et al., 2021).

Various attempts have been devised through time to define metropolitan territories, conceptualising them as comprising densely populated urban cores and less-densely populated municipalities with highly integrated labour markets (see, for instance: OECD 2012, 2013; Fadic et al., 2019; Dijkstra et al., 2019). The OECD produced a preliminary definition of metropolitan areas as socio-economic, geographical, and political spaces delineated by the shape, size and nature of the interactions among individuals and organisations (OECD, 2013). As such, metropolitan areas may exhibit either a monocentric or, more commonly, a polycentric structure, with urban agglomerations characterized by historically distinct and administratively independent urban areas situated in close proximity and linked by urban infrastructure. The amalgamation of cities into metropolitan areas thus may arise from either an incorporation process, whereby dominant cities extend their sphere of influence by assimilating smaller cities, or from the amalgamation of smaller cities through the ongoing expansion of urban activities (Halbert et al., 2006; Hall & Pain, 2006). Whereas gaining insights into the metropolitan attributes and developmental trajectories of urban agglomerations can enhance our understanding of spatial dynamics (Brezzi et al., 2012), the hurdles associated with the comparison of metropolitan areas remained intricately tied to the selection of the analytical unit. Central considerations revolve around whether these units are delineated based on administrative boundaries, the continuity of built-up areas, or functional criteria such as commuting patterns, among other parameters, as well as the scale of aggregation. Furthermore, the precision of the definition hinges on various factors, including the availability of socio-economic indicators within a given national or regional context, thereby affecting their cross-contextual comparability.

Aiming at taking this issue, various methodologies have been devised at both national and international levels, which can be broadly summarised in three primary approaches aimed at defining, and characterising metropolitan phenomena (ESPON SPIMA, 2018):

- The administrative approach, which delineates metropolitan areas based on legal boundaries supplemented by criteria such as population size or density, and facilitates governance issues for public administrations since metropolises are contained within administrative boundaries.
- The morphological approach, which defines metropolitan areas by aggregating continuous built-up areas meeting specific criteria of population density or the proportion of municipalities covered by urban settlements, and is better suited for environmental

concerns such as land-use changes, greenhouse gas emissions, housing development, and transportation policies.

- The functional approach, which delineates metropolitan areas based on flows between a core area and its surrounding territories, typically using travel-to-work commuting flows. Small administrative units like municipalities or census tracts are commonly employed to delineate the core and hinterland of metropolitan areas.

According to the findings of the ESPON SPIMA project (ESPON, 2018), the functional approach proves most effective in capturing the socio-economic dynamics and characteristics of metropolitan areas, as their socioeconomic influence often transcend administrative boundaries or continuous built-up areas. Unlike the administrative approach, the functional approach excels in capturing urban areas' interactions, thus identifying self-contained socio-economic urban units. Following this research trajectory, the OECD, in collaboration with the European Commission and Eurostat, has recently finalized a definition of Functional Urban Areas (FUAs) (Dijkstra et al., 2019). This EU-OECD methodology for defining FUAs entails several key steps (Dijkstra et al., 2019):

1. Initially, a population grid is utilized to delineate 'urban centres' independently from administrative or statistical boundaries, identifying clusters of contiguous cells with high population density and over 50,000 inhabitants.
2. Subsequently, each 'dense urban centre' is adjusted to align with the nearest local units to establish a city.
3. Finally, commuting patterns are examined to determine which surrounding 'dense urban centres' encompass less densely populated local units that are part of the city's labour market, as well as those linked to access to education, health care, cultural amenities, etc.

This methodology has been incorporated into the revised European NUTS<sup>3</sup> regulation (REGULATION (EU) 2017/2391) and have been applied to perimeter the FUAs characterising most European countries (Figure 1), in so doing highlighting once more how urbanisation processes in Europe have progressively led to the emergence of a large number of metropolitan regions, in turn requiring dedicated governance efforts.

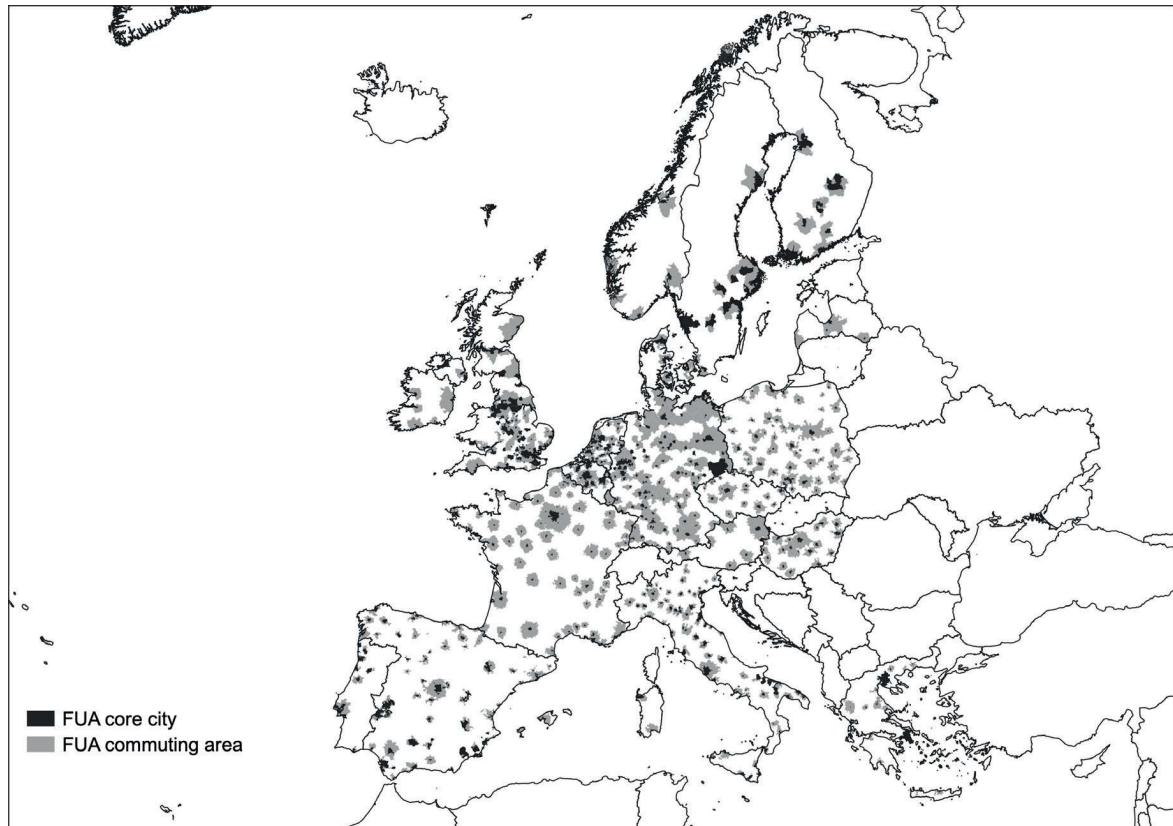
### **3. From sustainable urban development to metropolitan policies. The European Union's approach**

The acknowledgement of the significance of metropolitan areas by EU institutions is increasingly evident, marked by their prominence in EU spatial development strategies and guidance documents, as well as the augmented allocation of funds toward urban development goals during the recent programming periods. This recognition underscores metropolitan areas' dual role as pivotal drivers of social and economic development and as fo-

---

3. The NUTS classification (Nomenclature of territorial units for statistics) is a hierarchical system for dividing up the territory of the EU for the purpose of (i) collecting, harmonising and analysing European regional statistics and (ii) framing of EU regional policies (additional information are available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>).

**Figure 1.** Functional Urban Areas in Europe according to the EU-OECD methodology



**Source:** authors' own elaboration on EU-OECD data.

cal points for social unrest and environmental challenges (Atkinson & Zimmermann, 2016; Cotella, 2019; Medeiros, 2019). Notably, while the European Commission's 2011 report titled 'Cities of Tomorrow' initially highlighted the necessity of metropolitan administrative restructuring for economic recovery post-2008 crisis (CEC, 2011), the renewed Leipzig Charter on Sustainable Cities (DE Presidency, 2020a) and the EU Territorial Agenda 2030 (DE Presidency, 2020b) reaffirm the centrality of metropolitan areas. These documents advocate for strengthened metropolitan governance within the different European countries, with the EU Territorial Agenda 2030 that emphasises place-based territorial development and multilevel policy coordination, and the New Leipzig Charter that provides guidance on policy implementation within functional urban regions<sup>4</sup>. Interestingly, this 'metropolitan turn' in the European spatial planning discourse contributed to further articulate the European Commission understanding of and approach to urban matters, enlarging the scope of attention and action from sustainable urban development interventions dedicated to deprived neighbourhoods to broader strategies embracing metropolitan areas and the actual relations occurring within their different parts (Fioretti et al., 2020).

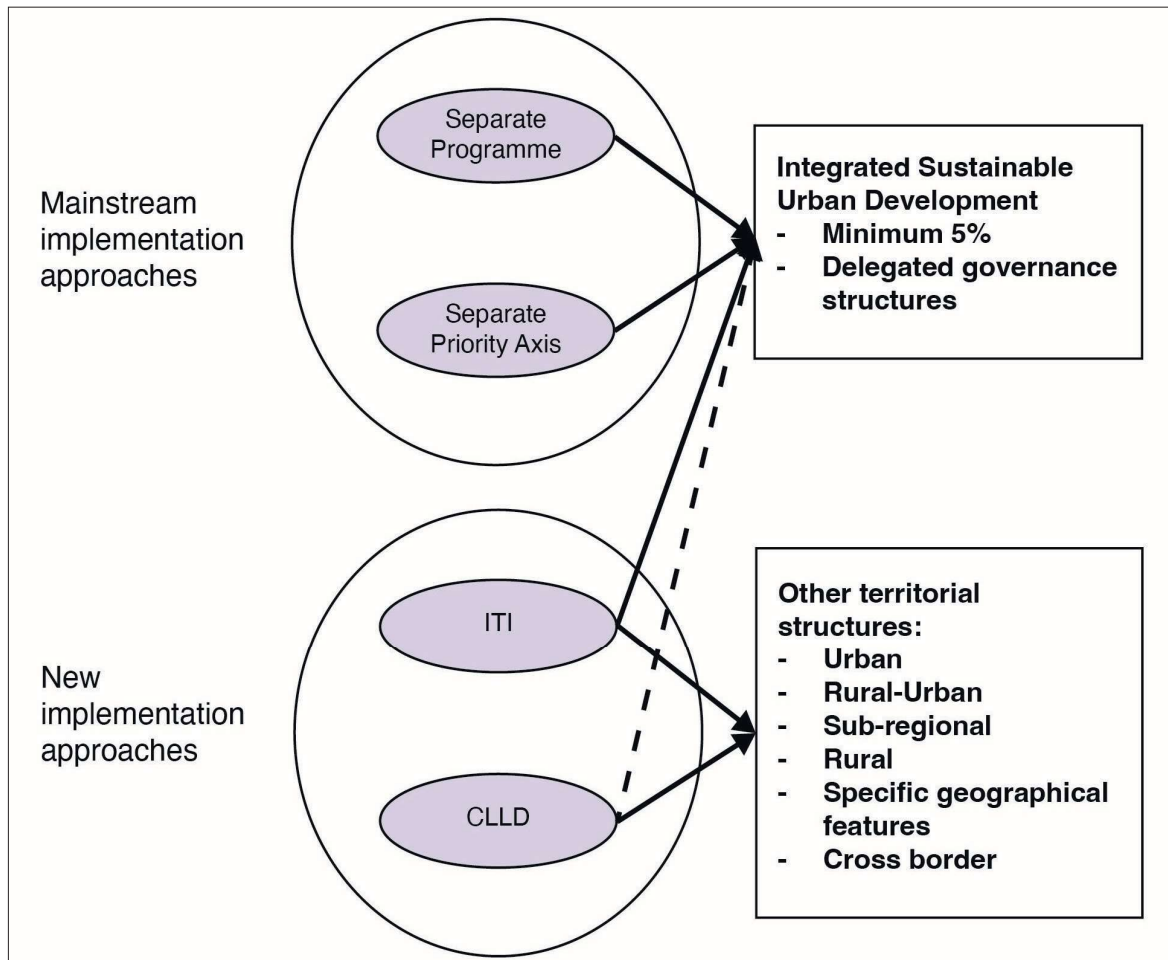
This enlargement of scope has followed suit in the evolution of the rules regulating the programming and implementation of the European Structural and Investment Funds (ESIF),

4. Furthermore, metropolitan areas are recognised for their potential contributions to various aspects of European development, including the promotion of urban-rural partnerships, as endorsed by the recent EC Communication on the long-term vision for rural areas (EC, 2021), and the post-pandemic recovery (Metropolis, 2020; Cotella and Vitale Brovarone, 2021, 2024; Cotella et al., 2023).

which have been progressively tailored to address the diverse needs of metropolitan areas (van der Zwet et al., 2014) (Figure 2). During the 2014-2020 programming period, at least 5% of the European Regional Development Fund (ERDF) allocation was dedicated to sustainable urban development strategies, encompassing projects targeting urban mobility, community regeneration, research and innovation, climate resilience, digitalisation, and entrepreneurship. Also, the European Social Fund (ESF) supported employment-related initiatives at a metropolitan scale, while the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF) provided supplementary backing for metropolitan development policies (see Harrison & Heley, 2015 and Angheluta & Stanciu, 2020, respectively). Notably, a number of new mechanisms such as Integrated Territorial Investments (ITI) and Community-Led Local Developments (CLLD) have been introduced to enhance flexibility in ESIF allocations, facilitating the implementation of metropolitan development strategies that integrated resources from different funds and mobilise different segments of the local communities towards a more inclusive growth (Tosics, 2016; Servillo, 2019).

The Commission’s 2021-2027 programming period and the Next Generation EU initiative that accompany the latter further amplify the urban dimension of cohesion policy by

**Figure 2.** EU cohesion policy mechanisms aimed at functional spaces



Source: van der Zwet et al., 2014



earmarking 8% of the ERDF allocation for sustainable urban development investments. Moreover, the reconfiguration of ESIF into five policy objectives aims to streamline their management and facilitate their integrated use through ITI and CLLD<sup>5</sup>. Whereas this integration effort seeks to empower administrative levels and stimulate the formulation of tailored territorial development strategies that address local needs effectively (Fioretti et al., 2020), it is important to stress that the adoption of suitable metropolitan governance structures and multi-scalar institutional arrangements capable of capitalising on these opportunities in the different countries remains a challenge, as most metropolitan areas still lack the necessary tools, jurisdiction and funding to fully embrace their role (ESPON, 2021; Cotella, 2024).

#### 4. The rise of domestic metropolitan governance

While FUAs serve as valuable tools for comparing socio-economic and spatial trends, they also constitute useful guiding frameworks for the public authority in planning infrastructure, transportation, housing, education facilities etc. As a matter of fact, the acknowledgement that the inherent complexity of metropolitan areas necessitates adequate policies and instruments to address the integration of different urban functions and the collaboration between core city authorities and surrounding municipalities have numerous institutional experimentations throughout Europe. Municipalities have joined forces in the development of strategic visions and plans to tackle those challenges that transcend the boundaries of the core city alone (Kübler & Heinelt, 2002; Healey, 2010; Albrechts et al., 2017; Malý J., 2018). While these metropolitan actions are often based on informal inter-municipal cooperation that evolves over time and in response to the issues at stake, more formal institutional structures have also emerged to facilitate strategic planning and policy coordination across local governments.

Overall, metropolitan governance models and approaches vary widely in terms of institutionalisation, distribution of powers, scope of action and actors involved (Tomàs, 2016; Zimmermann et al., 2020; Cotella et al., 2024), reflecting the unique nature of cooperation in each metropolitan area as well as the characteristics of the different spatial governance and planning systems across Europe and their evolutionary paths (ESPON, 2018; Berisha et al., 2021; Nadin et al., 2024). Projects such as ESPON SPIMA and ESPON METRO have sought to analyse and evaluate the role of formalised metropolitan institutions in territorial governance and spatial planning, distinguishing between strategic spatial planning, statutory planning activities, and collaborative planning. Assessing the roles of these governance aspects provides insights into the dynamics of spatial planning processes at the metropolitan level (ESPON, 2018; 2021).

Comparing institutional arrangements and spatial planning instruments to the functional dimensions of metropolitan areas adds complexity to the picture (Albrechts et al., 2017) and recent studies have underscored the interpretive and administrative hurdles in adapting tra-

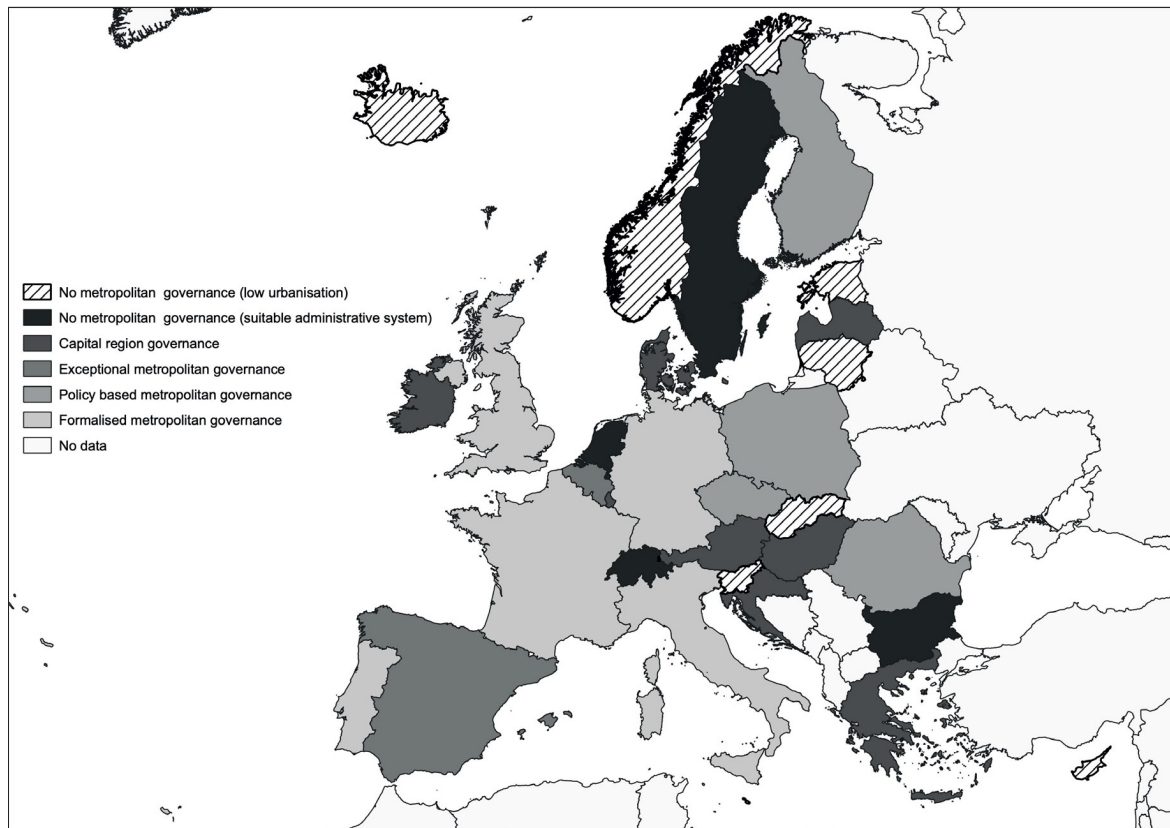
5. This is particularly true when it comes to OP5 'Making Europe closer to citizens' that allows for the consolidation of bottom-up coalitions of actors in rural areas and the joint preparation of place-based strategies aimed at local development.

ditional spatial planning practices to urbanisation trends transcending single administrative authorities, leading to the emergence of “soft spaces with fuzzy boundaries” characterised by fluid and process-oriented policy approaches (Allmendinger et al., 2015; Salet et al., 2015; Zimmermann et al., 2020). While metropolitan institutional structures and governance practices often favour core-centric urban models, leaving peripheral areas in a dependent position, some research suggests that fragmented metropolitan governance leads to lower productivity compared to areas with legally established metropolitan governance bodies (EP, 2019; Casavola et al., 2024a). This governance dilemma often impedes the effective resolution of issues such as spatial fragmentation, uneven development, and social disparities (Janssen-Jansen & Hutton, 2011). Addressing these challenges hinges on identifying the appropriate ‘problem owner(s)’ capable of grappling with the metropolitan conundrum at the right scale and with suitable instruments to navigate the evolving metropolitan landscape, challenges, and dynamics (ESPON, 2018). Understanding the functional, political, and representational relations within a given metropolitan area is crucial before taking action (Salet et al., 2015); in other words, as argued by the authors of the Handbook on Sustainable Urban Development Strategies (Fioretti et al., 2020), to match needs, challenges, and opportunities for development with the appropriate spatial scale and territorial context remains a crucial matter.

Given the aforementioned factors, it is interesting to provide an overview of whether and how the various European countries have embraced through time some sort of metropolitan governance. An initial exploration of the existing approaches can be derived from the data compiled within the ESPON COMPASS project’s national reports, in so doing revealing a rather heterogeneous landscape including (Figure 3):

- i. Countries characterised by rather limited urbanisation, that did not embark on metropolitan governance (Malta, Cyprus, Estonia, Lithuania, Slovenia, Slovakia, Liechtenstein, Iceland and Norway)
- ii. Countries whose administrative system is suitable to manage metropolitan dynamics (i.e. large local administrative units in Bulgaria and Sweden and the relatively small provinces and cantons in the Netherlands and Switzerland)
- iii. Monocentric countries dominated by the capital region, hence approaching metropolitan governance as an exceptional matter (Austria, Croatia, Denmark, Greece, Hungary, Ireland, Latvia, Luxembourg).
- iv. Countries that, due to their federal or quasi-federal nature, have developed exceptional approaches (the cases of Brussels Capital Region in Belgium and Barcelona in Spain).
- v. Countries that have embraced policy-based metropolitan governance, often inspired by the New EU cohesion policy mechanisms (Czech Republic, Finland, Romania and Poland).
- vi. Countries that have introduced dedicated metropolitan governance institutions (France, Germany, Italy, Portugal and the United Kingdom).

In the remainder of the paper, by means of selected case studies, additional light will be shed on how these approaches to metropolitan governance have been consolidated through time and what instruments they use.

**Figure 3.** Metropolitan governance approaches in Europe

Source: authors' own elaboration.

## 5. Some insights from the European metropolitan governance and planning landscape

Drawing on the evidence gathered in the context of the ESPON METRO project, it is possible to shed further light on the above approaches to metropolitan governance and planning, and in particular to those countries that have undertaken some attempt to tackle the emerging metropolisation dynamics (i.e. categories iii to vi). This is done through the analysis of nine metropolitan contexts, located in eight different EU countries<sup>6</sup>: Riga Metropolitan Area (group iii); Barcelona Metropolitan Area and Brussels Capital Region (group iv); Brno Metropolitan Area and Metropolitan Area of Gdańsk-Gdynia-Sopot (group v); Metropolitan Cities of Turin and Florence, Lisbon Metropolitan Area and Metropole de Lyon (group vi). The main focus has been on the nature of the adopted governance models, their competencies and the instruments they adopt.

### 5.1. Institutionalisation process and governance model

While some of the cases under investigation feature robust institutions, often formalised after an initial phase of informal cooperation, others are at the early stages of their met-

6. The presented information is based on experiences and practices identifiable in the nine territories and have been developed in connection with the stakeholders engaged in the ESPON METRO project.

ro-politan collaboration journey (Table 1). Whereas this often depends on the nature of the metropolitan functional phenomena, it is also a consequence of the institutional frameworks at both national and regional levels within which these metropolitan areas are embedded.

In more detail, most metropolitan areas are formally recognized within their respective countries' administrative frameworks (Barcelona, Brussels, Florence, Lisbon, Lyon, Turin). However, significant differences exist among them in terms of competencies and governance models. For instance, the Metropolitan Cities of Turin and Florence are governed by the same national law, which established Metropolitan Cities as second-level institutions, supplanting the former Provincial authorities. Despite this institutional similarity, they have distinct histories of metropolitan cooperation, in Florence evolving from bottom-up voluntary initiatives, whereas in Turin it has been inspired by national and regional decrees and plans<sup>7</sup>.

**Table 1.** Status and origin of metropolitan cooperation in the case study areas

Metropolitan area	Status	Origin	Initiation
Metropolitan City of Turin	Formal (metro unit)	Institutional	Top-down
Barcelona Metropolitan Area	Formal (metro unit)	Institutional	Top-down
Lisbon Metropolitan Area	Formal (metro unit)	Institutional	Top-down
Brno Metropolitan Area	Semi-formal (ITI)	Policy-based	Mixed
Gdansk-Gdynia-Sopot Metropolitan Area	Formal (ITI)	Policy-based	Bottom-up
Metropolitan City of Florence	Formal (metro unit)	Institutional	Top-down
Lyon Metropolitan Area	Formal (metro unit)	Institutional	Bottom-up
Brussels Capital Region	Formal (metro unit)	Institutional	Top-down
Riga Metropolitan Area	Informal (in transition)	Voluntary → Institutional	Bottom-up

Source: ESPON, 2021

Also Barcelona and Lisbon metropolitan areas are formally recognised within their respective countries' administrative hierarchies. However, they are the result of more peculiar paths of institutionalisation. The Metropolitan Area of Barcelona comprises the city of Barcelona and 35 surrounding municipalities and is the only formal metropolitan government in the Spanish context. It was constituted by the Catalan Parliament in 2010, after a rather long history of metropolitan cooperation that started in the 1970s and continued in the 1980s through various political struggles between the regional and the local authorities. As the Italian Metropolitan Cities, also the Barcelona Metropolitan Area is a second-level institution and its main source of legitimacy lies in its ability to manage

7. The governance environments of the two metropolitan cities differ significantly also due to geographical, political, and organisational factors. The metropolitan city of Turin encompasses a highly fragmented environment, with power and competences dispersed among various (public and private) entities across a vast and diverse territory comprising 312 municipalities. This territory ranges from the densely populated urban agglomeration surrounding the capital city to remote rural and mountainous municipalities extending to the French border (Casavola et al., 2024b). In contrast, the metropolitan city of Florence includes only 42 municipalities and has a population just exceeding one million inhabitants.

and effectively provide public goods and services. Lisbon Metropolitan Area was formally established in 1991 and recently framed within a new legal configuration that instituted 21 inter-municipal communities and the two metropolitan areas of Lisbon and Oporto. It is ruled by a Metropolitan Council composed of the mayors of its 18 municipalities, and features a Strategic Council for Metropolitan Development, representing public and private institutions and organisations. The devolution of powers to local authorities and the formation of inter-municipal entities was intended to adequate the country administrative system to the principles of subsidiarity, complementarity and the protection of the rights and interests of citizens<sup>8</sup>.

Lyon Metropolitan Area is the result of a bottom-up institutionalisation process that has been acknowledged in 2014 through a national law instituting metropolitan governments for large cities, as the last step of an inter-municipal integration process that lasted for more than five decades. The three largest French cities (Paris, Marseille and Lyon) are now characterised by their own metropolitan arrangements, positioned at the interface between the State and local authorities. However, in the case of Paris and Marseille, these institutions were created top-down, while *Métropole de Lyon* was instituted through an agreement between the Mayor of Lyon and the President of the Rhône General Council. The Brussels Capital Region is characterised by a strong institutional recognition, that dates back to the federalisation process that occurred in Belgium in the 1990s. Since then, the country has featured three regional governments (Flanders, Wallonia and Brussels) that are competent in domains such as territorial and economic development, and three communities (Flemish, French and German), that are responsible for culture-related issues. Among the three regions, Brussels is specific because of its bilingual status and its urban configuration. Whereas the 19 municipalities that compose it do not include any relevant suburban area, its functional area is nowadays much larger and extends in Flanders and Wallonia. As a consequence, effective metropolitan cooperation is challenged by the complex institutional framework and its misfit with the actual functional phenomena<sup>9</sup>.

Brno and Gdansk-Gdynia-Sopot metropolitan areas are not formally recognised within their countries' administrative structures, and their role is functional to the management of EU cohesion policy instruments. In the Czech Republic, metropolitan cooperation has been pursued only since 2014, as a consequence of the introduction of an ITI in the framework of the cohesion policy. Within this context, the Brno Metropolitan Area was formed in 2014 as a policy-based cooperation aggregating 167 municipalities (184 in the programming period 2021-27) that range from a dense urban core to small industrial towns and rural areas. In March 2020, the ITI Steering Committee approved the establishment of a horizontal working group to address cross-cutting metropolitan issues and to stimulate further institutionalisation beyond the scope of the ITI. On its hand, the Metropolitan Area of Gdansk-Gdynia-Sopot (MAG) Association was legally established in 2011 as a voluntary agreement between

8. However, the coexistence with the overlapping regional authority that is a *de facto* central government outpost in charge of the programming and management of ESIF raises a number of questions in relation to the actual metropolitan competences.

9. In 2011, the institution of a 'metropolitan community' including all municipalities of Brussels and of the Walloon and Flemish Brabant provinces was planned by the sixth state reform, aiming at building consensus concerning trans-regional development matters, but no agreement between the three regions has been reached in this direction so far.

25 local and county governments<sup>10</sup>, as a result of a process that started in the 1990s. The association combined two previously established cooperation networks, respectively pivoted around Gdansk and Gdynia, as a response to the growing need for intermunicipal coordination. Also in this case, the EU cohesion policy contributed to the consolidation of the cooperation through the introduction of an ITI for which the MAG Association has acted as Intermediate Body responsible for implementation. The Association mainly works through the meetings of committees that discuss different themes of mutual interest, e.g. joint purchase of goods and services or the preparation of development plans covering several local authorities. Importantly, it is also responsible for the preparation of metropolitan strategic development and the management of some of the projects included in the latter.

Finally, Metropolitan governance in the Riga area is still informal and only began with the decision to produce an Action Plan for the Development of the Riga Metropolitan Area, approved in January 2020. However, municipalities have been engaging in cooperation activities since 1996, the most notable example being the establishment of the Riga Planning Region at the end of 2006, as a derived public entity ruled by the Latvian Regional Development Law and joining 30 municipalities<sup>11</sup>. The Riga Planning Region is responsible for regional development planning, coordination, cooperation of local governments and other public administration institutions and networking among planning specialists. At the same time, it is also one of the main initiators and coordinators of cooperation activities in the Riga Metropolitan Area.

## 5.2. Metropolitan Policy and planning instruments

All the areas under scrutiny feature some sort of policy or planning instrument aimed at addressing metropolitan dynamics, that are however highly heterogeneous in terms of scope, nature and function (Table 2).

The level of competencies and the number of policy and planning instruments seem to directly depend on the level of institutionalisation of metropolitan governance in each context. More in detail, Barcelona, Florence, Lyon and Turin are characterised by a similar scope of competencies and instruments, dealing with spatial development, transport and mobility, waste management, climate and energy. The Barcelona Metropolitan Area also develops plans aimed at internationalisation and international cooperation. The competencies of the Lisbon Metropolitan Area were reinforced in 2018 when the latter also became the metropolitan transport authority. In Brussels, despite the virtual absence of metropolitan governance, the strategy adopted by the Brussels-Capital Region in 2018 concerning its territorial development could be used as a basis upon which to conceive and further stimulate metropolitan cooperation activities that exceed BCR boundaries and involve municipalities located in the neighbouring regions of Flanders and Wallonia. Moreover, a number of instruments exist, that have been developed in the framework of the existing cooperation initiatives.

---

10. A number that through time grew up to 58 units.

11. It is important to highlight that, as a result of the recent administrative reform, the number of municipalities in the countries decreased from 119 to 43, and the planning regions were re-perimetred. As a consequence, the number of municipalities of the Riga Planning Region decreased considerably (from 30 to 9), and so did its area of competence.

**Table 2.** Policy and planning instruments developed in the case study areas

Metropolitan area	Main instruments
<b>Metropolitan City of Turin</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategic Metropolitan Plan</li> <li>• Metropolitan General and Coordination Spatial Plan</li> <li>• Metropolitan Sustainable Urban Mobility Plan</li> <li>• Metropolitan Agenda for Sustainable Development</li> </ul>
<b>Barcelona Metropolitan Area</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metropolitan Action Plan</li> <li>• Metropolitan Urban Master Plan</li> <li>• Metropolitan Urban Mobility Plan</li> <li>• Metropolitan Programme for Prevention and Management of Resources</li> <li>• Climate and Energy Plan</li> <li>• Internationalisation Plan</li> <li>• International Cooperation Plan</li> <li>• Action plan for sustainable food 2020-2023</li> <li>• Metropolitan plan to support municipal social policies 2020-2023</li> </ul>
<b>Lisbon Metropolitan Area</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lisbon Regional Strategy 2030 (with CCDR LVT<sup>12</sup>)</li> <li>• Management of ROP and NOP measures (ITI)</li> <li>• Metropolitan Sustainable Urban Mobility Action Plan</li> <li>• Metropolitan Plan for Adaptation to Climate Change (PMAAC AML)</li> <li>• Fare Reduction Support Programme in Public Transport (PART)</li> </ul>
<b>Brno Metropolitan Area</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrated Development Strategy of the Brno Metropolitan Area for the Application of the ITI</li> </ul>
<b>Gdansk-Gdynia-Sopot Metropolitan Area</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategy 2030 (general)</li> <li>• ITI Strategy 2020</li> <li>• Transport and mobility strategy 2030</li> <li>• Low emission Plan</li> <li>• Spatial development plan 2030</li> </ul>
<b>Metropolitan City of Florence</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategic Metropolitan Plan</li> <li>• Metropolitan General and Coordination Spatial Plan</li> <li>• Metropolitan Sustainable Urban Mobility Plan</li> </ul>
<b>Lyon Metropolitan Area</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Local Plan for Urbanism and Housing (PLU-H)</li> <li>• Territorial Coherence Plan (SCoT – spatial and strategic relevance)</li> <li>• Territorial Climate Air and Energy Plan (PCAET)</li> </ul>
<b>Brussels Capital Region</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regional Sustainable Development Plan (PRDD)</li> <li>• Good Move Plan</li> <li>• TOP Noordrand strategy</li> </ul>
<b>Riga Metropolitan Area</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Action Plan for the Development of the Riga Metropolitan Area</li> </ul>

Source: ESPON, 2021.

12. *Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo* - Lisbon Regional Coordination and Development Commission

Although in Brno and in Gdansk-Gdynia-Sopot metropolitan areas the activity of the policy-based cooperation is mostly centred around the ITI they are responsible for, MAG is also responsible for the development of a number of other plans and strategies concerning metropolitan development, transport and mobility spatial development, etc. Finally, the Riga Metropolitan Area was formally instituted only in July 2021, and the Action Plan for the Development of the Metropolitan Area produced by the Riga Planning Region represents the only document that has been developed until now.

When looking more closely at strategic planning initiatives, most of the metropolitan areas have approved strategies concerning the future development goals and trajectories of their territory and the way they position within the broader regional, national and supra-national frameworks. Examples of such documents are the Strategic Metropolitan Plan in Florence and Turin (that are statutory documents clearly prescribed by the law instituting Metropolitan Cities), the Lisbon Regional Strategy 2030, and the Territorial Coherence Plan (SCoT, which has a spatial and strategic relevance) in Lyon. Importantly, in the Brno and Gdansk-Gdynia-Sopot metropolitan areas an important role is played by the strategies for the development of the ITI, whereas in the framework of the latter, the ITI strategy is also accompanied by a separate 2030 Strategy that further details the metropolitan development goals. Besides detailing the main goals and priorities for metropolitan development, these strategic documents also catalyse horizontal and vertical coordination between different planning instruments and levels.

## 6. Concluding remarks

The contribution started from the assumption that metropolitan areas have become integral to the fabric of the European continent, playing a pivotal role in driving economic growth, fostering innovation, and promoting social development. With urbanisation on the rise globally, metropolitan regions have emerged as dynamic hubs of activity, attracting talent, investment, and resources, in turn serving as engines of prosperity and competitiveness while at the same raising increasing challenges related to governance, spatial planning, and social cohesion. More in detail, one of the primary challenges posed by the described metropolitanisation phenomena is the mismatch between the functional scale of urbanisation and the rigid administrative configuration that serves as a basis for the organisation of spatial governance and planning in various European countries. The rapid expansion and interconnectedness of metropolitan regions often transcend municipal, regional, and even national borders, rendering existing governance structures obsolete. As a result, policymakers are confronted with the tough task of navigating complex multi-level and multi-actor governance frameworks to address issues such as transportation, housing, environmental sustainability, and social inequality. The inability to effectively coordinate and integrate policies across various scales can lead to inefficiencies, disparities, and fragmentation within metropolitan areas, undermining their long-term viability and resilience.

In response to these challenges, the EU has recognised for some time the importance of metropolitan governance as an essential pillar of social, economic and territorial cohesion. Over the years, EU cohesion policy has evolved from a configuration privileging national



and regional governments as the main spending hubs (Cotella et al., 2021) to a multilevel one that takes the needs of functional territories into higher account. In this light, it is and CLLD represent a significant step towards promoting coordinated and holistic strategies for metropolitan development, allowing regions to tailor funding allocations to their specific needs and priorities. At the same time, by encouraging collaboration and partnership among local authorities, stakeholders, and civil society, these instruments facilitate the co-design and implementation of innovative solutions to complex urban and rural challenges.

Despite these efforts, however, the journey towards effective metropolitan governance remains fraught with obstacles and uncertainties. The complexity of metropolitan dynamics, coupled with the diversity of institutional arrangements and policy contexts across and within the different EU member states, poses significant hurdles to achieving coherence and alignment in metropolitan governance and makes it hard to emulate successful experiences. The different experiences discussed in the contributions show how, in the various countries, different paths towards, and approaches to metropolitan governance have been adopted, making it difficult to draw take stock of any generalisable lesson. In most cases, despite their significance for Europe's development, the collected evidence has shown how metropolitan authorities have yet to assume a primary role in the implementation of EU programmes and decisions on whether to use the new functional instruments and approaches typically fall under the purview of national and/or regional authorities. From an institutional standpoint (Hooghe & Marks, 2001; Borzel, 2020), this situation reflects the tensions inherent in multilevel governance, stemming from the divergent interests and priorities of various levels of government.

Despite this lack of common ground to build upon, a number of key considerations emerge from the discussed evidence, that may contribute to guiding future efforts aimed at strengthening metropolitan governance and cooperation within the European Union.

First and foremost, greater policy coherence and coordination across different levels of government is required, to ensure that urban policies and initiatives are aligned with broader strategic objectives and priorities. This requires fostering a culture of collaboration and shared responsibility among all stakeholders involved in metropolitan governance, including local authorities, regional governments, national agencies, and EU institutions. Secondly, there is a need to enhance the capacity of metropolitan authorities to effectively plan, manage, and govern complex urban systems. Investing in skills development, knowledge exchange, and institutional capacity-building can empower local leaders and practitioners to navigate the intricacies of metropolitan governance and effectively address the diverse needs and challenges of their communities. Thirdly, inclusive and participatory approaches to metropolitan governance shall be introduced, ensuring that the voices and perspectives of all stakeholders are taken into account in decision-making processes. Empowering local communities, civil society organisations, and grassroots initiatives can foster a sense of ownership and belonging within metropolitan areas, hence solving issues of legitimacy and accountability in the face of urban challenges.

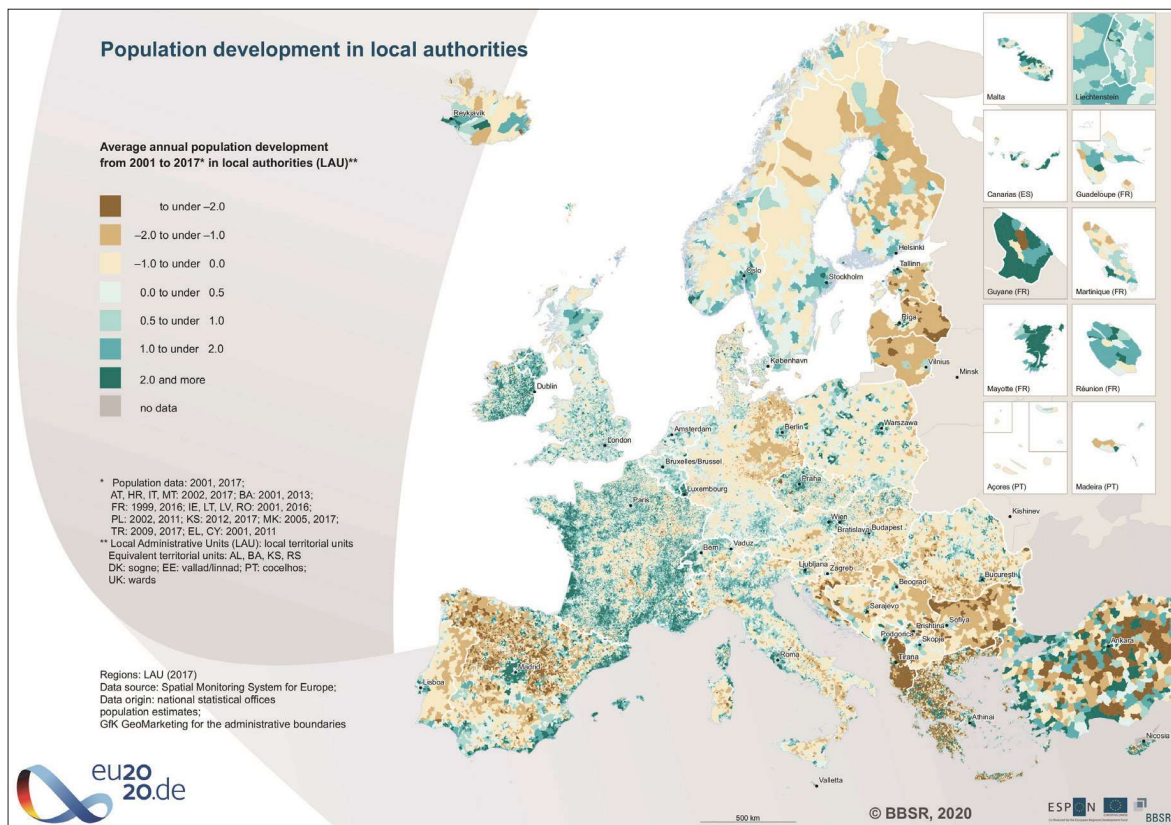
## References

- Albrechts, L., Balducci, A., & Hillier, J. (2017). *Situated practices of strategic planning. An international perspective*. Routledge.
- Allmendinger, P., Haughton, G., Knieling, J., & Othengrafen, F. (ed.) (2015). *Soft spaces in Europe. Re-negotiating governance, boundaries and borders* (pp. 3-22). Routledge.
- Angheluta, L. D., & Stanciu, S. (2020). Integrated Territorial Investments-Current and Future Solutions for Sustainable Development. *Economics and Applied Informatics*, (2), 200-206.
- Atkinson, R., & Zimmermann, K. (2016) Cohesion policy and cities: An ambivalent relationship. In Piattoni S., Polverari L. (eds.) *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Edward Elgar Publishing.
- Bassand, M. (1993). The metropolisation of the world. *Regional questions in Europe*, 10, 17-32.
- Berisha, E., Cotella, G., Janin Rivolin, U., & Solly, A. (2021). Spatial governance and planning systems in the public control of spatial development: a European typology. *European planning studies*, 29(1), 181-20
- Börzel, T. A. (2020). Multilevel governance or multilevel government? *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 776-783.
- Brenner, N. (2003). Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe. *European urban and regional studies*, 10(4), 297-324.
- Brezzi, M., Piacentini, M., Rosina, K., & Sanchez-Serra, D. (2012). Redefining urban areas in OECD countries in *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing,
- Casavola, D., Cotella, G., & Vitale Brovarone, E. (2024a, forthcoming). Engaging small and medium-sized towns in metropolitan governance: evidence from Italy. *European Journal of Spatial Development*.
- Casavola, D., Cotella, G., & Vitale Brovarone, E. (2024b, forthcoming). Confronti metropolitani. I Piani Urbani Integrati a Torino e Bari. *Territorio*: 106, 2024.
- CEC – Commission of the European Communities (2011). *Cities of tomorrow - Challenges, visions, ways forward*, Publications Office of the European Union
- CEMAT (1983). Resolution N°. 2 on The European regional/spatial planning charter (Torremolinos Charter). Approved in the occasion of the 6th European Conference of Ministers responsible for Regional Planning (CEMAT) (Torremolinos, Spain: 19-20 May 1983) on "Prospects of development and of spatial planning in maritime regions".

- Cotella G. (2019). The Urban Dimension of EU Cohesion Policy. *Territorial Cohesion* (pp.133-151). Springer.
- Cotella, G., Janin Rivolin, U., Pede, E., & Pioletti, M. (2021). Multi-level regional development governance: A European typology. *European Spatial Research and Policy*, 28(1), 201-221.
- Cotella, G., & Brovarone, E. V. (2021). Rethinking urbanisation after COVID-19: what role for the EU cohesion policy? *Town Planning Review*, 92(3), 411-418.
- Cotella, G., Berisha, E., & Vitale Brovarone, E. (2023). Tackling the Pandemic at the Metropolitan Level. Looking for the Right Scale to Plan More Resilient Territorial Development Futures. In *Resilience vs Pandemics: Innovations in Cities and Neighbourhoods* (pp. 67-80). Springer Nature Singapore.
- Cotella, G., & Brovarone, E. V. (2024). Governing post-pandemic territories: in search of non-standard territorial governance approaches. *Town Planning Review*, 1-16.
- Cotella, G. (2024, forthcoming). Governance metropolitana e politica di coesione. Evidenze e prospettive. *Territorio*: 106, 2024.
- Cotella, G., Demaziere, C., Dembski, S., & Servillo, L. (2024, forthcoming). European small towns: what role do they play in metropolitan governance? *European Journal of Spatial Development*.
- da Cruz, N. F., & Choumar, N. B. (2020). The metropolitan scale. *Cities*, 100, 102644
- DE Presidency (2020a). *The New Leipzig Charter. The transformative power of cities for the common good*.
- DE Presidency (2020b). *Territorial Agenda 2030. A future for all places*.
- Dijkstra, L., Poelman, H., & Veneri, P. (2019). The EU-OECD definition of a functional urban area. *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2019/11, OECD Publishing,
- ESPON SPIMA (2018). *Spatial Dynamics and Strategic Planning in Metropolitan Areas, Final Report*. ESPON
- ESPON METRO (2021). *The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities. Final report*. ESPON.
- European Parliament - EP (2019). *Metropolitan regions in EU Cohesion Policy*.
- Fadic, M., Garcilazo, J. E., Monroy, A. M., & Veneri, P. (2019). Classifying small (TL3) regions based on metropolitan population, low density and remoteness. *Regional Development Working Papers*, No. 2019/06, OECD Publishing,

- Fioretti, C., Pertoldi, M., Busti, M., & Van Heerden, S. (2020). *Handbook of sustainable urban development strategies* (No. JRC118841). Joint Research Centre (Seville site).
- Halbert, L., Convery, F. J., & Thierstein, A. (2006). Reflections on the polycentric metropolis. *Built Environment* (1978-), 32(2), 110-113.
- Hall, P. G., & Pain, K. (Eds.). (2006). *The polycentric metropolis: learning from mega-city regions in Europe*. Routledge.
- Harrison, J., & Heley, J. (2015). Governing beyond the metropolis: Placing the rural in city-region development. *Urban Studies*, 52(6), 1113-1133.
- Healey, P. (2010). *Making better places: The planning project in the twenty-first century*. Macmillan International Higher Education.
- Herrschel, T. (2009). City regions, polycentricity and the construction of peripheralities through governance. *Urban Research & Practice*, 2(3), 240-250.
- Hooghe, L., & Marks, G. W. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.
- Janssen-Jansen, L. B., & Hutton, T. A. (2011). Rethinking the metropolis: Reconfiguring the governance structures of the twenty-first-century city-region. *International Planning Studies*, 16(3), 201-215.
- Kübler, D., & Heinelt, H. (2002). An analytical framework for democratic metropolitan governance. In *30th ECPR Joint Sessions of Workshop*. Turin.
- Malý, J. (2018). Questioning territorial cohesion:(Un) equal access to services of general interest. *Papers in Regional Science*, 97(2), 323-344.
- Lang, T., & Török, I. (2017). Metropolitan region policies in the European Union: following national, European or neoliberal agendas? *International Planning Studies*, 22(1), 1-13.
- Medeiros, E. (Ed.). (2019). *Territorial cohesion: the urban dimension*. Springer.
- Metropolis (2020) Metropolitan governance and health: The Experience of COVID-19. *Seminar organized in the framework of the World Metropolitan Day 2020, 7 October, 2020*.
- Moreno-Monroy, A. I., Schiavina, M., & Veneri, P. (2021). Metropolitan areas in the world. Delineation and population trends. *Journal of Urban Economics*, 125, 103242.
- Nadin, V., Fernández Maldonado, A. M., Zonneveld, W., Stead, D., Dąbrowski, M., Piskorek, K., ... & Münter, A. (2018). *COMPASS—Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe: Applied Research 2016-2018*. ESPON EGTC

- Nadin, V., Cotella, G., & Schmitt, P. (2024). *Spatial Planning Systems in Europe. Comparison and Trajectories*, *Elgar Studies in Planning Theory, Policy and Practice*. Edward Elgar publishing
- OECD (2012). *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*. OECD Publishing,
- OECD (2013). *Defining regions and functional urban areas in OECD Regions at a Glance 2013*, OECD Publishing,
- Pagano, G., & Losco, S. (2016). EU cohesion-policies and metropolitan areas. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 223, 422-428.
- Salet, W., Thornley, A. & Kreukels, A. (2003). *Metropolitan governance and spatial planning*. Spon.
- Salet, W., Thornley, A., & Kreukels, A. (2005). Institutional and spatial coordination in European metropolitan regions. In *Metropolitan governance and spatial planning* (pp. 17-33). Routledge.
- Salet, W., Vermeulen, R., Savini, F., Dembski, S., Thierstein, A., Nears, P. & al. (2015). Planning for the new European metropolis: functions, politics, and symbols. *Planning Theory & Practice*, 16(2), 251-275.
- Servillo, L. (2019). Tailored polities in the shadow of the state's hierarchy. The CLLD implementation and a future research agenda. *European Planning Studies*, 27(4), 678-698.
- Soja, E. W. (2011). Beyond postmetropolis. *Urban Geography*, 32(4), 451-469.
- Tomàs, A. (2016). Metropolis trends in the world. *Observatory Metropolis*, num.1.
- Tosics, I. (2016). Integrated territorial investment: A missed opportunity? In *EU Cohesion policy* (pp. 284-296). Routledge.
- Van Der Zwet, A., Miller, S., & Gross, F. (2014). *A first stock take: Integrated territorial approaches in Cohesion Policy 2014-20*. European Policies Research Centre
- Zimmermann, K., Galland, D., & Harrison, J. (Eds.). (2020). *Metropolitan regions, planning and governance*. Cham, Switzerland: Springer International Publishing.



**Source:** Atlas for the Territorial Agenda 2030. Maps on European Territorial Development  
[https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/Atlas-TA2030\\_EN.pdf](https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/Atlas-TA2030_EN.pdf)

## TOWARDS A DESIRABLE FUTURE FOR ALL PLACES

**Kai Böhme**

PhD, founder and director of Spatial Foresight,

[kai.boehme@spatialforesight.eu](mailto:kai.boehme@spatialforesight.eu)

---

**Abstract:** This article discusses the Territorial Agenda 2030 within the broader context of European spatial planning and policy integration. It traces the historical evolution of spatial planning in Europe, identifying foundational moments such as the Torremolinos Charter and the adoption of the European Spatial Development Perspective (ESDP) in 1999. These developments set the stage for successive Territorial Agendas in 2007, 2011, and 2020, each reinforcing the EU's commitment to cohesive territorial development.

As disparities between European regions persist, the article emphasises the need for a nuanced understanding of territorial cohesion. It critiques the fragmented approach to policy that lacks synergy among various regional stakeholders and policies, potentially impeding cohesive development.

To achieve the objectives of the Territorial Agenda 2030, i.e. a (desirable) future for all places and people, the article argues for a contemporary understanding of cohesion that integrates economic, social, and territorial aspects to address emerging socio-economic challenges effectively.

In conclusion, it advocates a comprehensive and inclusive visioning process across the EU. It calls for a paradigm shift towards more integrated and synergistic policy frameworks that align with the evolving dynamics of European integration, regional diversity, and global challenges, aiming to ensure sustainable, inclusive development across all European territories. This approach underscores the importance of moving beyond traditional notions of cohesion towards a more dynamic and inclusive strategy that embraces the complex, multifaceted nature of regional development.

**Key words:** Territorial Agenda, cohesion, future for all places, Europe Towards a desirable future for all places

## Towards a desirable future for all places

The Territorial Agenda 2030 sets out for a desirable future for all places and people in Europe. The origin of this aim of European spatial planning – and maybe for European policy making enlarge – can be traced back to processes closely related to the Torremolinos Charter, but also intimal linked to the EU objective and understanding of cohesion – especially territorial cohesion. After a short view back in time, this article looks at the present situation to reflect on the growing disunities and diverging policy objectives in Europe. Looking towards the future, the article argues for a strengthening of policy synergies and a more contemporary understanding of cohesion to help Europe to progress towards offering all places and people desirable future perspectives. Today, the key objective of the Territorial Agenda 2030 might be more relevant ever. Still, it remains a tall order to achieve, and maybe Europe needs a broad visioning process to jointly identify what desirable future(s) it wants and what it means by cohesion.

## A short view to the history

European history is filled with paradoxes of integration and fragmentation which also concern European spatial planning, territorial development and the underlying objective to ensure a future for (all) places in Europe (Robert, 2014). Looking at the history post World War II, the considerations and declarations by Alterio Spinelli, Jean Monnet, Robert Schuman and also George Marshall are actually containing implicit seeds for a spatial idea of Europe (Böhme & Toptsidou, 2022).

Looking at documents which are more outspoken about planning and spatial visions for Europe, an important starting is the first meeting of the Conference of Ministers responsible for spatial planning (CEMAT) in 1970 in Bonn. Under the auspices of the Council of Europe, CEMAT noted that European integration could aggravate geographical differences if this were not accompanied by a common approach to regional planning (Williams, 1996). This led finally to the European Regional/Spatial Planning Charter, also known as the Torremolinos Charter, adopted by the spatial planning ministers at their meeting in Torremolinos in 1983. Later on, CEMAT presented its pan-European approach, setting out spatial planning guidelines for the entire continent of Europe in Hannover in 2000.

This pan-European approach to spatial planning, has stimulated but finally also been surpassed by activities within the European Union with approval of the European Spatial Development Perspective (ESDP) in 1999 – following a ten year long intergovernmental policy process (cf. Faludi & Waterhout, 2002). The ESDP was followed by three Territorial Agendas (2007, 2011, 2020) (cf. Böhme & Schön, 2006; Eser & Schmeitz, 2008; Schön, 2022).

The key EU spatial planning documents in chronological order since 1999 are (Böhme & Redlich, 2023):

- **The European Spatial Development Perspective** (ESDP, 1999) outlined a policy guideline for the EU and national policies with spatial implications, aiming for balanced





and sustainable growth across Europe. It served as a point of reference for regional development cooperation and encouraged the connection of urban areas.

- **The Territorial Agenda of the European Union (TAEU, 2007)** emphasised the concept of territorial cohesion as an ongoing, cooperative endeavour among various territorial development stakeholders at different levels. It highlighted the significance of territorial governance.

- **The Territorial Agenda 2020 (TA2020, 2011)** addressed a critical gap in the 'Europe 2020' strategy (European Commission, 2010) related to territorial cohesion. It advocated for integrating territorial aspects into various policies across all scales, supporting place-based policies and territorial impact assessments.

- **The Territorial Agenda 2030 (TA2030, 2020)** outlines policy priorities for Europe focusing on a fair and green future for all regions and people, aiming to safeguard shared resources and manage social changes. It emphasises enhancing the territorial aspect of policies at every level of governance to foster inclusive, sustainable development and support the achievement of the Sustainable Development Goals in Europe. Its main strapline is 'a future for all places'.

The intergovernmental character of these key documents is their charm but also their biggest potential and hinder. Since the launch of ESDP in 1999, it became clear that we are dealing with a policy carried by the cooperation between national ministries. This has been reemphasised in the Territorial Agenda of the European Union of 2007, the Territorial Agenda 2020 adopted in 2011 and also in the current Territorial Agenda 2030 agreed upon in 2020. They all are developed and governed by European intergovernmental cooperation on territorial cohesion. This intergovernmental focus implies that there are no direct implementation tools, funding or legal implications linked to policy documents. Indeed, they rather serve as a manifestation of a common understanding and reference point which everyone is asked to promote and apply where, how and when appropriate.

Besides this evolution of intergovernmental cooperation on territorial matters, there have been also some more formal steps by the EU. In 2007, the Treaty of Lisbon added territorial cohesion as a third fundamental goal of EU cohesion policy, complementing social and economic cohesion. This actually makes territorial cohesion – and some may argue planning ideas – a central aim of the EU. To better understand what that implies, the EU issued a Green Paper on Territorial Cohesion (European Commission, 2008). It focuses

on harmonious growth of various regions, ensuring that citizens benefit from the unique characteristics of these areas. It advocated for turning territorial diversity into an advantage for sustainable development in the EU.

In the 1990s, which might be described as the heydays of European spatial planning, there were also various initiatives for transnational spatial planning documents, e.g. for the Baltic Sea Region, the North Sea Region, and the CENTROP Region. They all were characterised by a forward-looking vision that sought to harness regional strengths, address joint challenges, and foster sustainable development through cooperation and integration across borders. The first, most prominent and still active one is VASAB “Visions and Strategies in the Baltic Sea Region”. Initiated in 1992, VASAB was a pioneering effort to promote cooperation among the countries in the Baltic Sea Region in spatial planning and development. It aimed to create a framework for harmonised development, focusing on areas such as transportation infrastructure, urban development, and environmental protection. In 1992, the first VASAB-conference in Tallinn led to the development of a series of spatial planning principles and initiatives tailored to the unique geographical, economic, and environmental context of the Baltic Sea Region. Since then, it has been renewed and updated various times. The VASAB Vision for the Territorial Development of the Baltic Sea Region in 2040 has been approved in 2023 (VASAB, 2023).

In the early 2000s, the EU embarked on a novel approach to regional development and cooperation through the creation of EU macro-regional strategies. This movement was initiated with the launch of the EU Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR) in 2009, marking the first concerted effort to address the challenges and opportunities of a specific geographical area through a comprehensive, integrated approach that involved multiple countries and stakeholders. This pioneering strategy aimed at improving environmental conditions, enhancing economic growth, and increasing connectivity within the Baltic Sea region. Inspired by its potential, the EU subsequently developed additional macro-regional strategies: the EU Strategy for the Danube Region (EUSDR) in 2011, focused on fostering connectivity, environmental protection, and economic development along the Danube River; the EU Strategy for the Alpine Region (EUSALP) in 2016, aimed at promoting sustainable growth and preserving the unique ecological and cultural assets of the Alpine area; and the EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region (EUSAIR) in 2014, which sought to stimulate maritime and economic development while addressing environmental challenges in the Adriatic-Ionian area.

The genesis of these macro-regional strategies can be traced back to the EU's evolving Cohesion Policy and the recognition of the need for a more tailored, region-specific approach to tackle the complex, transboundary issues facing these diverse areas. By integrating various funding streams, policies, and governance levels, these strategies aim to create synergies and leverage the unique strengths of each macro-region to achieve sustainable development, economic growth, and improved quality of life for their inhabitants. The macro-regional strategies are a sort of evolution in European spatial planning and regional policy, emphasizing cooperation, integration, and innovation across borders.

Summing up, European spatial planning and territorial cohesion ideas have been around in different formats, at least since World War II. Nevertheless, the various attempts and

initiatives appear to be rather patchy and never generated sufficient momentum for a strong spatial vision for Europe, that could guide policy making and territorial development. What that could have looked like if they had gained momentum has been outlined in a book chapter “What if there had been a spatial vision for Europe?” (Böhme & Toptsidou, 2022).

As things stand, we rather may refer to Jacques Robert:

“The territorial integration of the European continent can be considered a long process likely to lead, in the long run, to a fabric of economic, social and cultural functional relationship corresponding to those of a modern European society in living on a single territory, by respecting diversity in all its dimensions.” (Robert, 2014, p. 181).

### **As for the present – growing disunity**

In any case, we are where we are and have to deal with what we have at hand. There is the Territorial Agenda 2030 aiming high at sustainable future for all places and people. Certainly, there is also the EU objective of territorial cohesion and Cohesion Policy.

In principle they all aim at a more harmonious territorial development in the EU or a form of territorial cohesion. The Territorial Agenda has pinned it by referring to “a future for all places and people”, which surely should be a desirable future.

Despite this high-flying policy aim, it appears we are far away from a state of territorial cohesion in the EU – not at all considering Europe in a wider geographical meaning. This is at least illustrated by the large body of European analysis and policy papers underlining that places and people in Europe are increasingly drifting apart. In spring 2024, the 9th Report on economic, social and territorial cohesion (European Commission, 2024b) highlighted that socioeconomic disparities in the EU persist and a growing number of regions risk struggling with new challenges in a range of regional development fields.

That spatial disparities of various kind challenge cohesion ambitions is nothing new. Indeed, Europe’s changing economic geography is accompanied by an increasing fragmentation of society and places (cf. ESPON, 2019; European Commission, 2022a; Eurostat, 2021; Lavalle et al., 2017). Both in the EU and in most member states there are persistent regional asymmetries e.g. related to access to basic public services, employment and unemployment rates, competitiveness, and productivity (European Commission, 2023a). Basically, regional development analysis points at growing disparities at various geographical levels, and an increasing complexity of disparities related to a range of thematic spheres beyond traditional GDP and job figures. The growing disparities and increasing fragmentations, which the studies point to, affect the prospects of economic, social and territorial cohesion in the EU, and the EU itself.

The increasing territorial and social fragmentation of society, are discussed in terms of concepts such as ‘places left behind’ or ‘places that do not matter’ (Rodríguez-Pose, 2018; Mattilaa, Purkarthofer & Humer, 2023), ‘places of discontent’ (Dijkstra, Poelman & Rodríguez-Pose, 2020;

Rodríguez-Pose, Dijkstra, Poelman, 2023) or 'diverse European geography of future perspectives' (Böhme, Lüer & Toptsidou, 2019) and can lead to 'spatial antagonism' (Böhme, 2024).

All of the concepts acknowledge the importance of people's perception of how the place they live in develops in relation to others. This means, they include two relative dimensions: change over time (both looking backwards and into the future), and comparison between places (Böhme, 2024). In that sense it is not necessarily about lagging behind or poor places, but merely about a place's dynamism and capability to attract policy attention or to attract sufficient public and private investments. The report on 'the geography of EU discontent and the region development trap' (Rodríguez-Pose et al., 2023) shows how fragmentation in the EU becomes visible at the ballot box and fuels Euroscepticism. It notes a substantial increase in support for 'hard' and 'soft' Eurosceptic parties, which many people expect to also manifest in the 2024 elections to the EU Parliament.

Classic explanations for why votes for 'soft' Eurosceptic parties grow focus on individual, geographic, and economic determinants. Accordingly, Eurosceptic voting could be reduced by higher regional levels of employment, more people with tertiary education, better government quality, a higher share of residents born in another EU member state, higher population densities and higher voter turnout. On the other hand, lower GDP per head, more industrial jobs, more net-migration, ageing processes, and residents born outside the EU are correlated with higher levels of Eurosceptic voting.

Newer explanations refer to the risk, intensity, and length of a development trap (Rodríguez-Pose et al., 2023). Regions facing development traps have on average lower GDP growth, productivity, and employment per capita compared to the EU, the country the region is located in, and the region itself in a previous period. However, not only the presence of a development trap matters but also the risk, intensity, and length of it. In principle, all regions can be at risk of a development trap, but the risk is highest in what in Cohesion Policy is known as transition regions (i.e. regions with a GDP/capita between 75 and 100% of the EU average), followed by more developed regions (i.e. regions with GDP/capita above EU average). The risk is lowest in less developed regions (i.e. regions with a GDP/capita below 75% of the EU average), but these are not immune to falling in a development trap.

## **Exacerbating spatial fragmentation**

These increasing fragmentations and development traps will not disappear by themselves. Foresight studies suggest that rather the opposite will be the case. Both existing development trends and major socio-economic transitions risk to exacerbate spatial fragmentation.

Social, technological, economic, environmental and political trends will probably exacerbate spatial and societal fragmentation, as well as interdependencies and policy mismatches. In many regards the trends point to a risk of increased concentration on urban areas with growing territorial imbalances and inequalities, which may translate into social fragmentation and more discontent. This also risks increased perceptions of uncertainty and vulnerability in a world of disruptive changes leading to 'pervasive uncertainties' (Böhme, 2023a). Trends

that may have the strongest impacts on territorial development and cohesion include exogenous technological trends (e.g. digital society, post-carbon and circular economy), social change (e.g. migration, aging, fluid social institutions and shifts in values), environmental trends (e.g. adapting/mitigating climate change and managing scarce resources), and economic trends (e.g. slowbalisation, peak of everything, working from anywhere). Political trends also play an important role, both developments in Europe, as well as in other parts of the world which affect development prospects in Europe. (Böhme, 2023a)

Besides the overall development trends, the EU has engaged in major transitions to strengthen its future perspectives. At the forefront are the green and digital twin transitions in terms of a more connected Europe, a more social and inclusive Europe, a Europe closer to its citizens and with better governance (European Commission, 2022b). In addition, addressing the challenges of demographic change, the EU has engaged in a transition concerning the access to skilled labour and harnessing talent (European Commission, 2023b). These transitions will likely create new disparities and challenge growth and cohesion. This is partly due to the spatial logic of innovation and disruptive changes, and partly due to the financing of the transitions. Firstly, technological ‘revolutions’ and transitions tend to generate network effects which often lead to economic and spatial concentration. This implies increasing cohesion challenges in the years to come. Only after a technological ‘revolution’ a phase of technology diffusion can be expected which is associated with convergence between economic players and places. Secondly, although their goals are set at EU level, financing largely depends on member states, which leaves execution of the strategy to the national level (Zuleeg & Lausberg, 2023).

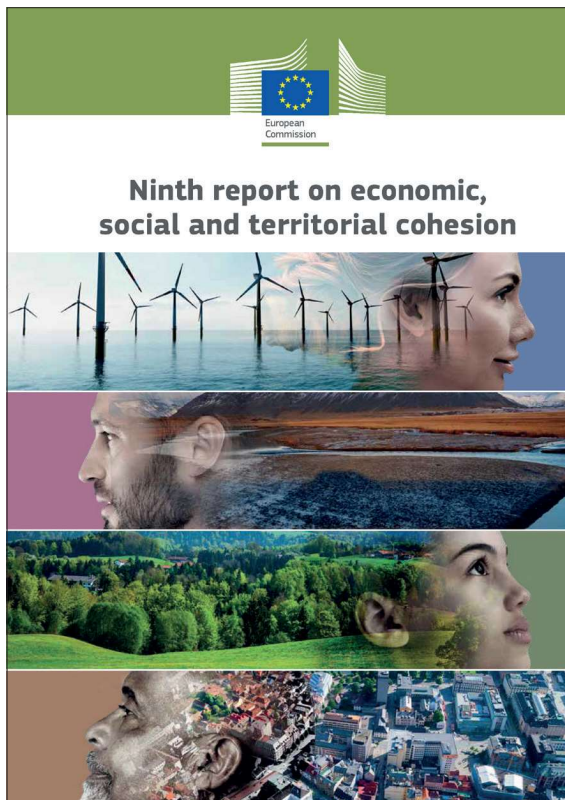
All in all, places in Europe face divergent development prospects, including asymmetrical effects of major trends and the green, digital and demographic transitions.

### **As for the present – diverging policy objectives**

The struggles of the EU – and its member states – to achieve cohesion, is linked to the complexity and ambiguity of the concept of cohesion (Böhme & Toptsidou, 2024) and on the importance of external drivers and mega-trends which affect territorial cohesion (ESPON, 2019). However, it has also to do with the commitment of policy makers to the cohesion objective and the coordination of policies.

Ensuring cohesion or a desirable future for all places must draw on a broad policy mix, combining various EU and national policies affecting local and regional development and reflecting the places’ development potential and aspirations (Böhme & Toptsidou, 2024). In this respect the 9<sup>th</sup> Cohesion Report underlines the necessity to reflect on how EU and national policies affect cohesion and how they could better reinforce each other for tailoring support to different types of territory (European Commission, 2024b).

Accepting cohesion and the delivery of desirable future prospects for all places, as a shared challenge for policy makers across the EU from the local to the pan-European level, the focus of the debate shifts. The complexity and ambiguity of the overall cohesion objective and



the role of external driving forces do not disappear, but the importance of policy makers' commitment to the aim comes to the forefront.

This plea for a broad commitment, has already been made several times. Not at least in 2020, ministers responsible for spatial planning, territorial development and/or territorial cohesion, stressed that achieving a future for all places relies on multilevel cooperation between a wide range of players. They mention explicitly member states, sub-national authorities, the European Commission, the European Parliament, the European Committee of the Regions, the European Economic and Social Committee, the European Investment Bank and other relevant players (TA2030, 2020). In that sense the Territorial Agenda could be seen as a framework to promote territorial cohesion in Europe, based on a shared recognition it requires cooperation and coordination between different places, as well as between

different levels of government and societal groups (Bachtrögler et al., 2020).

Putting things differently, given the limited implementation instruments of the Territorial Agenda 2030, the approach taken follows what Mazzucato (2021) describes as a mission economy, applying bold and experimental approaches in the face of multiple major challenges. It basically aims at bringing together a wide range of different players from various sectors, fields of society, policy areas and countries, behind a shared mission or objective. In the case of the Territorial Agenda 2030, this mission concerns ensuring a future for all places and people in Europe through the transition to a green and just Europe.

First results of an ESPON study reviewing the application of the Territorial Agenda 2030 might even confirm this (ESPO, 2024). Reviewing the application of the principles and priorities put forward in the Territorial Agenda 2030, it highlights that an essential feature indicative of the implementation of the Territorial Agenda 2030 involves the adoption of place-based strategies and methodologies, with a focus on recognising distinct regional and local attributes and responding to evolving needs. These seem to have generally experienced an increase or stability in usage over the past three years. Also the stakeholder involvement across sectors, governance levels and national borders seem to have increased over the past years. Along the same lines, also the priorities of the Territorial Agenda largely seem to be on track and steadily increase their application.

This could suggest that Europe is on track for slowly and steadily moving towards more cohesion. However, zooming out of the circles working with cohesion and the Territorial Agenda, suggests that this might just be a sort of an 'island vision'.

Looking at a grander scale, it seems that the 'mission' of cohesion or desirable future perspectives for all places is not really shared. This is not at least visible from the rather defensive report of the high-level group on the future of Cohesion Policy 'Forging a sustainable future together: Cohesion for a competitive and inclusive Europe' (European Commission, 2024a). The report makes a strong statement for the need of cohesion to ensure the longevity of the EU and for the need of place-based policies and high-quality multilevel governance. Also the report on the future of the Single Market (Letta, 2024) underlines the importance of cohesion in the EU for the functioning of the Single Market. Indeed, it even refers to it as "a key condition for the success of the Single Market".

Still, it appears the objective and shared mission to ensure cohesion and a desirable future perspectives for all places is experiencing declining policy commitment. For example at EU level, it appears that external drivers such as climate change, energy and migration crisis, digitalisation, demographic change, geo-political conflicts etc. diverge attention in policy making. Increasingly they focus policy debates and instruments towards single purpose approaches instead of integrated approaches which reconcile the territorial cohesion dimension with the specific policy objectives.

This is part of a wider trend of increasing divergence in policy objectives in the EU, and among its member states. It reflects also a complex interplay of national interests, economic disparities, and political beliefs. Besides the cohesion debate, this divergence is evident in areas such as fiscal policy, where economically stronger nations advocate for stricter budgetary controls and fiscal responsibility, while others, burdened by higher debt levels, push for flexibility and growth-oriented spending. Environmental and energy policies also highlight divisions, as some members prioritise ambitious climate targets and renewable energy transitions, contrasting sharply with others that depend heavily on traditional energy sources and exhibit reluctance towards rapid changes. Additionally, the migration crisis has further exacerbated policy rifts, with differing views on border controls and the distribution of responsibilities for asylum seekers. These divergent policy directions not only challenge the unity of the EU but also complicate the formulation of cohesive strategies to address pan-European and global issues.

More directly linked to cohesion, is the (perceived) competition between Cohesion Policy and the Recovery and Resilience Facility (RRF). The introduction of RRF amidst the COVID-19 pandemic has sparked discussions about potential competition with the EU's longstanding Cohesion Policy. Traditionally, Cohesion Policy has been aimed at reducing disparities between EU regions, fostering economic, social, and territorial cohesion. In contrast, the RRF is designed to promote a rapid post-pandemic recovery through large-scale financial support for national programs that focus on green and digital transitions. Some stakeholders perceive a competition between the two, fearing that the substantial financial injections from the RRF might overshadow or divert resources from Cohesion Policy, potentially altering funding priorities. This perceived competition raises concerns about the long-term commitment to regional development and equality, as the more targeted, short-term goals of the RRF might shift focus away from the broader, integrative objectives of Cohesion Policy.

At EU-level all is expected in the debate about the future budget, the Multiannual Financial Framework for the period after 2021-2027. It very well may see a reduced overall

EU-budget which faces an increased number of EU policy objectives, incl. green, digital and demographic transitions, security and defence, industrial autonomy, EU-enlargements. Given that Cohesion Policy has a considerable share of today's EU budget – e.g. in the current 2020-2027 period it disposes over EUR 392 billion –, it risks to be among the policies from where to redistribute to new policy objectives.

All in all, diverging and proliferating EU policy objectives may risk to further reduced the commitment to cohesion and desirable future perspectives for all places. To strengthen the idea of cohesion being an EU-wide objective all policies should buy into, two things are currently discussed: increased focus on synergies and modernising the understanding of cohesion.

### **A future for all places needs policy synergies**

That cohesion is too big a task to task to be delivered by a single policy has been outlined many times before (Böhme et al., 2021; e.g. Böhme & Toptsidou, 2024; European Commission, 2024b, 2024a).

This implies – in particular in a time declining public resources – that synergies between policies need to be identified and better exploited. While the Territorial Agenda 2030, mainly because of its lack of own resources, has put a strong emphasis on the collaboration between a wide range of players, EU Cohesion Policy has a more complex relation with other policies.

Certainly, Cohesion Policy operates in conjunction with other policies. It plays a vital role in realising EU objectives and contributing to a range of broader EU objectives. Very early on, it contributed to sustainable development and to reaping potential in regions, strengthening their resilience to emerging challenges and accompanying them in transitions. Cohesion Policy contributions to transport policy objectives, innovation, climate change adaptation and digitalisation are just some of the examples.

However, synergies are not just about what Cohesion Policy can do to support the objectives of other policies. Synergies are also about what other policies can do support the EU aim of economic, social and territorial cohesion. All EU policies impact local and regional development, influencing cohesion within a territory. Therefore, the European Commission introduced the 'do no harm to cohesion' principle in 2022 (European Commission, 2022b). It calls on other policies to be aware of their impacts and contribute to – or at least not harm – cohesion where possible under their own objectives. However, the magnitude of development and cohesion challenges require more from other policies than just not harming cohesion. While the objective of Cohesion Policy is to reduce territorial inequalities between regions, achieving cohesion solely through this policy is an overwhelming task (especially given the available resources). This is asking too much from Cohesion Policy, in terms of 'repairing' the very asymmetric impacts of space-blind policies (such as macro-structural ones) on different territories (Barca, 2009).

Therefore, defining synergies and complementarities between policies and Cohesion Policy is essential, especially concerning aspects of Cohesion Policy that other policies require.



The need to strengthen synergies between policies concerns e.g. the single market, industrial policies, research and innovation, transport, security and rural development policies. For example, complementarities between Cohesion Policy and the new EU Industrial Policy must be defined, particularly the Net-Zero Industry Act. This policy – as with many other EU policies – risks creating additional economic, social, and territorial imbalances because, when translated into territorial impact, it primarily supports thriving places in countries that can afford substantial state aid.

As outlined on the 9<sup>th</sup> Cohesion Report, synergies with other policies are not limited to EU policies and EU economic governance (European Commission, 2024b). They also concern member state policies, both financial and non-financial.

### **A future for all places needs a contemporary understanding of cohesion**

To achieve synergies, the above mentioned commitment to cohesion as a shared objective laid down on the EU Treaty, but also followed up as a shared mission is important. Is it possible that the failure to collect the necessary players behind the mission is related to the understanding of cohesion as a flanking policy or something that corrects failures of other developments, rather than a desirable objective in its own rights?

For most parts, the understanding of cohesion derives directly from the Treaty on the European Union (TEU). Article 3 lays down cohesion as an aim of the European Union (EU). Following the Treaty, the Union shall promote cohesion. More specifically, economic, social and territorial cohesion and solidarity are introduced as aims of the EU. However, often references to this by other policies than Cohesion Policy have the character of general declarations of intention or even lip service (Böhme et al., 2021).

Often the EU is merely pictured in terms of stability and integration, security and prosperity, boosting its citizens' living standards (Grajewski, 2020). Desirable future prospects for all places are often perceived as a side-effect of effective sector policies in other fields (Sapir et al., 2003). In that sense, cohesion is mainly depicted as limiting (the devastating effects of) disparities and fragmentation. More specifically, territorial cohesion would primarily be promoted by integrating territories, as discussed by Robert (2014) in terms of improved accessibility, critical mass for development, reduced economic, social and environmental fragmentation, and mutual trust and social capital.

Lately the importance of cohesion for the functioning of the European integration and the Single Market have been stressed in various policy documents (European Commission, 2024a; Letta, 2024; Toptsidou et al., 2024). Understanding cohesion as the glue that helps keeping the EU together and to oil the machinery of the Single Market underlines the importance of this EU Treaty objective. This also puts more emphasis on the question what we actually mean by cohesion: What does the aim of economic, social and territorial cohesion laid down in the Treaty on the European Union (Article 3, TEU) mean in the light of today's societal challenges? Is the limitation of the cohesion debate to economic, social and territorial cohesion still opportune?

Shifting the focus from an abstract concept such as cohesion to the idea of a future for all places and people, the Territorial Agenda 2030 pushes for a timely debate about the meaning of cohesion (Böhme & Gløersen, 2023; Böhme & Redlich, 2023). It also goes beyond the various attempts to operationalising territorial cohesion (cf. Bradley & Zaucha, 2017; Camagni, 2007; Dao, Cantoreggi & Rousseaux, 2017; Medeiros, 2012; Medeiro, 2017; Zaucha, 2017; Zaucha & Böhme, 2019; Zaucha, Komornicki, Böhme, Świątek & Žuber, 2014).

Trying to move the goalpost along the lines stressed by the Territorial Agenda 2030, the European Committee of the Regions launched several studies and a debate about cohesion as an overall value of the EU (Böhme, Toptsidou, Zillmer, Lüer, Valenza, Schuh, Gaugitsch, Amichetti, Bettini, Hrelja, Gaupp-Berghausen & Hat, 2021; European Committee of the Regions, 2021). It sketches the idea of 'Cohesion Spirit' to underpin policy making.

Following that line of thought, the 'Cohesion Spirit' of the Territorial Agenda 2030 seeks to inspire decision making across policy sectors and levels in the EU and beyond. In line with the 'Cohesion Spirit' debate of the European Committee of the Regions (2021), it extends the cohesion idea to the interpersonal, ecological and digital dimension, acknowledges mutual interdependencies and thrives for justice rather than equality or equity (Böhme & Redlich, 2023). This is not at least expressed in the subtle extension of the strapline 'a future for places' to 'a future for all places and people' in the main text of the Territorial Agenda. Throughout the text, it stresses the importance of people in addition to places, and thus moves the cohesion understanding beyond territorial cohesion to also cover interpersonal cohesion. Going one step further, Evrard and Schmitt (2023) underline that the policy objective of 'A Just Europe' shows the Territorial Agenda's ambitious policy response to an ongoing policy discourse.

Could the broadened understanding of cohesion underpinning the Territorial Agenda be a steppingstone towards a wider debate which can generate more commitment to the idea of cohesion – in the sense of a future for all places – and forge the necessary synergies between policies?

## **A short view to the future**

Defining cohesion based on broad societal consensus across the EU and supporting the identification and exploitation of policy synergies cross government levels, across policy sectors and across administrative borders is not an easy task. It actually requires a shared understanding of the desirable direction of travel, also accompanied by the ability to navigate under uncertainty.

The desired direction of travel, could also be pictured as a shared vision. This may not necessarily be in form of a spatial vision as we know them e.g. from transnational cooperation. Above I mentioned the example of the "Visions and Strategies in the Baltic Sea Region" (VASAB, 2023). It could also be a vision in terms of shared mission (Mazzucato, 2021) or a visioning process supporting institutional change (Kivimaa, 2023). In principle, such a shared vision should offer a future for all places and people in Europe (TA2030, 2020) and guide a wide range of policies and investments.

The idea of such a vision, which helps to strengthen policy coordination and focus on potential synergies between policies, comes very close to what Kivimaa (2023) describes as shared visioning and institutional change. In her sustainability transition research, she identifies key capabilities needed to support transitions and change socio-technical systems: Shared visioning and institutional change. This requires explicit and inclusive vision building processes, substantial and ambitious legislative and organisational changes, political ambition, long-term political commitment and resources for multiple socio-technical pathways. This requires also changes in governance cultures including more open approaches to policy learning, unlearning, uncertainty, risks, transformation willingness and the capability to navigate under uncertainty (Böhme, 2023a). Basically, it implies a more foresight-oriented approach to policy making. That is characterised by critical, lateral thinking concerning long-term developments to inform decision making, and the capacity to react and think about possible alternatives and new scenarios and how to achieve them (Böhme, 2024).

As we have no blueprint of the future and developing a shared vision involves a lot of different players and perspectives, we need to balance diverse semi-independent networks and players to test their paths to the vision (Duit et al., 2010) with a full on 'mission economy' where all efforts are aligned to the envisaged future (Mazzucato, 2021).

Such an experimental take on the future might sound daring, especially as today, change is rarely driven by positive future visions or dreams. Suckert and Schommertz (2021) describe this state as 'future fatigue' in society, i.e. an emotional exhaustion and desensitisation resulting from an overwhelming focus on, and anxiety about, the uncertainties and challenges of the future. Still to work towards the Territorial Agenda 2030 objectives of desirable future prospects for all place and people, we need to nourish our future literacy skills and avoid dystopian thinking and the 'tragedy of the time horizon' (Böhme, 2023b).

## References

- Bachtrögler, J., Fratesi, U., & Perucca, G. (2020). The influence of the local context on the implementation and impact of EU Cohesion Policy. *Regional Studies*, 54(1), 21–34. <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1551615>
- Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. European Commission, DG Regional and Urban Policy. [https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union\\_en](https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en)
- Böhme, K.(2023a). The Territorial Agenda & trends shaping territorial cohesion—Think piece for the Directors General responsible for Territorial Cohesion (DGTC) meeting during the Swedish EU Presidency in 2023. Swedish EU Presidency. [https://territoria-lagenda.eu/wp-content/uploads/Kai\\_TA2030NewTrends\\_230503.pdf](https://territoria-lagenda.eu/wp-content/uploads/Kai_TA2030NewTrends_230503.pdf)
- Böhme, K. (2023b). The tragedy of the time horizon: Navigating short-termism for long-term sustainability. *Transactions of the Association of European Schools of Planning*, 7.

- Böhme, K.(2024). L'agenda territorial et la politique de cohésion comme instruments de lutte contre les géographies du mécontentement. *L'information Géographique*, 1/2024, 73–89.
- Böhme, K. & Gløersen, E. (2023). *Territorial Agenda 2030 – Implementation Review—* Research for REGI Committee. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/747253/IPOL\\_IDA\(2023\)747253\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/747253/IPOL_IDA(2023)747253_EN.pdf)
- Böhme, K., Lüer, C., & Toptsidou, M. (2019). Towards a European Geography of Future Perspectives: A Story of Urban Concentration. In E. Medeiros (Ed.), *Territorial Cohesion: The Urban Dimension* (pp. 173–191). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-03386-6\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-030-03386-6_9)
- Böhme, K., & Redlich, S. (2023). The Territorial Agenda 2030 for places and a more cohesive European Territory? *Planning Practice & Research*, 38(5), 729–747. <https://doi.org/10.1080/02697459.2023.2258029>
- Böhme, K., & Schön, K. P. (2006). From Leipzig to Leipzig. Territorial Research Delivers Evidence for the New Territorial Agenda of the European Union. *disP, The Planning Review* 165(2/2006), 61–70. <https://doi.org/10.1080/02513625.2006.10556955>
- Böhme, K., & Toptsidou, M. (2022). What if there had been a spatial vision for Europe? In D. Briesen & W. Strubelt (Eds.), *A new beginning? Spatial planning and research in Europe between 1945 and 1975* (pp. 467–485). Campus Verlag.
- Böhme, K., & Toptsidou, M. (2024). Cooperate to survive: A new age of policies for cohesion. In N. F. Dotti, I. Musiałkowska, S. De Gregorio Hurtado, & J. Walczyk (Eds.), *EU Cohesion Policy: A multidisciplinary approach* (pp. 329–342). Edward Elgar publishing.
- Böhme, K., Toptsidou, M., Zillmer, S., Lüer, C., Valenza, A., Schuh, B., Gaugitsch, R., Amichetti, C., Bettini, C., Hrelja, D., Gaupp-Berghausen, M., & Hat, K. (2021). *Cohesion as an Overall Value of the European Union*. European Committee of the Regions. <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Cohesion-as-an-Overall-Value-of-the-European-Union/cohesion-spirit.pdf>
- Bradley J. & Zaucha J.(2017). *Territorial Cohesion: A missing link between economic growth and welfare. Lessons from the Baltic Tiger*. Uniwersytet Gdański Katedra Makroekonomii.
- Dao, H., Plagnat Cantoreggi, P., & Rousseaux, V. (2017). Operationalizing a contested concept: Indicators of territorial cohesion. *European Planning Studies*, 25(4), 638–660. <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1281230>
- Dijkstra, L., Poelman, H., & Rodríguez-Pose, A. (2018). *The Geography of EU Discontent* (12/2018; Working Papers). Publications Office of the European Union. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/work/2018\\_02\\_geog\\_discontent.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2018_02_geog_discontent.pdf)

- Duit, A., Galaz, V., Eckerberg, K., & Ebbesson, J. (2010). Governance, complexity, and resilience. *Global Environmental Change*, 20(3), 363–368. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.04.006>
- ESDP. (1999). *European Spatial Development Perspective: Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union*. Office for Official Publ. of the European Communities.
- Eser, T. W., & Schmeitz, P. (2008). The Making of the Territorial Agenda of the European Union: Policy, Polity, Politics. In A. Faludi (Ed.), *European Spatial Research and Planning* (pp. 249–270). Lincoln Institute of Land Policy.
- ESPON. (2019). European Territorial Reference Framework. Final Report. ESPON EGTC. <https://www.espon.eu/etrf>
- ESPON. (2024). *Stocktaking Review of the Territorial Agenda 2030. Interim Report*. ESPON EGTC.
- European Commission. (2008). *Green Paper on Territorial Cohesion—Turning territorial diversity into strength*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee,
- European Commission. (2010). *Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. COM(2010). <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
- European Commission. (2022a). *Cohesion in Europe towards 2050: Eighth report on economic, social and territorial cohesion*. Publications Office of the European Union. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion8/8cr.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion8/8cr.pdf)
- European Commission. (2022b). *Cohesion in Europe towards 2050: Eighth report on economic, social and territorial cohesion*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2776/624081>
- European Commission. (2023a). *Regional Trends for Growth and Convergence in the European Union*. Commission staff working document. SWD(2023). [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/reports/swd\\_regional\\_trends\\_growth\\_convergence\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/swd_regional_trends_growth_convergence_en.pdf)
- European Commission. (2023b). *Harnessing talent in Europe's regions*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.
- European Commission. (2024a). *Forging a sustainable future together. Cohesion for a competitive and inclusive Europe*: Report of the High-Level Group on the future of cohesion policy.

- European Commission. (2024b). *Ninth report on economic, social and territorial cohesion*.
- European Committee of the Regions, Spatial Foresight, t33, & ÖIR. (2021). *Cohesion as an overall value of the European Union*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2863/9390>
- Eurostat.(2021). *Eurostat Regional Yearbook: 2021 Edition*. Publications Office of the EU. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/13389103/KS-HA-21-001-EN-N.pdf>
- Evrard, E., & Schmitt, P. (2023). Do new brooms sweep clean? Striving for ‘A Just Europe’ in the Territorial Agenda 2030. *European Planning Studies*, 1–19. <https://doi.org/10.1080/09654313.2023.2254329>
- Faludi, A., & Camagni, R. (Eds.). (2007). Territorial Development Policies in the European Model of Society. In *Territorial Cohesion and the European Model of Society* (pp. 129–144). Lincoln Institute of Land Policy.
- Faludi, A., & Waterhout, B. (2002). *The making of the European spatial development perspective: No masterplan*. Routledge.
- Grajewski, M. (2020). *EU cohesiveness and cohesion (What Think Tanks Are Thinking)*. European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646122/EPRS\\_BRI\(2020\)646122\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646122/EPRS_BRI(2020)646122_EN.pdf)
- Kivimaa, P. (2023). *Capabilities for regions to support net-zero-carbon transitions and implications for Cohesion Policy* [Expert paper to the group of high-level specialists on the future of Cohesion Policy]. European Commission - DG REGIO. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/how/future-cohesion-policy/Expert\\_PaulaKivimaa\\_230227.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/future-cohesion-policy/Expert_PaulaKivimaa_230227.pdf)
- Lavalle, C., Pontarollo, N., Batista E. Silva, F., Baranzelli, C., Jacobs, C., Kavalov, B., Kompil, M., Perpiña Castillo, C., Viczaino, P., Ribeiro Barranco, R., Vandecasteele, I., Pinto Nunes Nogueira Diogo, V., Aurambout, J.-P., Serpieri, C., Marín Herrera, M., Rosina, K., Ronchi, S., & Auteri, D.(2017). *European Territorial Trends—Facts and Prospects for Cities and Regions*. Ed. 2017. Publications Office of the EU. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/148283>
- Letta, E. (2024). *Much more than a market. Speed, security, solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens*. European Commission. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>
- Mazzucato, M. (2021). *Mission Economics: A Moonshot Approach to the Economy*. Allen Lane.
- Medeiros, E. (2012). *Territorial Cohesion: A conceptual analysis*. Institute of Geography and Spatial Planning (IGOT) - Lisbon University.

- Medeiros, E.J.R. (Ed.). (2017). *Uncovering the territorial dimension of European Union cohesion policy: Cohesion, development, impact assessment, and cooperation*. Routledge.
- Robert, J. (2014). *The European Territory. From historical roots to global challenges*. Routledge.
- Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189–209.
- Rodríguez-Pose, A., Dijkstra, L., & Poelman, H. (2023). *The geography of EU discontent and the regional development trap*. European Commission Directorate General for Regional and Urban Policy. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2776/164290>
- Sapir, A., Aghion, P., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Rosati, D., Vinals, J., & Wallace, H. (2003). *An Agenda for a growing Europe. Making the EU economic system deliver*. [https://arquivo.pt/wayback/20170804065231mp\\_/http://www.umic.pt/images/stories/sapirreport.pdf](https://arquivo.pt/wayback/20170804065231mp_/http://www.umic.pt/images/stories/sapirreport.pdf)
- Schön, K.P.(2022). A short history of European spatial policy since 1945. In D. Briesen & W. Strubelt (Eds.), *A new beginning? Spatial planning and research in Europe between 1945 and 1975*. pp. 431–465. Campus Verlag.
- Suckert, L., & Schommertz, C. (2021). *The future in crisis. Resilience of Societies - Max-Planck-Gesellschaft*. <https://www.mpg.de/16648031/the-future-in-crisis>
- TA2020. (2011). *Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020. Für ein integratives, intelligentes und nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen*. [https://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/territoriale\\_agenda\\_2020\\_bf.pdf](https://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/territoriale_agenda_2020_bf.pdf)
- TA2030. (2020). *Territorial Agenda 2030: A future for all places*. Ministerial meeting of the EU under the German presidency of the Federal Ministry of the Interior, Building and Community. [www.territorialagenda.eu](http://www.territorialagenda.eu)
- TAEU. (2007). *Territorial Agenda of the European Union—Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial\\_agenda\\_leipzig2007.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_leipzig2007.pdf)
- Toptsidou, M., Böhme, K., Aalbu, S., Schuh, B., Dallhammer, E., Gorny, H., & Gaugitsch, R. (2024). *Cohesion policy and the single market: The cost of non cohesion*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2863/151447>
- VASAB. (2023). *VASAB Vision for the Territorial Development of the Baltic Sea Region in 2040*. VASAB Secretariat. <https://vasab.org/wp-content/uploads/2023/05/VASAB-Vision-2040-web-FINAL.pdf>





## DRAFTING SPATIAL PLANNING LEGISLATION IN THE WAKE OF BANKRUPTCY: A PAINFUL EXPERIENCE

**Louis C. Wassenhoven**

Professor Emeritus  
Urban and Regional Planning, National Technical  
University of Athens  
[lwassen@arch.ntua.gr](mailto:lwassen@arch.ntua.gr)

---

**Abstract:** The theoretical research concept underlying this paper is that planning is not solely about producing spatial plans, but also about “designing institutions”, hence that of spatial planning, and the statutory planning framework. Planning laws define the content of a spatial planning system, which apart from imposing rules regarding the use of land, incorporates values and principles. In the context of the 2008 economic crisis, several European countries, Greece in particular, had to redefine their planning system as a pre-condition of the bailout agreements proposed by international creditors. This experience in Greece serves as a case study. An obvious question was whether or not this was a process of Europeanization of the Greek planning system or one of urgent adaptation to exceptional circumstances. A further objective of the paper is to view this process in the context of institutionalization.

The effects of the crisis reached Greece in 2010 and efforts began in 2011 towards an urban and regional planning reform, and intensified when a European Commission Task Force was established to provide assistance. A special committee was formed in 2013, of which the author was a member, to draft a new planning law, in accordance with the Memoranda of Understanding (MoUs) dictated by the “Troika” of the European Commission, the European Investment Bank and the International Monetary Fund.

This paper is structured in three main sections,

- the Theoretical context about institutions, institutional design and the nature of spatial planning systems,
- the role of the law in defining the institution of spatial planning, and
- a case study in which the Greek experience of redefining the system under the conditions of the 2008 economic crisis is presented.

The paper ends with a section of general conclusions.

## **Theoretical context: Institutional design, planning systems and relevant literature**

The theoretical framework of this paper<sup>1</sup> is that of the theories of institutions and institutional design, and that of the nature of spatial planning systems. The underlying research hypothesis of this paper is that the making of legislation which regulates the structure of a spatial planning system is a case of institutional design. A careful distinction has to be made between the spatial planning system, as a separate statutory entity, which regulates the use of land, and a wider system of sectoral character which impacts on territorial organization, through the official policy for the environment, transport, agriculture, forests, industrial and tourism activity, housing, even education or health and social care. However, strictly speaking, urban and regional planning is a separate professional activity and spatial planning law is a distinct corpus of legislation, as clearly evidenced in the currently produced Greek code of urban and regional planning legislation.

This paper is predicated on the assumption that in the context of the modern democratic state spatial planning is an institution. Its historical origins are fairly recent, but as an institution, it has to be theorized like much older institutions, e.g., education, health care or social welfare. The institution of spatial planning is designed to ensure the organization of space and its use by social groups and organizations, in a way that the public good and social equality are protected and respected. For these goals to be attained, urban and regional planning has to protect the environment, guide human settlement and economic activity, preserve the cultural and natural heritage, and secure a high standard of life quality for all. The imposition of rules towards these ends is not sufficient, unless accompanied by citizen participation and inspired by clear values and norms.

The theory of institutions, particularly under the current of “new institutionalism”, is extensively analysed by a variety of social scientists and philosophers, but also planners<sup>2</sup>. The task of institutional design is equally addressed by a number of commentators<sup>3</sup>. A key lesson emanating from the theory of institutions is that planning is not solely about modifying or preserving territorial structures through a hierarchical edifice of plans and instruments. Planning is also needed in order to transform the very process under which urban and regional plans are produced. Hence, one is entitled to speak of designing the spatial planning institution, i.e., of creating the framework in the context of which spatial – regional or urban – plans, in the conventional sense, are formulated. This is a higher form of planning of far greater dimensions and ambitions.

Planning – or designing – an institution, like spatial planning, is not mere plan-making, as defined by the average planning practitioner. It is rather about redefining a whole structure of

---

1. This paper, in a much-expanded version, will appear in a book of the same author under publication by Edward Elgar Publishers. The book includes extensive comparisons of all countries affected by the 2008 economic crisis (Cyprus, Greece, Ireland, Italy, Portugal, Spain) and of their planning systems, before, during and after the crisis.

2. See: Amenta & Ramsey, 2009; Berthod, 2018; Dryzek & Dunleavy, 2009; Furusten, 2023; Goodin, 1996; Janin Rivolin, 2010; Offe, 1996; Powell & DiMaggio, eds, 2007; Shmidt, 2006; Wassenhoven, 2024b.

3. See: Alexander, 2005; Bolan, 1996 and 2017; Dryzek, 1996; Goodin, 1996; Smith, G., 2009; Wassenhoven, 2024b.

norms, rules and actions. In the words of Bolan (1996, 510), “designing institutions calls for a different kind of skill and imagination than planning discrete projects, programs and policies ... [P]lanners cannot afford to leave institutional design to a new group of specialists” (see also Wassenhoven, 2022a). To which, Alexander (2005, 213) adds that “institutional design means designing institutions: the devising and realization of rules, procedures, and organizational structures ... [It] is pervasive at all levels of social deliberation and action, including legislation, policymaking, planning and program design and implementation”. As Bolan put it, “we not only design things – we design relationships and experience!” (Bolan 2017, 241). Redefining the whole structure of the planning system through a planning law is a typical case of institutional design. In devising laws, planning operates as a modifier of “institutional technologies”, which “allow the public authority to guide and control the transformation of the physical space” (Berisha et al, 2021). The routine technical kit of the practicing planner is not very helpful in this effort (Wassenhoven, 2022b).

Institutionalization is placed by Graziano and Vink (2013) in the context of Europeanization: “Institutions are classically understood as formal rules, standard operating procedures, and governmental structures. From this standpoint, Europeanization studies have mobilized all strands of the ‘new institutionalist approaches’—historical, rational choice, and sociological”. Following Radaelli (2003), they point out that “Europeanization was defined as a set of processes of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies”. They had themselves argued earlier, that Europeanization is a process of “domestic adaptation to European regional integration”.

The comparative study of European spatial planning systems has been the object of a large number of publications<sup>4</sup>. In their study of the Greek planning system, Getimis and Giannakourou (2014) referred to the classification of planning systems adopted by Newman and Thornley (1996), according to which Greek planning was considered as belonging to the Napoleonic family. It was later described, in the EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies, as following the Mediterranean tradition of urbanism, along with the Italian system (European Commission 1997), which sparked the reaction of Palermo and Ponzini (2010, 25), who considered this classification superficial. In the ESPON COMPASS research project the classification is indirect, by using certain criteria, i.e., substantive, purpose, procedural, and administrative. Eight countries have in law a dominant procedural view of planning, including Greece (ESPON, 2018). In the same project a distinction is made between spatial planning and territorial governance: “Territorial governance comprises the institutions that assist in active cooperation across government, market and civil society actors to coordinate decision-making and actions that have an impact on the quality of places and their development. Spatial planning systems are the ensemble of institutions

4. See: Berisha, E. *et al*, 2021; Berry & McGreal, eds, 1995; Dühr, Colomb & Nadin, 2010; ESPON, 2018; ESTIA, 2000; European Commission, 1997; Janin Rivolin, 2017; Knieling & Othengrafen, eds, 2009; Larsson, 2006; Newman & Thornley, 1996; OECD, 2017; Palermo & Ponzini, 2010; Reimer, Getimis & Blotevogel, eds, 2014; Shaw, Roberts & Walsh, eds, 2000; Stead & Nadin, 2009; Tulumello, Cotella & Othengrafen, 2020; Wassenhoven, 2024b; Waterhout, 2008; Waterhout, Mourato & Böhme, 2009; Williams, ed, 1984.

that are used to mediate competition over the use of land and property, to allocate rights of development, to regulate change and to promote preferred spatial and urban form”.

The comparison of planning systems is further elaborated by Berisha et al (2021), who refer to “institutional technologies” which make possible the guidance, control and transformation of space, with constitutional and legal means, administrative tools, and technical knowledge. These “technologies” can follow either a strict “conformative model”, where land development rights are allocated, land zoning is imposed and building permits are granted, or a more flexible “performative model”, which allows greater freedom in decision making.

Over the years, the Greek spatial planning system has been described in a number of publications by Greek scholars<sup>5</sup>. Asprogerakas and Melissas (2023) provide an up-to-date presentation (see also Wassenhoven, 2024b). The planning instruments on the eve of the economic crisis are presented in Table 1. The system had clearly gone through a process of Europeanization, the roots of which were the seminal European Spatial Development Perspective (European Commission, 1999), the Guiding Principles for sustainable spatial development of the European Continent of the European Conference of ministers responsible for regional planning (CEMAT, 2002), and the much earlier Torremolinos Charter (CEMAT, 1983), where planning had been described as follows: “Regional/spatial planning gives geographical expression to the economic, social, cultural and ecological policies of society. It is at the same time a scientific discipline, an administrative technique and a policy developed as an interdisciplinary and comprehensive approach directed towards balanced regional development and the physical organisation of space according to an overall strategy”.

## Role of the law

In theory, planning law is supposed to guide territorial development and the use of land and transmit or impose values and norms. “Systems of law exist to enable structure, order and control over behaviour and to protect or advance certain rights ... [T]he form and management of built and natural environments have been influenced over centuries through the introduction and practice of various types of legislation and the interpretation and application of law” (Sheppard et al, 2017, 22).

Spatial planning legislation regulates the content, production and implementation of plans arranged in hierarchical order, from the national down to the local level. The acid test of its effectiveness is the approval and implementation of local plans, which determine an array of critical parameters, such as development density, land-use, plot coefficients, building height, and floor ratio in buildable land, which land users and developers have to abide to. In a humorous disposition, Needham (2017) claims that these are the “measurements” that planners work with, as engineers work with “stresses and strains” and doctors with “blood pressure and heartbeats”.

---

5. See, e.g.: Defner, *et al*, eds, 2000; Economou, 2000; Giannakourou, 1994; Lagopoulos, 1984; Papageorgiou, M., 2017; Wassenhoven, 1984, 2000, 2022b and 2024b; Wassenhoven, Karka, & Sapountzaki, 2000.

**Table 1.** Greece. Planning instruments according to legislation of the late 1990s

Type of Instrument	Area covered	Responsible planning authority (for the approval)
<b>National Policy and Planning</b>	The whole country	
General Framework for Spatial Planning and Sustainable Development (i.e. national spatial plan)		Plan prepared by Ministry for the Environment, Spatial Planning and Public Works (YPECHODE) <sup>6</sup> and approved by Parliament.
Development Plan and Community Support Framework		Prepared by Ministry of Economy and Finance and approved by Council of Ministers, after consultation with European Commission.
National Strategy for Sustainable Development		Prepared by YPECHODE (non-statutory policy document)
<b>Spatial nationwide or regional planning</b>	Country or region	
Special Frameworks for Spatial Planning and Sustainable Development	The whole country. They cover a category of spatial zones (e.g. coasts, mountains, rural areas) or a sector of activity (e.g. industry)	Prepared by YPECHODE and approved by a special committee of ministers after consultation with other ministries.
Regional Frameworks for Spatial Planning and Sustainable Development (i.e. spatial regional plans)	The area of a region	Prepared and approved by YPECHODE after consultation with other ministries and regional secretariats
<b>Urban planning</b>		
Master Plans for Athens and Thessaloniki	The Greater Area of Athens and Thessaloniki (the whole region of Attica in the case of Athens)	Prepared by the Athens and Thessaloniki Master Plan Organizations and approved by Parliament.
Master Plans for other major cities	The Greater Area of other selected cities	Approved by YPECHODE, but eventually never produced
Master Plans for other less important cities		Regional General Secretary, but eventually never produced
General Town Plans (GPS)	The whole of one municipality of more than 2.000 inhabitants	Regional General Secretary
Plans of Spatial and Settlement Organization of "Open Cities" (SHOOP)	The whole of one or more municipalities and communes of rural areas with a population of less than 2.000 inhabitants per settlement	Regional General Secretary
<b>Local planning</b>		
Various types of local town plans	Neighbourhood or district level of one Municipality or Commune	Prefect / or Mayor (with the exception of town plans concerned with the regulation of coastal, sensitive or historical and traditional communes and municipalities)
Implementation layout and land adjustment plans	Neighbourhood level of one Municipality or Commune	Prefect or Mayor
Zones of land development control (ZOE)	Peri-urban zones or sensitive rural, coastal and / or island areas	YPECHODE

Source: Wassenhoven, 2024b.

6. Now Ministry of Environment and Energy. Other ministries too have changed titles since the late 1990s.

In the countries which belong to the Napoleonic tradition the legal systems “are based upon statutory laws (laws made by the state) which are codified with the intention of establishing clear legal frameworks within which society can operate. Such laws can only be replaced by enacting new laws” (Couch, 2016, 63). However, the clarity of the legal framework is not always guaranteed, e.g., in the case of Greece. The orthodox conception of planning law may be accurately expressed in planning law textbooks, but reality is different. “Regional and urban planning law can be defined”, writes Giannakourou (2022, 3) with good reason, “as the totality of legal rules, processes and techniques with which we can pursue the regulation of the use of space, in which humans, as individuals and members of society, act and develop. The fundamental concern of regional and urban planning law is the rational distribution and organization of human activities in space”. However, stating noble intentions in the introduction of planning laws is far from sufficient, when an avalanche of laws and amendments dilutes the essence of legislation. The indictment of Grammaticaki-Alexiou (1993, 135), albeit somewhat dated, continues to be valid: “[T]he laws on planning and building are abundant but they are also uncoordinated. The legislator usually faces regional and urban planning problems in a fragmentary manner, with considerable delay and very often by taking hasty measures of doubtful value”. This state of affairs divorces planning law from both planning theory and practice, no matter how much practice has to follow the regulations prescribed by law.

Planning theory, practice and law are in fact closely related and interactive. There are complex feedback loops which tie them together. This intimate relationship is eloquently discussed by Alterman (2017), who speaks of the three themes of planning theory, implementation analysis and planning law, and describes them as the beacon, the compass and the scale: “Planning law is the scale – the proverbial symbol of justice. It helps planners to balance contending goals and interests. However, what is considered appropriate or just also differs from country to country”. This last point is fully confirmed in the case of Greece, where the role of planning has to be perceived in a historically and politically defined context of state-citizen relations. It is also reminiscent of a point made by McAuslan, who “adopts an understanding that law is at once an instrument and a process; that is, a sociopolitical arena where conflicts are expressed, take place, and can sometimes be resolved” (Fernandes, 2021).

### **Case study: The reform of Greek spatial planning law**

The 2008 US-born financial crisis soon expanded to Europe and hit violently the Greek debt-ridden economy in 2010. Soon afterwards, historians and political scientists began recording the events and recalling the repeated schisms and bankruptcies of modern Greece<sup>7</sup>. On the verge of a new bankruptcy, the government turned for assistance to international lenders and the Troika consortium was formed to provide assistance through the European Stability Mechanism. The European Commission set up a Task Force to provide technical assistance for the necessary reforms. The years 2010-2012 were marked by two successive MoUs, in fact funding agreements, and by hectic efforts to attract foreign investment,

---

7. See: Beaton, 2020; Clogg, 2021; Dertilis, 2016; Diamantopoulos, 2017-2018; Gallant, 2017; Kalyvas, 2015; Kostis, 2018; Pappas, 2015; Tsoulfidis, 2015

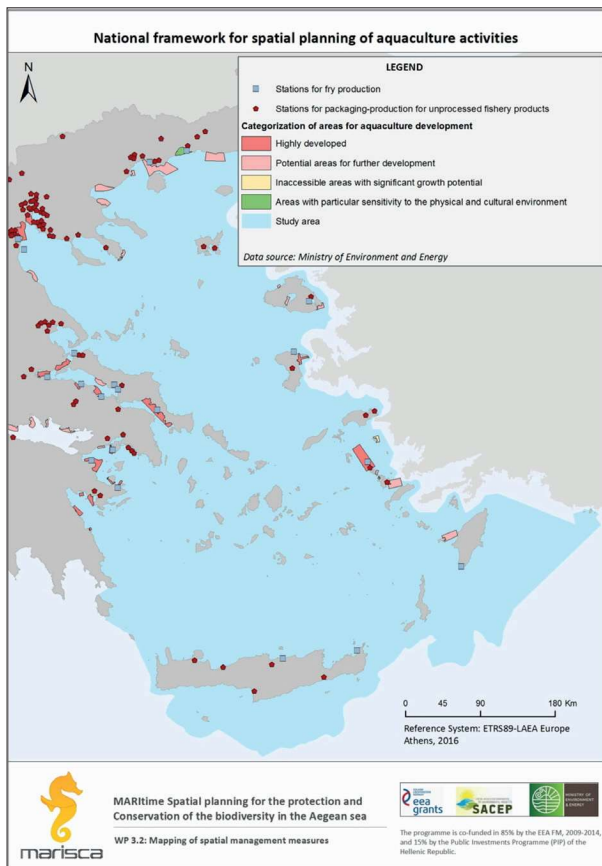
to develop public land properties, and to promote economic recovery. The MoUs imposed prerequisites (compulsory deliverables), including a cadastral survey and spatial planning reform. The creditors demanded the support of entrepreneurship, the fight against bureaucracy, and the elimination of time-consuming administrative procedures, including spatial planning processes. Soon, as a result of these demands, the country entered a phase of social troubles. In 2015 a left-wing government came to power and was on the verge of making a Grexit from the EU. Eventually a third MoU, was signed. A new socio-political schism appeared. “Once again”, wrote Beaton (2020, 385), “the tectonic plates were shifting ... [A] new political alignment had suddenly emerged ... [T]he new fault line transcends and replaces the traditional face-off between right and left”. During the crisis the economy shrank dramatically and GDP declined sharply. The effects continued unabated for several years.

The author of this paper, as chairman of a 2012 law drafting committee of the Greek Ministry of the Environment (MinEnv), had personal experience of the production of a new planning act under immense pressure. His records of this process provided the material for this paper. According to the 2<sup>nd</sup> MoU, the government had to “insert flexibility, acceleration and simplification in planning and land-use legislation to facilitate business development and investment”. This was to be achieved by reducing planning levels, tools and development controls, simplifying and speeding-up plan making, revising procedures, facilitating private initiatives, abolishing unnecessary regulations, introducing tailor-made, project-related land-development plans, and accelerating land registration and cadastral surveys. As a result, the government had already reformulated its economic policy, which, among others, provided for a revision of planning legislation and updating of forest legislation<sup>8</sup>. The main problems identified in this context included over-regulation, planning levels’ overlaps, legal complexity, neglect of economic realities, excessive restriction of economic freedom and lengthy processes. The production of a new code of legislation was among the necessary reforms, but it had to wait until a committee of experts was formed in 2020, of which this author is a member, and is to be finalized in 2024. New instruments for large projects were given priority and relevant legislation had been enacted at the very beginning of the crisis, before 2012.

Following national elections in June 2012, a coalition government was formed and the process of producing new planning legislation took a new turn, under a different political leadership in MinEnv. In August, a new working group continued the work, with the assistance of an EU Task Force. Two issues became the main source of disagreements. One was the levels of planning to be maintained; the other concerned the introduction of a new instrument of “special urban plans”, to facilitate investment initiatives, since the amendment of urban plans at municipal level was notoriously time-consuming. It must be reminded that in the CEMAT Guiding Principles it had been stressed that “private investments are among the driving forces of social, and therefore of spatial, development. One of the most significant tasks of spatial planning policy consists in providing private investors, in accordance with the objectives of planning policy, with forward-looking development perspectives and planning security” (CEMAT, 2002).

---

8. Greece: Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality. Draft of 9 February 2012 (Q3-Q4 / 2012).



With regard to the nationwide special spatial frameworks (e.g., for industry, tourism etc.), one opinion, voiced even by the MinEnv directorate of regional spatial planning, was that they should be made redundant. The majority of the group members argued that these frameworks had proved their value. Ultimately, MinEnv issued a declaration, significantly in English, entitled “Proposed reform of the spatial and urban planning system”, which promised a “reduction of the number of successive plans from 7 to 5”. The ministry launched a consultation process and in autumn 2013, i.e., a whole year later, a draft law was circulated, according to which the nationwide special spatial frameworks were abolished and the special urban plans were omitted!

Of far greater consequence was the intervention of the Troika, which put a series of questions and asked for point-by-point answers, while sharing the concern for the existing “very lengthy, expensive and

reactive national planning process”. The Troika closed its commentary with a suggestion for the continuation of the law drafting process. “In view of the large number of ministries and agencies subject to provisions of the law, a thorough inter-ministerial consultation approach is crucial. It is important that thorough consultations take place with all relevant stakeholders, including those responsible for strategic investments and the development and privatization of public assets ... We propose setting up a steering committee chaired by the Ministry of Environment and consisting of key concerned government entities ... This committee would have the task to review and revise the draft law within a strict time line, such as three months. The steering committee could draw on advice of reputed experts for spatial planning”.

The proposal of the Troika led to the setting up of two committees, made up of high-ranking officials and political appointees, civil servants, advisors and experts chosen to represent the EU Task Force. The first was the Spatial and Urban Planning Committee (SUPC) on the draft law on spatial and urban planning and the second was the Committee on a draft law on forests<sup>9</sup>. The first committee was convened in February 2014 and continued its deliberations in ten meetings until June. The second committee was convened in May 2014 and continued until July in seven consecutive meetings. Ministries and public agencies represented at these meetings, apart from MinEnv, included the ministries of Finance, Tourism, and Devel-

9. The author was a member of both committees as a representative of the EU Task Force. Prof. Dimitris Economou (University of Thessaly), an enormously experienced planner, was also representing the EU Task Force on the first committee.



opment, the Prime Minister's Office, the Hellenic Republic Asset Development Fund, and, more specifically, the Ministerial Secretariats and/or Directorates of Spatial Planning and Urban Development, Public Real Estate, Tourist Infrastructures and Investment, Industrial Location, Development and Coordination, Forests, and State Accounts. For the purposes of the present paper, the draft law on forests was a side issue, although the forests' committee discussions, like those of SUPC, provided traumatic evidence of bitter conflict between government departments. It may not be an exaggeration to argue that the whole process became a tense tug-of-war between the Ministry of Tourism and the MinEnv Forests' Secretariat.

Of far greater interest from the perspective of spatial planning were the deliberations of SUPC. From the start, the MinEnv Secretary General stressed that the draft law must be ready for public consultation within a month and that it would be submitted to Parliament in two months. An initial draft had been distributed earlier, with the indication "final". It was much shorter than earlier versions and included only four levels of planning: National spatial strategy as a statement of principles, regional spatial frameworks, municipal local urban plans, and local layout plans, although the exact terms varied. However, the proposal for special urban plans which had been debated before was ignored and the special nationwide spatial frameworks (for industry, tourism, aquacultures, alternative energy sources etc.) were abolished, a point which caused immediate objections. With the national planning level being limited only to broad strategic guidelines, the abolition of these frameworks would leave a vacuum. This author reminded the committee members of a report produced by a working group of the Institute of Local Self-Government (ITA, 2006), which included a proposal for a "parallel", ad hoc planning process to be applied in special local cases. He proposed a generalized version of a local fast track process to enable quicker and easier amendments of statutory local plans. In the hope that local authorities would be empowered to approve local plans, a hope which proved futile, he also proposed the adoption of a system similar to the British ministerial call-in powers, to avoid dubious decisions at the local level, and advocated a simplification of the production of municipal urban plans, the installation in the municipalities of a permanent monitoring and information system, and a simplification of the planning brief for new plans. In a message, shortly after the first meeting, the MinEnv Secretary General indicated that the nationwide special spatial frameworks would be maintained and that the process of urban plans would be simplified.

The discussions in subsequent meetings dragged on, often concentrating on tedious problems of terminology, in spite of the tight schedule. Warnings were voiced that the promised new generation of urban plans would take several years to materialize. By the end of the third meeting, the emerging consensus was that the planning system should include four planning levels, special urban plans should be introduced, and the regional spatial frameworks should include guidelines for all municipalities and designate areas of town plan extensions. Disagreements soon resurfaced, because of remaining ambiguities in the draft bill. A dispute followed, once again, regarding the nationwide special spatial frameworks and, in particular, the regional frameworks, of which even the necessity was disputed. This meant that the discussion took a step backwards. The doubts about the regional frameworks seemed to be related to past experience, to the inability of the central administration to coordinate them and, possibly, to the influence exerted by elected regional authorities. The committee had clearly reached a stalemate, which under the pressure of the circum-

stances had to be overcome. It was becoming clear that the real problem was not the number of planning levels but rather the pathology of planning processes.

A long series of reversals and counter-reversals of direction followed, throwing the SUPC meetings into disarray. There were repeated disagreements concerning the planning hierarchy, the frameworks at national level and the number or structure of plans at local level. The changes of opinion were confusing and caused considerable delays. The number of planning levels kept changing for no apparent reason, always of course under the pressure of the Troika. It was only at the sixth meeting that the matter seemed to be settled and a text of the bill was agreed. The terminology was destined to change once again later on, but the committee expressed relief because a convergence of views was at last evident. The text would now be processed by legal experts before consultation and submission to Parliament. Overall, the outcome was satisfactory, but certain issues such as land use categories were left for another bill. However, it took four more meetings to reach the end of the process, because of a rather “byzantine” discussion on nomenclature and terminology. The draft law on spatial and urban planning was uploaded for electronic consultation on 8 May and then submitted to Parliament on 17 June 2014. It included chapters on various additional issues, which at the end were left to be dealt with in a separate bill. The final law was voted in Parliament on 25 June and published as Law 4269 / 2014 in the Government Gazette (No 142 A / 28 June 2014). The title was “Spatial and Urban Planning Reform – Sustainable Development”. On the day following the voting in Parliament, in a memo to the Minister of the Environment, this author outlined the positive aspects of the new law.

The reduction of planning levels from seven to four was enthusiastically hailed by the political leadership of the day. As already explained, it was an insistent demand of the Troika, but fuelled a conflict of opinion which made consensus impossible (Wassenhoven, 2018, 367-371). The new law did not have a favourable reception in the press. The new policy approach, it was written, is flexible but lacking stable rules. Its main objective is to support business interests, with scant references to environmental and landscape protection. The latter remark was of course true, because environmental protection was not within the ambit of the new law. Three planning academics also made a scathing comment. They castigated the act for being unscientific, anti-environmental, and, ultimately, anti-developmental, while hiding behind a pretext of orderly and rational logic. Instead of focusing on environmental protection, social resources, urban revitalization, localities, democracy and planning, it only cared for investment activity in a neoliberal logic.

## **Case study conclusions and the aftermath**

The left-wing government which took power after the January 2015 election had the clear intention to cancel the provisions of Law 4269 / 2014, especially those concerning the special urban plans. The country’s creditors’ reaction was categorical. In the third MoU of August 2015 the following paragraph was included: “On land use, by September 2015<sup>10</sup>, the

---

10. MoU between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece. 19 August 2015.

Government will reconvene the inter-ministerial spatial planning committee, with participation of the independent experts. Based on its advice and in agreement with the institutions, the Government will propose in October 2015 a timebound roadmap for selected improvements of the spatial planning law, including on parts of the land use categories, and for the full adoption of secondary legislation by June 2016 in order to ensure that the legislation effectively facilitates investment, and streamlines and shortens planning processes while allowing for the necessary safeguards. If there is no agreement on the necessary changes, the 2014 spatial planning law will be fully implemented (key deliverable). The authorities will adopt the Presidential Decree on forestry definitions by December 2015 and fully implement the forestry law by July 2016. In addition, the authorities will by February 2016 adopt the legal framework for nationwide cadastral offices on the basis of the business plan, the experience of the two pilot offices and recent technical assistance advice and ensure adequate financial independence and administrative capacity of the cadastral agency (key deliverable)". The use of the designation "key deliverable" was significant.

A new inter-ministerial committee for spatial planning was formed which included external experts, including the present author. The committee met six times in 2015 to discuss a new draft law. The ministry's clear intention was to scrap the special urban plans, or at least make them subordinate to the local urban plans. The creditors' reaction was emphatic. According to a note of the Troika distributed to the committee members on 8 March 2016: "The establishment of Special Spatial Plans", as the special urban plans were labelled in the new draft law, "is one of

**Table 2.** Greece. Hierarchy of plans, after the economic crisis.

<b>National Spatial Strategy</b> (indicative policy statement)	
<b>Special Spatial Frameworks</b> (statutory nationwide plans, e.g., for industry, tourism, renewable sources of energy, fish farming, minerals, islands etc.)	
<b>Regional Spatial Frameworks</b> (statutory regional plans for 13 regions, under elected regional authorities, and for maritime spatial planning areas)	
<b>Local Town Plans</b> (statutory plans at the level of one or more municipalities or municipal departments)	<b>Special Town Plans</b> (statutory plans at local level with legal status as Local Town Plans)  Plans for special purpose zones ("organized activity containers" and areas for strategic investments or public real estate properties) are placed in the category of Special Town Plans, but regulated by their own legislation.
<b>Layout Implementation Plans</b> (statutory plans to implement Local and Special Town Plans, on a land cadastre map)	

Source: Wassenhoven, 2024b.

the major innovations of the law to facilitate investment. It is possible that technical improvement is needed, but these constitute a major reform that needs to be preserved". The new law did not differ substantially from its predecessor and the special urban plans survived, with a requirement that an advance approval procedure would be followed<sup>11</sup>. Their possible use was extended to initiatives of urban renewal, environmental protection or rehabilitation following natural disasters. This possibility proved useful much later following the 2018 disastrous wildfire that hit the suburb of Mati in Attica. The decision in 2020 to use the new tool in the tourist islands of Mykonos and Santorini, instead of a local urban plan, was controversial to say the least.

Still, Law 4269/2014 came to an inglorious end, since most of its articles were cancelled by the new Law 4447/2016. The irony is that yet another law of the same year amended certain clauses of Law 4269, which theoretically had ceased to exist, simply because certain urban plans had already been updated and approved on the basis of Law 4269. Law 4447 was itself amended again in 2020 and 2021. The endless race of amendments continued in full swing. What remained for this author is the captivating experience of a journey in turbulent times. The Greek planning system, according to Law 4447/2016, as later amended, had the structure which appears in Table 2. Local and special urban plans have to follow the guidelines contained in the nationwide special spatial frameworks.

## General conclusions

The process of drafting new spatial planning legislation in the conditions of a severe economic crisis and of a threatening prospect of bankruptcy was not only a painful experience, but also a lesson which brought to the surface all the weaknesses of the Greek planning system. Working on a new planning law was in fact a planning exercise in itself. "Institutional planning and design" is a form of planning with wide repercussions for the subsequent formulation of individual policies and plans. This was hopefully convincingly shown in the example of a new spatial planning law (Law 4269/2014), which was supposed to become the overall framework of subsequent planning activity, but was in fact abolished two years later. In the claustrophobic environment of an "invited space", the members of the working group or committee convened to prepare a bill for submission to Parliament should have realized that they were acting as "agency" charged to change the "structure" of the planning system and that they were therefore engaged in a sort of process of "structuration" (Giddens, 1984). The neutral observer of the process, to the extent that he/she could keep a distance, would be quick to discover all the chronic defaults of lack of vertical and horizontal coordination among units of government, ambiguities and discrepancies, inefficiencies of planning tools, sclerotic attitudes, obstinacy, fear of change, deeply rooted suspicions, and ideological biases. Yet, there was also an underlying sense of pragmatism and compromise inclination which ultimately prevailed, albeit under unbearable external pressure. It was an example of planning "rescaling" not in the trivial sense, but rather in the sense of decision-making under the shadow of the outside force of the country's creditors. To the extent that circumstances allowed, the process was a task of "discursive deliberation" in

---

11. Following a 2019 amendment this procedure concerns only the location and boundaries of the area addressed by a special urban plan and not the nature, purpose and regulations of the plan.

which the committee members, at least some of them, could appreciate some of the qualities that a planner must possess, as mediator, negotiator and initiator of innovation. Planning in an age of turbulence and uncertainty was right in front of them to teach them a valuable lesson. Whether the outcome provides evidence of Europeanization is debatable. The conditions of asphyxiating pressure by the Troika were not an example of smooth transition. Yet, it is clear than in all countries affected by the crisis there has been a clear trend towards a rational, top-down system of planning, in spite of the obvious differences of administrative structures.

## Bibliography

[Publications in Greek are marked by GR.]

Alexander, E.R. (2005). Institutional transformation and planning: From institutionalization theory to institutional design. *Planning Theory*, 4(3), 209–223.

Alterman, R. (2017). Planners beacon, compass and scale: Linking Planning Theory, Implementation Analysis and Planning Law In *Encounters in Planning Thought 16 Autobiographical Essays from Key Thinkers in Spatial Planning*. Haselsberger, B.(ed), pp. 260-279.

Amenta, E., & Ramsey, K.M. (2009). Institutional theory. In: Leicht, K.T., & Jenkins, J.C. (2009). *Handbook of politics: State and society in global perspective*. Springer.

Asprogerakas, E., & Melissas, D. (2023). Reflections on the hierarchy of the spatial planning system in Greece (1999–2020). *International Planning Studies*, <https://doi.org/10.1080/13563475.2023.2251692>

Beaton, R. (2020). *Greece: Biography of a modern nation*. Penguin Random House.

Berisha, E. *et al* (2021). Spatial governance and planning systems in the public control of spatial development: a European typology. *European Planning Studies*, 29(1), 181-200.

Berry, J. & McGreal, S. (eds) (1995). *European cities, planning systems and property markets*. E. & F.N Spon.

Berthod, O. (2018). Institutional theory of organizations. In: *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Farazmand A. (ed) (DOI: 10.1007/978-3-319-20928-9\_63). [https://www.researchgate.net/publication/312572322\\_Institutional\\_theory\\_of\\_organizations](https://www.researchgate.net/publication/312572322_Institutional_theory_of_organizations)

Bolan, R.S. (1996). Planning and institutional design. In: Mandelbaum, S.J., Mazza, L., & Burchell, R.W. (eds) (1996). *Explorations in planning theory*. New Brunswick (NJ): Center for Urban Policy Research / Rutgers, pp. 497-513.

Bolan, R.S. (2017). *Urban planning's philosophical entanglements: The rugged, dialectical path from knowledge to action*. Routledge.

- CEMAT (European Conference of Ministers Responsible for Regional Planning). (1983) *Resolution No. 2 on the European regional/spatial planning charter (Torremolinos Charter)*. 19-20.5.1983.
- CEMAT (European Conference of Ministers Responsible for Regional Planning). (2002). *Guiding principles for sustainable spatial development of the European Continent*. Recommendation Rec (2002)1 / 30 January 2002.
- CEMAT (European Conference of Ministers Responsible for Regional Planning). (2017). *Resolution No 2 on the future of CEMAT*. Bucharest, 3.11.2017.
- Clogg, R. (2021). *A concise history of Greece*. Cambridge University Press,
- Couch, C. (2016). *Urban planning: An introduction*. Bloomsbury Academic.
- Defner, A. et al (eds) (2000). *Town planning in Greece from 1949 to 1974*. Thessaly University Press [GR].
- Dertilis, G.(2016). *Seven wars, four civil conflicts, seven bankruptcies:1821-2016*. Polis [GR].
- Diamantopoulos, Th. (2017-2018). *Ten plus one decades of political divisions*. Volumes 1-7. Epikentron [GR].
- Dryzek, J.S. & Dunleavy, P. (2009). *Theories of the democratic state*. Macmillan International / Red Globe Press.
- Dryzek, J.S. (1996). The informal logic of institutional design. In: Goodin, R.E. (ed) (1996). *The theory of institutional design*. Cambridge University Press, pp. 103-125.
- Dühr, S., Colomb. C., & Nadin, V. (2010). *European spatial planning and territorial cooperation*. Routledge.
- Economou, D. (2000). The spatial planning system: Greek reality and international experience. *Epitheorisi Koinonikon Erevnon*, 2000 (101-102), 3-57 [GR].
- ESPON (2018). *COMPASS - Comparative analysis of territorial governance and spatial planning systems in Europe*. Final Report.
- ESTIA (2000). *Spatial planning systems and agencies in Southeast Europe - European space and territorial integration alternatives: Spatial development strategies and policy integration in South-eastern Europe*. INTERREG IIC – CADSES project, Department of Urban and Regional Development and Planning, Aristotle University of Thessaloniki.
- European Commission. (1997). *The European Union compendium of spatial planning systems and policies*. Publications Office of the European Communities.

- European Commission. (1999). *European Spatial Development Perspective: Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union*. Prepared by the Committee on Spatial Development. Publications Office of the European Communities.
- Fernandes, E. (2021). Review of Patrick Mc Auslan (2019). *Bringing the law back in: Essays in land, law and development*. Routledge Revivals.
- Furusten, S. (2023). *Institutional theory and organizational change*. Edward Elgar.
- Gallant, T.W.(2017). *Modern Greece: From independence to the present*. Bloomsbury Academic.
- Getimis, P., & Giannakourou, G. (2014). *The evolution of spatial planning in Greece after the 1990s*. In: Reimer, M., Getimis, P., & Blotevogel, H.H. (eds) (2014), pp.149-168.
- Giannakourou, G. (1994). The new spatial policy framework in the 1990s: Institutional re-arrangements and uncertainties. *Topos* 1994(8), 15-40.
- Giannakourou, G. (2022). *Regional-spatial and urban planning law*. 2<sup>nd</sup> edition. Nomiki Vliothiki [GR].
- Giddens, A.(1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Polity Press
- Goodin, R.E. (1996). Institutions and their design. In: Goodin, R.E. (ed) (1996), pp. 1-53.
- Goodin, R.E. (ed) (1996). *The theory of institutional design*. Cambridge University Press,
- Grammaticaki-Alexiou, A. (1993). Regional and urban planning and zoning. In: Kerameus, K.D., & Kozyris, P.J. (eds) (1993). *Introduction to Greek law*. Revised edition. Kluwer, pp. 135-142.
- Graziano, P. & Vink, M. (2013). Europeanization: Concept, theory and methods. In: *The Member States of the European Union*. Oxford University Press. DOI: 10.1093/hepl/9780198737391.003.0003.
- Haselsberger, B. (ed) (2017). *Encounters in planning thought: 16 autobiographical essays from key thinkers in spatial planning*. Routledge.
- ITA (Local Self-Government Institute) (2006). *Local self-government proposals for urban planning in Greece*. Report of an expert committee. ITA and Central Union of Municipalities and Communities of Greece [GR].
- Janin Rivolin, U. (2010). EU territorial governance: learning from institutional progress. *European Journal of Spatial Development* Vol 8, Nº 1. <http://www.nordregio.se/EJSD/referred38>

- Janin Rivolin, U. (2017). Global crisis and the systems of spatial governance and planning: a European comparison. *European Planning Studies*, Vol.25(6), 994-1012.
- Kalyvas, S. (2015). *Modern Greece*. Oxford University Press.
- Knieling, J., & Othengrafen, F. (eds) (2009). *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning*. Ashgate.
- Kostis, C. (2018). "The spoiled children of history": The formation of the modern Greek state, 18<sup>th</sup>-21<sup>st</sup> centuries. Patakis [GR].
- Lagopoulos, A.Ph. (1984). Greece. In: Williams, R.H. (ed) (1984), pp. 128-143.
- Larsson, G. (2006). *Spatial planning systems in western Europe*. IOS Press.
- Needham, B. (2017). *A renegade economist preaches good land-use planning*. In: Haselberger, B. (ed) (2017), pp. 165-183.
- Newman, P., & Thornley, A. (1996). *Urban planning in Europe*. Routledge.
- OECD (2017). *Land-use planning systems in the OECD: Country fact sheets*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Offe, C.(1996). *Designing institutions in East European transitions*. Goodin, R.E.(ed), pp.199-226.
- Palermo, P.C.& Ponzini, D. (2010). *Spatial planning and urban development: Critical perspectives*. Springer.
- Papageorgiou, M. (2017). Spatial planning in transition in Greece: A critical overview. *European Planning Studies*, 25(10), 1818-1833.
- Pappas, T. (2015). *Populism and crisis in Greece*. Icarus [GR].
- Powell, W.W., & DiMaggio, P.J. (eds) (2007). *The new institutionalism in organizational analysis*. The University of Chicago Press.
- Radaelli, C. (2003). The Europeanization of public policy. In: Featherstone. K. & Radaelli C., *The politics of Europeanization*. Oxford University Press, pp. 27–56.
- Reimer, M., Getimis, P. & Blotevogel, H.H. (eds) (2014). *Spatial planning systems and practices in Europe*. Routledge.
- Schmidt, V. (2006) Institutionalism. In: Hay, C., Lister, M., & Marsh, D. (eds) (2006). *The State: Theories and issues*. Macmillan International / Red Globe Press, pp. 98-117.



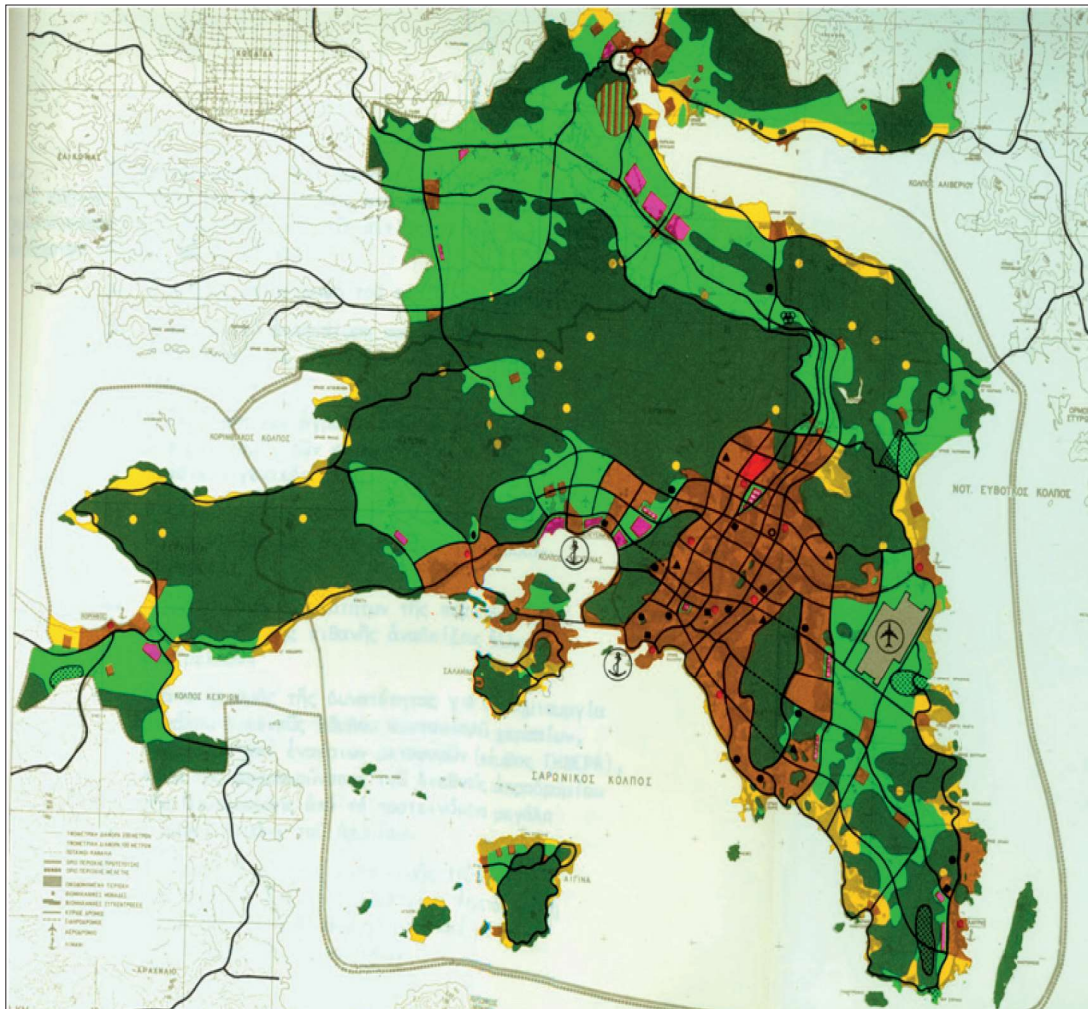
- Shaw, D., & Nadin, V. (2000). *Towards coherence in European spatial planning?* In: Shaw, D., Roberts, P., & Walsh, J. (eds) (2000), pp. 237-255.
- Shaw, D., Roberts, P., & Walsh, J. (eds) (2000). *Regional planning and development in Europe*. Ashgate.
- Sheppard, A., et al (2017). *The essential guide to planning law*. Policy Press.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.
- Stead, D., & Nadin, V. (2009). *Planning cultures between models of society and planning systems*. In: Knieling, J., & Othengrafen, F. (eds) (2009), pp. 283-300.
- Tsoufidis, L. (2015). *Economic history of Greece*. University of Macedonia Press [GR].
- Tulumello, S., Cotella, G., & Othengrafen, F. (2020). Spatial planning and territorial governance in Southern Europe between economic crisis and austerity policies. *International Planning Studies*, 25(1), 72-87.
- Wassenhoven, L. (1984) Greece. In: Wynn, M. (ed) 1984. *Planning and urban growth in Southern Europe*. Mansell, pp. 5-36.
- Wassenhoven, L. (2000). *The EU compendium of spatial planning systems and policies: Greece*. Office for Official Publications of the European Communities.
- Wassenhoven, L. (2018). The parallel universes of rhetoric and practice: Lessons learnt from spatial and urban planning reforms in Greece. In: Farinós Dasí, J., & Peiró, E. (eds) (2018). *Territorio y estados / Territory and states*. Tirant Humanidades, pp. 347-372.
- Wassenhoven, L. (2022a). *Compromise planning: A theoretical approach from a distant corner of Europe*. Springer.
- Wassenhoven, L. (2022b). *Putting our country in order: A history of spatial regional planning in Greece after World War II*. Kritiki [GR].
- Wassenhoven, L. (2024a). *The theories of spatial planning*. Athens: Propobos [GR] (under publication).
- Wassenhoven, L. (2024b). *Spatial planning as institutional design: European countries amid economic crisis and austerity*. (UK): Edward Elgar (under publication).
- Wassenhoven, L., Karka, L., & Sapountzaki, K. (2000). Greece: Country report. In: *Sustainability through Spatial Planning: An examination of the capacity of spatial planning systems in Europe to develop and implement policy for sustainability (SPECTRA Project)*. Programme of DG XII, European Commission, 1998 – 2000.

Waterhout, B. (2008). *The institutionalisation of European spatial planning*. IOS Press / TUDelft.

Waterhout, B., Mourato, J.M., & Böhme, K. (2009). The impact of Europeanisation on planning cultures. In: Knieling, J., & Othengrafen, F. (eds) (2009), pp. 239-253.

Williams, R.H. (ed) (1984). *Planning in Europe: Urban and regional planning in the EEC*. Allen & Unwin.

A comprehensive map of land-use destinations in Attica with the new international airport. Residential settlements are illustrated in brown, yellow means "holiday homes", violet depicts the industrial areas, red includes the national directional centres. Natural reserves and cropland were illustrated respectively in dark green and light green



Sadat Nickayin S., Tomao A., Quaranta G., Salvati L., Gimenez Morera A., (2020). Going toward Resilience? Town Planning, Peri-Urban Landscapes, and the Expansion of Athens, Greece, Rev. *Sustainability, MDPI*, vol. 12(24), pp 1-18,

## **SUSTAINABILITY AND SPATIAL/REGIONAL PLANNING: FROM PAST TO FUTURE BY REINFORCING SUSTAINABILITY'S SOCIAL DIMENSION AND PLANNING**

**Maria Prezioso**

University of Rome Tor Vergata

[maria.prezioso@uniroma2.it](mailto:maria.prezioso@uniroma2.it)

---

**Abstract:** In order to define planning in Europe as coherent with the evolution of EU cohesion and policy in the perspective of 2030 and 2050, territorial approach to plan, rather than what is traditionally called “spatial”, should have a specific role to play in achieving the objectives of the New Green Deal Strategy for smarter, more sustainable, and inclusive development close to citizens, that is territorial cohesion.

Starting with this consideration, the paper discusses spatial planning from a geographical perspective, with a focus on greater territorialisation. This aspect has traditionally been considered less important than others in order to highlight the social values offered by the plan, which are now recognised as a powerful asset for sustainable and integrated development.

Furthermore, the article allows for the revival of the discussion on planning harmonisation, which was initiated by CEMAT in 1983 during the Torremolinos European Conference and by the ESDP in 1999. It also renews the proposal of a shared approach to social sustainability via territorialised spatial planning, taking into account the lessons learned from the Territorial and Urban Agendas, the innovations introduced by the SDGs, and the experiences gained from the Recovery and Resilience Facility. To this end, social benefits should be considered as internal factors in the new economic and financial instruments that accompany planning, along with territorial and environmental impact assessment tools. In this context, the significance of geographical diversity in territorial patterns adopted in regions and countries is emphasised.

Conclusions indicate that this approach represents a successful outcome of the gradual process of Europeanisation’s culture. This has been facilitated by a harmonised and cohesive discourse on territorial planning in recent decades, which has resulted in the emergence of a new functional approach based on geographical knowledge.

**Key words:** Social sustainability; Territorial and Spatial Planning; Europeanisation; Economic Geography

## Introduction

The dialogue on the harmonisation of spatial planning, initiated by the European Charter adopted in Torremolinos in 1983 (CEMAT, 1983) and continued by the European Spatial Development Perspective (ESDP) in 1999, has been interrupted by changes in global policies due to the financial crisis, the pandemic and political uncertainty.

If the scope of that dialogue was to establish a common approach to the vision of economic and social sustainability in a more cohesive Europe (Bradley and Zaucha, 2017), in the current phase of the transition economy, the social goal seems to be achievable only through the just transition policy<sup>1</sup>, a fully green economy and participatory. Consequently, the concept of sustainable planning at regional and local level is rapidly evolving, focusing on climate change adaptation and mitigation, waste circularity and renewable energy to achieve a better quality of life<sup>2</sup>.

However, the complex content required to organise, design and manage an integrated and comprehensive sustainable planning process that includes environmental, social, cultural and economic aspects is often overlooked. The policies and objectives of the plan are not always in line with the objective of territorial equity, even though the EU's Europe 2020 and Next Generation strategies have ushered in the new era of the Green Deal (2020, 2020b) and revisited the Urban and Territorial Agendas (2016-2020) with regard to this issue.

Instead, policies and targets evolve in a way that perpetuates a global, top-down and predictive approach at the national level. There is growing evidence that territorial capital, which is an asset for achieving sustainable development, does not have the power to guide planning decisions based on bottom-up demand (Camagni, 2004; Prezioso, 2020a). This means that territorial specificities are not always integrated in all dimensions of planning, as they should be after 40 years (1983-2023). Multidisciplinary readings suggest that, in the transition from spatial to territorial planning, political considerations need to be re-addressed. To achieve this, planning has adopted streamlined, flexible and simplified decision-making processes that take into account different geographical scales and variables (Prezioso, 2013).

The Conference of Ministers responsible for Spatial Planning of the Council of Europe (CEMAT, 2017, Resolution 1, p. 2) endorsed *sustainable spatial development and the exploitation of local potentials by identifying and structuring different categories of territories, such as Functional Urban Areas (FUAs), taking into account socio-economic development trends*. FUAs<sup>3</sup>. They are recommended as a basic tool to facilitate spatial planning actions under the umbrella of multi-level cooperation. The concept of sustainability is implicitly invoked, including external changes, site-specific conditions, equitable governance and public participation. This reinforces the concept of intergenerational equity, which is essential for social well-being.

---

1. Focused on decarbonisation, energy efficiency and security to be achieved also through urban regeneration plans.

2. Quality of life paradigm is looking for a better integration between environment, planning, management and people's life; it requires closer cooperation between multiple disciplines (geography, sociology, economy, planning ....) (VASAB, 2023).

3. That are aggregated areas around urban centres with specific geographical and socio-economic characteristics.

The debate between territorial and spatial planning continues and is currently a pressing issue (Briesen, Strubelt, 2021). The aim of this paper is to address the uncertainty surrounding the adoption of social content in sustainable planning policies (Frideres, 2019). It begins by acknowledging the positive reception of the issue in Europe and asks how, after a long period of experimentation, sustainable local/regional planning can be made more inclusive and participatory by adding coherent and functional territorial contents (living spaces in cross-border areas, thematic areas such as ecology, migration, accessibility, settlement, inner peripheries, and so on).

## 1. Recognised contributions to the discussion

EU programmes have facilitated discussions between Member States on the next generation of EU objectives, with the aim of preventing a disconnect between the Northern and South-Eastern regions of the EU and the disintegration of territorial cohesion in the face of global conflicts. This was achieved by strengthening the development of urban integration through Local Action Plans (LAPs). The ESPON programme (2002-2023) and a number of scenarios provide evidence to support this approach, which aims to enhance the capacity to invest in sustainable transport, culture, local welfare, sport, leisure, environmental protection, technology clusters, digital mobility and services of general interest. The implementation of social policies is included in plans to challenge traditional models and revise national/regional guidelines based on territorial capital<sup>4</sup>. The use of GIS and satellite information has made it increasingly difficult to falsify or challenge the veracity of spatial planning data, highlighting the importance of including territory in planning design (Schön, 2009; Prezioso, 2020a).

The insertion of soft comprehensive (general but interdisciplinary) tools (ESPON, 2012), strategic integrated plans, community-led local development (CLLD), integrated territorial investments (ITI), soft governance, and green infrastructures, can transform planning into an instrument of territoriality and equity<sup>5</sup> in important areas such as new cross-border urban regions, metropolitan areas, and inner suburbs and peripheries.

It is, however, important to note that top-down influence continues and is greater than bottom-up one. While European legislation has a more uniform impact due to conditionality regulation, and countervailing policies are more diverse in terms of the level of financial support, the discourse on spatial planning is not still widely shared. The Eastern Member States and the Mediterranean countries appear to be open to the idea, but it is unlikely that there will be a uniform response to external stimuli in the short term. This is due to the influence of specific national traditions, cultures, and institutions, which are variables and determine the actual impact of Europeanisation on territorial governance.

---

4. A first significant definition of 'territorial capital' appears in the *Territorial Outlook* drawn up in 2001 by the OECD. In the document, economic growth processes are considered dependent not only on traditional national scale factors (size of markets, political stability, quality of the workforce, etc.) but also on local/regional scale factors that, spatially differentiated, constitute territorial capital: geographic/physical qualities, quality of life and production systems, social capital and institutions, propensity to innovation, and factors reducing transaction costs.

5. Equity refers to the equitable access to resources and services.

The Territorial Plan is noteworthy for its dual impact at the political and operational levels. The plan represents a genuine reversal of the prevailing trend, advocating a shift towards concentration in the resolution of problems, in contrast to the tendency towards their diffused homologation. The plan reaffirms the distinction between milieu and environment as separate fields, yet as the main references for development processes. The value of the territorial resource is not solely that of exchange or aesthetic-visual perception (panorama, cultural view and landscape, monetary value). It also encompasses social well-being. Urban planning, as a tool for the rational development of the city, acknowledges the environment in a substantial form and not merely as an emergency. The gradual incorporation of the environment as an autonomous element of planning has necessitated the use of binding planning in recent years, with the objective of revising appropriate standards while maintaining the status quo in certain parts of the territory. The concept of social impact assessment is becoming an increasingly important reference point and coordination mechanism (Jany-Catrice, 2020, p. 4; European Commission, 2021), underscoring the significance of the social impact of public services included in spatial planning<sup>6</sup>.

The plan, which is intended to be of benefit to the public, encompasses the territorial location of productive assets and all aspects of EU funding. These include, for example, bio-agriculture and tourism, the reducing land use and protecting the soil from risks, the extent of the geological contribution to instability, seismicity and water scarcity. The resulting territorial impact (i.e. the impact on the landscape) is indicative of a tendency to concentrate settlements in favourable zones and to abandon inner peripheries. The Landscape and Cultural Heritage Plans illustrate a novel consistency between the analytical and design phases of societal well-being. Furthermore, there is a discernible interest in the regulation of participatory processes. The objectives of these plans are to reconcile the implementation of macroregional sustainable plans (VASAB, from 2004 to the present) within the European legal, regulatory, and administrative frameworks pertaining to the active protection of society.

The Green Deal 2020 has demonstrated that the relationship between planning and GDP, as a measure of development, can be re-evaluated in terms of both sustainability and cohesion, in addition to the traditional quantitative measures. To achieve this, the CEMAT (2017) proposed a flexible approach that involves interpreting European policy themes using common and comparable methodologies, indicators, and tools, as well as place evidence and ex-ante evaluation (TIA, SEA, EIA). The lexicon developed since 1998 has become a shared heritage of EU directives that have a significant impact on Europeanised planning processes.

The utilisation of a place-based approach (ESPON from 2002 to the present) has facilitated the reinvigoration of interconnections between disparate forms of planning, integrating them through place evidence and long-term strategy. This approach – that is substantially geographic - draws attention to the persistent underutilisation of potential territorial capital in comparison to the objective of reducing economic and social exclusion. In contrast to the sectoral or 'neutral' vision, this approach prioritises a more holistic perspective, thereby opposing the sectoral vision. Furthermore, the European Commission Communication on Sustainable Social Development, published in 2016, has also contributed to this shift.

---

6. Which is itself a public service.

## 2. Which critical points to tackle

The 8th and 9th Cohesion Reports (2022, 2024) on economic, social, and territorial cohesion have reaffirmed the importance of planning, emphasising elements such as equity, efficiency, participation, quality, social well-being, democracy, and gender. These reports increasingly highlight the subsidiary cooperative role of planning in ensuring the political and administrative viability of sustainable development<sup>7</sup>. It operates within national and regional coordination programmes and large (infrastructural) projects, providing technical and political solutions for phenomena of exclusion in peripheralised contexts. These solutions include youth and gender employment, social housing neighbourhoods and villages, eco-services, and accessibility.

McCann and Soete (2020) note that the European Commission has prioritised sustainability and societal values in its long-term policy agenda; on its hand, the UN Sustainable Development Goals (SDGs), particularly number 11, focuses on 'Sustainable cities and communities', with the objective of achieving climate neutrality by 2050. Furthermore, the Commission is reconsidering economic and financial instruments, including cost-benefit analysis, the 'do no significant harm' principle, and social financial taxonomy, in light of the more inclusive growth pillar. This is coupled with impact assessment (territorial, strategic, environmental), in order to optimise the accompanying spending and implementation of programmes, plans and projects at national, regional and local levels.

It is, however, important to note that the concept of "zoning", as a rigid product of the modernist process, influences the European solutions of comprehensive master plans to social and environmental demands, including general issues such as reconstruction, urban regeneration, infrastructure implementation, housing, services, and land use. These issues are also addressed by the Recovery and Resilience Facility (RRF), which is part of the EU's Next Generation strategy for a more resilient, greener, and digital Europe.

The social aspect of planning is frequently overlooked or regarded as a niche within the discourse on cohesion policy, despite the urgent calls for a more inclusive and citizen-focused Europe. The RRF plan articulated this in terms of inflexible technical guidelines and did not include proposals pertaining to social changes such as migration, gender, and ageing, or novel forms of welfare that guarantee the integration of the growing multiculturalism. To prevent inconsistencies between public and private/individual interests, societal policies are developed in collaboration with citizens and stakeholders beyond the public sector, where a shared multi-level governance is operational (e.g. in the UK)<sup>8</sup>.

This outcome is regarded as one of the most successful results of the lengthy process of Europeanisation (Faludi, 2010, 2019; D'Orazio, Cochechi, 2017). The process integrated

7. Despite Brundtland's (1987) definition, the term sustainability has a self-renewing etymology in planning, which is a multiscale and multilevel issue. It is adaptive at its core and evolves alongside multiple systems (scales and levels), both natural and anthropic.

8. URBACT III and Interact programs' projects have shown the importance of 'territoriality' and, e.g., that Non-Governmental Organisations (NGOs) play a crucial role in the social success of the projects and in disseminating new participatory work methods.

at least five distinct styles of spatial planning, combining cross-border, national, regional, metropolitan, and local experiences. Planning was demonstrated to be a flexible, comprehensive (interdisciplinary), and territorial equity instrument of sustainability, utilising a range of financial products, including loans, guarantees, bonds, venture capital, and evaluating environmental, social, and governance factors.

Germany, France, the Netherlands, Italy, Greece, Poland, Portugal, Spain, Sweden, Denmark, and the UK collaborated across borders, integrating national, regional, metropolitan, and local experiences. These experiences were subsequently employed to create the five spatial planning styles, which were subsequently merged (ESPON, 2012, 2018):

- Sustainable and inclusive contents of the urban agenda (France, Holland)
- Land use and policy dependency (Italy, Poland The following spatial planning styles were identified:
- Strengthening local identities (UK) and preserving traditions (Sweden)
- Regional economic development and multi-level governance (Germany)
- Comprehensive (general or master) plan (regulatory, iterative, hierarchical) (Spain, Italy, Greece)

In 1999, the European Spatial Development Perspective (ESDP) had already introduced the objective of overcoming the marginalised view of social benefits in sustainable planning. The ESDP compared various theoretical and political positions<sup>9</sup>. It also acknowledged the risk of environmental degradation as a limit to economic growth. However, it is important to note that its acceptance may have been too uncritical. The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies (European Commission, 1997) presented the first static overview of 15 countries that claimed national responsibility for spatial planning. The document only superficially considered the limited role of the EU, as well as the ESDP patterns and scenarios for 2030 and 2050 that are followed up until the last Territorial Agenda (2020) (ESPON, 2006, 2006a, 2019).

It is wrong to conclude that the EU is not involved in spatial planning merely because it delegates responsibility to Member States and their regions for establishing and regulating their own territories. Prior to the pandemic, CEMAT's activities had consistently sought to engage the EU through the Council of Europe, with the objective of incorporating it into this domain. From the early 2000s onwards, the focus shifted to the policy orientation of urban and spatial planning, which was conceptualised as a set of territorial practices contingent upon a state's institutional responsibility and technical capacity. These practices have increasingly been influenced by European policies, with the EU's presence becoming increasingly pervasive. Urban planning is a final product of creative processes and is recognised in the human sciences as a subject of coherent development of European society (Fageberg et al., 2016). In other words, through a process of trial and error, it can generate qualitative innovations that represent a new type or level of territorial reality in Europe and vice versa (Prezioso, D'Orazio, 2013; Cotella, Rivolin, 2018; Prezioso, 2013, 2020a).

---

9. Such as determinism, possibilism, voluntarism, and ecologism.



Since the initial Report in 1996, the Cohesion Policy (and related funds) has been closely aligned with spatial planning and, probably, starts in 1988 with the European Regional Policy and the reform of Structural Funds boosting the relationship between Territorial Cohesion and Spatial Planning (Farinos-Dasi, 2023). This is evidenced by various studies conducted by the ESPON programme (2006; Interstrat, 2012; Cadec, 2013; Compass, 2018), which demonstrate the interrelationship between territorial and social development and integrate this field into spatial analysis. A number of countries, including Austria, Sweden, Hungary, Italy, Spain, and Portugal, have demonstrated the reciprocal impact of territorial development on both the physical spaces and the people inhabiting them. This is evidenced in the “ESPON country fiches” and applied research until 2023. From 2007 to 2018, a comparative analysis was conducted on European territorial governance and spatial planning systems (ESPON, 2007, 2012, 2013, 2018)<sup>10</sup>. The analysis identified a closer relationship between territorial cohesion (social, economic, environmental) and sustainability, and recommended ways to improve this relationship. The focus was not solely on climate change adaptation and mitigation through planning.

### 3. 2014-2024: a decade of societal changes and challenges in sustainable planning

A multitude of European experiences could be cited as innovative social and sustainable ‘good practices’, including cross-border cooperation. Cultural values, identitarian landscapes and attitudes guide behaviours and promote inclusion, cooperation and individual empowerment (UNESCO, 2014, p. 12) during the drafting of joint plans. Figure 1 illustrates the correlation between dimensions and domains of societal well-being in the UNESCO CDIS matrix.

The social and territorial dimensions are significant in the fields of economics, education<sup>11</sup>, governance, social participation, gender equality, heritage, and communication. These fields demonstrate the process of appealing to individuals or groups in territorial contexts from an economic and cultural perspective, with a focus on achieving decent standards of living<sup>12</sup>. The standards encompass a range of policy options, including active labour, access to services, educational provision, housing, active citizenship, and participation in political life. In accordance with the principle of equity, planning should ensure that all areas are afforded equal access to development opportunities.

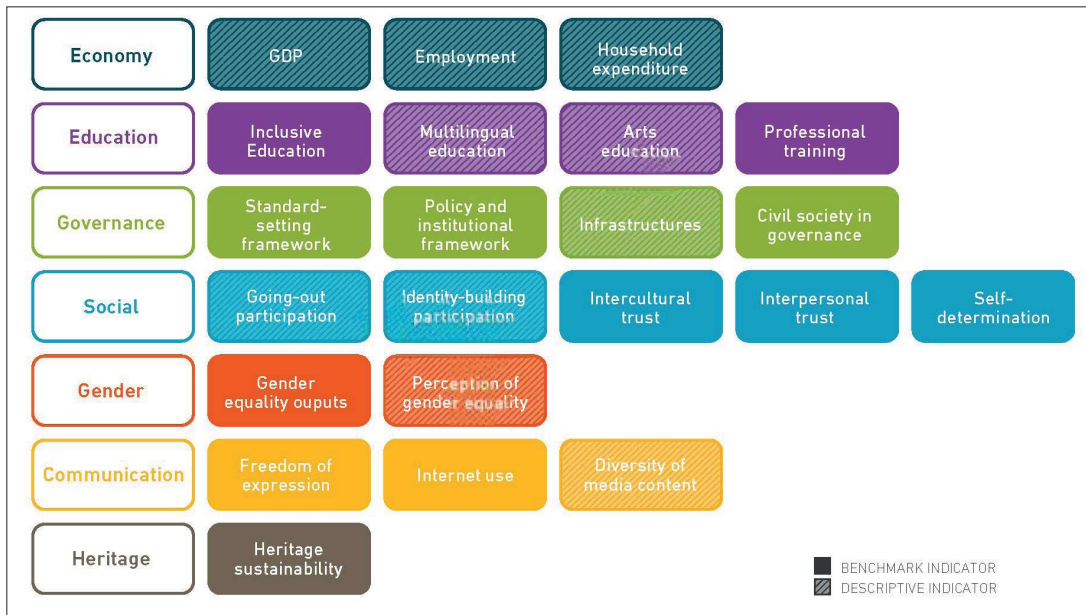
In the past century, the social environment (milieu) was accorded greater priority than economic considerations in the orientation of planning. This position has now been superseded by the importance of geographical (Gløersen, 2010) and political diversity of contexts. In countries such as France, Spain, Italy, Finland, the Netherlands, Poland, and Germany, the five plan styles described above have become recurrent models applied to spatial reality without a comprehensive evaluation of their influence with respect to the

10. The objective was to describe and explain the challenges for policy change, with reference to the cross-cultural contribution of 32 plus 7 countries.

11. The journal *European Planning Studies*, e.g., published several articles on priorities young planning scholars have to take in mind when they design a plan.

12. The social dimension of the plan implies to entry in the wide field of the ‘human capability’ and holistic vision of the development, as Sen (1993) and Nussbaum (2011) clarified.

**Figure 1.** The CDIS Matrix.



Source: (UNESCO, 2014, p. 13)

political objectives the plan claims to want to achieve. Evaluation tools are not consistently employed during the drafting process.

Analysing impact studies on the socio-economic development of a territory (Prezioso, 2018, 2020), it is important to consider the effects on the quality of life through the planning of climate change adaptation and mitigation actions. This analysis also included an assessment of the implementation of green infrastructure and the circular economy, the reduction of the carbon footprint, the provision of digital services and the promotion of green mobility (Benoît-Norris, Vickery-Niederman, 2011).

In the context of recurring crises, this approach is insufficient. The concept of sustainability is identified as a crucial value in order to maintain biodiversity, which is now recognised as a component of the environmental-social community by the European Commission and through the DNSH. Furthermore, alternative design solutions are proposed as a means of challenging the functional approach that currently dominates the plan. One potential avenue for progress is to reframe the relationship between society and nature as a two-way street, rather than viewing them as external variables in a cost-benefit equation. This approach, exemplified by the European Commission (2014, 2020a), could help to overcome the limitations of a linear neo-Keynesian economy (Prezioso, 2016).

In the 21st century, evolutionary vision has been proposed as a revision of planning in the EU, with contributions from Territorial Thinkers such as Wagner et al. (2001), Faludi (2002, 2009, 2010), Faludi and Waterhout (2002), Hague and Jenkins (2004), Davoudi (2006), Davoudi and Strange (2009), Schön (2009), Farinos-Dasi and Peiró (eds, 2018), Farinos-Dasi (2023), Melhbye et al. (2019), and Briesen and Strubelt (2021). In their 2020 publication, Territorial Thinkers established spatial planning as a territorial public service and criticised the absence of human geography in problem-solving. In order to address this,

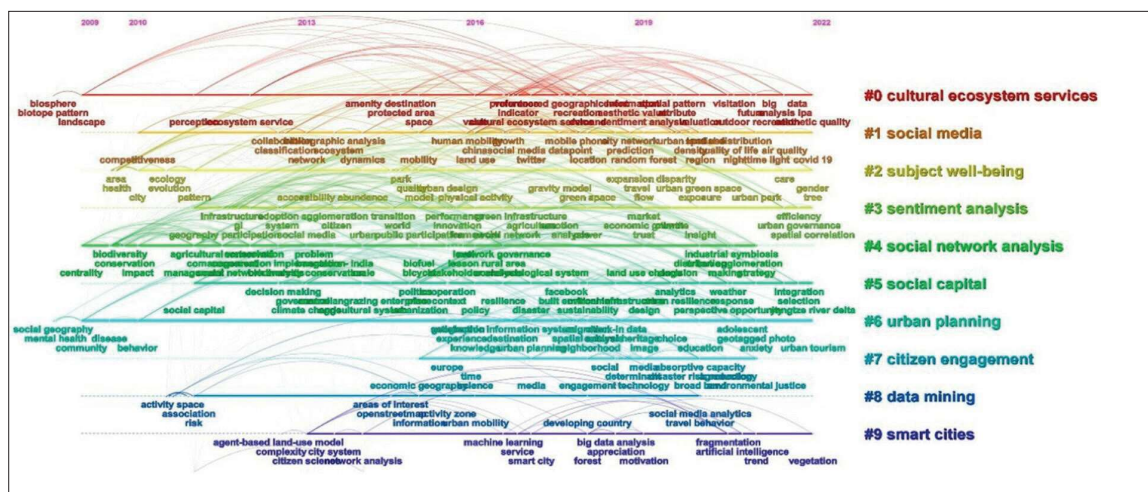
they proposed the adoption of flexible interpretation models and soft governance for urban design, with the aim of promoting societal sustainability (Prezioso, 2013, 2020a).

In 2020, a new interdisciplinary debate was initiated under the Recovery and Resilience Facility regarding development policies for the post-pandemic phase. This resulted in a fundamental shift in the study of the relationship between the environment and established communities. While studies and regional plans have historically been conducted from a socio-economic and territorial development perspective, the incorporation of environmental assessment has significantly enhanced the scope of programmatic choices. It is a fundamental requirement for the definition of the territorial context. Thematic geographical descriptions of cohesion are also deployed (European Commission, DGRegio, 2022).

From 2014 to 2020, the European narrative placed significant emphasis on the role of cities and their development plans as drivers of sustainable competitiveness. This commenced with the Amsterdam Pact or Urban Agenda (Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning, 2016; European Committee of Regions, 2022; UN-Habitat, 2023), which concentrated on four principal objectives: addressing air quality, housing, urban poverty, and inclusion through planning and novel forms of multi-level and multi-stakeholder collaboration.

In a previous study, Kokh and Mont (2016) examined the question of welfare in the context of sustainability as a political economy, linking it to the eco-social novelties introduced by the Just Transition Economy. In the period between 2017 and 2023, new terms have emerged in the language of applied research on planning, including social vulnerability (Papadakis and Kyvelou, 2017), a more social Europe (ESPON, 2019), and social impact assessment. These developments represent the emergence of a novel social and sustainable paradigm in urban development. The generation of social sentiment analysis and mapping is achieved through the utilisation of social media and AI. This technique is also applied to spatial planning (see Figure 2).

**Figure 2.** Keyword timeline analysis in Citespace



Source: Yang and Liu, 2022

In 2021, the European Commission's *Fit for 55* package includes BEI activity and social taxonomy in the financial sector. This contributes to the image of an inclusive Europe that promotes social and green bonds as tools for a new economy. Nevertheless, the pandemic and war have impeded the full achievement of this objective. The discourse in the countries is becoming increasingly practical, prompting the question of whether the traditional urban planning of European cities is obsolete and whether more up-to-date and flexible tools such as Community Led Local Development Plans and Local Action Plans inspired by Territorial and Urban Agendas should be employed. It is pertinent to consider whether the future of urban planning lies in the metropolis as a polycentric system of large and medium-sized cities or in a 'robust' model of intermediate cities (with populations ranging from 250,000 to 5 million) that are closer to citizens. In 2017, the European Committee of Regions (2022) and the European Commission (2023) both posed the question of what contributes to urban liveability. The former identified potential factors including smart/digital solutions (Lithuania), sustainable polycentric planning (UK), and the green economy (Spain, Romania).

In 2019, the concept of a just transition emphasises the social aspects of digitalisation and the circular, collaborative economy. These concepts appear to combine innovation, sustainability, and equity, while also promoting a return to spatial planning as reconsidered in the revised Territorial Agenda (Informal Meeting of Ministers responsible for Territorial Cohesion and/or Territorial Development, 2020). Theories of 'new regionalism' (revisiting Scott and Storper, 2003) and external economies have been re-proposed since they defined spatial planning as the foundation for 'territorial competition', which favours cross-border cooperative territorial and socio-economic planning managed by European Groupings of Territorial Cooperation (EGTC).

In the 2021-22 period, the concepts of sustainability and climate change adaptation were firmly established as planning contents and the plan as their instruments for promoting social well-being. A revision of the metropolitan plans of the Baltic macro-region and the three Republics reveals the introduction of additional variables in the governance of cities and capital city regions, management processes and tools in the composition of sustainable, smart and inclusive plans.

#### **4. Reflection between old and new feeling. Moving from theory to practice combining evaluation approaches**

The policy proposals for the 2021-27 programming period have the objective of promoting inclusion in sustainable planning. This encompasses the development of circular and smart/digital cities, with the intention of encouraging participatory innovation and the implementation of sustainable mitigation, efficiency, and equitable resource use. The Directorate-General for Agriculture and Rural Development (DG Grow) and the Directorate-General for Regional Policy (DG Regio), in collaboration with the European Committee of the Regions (CoR) and the ECON Committee of the European Parliament (Committee on Economic and Monetary Affairs) advocate for the implementation of Community-Led Local Development (CLLD) initiatives, which utilise EU funds through a bottom-up approach. The CoR's NAT Commission (Commission for Natural Resources) facilitates the integration of

rural and urban areas with the objective of strengthening territorial cohesion policy. This is achieved through the adoption of an appropriate governance model, which involves the Covenant of Mayors Community, as well as the Commission for the Environment, Climate Change and Energy (ENVE) within the CoR.

The methodological breakthrough in spatial planning occurred during the period of the global pandemic from 2020 to 2021. During this period, the European Commission enacted specific directives and regulations pertaining to economic, financial, and spatial analytical models with the objective of stimulating economic growth. These were designated as essential components of the Recovery and Resilience large infrastructural programs. In order to support the decision-making and evaluation process underlying climate change, youth and gender employment, equity in service accessibility, and societal wellbeing, Italy reorganised in a single process cost-benefit analysis (CBA), territorial impact assessment (TIA), of cohesion, and the do no significant harms principle (DNSH). These tools should be considered in the assessment of the sustainability of plan choices, as well as the use of funds for sustainable cities (at least 6% of the ERDF resources is dedicated to reducing economic, environmental and social problems in urban areas), and financial taxonomy (European Commission, 2020a).

It is unclear whether there is full awareness in Europe of the impact of spatial planning on future generations and how it is evolving in a sustainable territorial instrument. RRF investments must address the urgency of climate change by producing low-impact solutions that will facilitate the achievement of an EU carbon-neutral economy. The objective of the cohesion policy for a greener and low-carbon Europe (European Commission, DGRegio, 2024) is to provide support for policies that facilitate a clean and fair energy transition, green and blue investments, the circular economy, climate change mitigation and adaptation, prevention and management of soil risks, and sustainable urban mobility. The Territorial Agenda 2030 for a Green Europe is being implemented in an equitable manner. Spatial planning is regarded as a pivotal factor in fostering socio-economic prosperity and integration, thus representing an indispensable component of 'territorial capital' for sustainable development. In pursuit of this objective, functional area patterns could be pursued in accordance with the recommendations set forth by CEMAT.

The mention of new planning and master plans in Amsterdam, The Hague, Copenhagen, Hamburg, Brussels, Lille, Lyon, Barcelona, Lisbon, London, Manchester, Birmingham, Łódź, Bucharest, Milan, and other cities evidences the positive experiences associated with such initiatives. Conversely, the exclusion of other areas is contingent upon the capacity-building efforts at the local level and the establishment of appropriate legislation and governance at the regional level. The strength of the cities lies in their participatory nature of the local plan (European Commission, 2019; ESPON, 2020). The budget is predicated on temporal, regulatory, and financial consistency in order to implement and manage joint projects.

In the context of the present Stability Pact, the taxation base parameters are exceeded when considering BES (Fair and Sustainable Wellbeing) indicators (Costanza et al., 2016). The scope for welfare increases with the provision of common goods and services,

including cultural, ecological, and green initiatives, as well as stability and soil quality. In addition, the type of housing, including co-living arrangements for young and old people, affordable housing, productive settlements, security, natural and historical values, economic dynamism, public health, the level of tertiary education, the labour market, and accessibility, are all important factors to consider. The new Common Provisions Regulation Article 23 (2021) requires a community-led approach.

The evaluation of spatial plans has been a long-standing practice, with the objective of determining the alignment of regional and local strategic policies with EU sustainable and cohesive alternatives. One such example is the ESPON (2018) initiative, which aimed to enhance EU regulations in countries and regions:

- Halting the loss of biodiversity
- Managing the sustainability of resources and public works
- Creating more cohesive and resilient local communities, protecting the landscape and cultural heritage
- Introducing advanced and low impact technologies and techniques
- Use renewable (bio-based) construction materials
- Use modular and flexible designs
- Provide low impact materials

The approval and implementation of large public infrastructural projects align with the pillars and flags of the EU 2027 Strategy, the Territorial Agenda 2030, and its ongoing revision. Prior to 2020, regional operational plans (ROP) included more effective policies to redirect investments towards social policy needs than national operational programmes (NOP). One of the principal areas where challenges to reform the European Cohesion Policy arose was that of welfare (Prezioso, 2018, 2020). Nevertheless, there is currently no consensus on the most appropriate methodology. The societal dimension has emerged as a significant concern for both European and national public policy. Regional authorities have assumed the responsibility of reconciling local policy needs with the objectives of EU/national policies and economic interdependencies between territories.

A reconsideration of this approach in the context of methods related to territorial analysis and new project evaluation tools, such as social convenience analysis within cost-benefit analysis, presents an important and innovative challenge in overcoming obstacles to ensuring efficient and sustainable design and spending in the context of Cohesion Policy.

The utilisation of innovative policy design is proving to be a valuable tool in the process of developing the RRF projects. To illustrate, in Italy, the approach facilitates the following: (1) The identification and response to real needs, (2) respect and appreciation for geographical diversity, (3) the selection of suitable mitigation measures for local investments, (4) the implementation of both territorial databases and monitoring systems, and (5) the use of appropriate indicators for the assessment of global major projects at the local level. Furthermore, it introduces the concept of territorial social sustainability, which is informally but *de facto* integrated into decision-making processes (European Commission, DGRegio, 2014; European Commission, 2020a, 2020b, 2021).

To demonstrate the potential of this approach, Italy has introduced guidelines for evaluating territorial cohesion, youth employment, and gender in the implementation of financing large infrastructural projects through the RRF. These guidelines elucidate the circumstances under which these aspects can be addressed in national strategic policy choices, integrating the mandatory documents that accompany the top-down approval and bottom-up realisation of public works projects. The Italian Ministry of Infrastructures (2021) reviews and adapts consistency with EU Cohesion Policy and TA2030 pillars and flags to account for geographical diversity.

This assessment estimates new territorial social cohesion, which depends on thematic objectives such as the circular economy, climate change, carbon footprint, cultural heritage, risks, protected areas, and social inclusion (Table 1).

The evaluation of potential territorial assets in various sub-regions and the monitoring of project suitability (such as high-speed railways, aqueducts, ports, and dams) and strategy orientation are now more closely aligned with the EU's Next Generation Strategy. This enables the creation of a specific Territorial Agenda 2030 for Italy, which aims to achieve a just transition towards decarbonisation, energy efficiency, and security. The agenda aims to establish a nexus between innovative research and policy, employing appropriate tools.

The specific objective is to quantify the impact of planning on society, considering a range of factors, including well-being, social inclusion, education, employment, income, and

**Table 1.** The complementarity between the thematic objectives of the Cohesion Policy, the Europe 2020 Strategy and the policy choice.

Priority of cohesion policy	Thematic objectives of cohesion policy	Europe 2020 Strategy	Europe 2020 flags	STeMA Policy choice
Increase labour market participation, promote social inclusion and improve the quality of human capital	Promoting sustainable and quality employment and supporting labour mobility	Inclusive Growth	Employment	Homogenisation of enterprise costs Support enterprise creation Support employees' mobility Support equal opportunities
	Promoting social inclusion, combating poverty and any discrimination			Re-involvement of aging people Support leisure Social inclusion Child protection Poverty reduction
	Investing in education, training and lifelong learning		Poverty and exclusion/ Age and Public Health	Policies dissemination for transparency and efficiency of bureaucracy Cultural integration Social Programme Financing Safety Support Welfare
	Improving the efficiency of public administration			

Source: Prezioso, 2020, p. 33

other aspects. This is achieved through an integrated and targeted assessment of the territorial capital of European regions, which will identify the real and potential contribution of planning to the different dimensions of sustainable development. In Italy, for instance, these contributions pertain to the causal connections between planning areas and their use across the four main dimensions, as follows:

- Economic contributions related to use and non-use values, both direct and indirect; monetary (economic and financial) and non-monetary benefits.
- The social contribution described as an increase in social capital, inherent in social relationships (e.g. the nature and number of inter-institutional cooperation relationships and participation in a multi-level governance process). It can be conceptualised as a resource in which investment generates or implement a stream of benefits.
- The contribution to the cultural dimension concerning the areas related to the impact of the entrepreneurship, CH and institutions, mainly in education, skills and identity spin-offs or SME networks. Identity-based actions can contribute to education and training in a variety of ways, and more effectively involve the beneficiaries.
- The relationship with the environment respect to two main areas: i) the enhancement of complex urban/urban-rural centres and landscapes with increasing anthropic pressures (pollution, congestion) to maintain the typical landscape; ii) the contribution of the built environment to climate change mitigation with reference to the construction sector.

The fourth dimension assesses the impact of EU-funded investment on social well-being in cities and regions, with a particular focus on the promotion of regional development and the reduction of economic and social disparities. Over 90 regions within the EU have invested in initiatives designed to enhance the well-being of their inhabitants, with the objective of attracting funding from a range of sources, including the public, private, and social sectors. Several examples of investments for regional and local economic development, urban and rural regeneration, economic growth, social inclusion, and social innovation can be found throughout Europe. These examples serve to reinforce the connection between social inclusion and employment (European Committee of Regions, 2022).

## **5. Discussion and Remarks**

Since the turn of the century, European spatial planning researchers have used place evidence to inspire decision makers' opinions and decisions. They collect and develop data, indicators, and explanatory models to address policy needs from the bottom-up, harmonising investment offers across geographical diversities and regulations. Territorial planning serves to reinforce these aspects. Plan is the place where the relationship between democracy, and society is expressed in terms of areas closely linked to the broader relationship between culture and society. This connection can be revisited and implemented in order to maintain and enhance well-being, as well as to guarantee the 'right' to enjoy a territory based on specific economic and cultural needs.



Territorial plans play a crucial role in creating and enhancing social capital. It has the potential to improve the quality of life and well-being of individuals and communities by reducing inequalities and promoting inclusion through participation, intergenerational dialogue, cohesion, and integration.

It has the potential to enhance the quality of life and well-being of individuals and communities by reducing inequalities and promoting inclusion through participation, intergenerational dialogue, cohesion, and integration. Conversely, it serves an economic function as an intrinsic component of job creation and promotion across a range of sectors and at various levels of education and cultural training.

These efforts, facilitated by visibility and the speed of the social media action, have become the foundation for updating poorly regulated processes with the objective of reinforcing the concept of cohesive territorial planning (Prezioso, 2018) in the context of Europeanisation. The ESDP and CEMAT working method<sup>13</sup> is regarded as a significant factor in the cultural transformation of planning, which has resulted in the emergence of a strongly territorialised socio-economy.

The need for territorial planning, as more realistic and concrete than the spatial one, is a topic of conflict in an era where general and local policies often contradict each other. Territorial planning is a strategy designed to achieve integrated and strategic development by bringing together EU territories that differ greatly in terms of cohesion, sustainability, and competitiveness. In this field, the dialogue is critical of the philosophy that still permeates current 'national' urbanism.

The language and methods deployed in territorial planning offer insights into the truth and falsehoods of sustainable development when viewed through a territorial lens. This includes indicators, place-based evidence, phenomena, and new techniques. Consequently, geography enables a more nuanced comprehension of the evolution of the European political debate, from a focus on critical and theoretical thinking to an emphasis on empirical methods. Furthermore, it emphasises the potential for engaging in cooperative and subsidiary practices involving various geographical scales, typologies, and sectors of spatial planning, from the general to the particular.

The initial empiricism has challenged the methodological approach and governance rules that public institutions must follow to responsibly plan metropolitan cities such as Vienna, Berlin, Paris, Amsterdam, and Riga. This is because it has defined the terms, content, and timing of a process. A similar phenomenon occurs in the planning of large areas and macro-regions, such as the Greater Region, Baltic, Danube, and Alpine. This approach addresses and resolves sensitive issues related to the governance of political processes, decision-making, and participation in public/private relations. This encompasses both transnational and cross-level processes, as well as urban municipal design for recovery and regeneration.

---

13. Both documents bring together representatives of Member States in pursuit of a shared objective in matter of spatial planning. Preparatory working paper, surveys, meetings produce final addresses and resolutions adopted as contribution to the achievement of the Council of Europe goals. CEMAT also elaborates [European regional/spatial planning charters as the Torremolinos](#) or Rural ones

The countries on the periphery of Europe face challenges in joining European territorial planning and providing spatial planning that is asymmetric<sup>14</sup> in both form and content across different regions (ESPON, 2012, 2014, 2018; Prezioso, 2018). The Europeanisation of territorial planning is also a factor to consider in countries such as Slovenia, the Netherlands, Finland, Ireland, and Latvia since 2017 (Committee of Regions, 2022). Their planning actions enable the governance of a territory to be adapted to the potential development capacity of places at different scales, in line with Community policy guidelines. This approach has also been implemented, with the aim of revitalising their position in an uncertain global market.

Sharing the new systemic direction of territorial planning introduced by ESDP (1999) and the CEMAT (2000) is challenging in the mosaic of European planning. The positive effects are due to the exchange of methods, techniques, and tools of good practice in applied research, data collection, geo-referencing, mapping of phenomena, production of atlases, and predictive scenarios. These practices inspired the construction of the new 'Europeanised framework' of public planning where the social inclusion is a main part of the intergenerational strategy.

## References

- Benoît-Norris, C., Vickery-Niederman, G., Valdivia, S. et al. (2011). Introducing the UNEP/SETAC methodological sheets for subcategories of social LCA. *Int J Life Cycle Assess* 16, 682–690. <https://doi.org/10.1007/s11367-011-0301-y>.
- Bradley, J., Zaucha, J. (2017). Territorial Cohesion: Origin, Content and Operationalization. In J. Bradley, J. Zaucha (Eds.), *Territorial Cohesion: A missing link between economic growth and welfare Lessons from the Baltic Tiger* (pp. 23-48). Gdańsk.
- Briesen, D., Strubelt, W. (Eds.) (2021). *A new Beginning? Spatial Planning and Research in Europe between 1945 and 1975*. Campus-Verlag.
- Camagni, R. (2004). Uncertainty, Social Capital and Community Governance: the City as a Milieu. In Capello, R., Nijkamp, P. (Eds.), *Urban Dynamics and Growth: Advances in Urban Economics* (pp. 121-152). Elsevier.
- Costanza, R., Daly, L., Fioramonti, L., Giovannini, E., et al. (2016). Modelling and measuring sustainable wellbeing in connection with the UN Sustainable Development Goals. *Ecological Economics*, 130, 350-355.
- Cotella, G., Rivolin, U.J. (2018). The Europeanization of territorial governance and spatial planning. A tool for analysis. In *Third ESPON 2020 Scientific Conference* (50-62). London: ESPON.

---

14. Regional internal disparities in EU make stronger impact of European challenges on weaker places. This is the asymmetrical impact of transformations and that calls for people- and place-sensitive policies to address them (for details one can see 8° and 9° Cohesion Reports).

- Council of Europe. Conference of Ministers responsible for Spatial Planning (CEMAT). (1983). *6th Conference of the CEMAT: Prospects of development and of spatial planning in maritime regions*. Torremolinos, 19-20 May. <https://www.coe.int/en/web/conference-ministers-spatial-planning/6th-cemat>.
- Council of Europe. Conference of Ministers responsible for Spatial Planning (CEMAT). (2000). *12th Conference of the CEMAT: Joint spatial planning and sustainable development strategy for Europe*. Hannover. <https://www.coe.int/en/web/conference-ministers-spatial-planning/12th-cemat>.
- Council of Europe. Conference of Ministers responsible for Spatial Planning (CEMAT). (2017). *Functional Areas – Capitalisation of Local Potential in Territorial Development Policies over the European Continent. Resolution n. 1*. Bucharest. <https://rm.coe.int/the-17th-session-of-the-council-of-europe-conference-of-ministers-resp/16807670ac>.
- D’Orazio, A., Coheci, R.M. (2019). Some issues in Europeanisation of spatial planning systems. In *L’apporto della geografia tra rivoluzione e riforme Atti XXXII Congresso Geografico Italiano* (pp. 2515-2518). Roma: A.Ge.I.
- Davoudi, S. (2006). Evidence-based Planning: Rhetoric and reality. *DiSP*, 162, 14-24.
- Davoudi, S., Strange, I.(2009). *Conceptions of Space and Place. Strategic Spatial Planning*. Routledge.
- ESPON. (2006). *Preparatory Study on Social Aspects of EU Territorial Development*. 1.4.2 project. <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2006/studies-and-scientific-support-projects/social-aspects-eu-territorial>.
- ESPON (2006a). *Spatial Scenarios and Orientations in relation to the ESDP and Cohesion Policy*. [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-3.2\\_final-report\\_vol5.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-3.2_final-report_vol5.pdf).
- ESPON. (2007). *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*. [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-2.3.2\\_final\\_feb2007.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-2.3.2_final_feb2007.pdf).
- ESPON. (2012). *INTERSTRAT - ESPON in Integrated Territorial Strategies*. <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/interstrat-espon-integrated-territorial-strategies>.
- ESPON (2013). *CaDEC. Capitalisation and Dissemination of ESPON Concepts* <https://archive.espon.eu/programme/projects/espon-2013/transnational-networking-activities/cadec-capitalisation-and>
- ESPON (2018). *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe: 2016-2018*. <https://www.espon.eu/planning-systems>.

ESPON (2019). *State of European Territory*. <https://www.espon.eu/state-of-the-european-territory>.

ESPON (2020). *Regional and National spatial planning: new challenges and new opportunities*.

European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy. (2014). *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects. Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020*. Publications Office of the European Union.

European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy. (2022). *Cohesion in Europe towards 2050. Eight Report on economic, social and territorial cohesion*. Publications Office of the European Union.

European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy. (2024). *Ninth report on economic, social and territorial cohesion*. Publications Office of the European Union.

European Commission, UN Habitat. (2016). *The State of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future*. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/The%20State%20of%20European%20Cities%202016%20eBook%20HIGH.pdf>.

European Commission. (1997). *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. Regional Development Studies. Luxembourg: CEC.

European Commission. (1999). *ESDP—European Spatial Development Perspective. Towards balanced and sustainable development of the territory of the EU*, approved by the Ministers responsible for Regional/Spatial Planning of the European Union. CEC.

European Commission. (2016). *Next steps for a sustainable European future European action for sustainability* Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2016) 739 final.

European Commission. (2019). *The future of cities. Opportunities, challenges and the way forward*. Publications Office of the European Union.

European Commission. (2020). *The European Green Deal, Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. COM(2019) 640 final, Brussels, 11.12.2019, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf).

European Commission. (2020a). *Sustainable finance taxonomy*. Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment, and amending

- Regulation (EU) 2019/2088 [Regulation on sustainability related disclosures in the financial services sector] EC. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32020R0852>
- European Commission. (2020b). *The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism Explained*. Brussels, 14 January. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_24](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_24).
- European Commission. (2020c). *Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*. SWD 205 final
- European Commission. (2020d). *Handbook of Sustainable Urban Development Strategies*.
- European Commission. (2021). *'Fit for 55': delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality* Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2021) 550 final. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55/>.
- European Commission. (2023). *Quality of life in European Cities*. Directorate General for Regional and Urban Policy. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/reports/qol2023/2023\\_quality\\_life\\_european\\_cities\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/qol2023/2023_quality_life_european_cities_en.pdf).
- European Committee of Regions. (2022). *The State of Regions and Cities in the European Union*. <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/State-of-Regions-and-Cities-2022.aspx>.
- Fageberg, J., Laestadius, S., Martin, B.R. 2016. The Triple Challenge for Europe: The Economy, Climate Change, and Governance. *Challenge*, 59, 3, 178-204.
- Faludi, A. (2002). Positioning European spatial planning. *European Planning Studies*, 897-909.
- Faludi, A. (2009). A turning point in the development of European spatial planning? The 'Territorial Agenda' of the European Union' and the 'First Action Programme'. *Progress in Planning*, 71, 1-42.
- Faludi, A. (2010). *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning coming the age?*. Routledge
- Faludi, A. (2019). Perspectives on the Europeanisation and Europeanisation of Planning. In: *L'apporto della Geografia tra rivoluzioni e riforme - Atti XXXII Congresso Geografico Italiano* (2553-2540). A.Ge.I.
- Faludi, A., Waterhout, B. (2002). *The Making of the European Spatial Development Perspective: No Masterplan*. Routledge.

- Farinós, J., & Peiró, E. (Eds.) (2018). *Territory and States - Essentials for coordination of Spatial Planning policies in XXIst Century*. Tirant humanidades.
- Farinós-Dasí, J. (2023). Spatial Planning for Territorial Cohesion. In: Medeiros, E. (Ed), *Public Policies for Territorial Cohesion*. Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-26228-9\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-031-26228-9_8).
- Frideres, L. (2019). New (economic) geographical narratives and place-based responses. In *International Conference on Territorial Impact Assessment of Territorial Cohesion in Italy and Europe*. University of Rome Tor Vergata, 11 April.
- Germany Presidency, BBR. (2020). *Atlas for the Territorial Agenda*. <https://www.atlas-ta2030.eu/en/index.php>.
- Gløersen, E. (2010). *Handbook of Territorial Diversity*. Espon & Nordregio.
- Hague, C., Jenkins, P. (2004). *Place Identity, Participation and Planning*. Taylor and Francis.
- Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning. (1999). *European Spatial Development Perspective (ESDP). Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Potsdam, May. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a8abd557-e346-4531-a6ef-e81d3d95027f/language-en/format-PDF/source-287285340>.
- Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning. (2016). *Urban Agenda for the EU - Pact of Amsterdam*. Netherlands.
- Informal Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development and/or Territorial Cohesion (2020). *Territorial Agenda 2030. A future for all places*, 1 December, Germany. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/brochures/2021/territorial-agenda-2030-a-future-for-all-places](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2021/territorial-agenda-2030-a-future-for-all-places).
- Italian Ministry of Infrastructures. (2021). *Guidelines for the elaboration of the Technical-Economic Feasibility Project to be based on the award of public works contracts of the NRRP and CNP*, Law 108/2021. <https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2021-08/Linee%20Guida%20PFTE.pdf>.
- Jany-Catrice, F.(2020). *Une économie politique des mesures d'impact social*. CIRIEC N° 14.
- Koch, M., Mont, O. (Eds.) (2016). *Sustainability and Political Economy of Welfare*. Routledge.
- McCann, P., Soete, L. (2020). *Place-based innovation for sustainability*. Publications Office of the European Union. DOI:10.2760/250023, JRC121271.
- Mehlbye, P., Böhme, K., Martin, M., Schön, K.P. (2019). *The EU territory of tomorrow? Towards an EU Territorial reference framework*. <https://territorialthinkers.eu>.

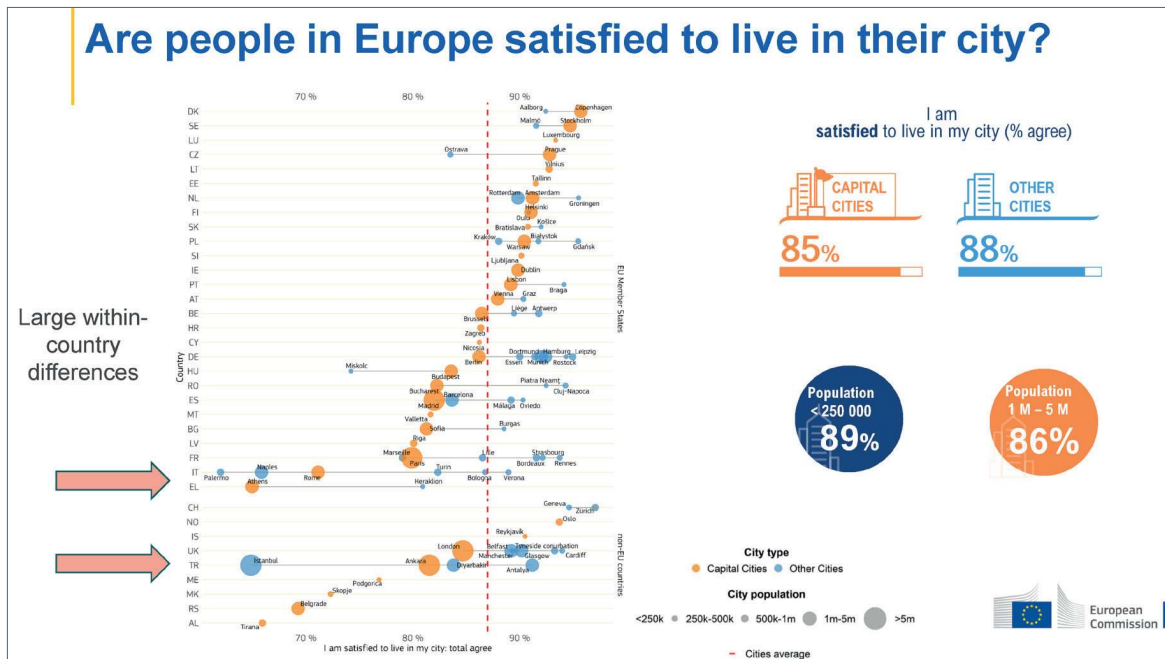
- Nussbaum, M. (2011). *Creating Capabilities. The Human Development Approach*. Cambridge (Mass.)-Harvard University Press.
- Papadakis, N., Kyvelou, S. (2017). Greek Islands in Crisis: Social Vulnerability and the Need for Integrated Territorial Development Strategies. *European Quarterly of political attitudes and mentalities*, 6 (2), 67-88.
- Prezioso, M. (2013). Researching in geography beyond the spatial planning, matching science, theory and practice. In *Science in support of European Territorial Development and Cohesion. Second ESPON 2013 Scientific Report* (pp. 175-181). ESPON.
- Prezioso, M. (2016). What short term territorial investment for the European long-term future. *Journal of Transition Studies Review*, 23 (1), 61-77.
- Prezioso, M. (2020). Reading the Territorial Cohesion. In Prezioso, M. (Ed.), *Territorial Impact Assessment of national and regional territorial cohesion in Italy. Place evidence and policy orientations towards European Green Deal* (pp. 26-52). Pàtron.
- Prezioso, M. (2020a), Economic geography's eyes matter in rethinking the spatial planning, in Pretelli, R.T.M. (Ed.) *Atti IX Congresso AISU La Citta' Globale. La condizione urbana come fenomeno pervasivo* (pp. 328-338). Aisu International.
- Prezioso, M. (Ed.) (2018). *Quale Territorial Impact Assessment della Coesione territoriale nelle regioni italiane. La concettualizzazione del problema*. Pàtron.
- Prezioso, M. & D'Orazio, A. (2013). Urban Dimension of Territorial Cohesion: Perspective Facing the Crisis. In *REAL CORP 2013, 18th International Conference on Urban Planning, Regional Development* (pp. 1383-1390). CD.
- Schön, K.P. (2009). Concepts, Strategies and Guiding Principles for Europe's Territorial Development. In *Guiding Principles for Spatial Development in Germany. German Annual of Spatial Research and Policy* (pp. 1-16). Heidelberg: Springer.
- Scott, A.J., Storper, M. (2003). Regions, Globalisation, Development. *Regional Studies*, 37 (6-7), 579-593.
- Sen, A. (1993). Capability and well-being. In Nussbaum, M., Sen A. (eds). *The Quality of Life* (pp. 30-52). Oxford Univ. Press.
- Territorial Thinkers. (2020). *For Europe's future, territory matters*. <https://territorialthinkers.eu/id-2020-05-kremer.html>.
- UN Habitat. (2023). *Rescuing SDG 11 for a Resilient Urban Planet*. [https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/11/sdg\\_11\\_synthesis\\_report\\_2023\\_executive\\_summary\\_2023.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/11/sdg_11_synthesis_report_2023_executive_summary_2023.pdf)

UNESCO. (2014). *UNESCO Culture for Development Indicators: Methodology Manual*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, [www.unesco.org/creativity/cdis](http://www.unesco.org/creativity/cdis).

VASAB. (2023). *Vision and strategies around the Baltic Sea*. Expert's Conference on the VASAB Vision 2040. 1 June, Wismar. <https://vasab.org/>.

Wegner, M., et al. (2001). *Criteria for the Spatial Differentiation of the EU Territory: Geographical Position Study Programme on European Spatial Planning*. Federal Office for Building and Regional Planning

Yang, C.; Liu, T. (2022). Social Media Data in Urban Design and Landscape Research: A Comprehensive Literature Review. *Land*, 11 (10), 1796. <https://doi.org/10.3390/land11101796>.



Quality of life in European cities. 2023 report and data collection  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/information-sources/maps/quality-of-life\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/maps/quality-of-life_en)



## THE AMBIGUOUS ECOLOGIZATION OF FRENCH SPATIAL PLANNING

**Nacima Baron-Yellès,**  
Chercheur Senior Institut Universitaire de France  
Université Gustave Eiffel

---

**Abstract :** At the time of the signing of the European Charter, the European horizon was still a source of hope and fitted well with the French government's efforts to continue providing the region with a "modern" object. Institutional security depended on prosperity, and infrastructure was what marked the modernization of French space. At that time, the economic perspective seemed more central than ever to the development of planning policies in France and Europe. The idea of ecological planning emerged in the mid-2010s. On the one hand, it was intended to preserve the bases of economic activity, on the other, it has been expressed, especially since the Paris COP in 2015, that climate change and its effects due to catastrophic events represented new challenges for security and sovereignty. The figures of water, soil and air protection, decarbonization, sobriety and the circular economy are among the pillars of this new spatial planning discourse. The text attempts to demonstrate that this public policy maintains a stable doctrinal framework, despite the emergence of new concepts and approaches and the variability of political tools, located at different institutional levels but always heavily financed by the central state

**Key words:** Spatial Planning ; Ecological Transition ; Planning doctrine ; France ; European Union

---

### Introduction

Planning schools are like museums: they preserve works of the mind and pass them on to future generations. They also celebrate anniversaries. In the United States, Jane Jacobs and Robert Moses presented in the afterwar period two opposing views on the future of cities. Jane Jacobs wins the battle and saves New York from the bulldozer that 'mayor-builder' Moses had prepared to unroll a motorway carpet strewn with skyscrapers (Flint, 2009). Jane Jacobs would have been 100 years old in 2016. On that date, planning associations issue a powerful reminder of the extent to which Jacobs's vision had sparked a revolution for urban sustainability that continues to this day (Rocco, 2023). To take another example of an anniversary in planning thought, London planners are celebrating in 2024 the publication, exactly 60 years ago, of a book on the transformation of the capital that introduced a concept that has since made the rounds of the world's metropolises, that of gentrification (Glass, 1964).

This introduction highlights two facts. On the one hand, many planning concepts emerged at the turn of the 1960s, and these events deserve celebration. On the other hand, urban planning action and principles are also legitimated in retrospect to an original event and period. In this paper, I propose a twofold approach on the evolution of planning doctrines in France. I will reflect on the planning foundational moment (1962-63), and on the way the doctrinal corpus was consolidated and adapted in the 1980's (1983, the year in which the Charter was signed), and then in the way this conceptual heritage is being updated in the present, with the emergence of French ecological planning (from 2022-2023).

First of all, the early 1960s represented a period of creative ferment in French planning thinking. In retrospect, it was a glorious period for France. In the entourage of General de Gaulle, senior civil servants introduced the concept and practice of «Aménagement du Territoire» (Guichard, 1965). This term refers to institutions, ideologies, public policy instruments and imaginaries of territorial action that have never completely disappeared, but which the turning point of the European Spatial Planning Charter already led to redefine, reorientate and reinvent.

It is well known that the French planning doctrine is part deeply rooted in French political and institutional model. I will demonstrate how the recent move towards ecological planning decreed by President Macron in 2022 is part of an adaptive governance framework. It retains many structural principles of the former ideology while performing a turn toward the green.

My main theoretical framework is the analysis of public policy discourse, and I therefore consider that planning doctrine is performant when it produces convincing stories and citizen engagement. My sectoral prism is on long term transport and mobility planning policies and I will introduce the concept of space 'infrastructuration' (in the first decades of «Aménagement du Territoire» and the concept of nature's 'infrastructuration' (in the recent adaptative turn). The chapter develops as follows. First, I provide a few keys to the political project underlying the doctrine of regional planning in France in the early 1960s (part 1). I then examine the way in which this political project changed at the time of the Charter during the 1980's (Part 2). Finally, I look at the meaning and scope of ecological planning and consider the links between this project and the two previous frameworks.

## **1. Gaullist planning: spatial infrastructure to protect the territory**

Under the presidency of Charles de Gaulle (1958-1969), France was transformed by a vast regional planning program that produced motorways, airports, rail networks and more. The aim was to embody a certain idea of modernity through facilities that symbolized the idea of progress for a middle class that was becoming urbanised and aspired to prosperity and consumption (Welch, 2023).

To achieve this, the French space, within the confines of the post-imperial hexagon (the Algerian war ended in 1962), appeared to be both the means and the end of a highly ambitious political project. The French landscape, with its rugged mountains and valleys, began

to be seen as an abstract, smooth space that could be equipped, i.e. built and modernized. The State financed new towns and all infrastructure connected to speed (motorways in the 1960s, followed by the TGV in the 1970s). Fast traffic was a central objective, as it promised greater efficiency of movement and greater economic productivity (Virilio, 1977). Olivier Guichard, the first director of the DATAR (the name of the central government administration in charge of this project) stated that with the all French people were moving towards a happy future (Guichard, 1965). The Gaullist period was part of a long political culture known as 'Transport Statism' (Keman & Woldendorp, 2020). The philosopher Foucault (2004) explains that by producing space through constructive activity, the French State sought to 'police' (the word has the double meaning of controlling and making more polite, then civilised) a population that was quick to contest and protest. Hence, in the planning culture of the French state, 'social order is equated with traffic control (of people and goods), while revolution or riot is associated with traffic jams, illegal parking, pile-ups and collisions'. (Virilio, 1977: 22).

The French planning doctrine of the 1960s was therefore based on the idea of space could be produced and that it was exactly the role of central State. This left a deep imprint on people's minds and in long-term policy practices. The French planning doctrine was also dual in its end goals. One was economic. The massive production of infrastructure was the response to an increase in the standard of living (the individual car, the family home, etc.), particularly in the 1960s and 1970s. The second was strategic. The emergence of planning thinking in France was perfectly synchronised with the country's efforts to acquire a nuclear force. More broadly, transport was linked to the search for energy autonomy. In giving France the atomic bomb, General de Gaulle declared that he wanted to 'protect the functioning of our industrialized society, which is based on a number of specialised installations: energy sources, transport infrastructure, means of telecommunications' because 'we are setting up our national soil as a "sanctuary"'. (De Gaulle, 1959)

## 2. Adaptations of French state planning doctrine in the Charter's period

The early 1980s represents a historic turning point, both for France and for the spatial and institutional construction of our continent. The integration of Spain, Portugal, Greece in European market coincided with the publication of the European Charter that this issue celebrates. The two processes converged. The Charter declared and thereby proved (this is its performative dimension) the alignment of the values and principles spatial planning throughout countries and beyond national spatial configurations and conceptualizations. At this time, France opened up to international experiences of spatial planning: the technocrats looked at garden cities movement in the United Kingdom, they studied the polycentric Randstadt city model in Holland. In addition, the Charter cannot be understood without reference to the growing importance of the concepts of local territorial development, good governance and subsidiarity. The concepts entered French planning discourse and action. Under François Mitterrand's first term in office (1981-88), the French government embarked on a process of decentralisation (Masquelier, 2020). It developed now infrastructure projects in partnership with towns and regions. The objectives assigned to the construction of infrastructure and networks also changed. In a France that was rapidly de-industrialised,

State and local stakeholders no longer build facilities to meet social needs, but in the hope of attracting businesses. It was a first adaptation of infrastructuration in its close articulation to economy. Offner (1993) has explored the consistency and genealogy of the belief in the 'structuring' effect of transport infrastructure from the 1960's to the 80's. He articulates it with the rise of European funds and with the mobility of ideological models between academics, planning experts, policy makers and regional economists. For the latter especially, planning policy no longer served to build a necessarily better future, as it did in the 1960s, but as a tool for redistributing public funds to limit the impact of the crisis (Desportes & Picon, 1997). At the time the European Charter was signed, the European horizon was still a source of hope, and it fitted in well with the French government's efforts to continue providing the region with a 'modern' object, but the mass unemployment was darkening the opinion's mindset. Some emblematic infrastructures of the 1980's (such as French high speed train) retrospectively appear as tools that helped to conserve the promissory dimension of State-led Aménagement du Territoire. This high-speed train, inaugurated in 1981 also bridged the national and the European planning policy discourse. The extension of the TGV network in the 1990s towards England and Germany seemed to herald, for those who believed in the virtue of transport spatial structuring effects, a rapid levelling out of territorial inequalities (de Ureña *et al.*, 2021).

At that time, the economic perspective seemed more central than ever to the development of planning policies in France and Europe. Networks enabled marginal regions to catch up and mitigate economic shocks. At a time when the European Union was being enlarged to the East, the 2005 Lisbon Agenda refocused the European project even more on competitiveness objectives (Bouba Olga, 2020). European territorial policy then gave a central place to global metropolises, which would enable Europe to exist in the famous triad that it forms with Asia and America. In this sense, the vision of a metropolised European space centered on powerful networks (high-speed rail, motorway corridors) served a strategic continental vision that was distinct from but compatible with the maintenance of a territorial strategic approach of aménagement within a "radiant" French State (Hecht, 1998).

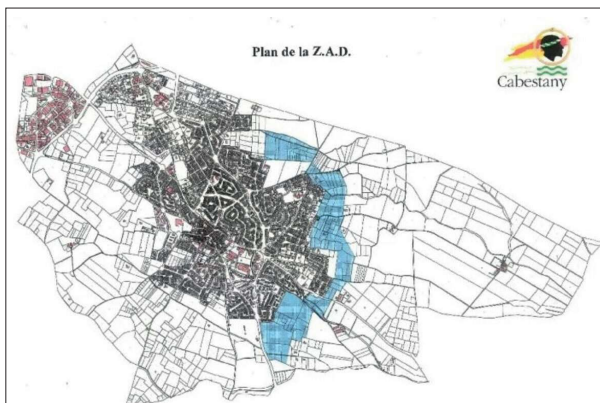
### **3. Ecological planning: a case of adaptative updating of the French planning doctrine**

The creation of an Inter-Ministerial Commission for Ecological Planning in 2022 echoes the institution of the same name that operated from 1959 to 1966 - except that, in the 1960s, the word ecological did not appear (Massé, 1965). In this third part, I'm asking whether there is a claimed continuity or, on the contrary, an announced break in the principles and practices of French Aménagement du Territoire. I will also consider whether this new name and this apparent reorientation of the art of planning towards an environmental perspective reconfigures the relationship between scales and strategic approaches of national sovereignty.

I postulate that this green occurs because the central State has lost citizen's support and adherence to the 1960's policy discourse. The average person in France - and even more so that of young people - no longer accepts the post-war modernist poetics of infrastructure (Larkin, 2013). Man's domination of nature and the production of liveable space through the

deployment of technical means is no longer an evidence. The changeover took place in the 2010s (Newsome, 2009; Bess, 2011) and an emblematic case illustrates it.

The Notre-Dame des Landes airport development project, to the north of Nantes (Auxiette, 2011), appeared in 1963 and disappeared in 2018. The project failure is the result of some fifteen years of local and more conflicts that can be interpreted as the signal of a growing gap between the modernist elite's vision and the orientations of a significant part of the population. Let's look at how this gap came to light and how the State tactically used this defeat to rebuild a new doctrinal framework.



Zone d'aménagement différencié (ZAD)

**Source:** ZAD de la commune de CABESTANY

<https://terranota.fr/zone-damenagement-differe-zad/>

From the 1990s onwards, the French government undertook the legal and technical processing of this major infrastructure. There appeared not to be necessary to justify and legitimate this project. An airport was 'necessary' because western France faced metropolisation trends. The State had set aside farmland using a system known as the 'Zone d'aménagement différencié' (deferred development zone) from the early 1960's. In the 1990s, when farmers were threatened with expropriation, they built a coalition with environmentalists and the supporters of a more endogenous development model (locally and on a national scale). The controversy was not confined in a discursive arena (Welch, 2018). A community was occupying the countryside and resisting the police. This grassroots community demonstrated the environmental, social and economic benefits of small-scale mixed farming. It showed that the infrastructures of speed were no longer the tools for securing a collective future. On the contrary, the airport and the carbon it would emit was the cause of an existential insecurity of current and future generations.

The idea of ecological planning emerged in the mid-2010s. Since the organisation of a COP in Paris in 2015, the French government published a long list of reports and regulations that demonstrated its commitment to rebuilding public policies in areas such as biodiversity (creation of a French Biodiversity Agency in 2016), carbon emissions reduction (energy transition law for green growth in 2016), atmospheric pollutants control (decree 2017), sustainable transport (law on mobility 2019), etc. The storytelling was still dual: on the one hand, it was meant to preserve the foundations of economic activity; on the other, it considered that climate change and its catastrophic effects represented the new challenges for security and sovereignty (Throgmorton, 2020).

The idea of ecological planning emerged in the mid-2010s. Since the organisation of a COP in Paris in 2015, the French government published a long list of reports and regulations that demonstrated its commitment to rebuilding public policies in areas such as biodiversity (creation of a French Biodiversity Agency in 2016), carbon emissions reduction (energy transition law for green growth in 2016), atmospheric pollutants control (decree 2017), sustainable transport (law on mobility 2019), etc. The storytelling was still dual: on the one hand, it was meant to preserve the foundations of economic activity; on the other, it considered that climate change and its catastrophic effects represented the new challenges for security and sovereignty (Throgmorton, 2020).

From President Macron's second term in office (2022-27) onwards, this legislative edifice takes shape in a new institutional system. Under the slogan 'France, a Green Nation', an Ecological Planning Secretariat under the authority of the Prime Minister coordinates all ministries in order to achieve macroeconomic targets in seven areas (mobility - housing - ecosystems - production - food - consumption - adaptation to climate change). The figures

of water, soil and air protection, de-carbonisation, sobriety, circular economy are among the very pillars of this planning discourse.

It is not the purpose of this article to assess whether it is possible to achieve the very ambitious objectives of ecological transition, nor is it my intention to judge whether this reorientation is justified and adapted in scale and scope. Rather, I underline that the underlying structure of French Aménagement du Territoire is not changing, despite the appearance of its aggiornamento. Let's precise what is changing, and what is not.

What is really changing is the conceptualization of space in French spatial policies. Ecological planning takes a much less abstract approach to French space than it did in the 1960s. It does not assign to this policy a mere geographical allocation of infrastructures and social redistributive dimension in order to balance development inequalities and develop superstructures.

Another change is that this policy no longer seeks to defend spatial limits, perimeters, whereas zoning was a constitutive part of its practices for decades. Effectively, can we now stop the effects of climate change drawing lines on a map? (Latour & Weibel, 2020).

I consider that State has made a transfer from a planning object - space - to another - natural elements and resources. Ecological planning reveals a longstanding attachment to the idea of technical rationality that marked the Gaullist infrastructuration era, yet, it reorients this practice toward nature's infrastructuration. Rivers, forests and even the air are supposed to produce 'ecosystem services' whose contribution to the production of wealth and security is now modeled and in a process of 'assetization'. Territorial planning was based on the belief that regulating movement was a strategic goal and a State function. Today, State-led ecological planning ambition is - as least in its own terms - to securitize the environment in terms of thermodynamic flows. In this, a very broad list of objects and movements take place: floods or heat waves anticipation, carbon tree production and urban carbon consumption, e-car and sustainable mobility... The State uses the same obsession legitimization discourse as is used in the postwar era. Planning serves to save the Nation from a spiral of decline, here associated to climate geopolitical risks.

The new ecological planning framework is in harmony with the current merging of European Spatial Planning and the Green Deal. The economic vocation of both public policy currents is underlined, in terms of a necessary and urgent re-industrialisation aimed both at 'greening' territories and lifestyles and at securing the energy future. It can also be said that, at both French and European level, the investment flows associated with the greening of planning targets the maintenance and renewal of grey inherited and fragilized infrastructures.

Major uncertainties remain at the time of writing. At both European and French level, it is not certain that this effort has achieved its political objectives (rebuilding a pact between disillusioned populations and a State that provides an imaginary sense of prosperity and security), as much as its economic (green re-industrialization) and ecological goals (mitigation and adaptation to new environmental conditions). It is not certain that local planners will be able to absorb European and French financial flows in the short term because our

sociotechnical environment, devices, habits and ways of life (our cars, our homes) are not completely adapted to the targets of the green planning framework. I suggest that the political, production and administrative structures are not yet in phase with, and not always in demand of, this transition. In practical terms, there's no point in increasing the number of electric charging points of roads until users switch from petrol motorized vehicles to electric cars. Nor is it certain that this policy will be maintained long enough to achieve the transition, since the reconstruction of national and European defense will compete with green planning in the medium term.

In conclusion, I have outlined three distinct but interconnected moments in the history of planning thought and policy in France. I have shown how the production of space was achieved through a process that I have called 'infrastructuration'. Institutional security therefore depended on prosperity, and prosperity was a function of speed, speed was being achieved through infrastructure, and infrastructure was what marks the modernization of the French space. This process consisted of linking the provision of major facilities, associated with movement (a guarantee of freedom) and speed (a time-saving factor), with the shaping of a moderate, hard-working, healthy social-democratic society, more focused on consumption than on the fight against capitalism (Fourastié, 1979).

I have shown that this agenda was dictated, at least in France, by a singular positioning of the central State in three respects. Its authoritarianism was inherited from the monarchy that unified French territory (Fourquet, 1982). Its desire to regulate movements was based on a rational organization and in the faith in science and technology, which were legacies of the Enlightenment and the Revolution. Finally, the vision of planning policy from above, in which the State was pacifying intra-territorial relations through redistribution (coastal, mountain, metropolitan, medium-sized town policies, etc.) and the strategic security of the territory with a monopoly of the production of energy, considered as the source of movements. I have tried to show that this public policy, despite its changes, is maintaining a stable doctrinal framework that the accelerated conceptual turnover (decarbonisation, circular economy, etc.) and the variability of the policy tools (positioned at different institutional levels but always heavily financed by the central State) generally tend to mask.

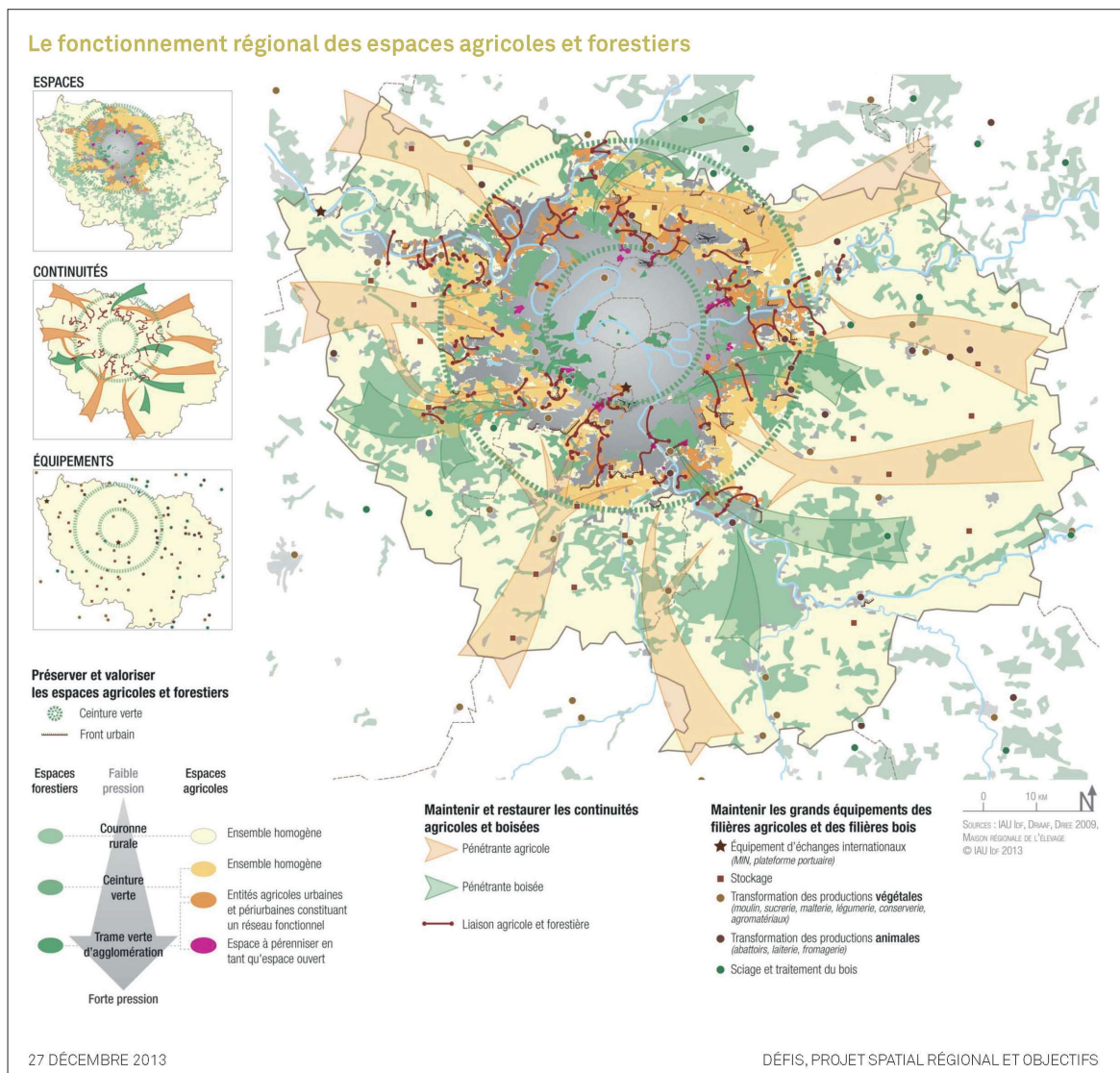
## References

- Auxiette, Jacques, (14 February 2011). Déménager l'aéroport de Nantes: "un choix raisonné et responsable, *Le Monde*, [https://www.lemonde.fr/idees/article/2011/02/14/demenager-l-aeroport-de-nantes-un-choix-de-raison\\_1479881\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2011/02/14/demenager-l-aeroport-de-nantes-un-choix-de-raison_1479881_3232.html)
- Bess Michael, (2011), *La France vert clair. Ecologie et modernité technologique, 1960-2000*, Champ Vallon.
- Bouba-Olga Olivier, (2020), Sortir de la CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) pour mieux penser et mieux accompagner les territoires in Laudier Isabelle, Renou Lucie, *Prospective et co-construction des territoires au XXI<sup>e</sup> siècle*, Hermann.

- De Gaulle Charles, (1959), Allocution prononcée à l'École militaire, le 3 novembre 1959', In *Discours et messages*, 1970, Paris, Plon, III vol, p.125–129 (p. 127).
- Desportes Marc, Picon Antoine, (1997). *De l'espace au territoire: l'aménagement en France, XVIe–XXe siècles*, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées.
- de Ureña José, Chen Chia-Lin, Loukaitou-Sideris A., (2021), *Spatial Implications and Planning Criteria for High-Speed Rail Cities and Regions*, Routledge.
- Flint Antony, (2009), *Wrestling with Moses: How Jane Jacobs Took on New York's Master Builder and Transformed the American City*, Random House.
- Foucault Michel, (2004). *Sécurité, territoire, population: cours au Collège de France, 1977–1978*, Seuil - Gallimard.
- Fourastié Jean, (1979). *Les Trente glorieuses, ou la Révolution invisible de 1946 à 1975*, Fayard.
- Fourquet, François.(1982). L'Accumulation du pouvoir ou le désir d'État, *Recherches*, vol 46, p. 9–85
- Glass Ruth, (1964), *London: Aspects of Change*. MacGibbon & Kee.
- Guichard, Olivier. (1965). *Aménager la France*, Laffont-Gonthier.
- Hecht Gabrielle. (1998). *The Radiance of France: Nuclear Power and National Identity after World War II*, MIT Press.
- Keman Hans, Woldendorp Jaap, (2020), *Transportation and the state: governing the public domain*, Elgar.
- Larkin Brian, (2013), The Politics and Poetics of Infrastructure, *Annual Review of Anthropology*, 42, 327-343.
- Latour Bruno, Weibel Peter, (2020), *Critical Zones: The Science and Politics of Landing on Earth*. MIT Press.
- Masquelier, Charles. (2020). Theorising French Neoliberalism: The Technocratic Elite, Decentralised Collective Bargaining and France's "Passive Neoliberal Revolution", *European Journal of Social Theory*, n° 24 vol 1, p. 65–85.
- Massé, Pierre. (1965). *Le Plan, ou l'anti-hasard*, Gallimard.
- Newsome, Brian. (2009). *French Urban Planning 1940–1968: The Construction and Deconstruction of an Authoritarian System*, Peter Lang.



- Offner Jean-Marc, (1993), Les «effets structurants» du transport : mythe politique, mystification scientifique *L'Espace géographique* vol 22, n° 3, p. 233-242.
- Rocco Roberto (ed), (2023), *Jane Jacobs is still there.: Jane Jacobs 100, her legacy and relevance in the 21st century*, TU Delft.
- Throgmorton, James. (1996). *Planning as Persuasive Storytelling: The Rhetorical Construction of Chicago's Electric Future*, University of Chicago Press.
- Virilio Paul, (1977), *Vitesse et politique: essai de dromologie*. Éditions Galilée,
- Welch Edward, (2018). Objects of Dispute: Planning, Discourse, and State Power in Post-war France, *French Politics, Culture & Society*, 36.2: 103–25
- Welch, Edward. (2023). *Making Space in Post-War France: The Dreams, Realities and Aftermath of State Planning* NED-New edition, Vol. 69. Modern Humanities Research Association. <https://doi.org/10.2307/jj.667670>



Île-de-France 2030. Défis, projet spatial régional et objectifs. Vol. 2

Schéma Directeur de la Région Île de France, adopté par la délibération du Conseil Régional n°CR97 du 18 octobre 2013 et approuvé par le Décret n°2013 du 27 décembre 2013. p- 157

Source: Le Schéma directeur de la région Île-de-France (SD

<https://www.institutparisregion.fr/planification/ile-de-france-2030/le-schema-directeur-de-la-region-ile-de-france-sdrif/>

## LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EUROPA: SIETE RETOS DE FUTURO

**Oriol Nello i Colom**  
Departament de Geografia  
Universitat Autònoma de Barcelona  
[oriol.nello@uab.cat](mailto:oriol.nello@uab.cat)

---

**Resumen:** Desde la aprobación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio hace cuatro décadas han emergido con fuerza un conjunto de cruciales desafíos territoriales y sociales que esta política debe atender, relacionados con el cambio climático, la transición energética, la aparición de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, el progresivo proceso de urbanización y los impactos y riesgos, incluso de salud, que esto suponen para nuestro entorno, así como las crecientes desigualdades sociales y territoriales. La práctica de la ordenación del territorio, lejos de asentarse con fuerza, ha conocido en Europa una evolución desigual. Al preguntarse sobre cuáles son los factores que podrían contribuir a consolidarla como una práctica viable, efectiva y permanente en beneficio de la colectividad, la respuesta depende de la forma como los poderes públicos y la ciudadanía puedan responder a los siete retos que se desarrollan en los correspondientes apartados en que se organiza el texto previamente a las conclusiones.

**Palabras clave:** Política de Ordenación del Territorio; Voluntad política; Capacidad institucional; Organización territorial; Conflictos; Participación ciudadana

---

Se han cumplido cuarenta años desde la aprobación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio. En las cuatro décadas transcurridas desde su promulgación, han emergido con fuerza un conjunto de cruciales desafíos territoriales y sociales. Entre estos destacan la evidencia de emergencia climática, la necesidad de la transición energética, la aparición de las nuevas tecnologías de la comunicación, la profundización del proceso de urbanización, los riesgos (incluso sanitarios) que supone nuestra relación con el entorno, así como la consolidación de las desigualdades sociales y territoriales. Se trata, en todos los casos, de factores que, sin ser nuevos, han conocido transformaciones muy notables desde los años ochenta del siglo pasado. Se trata, asimismo, de procesos cuyas causas y efectos tienen profundas implicaciones espaciales y, por lo tanto, podrían ser gestionados, por lo menos en parte, a través de políticas de ordenación territorial.

Sin embargo, desde la aprobación de la Carta Europea, la práctica de la ordenación del territorio, lejos de asentarse con fuerza, ha conocido en Europa una evolución desigual, con avances y retrocesos. Tanto es así, que su evolución en diversos países y regiones ha suscitado dudas acerca de su utilidad y continuidad como instrumento político y

administrativo efectivo (van den Berg, Braun & van den Meer, 2007; Dühr, Colomb & Nadin, 2010; Zoido, 2022).

Por ello, resulta conveniente interrogarse sobre el futuro de la ordenación del territorio en Europa y sobre cuáles son los factores que podrían contribuir a consolidarla como una práctica viable, efectiva y permanente en beneficio de la colectividad. A nuestro entender, la respuesta a estas cuestiones depende de la forma como los poderes públicos y la ciudadanía acierten a hacer frente a los siete retos siguientes:

- a) Contar con la voluntad política de llevar a cabo la ordenación del territorio
- b) Obtener el reconocimiento social de su necesidad
- c) Definir claramente sus principios, temática y objetivos
- d) Apoyarse en el impulso activo de la ciudadanía
- e) Disponer de la capacidad técnica para diseñarla, aplicarla y evaluarla
- f) Articular la ordenación con la organización institucional del territorio
- g) Asumir la inevitabilidad los conflictos y ser capaz de gestionarlos

## **1. Contar con la voluntad política de llevar a cabo la ordenación del territorio**

El primer elemento que condiciona el futuro de la ordenación del territorio en Europa es la voluntad política de los poderes públicos a la hora de impulsarla y aplicarla. De hecho, la misma Carta Europea ya afirmaba con claridad, su apartado 18, que “la realización de los objetivos de la ordenación del territorio es esencialmente una tarea política”. En efecto, la ordenación del territorio traduce la voluntad de establecer un *diseño* -un determinado plan físico- y un *designio* -un orden- en los usos del suelo, las infraestructuras y los recursos a escala supralocal. Dicho orden debería responder, en principio, a la voluntad de priorizar el interés colectivo por encima de los intereses particulares.

Ahora bien, en un sistema económico basado, precisamente, en la obtención y la apropiación del beneficio privado, la voluntad de hacer prevalecer el interés colectivo en la ciudad y el territorio debe actuar, necesariamente, a contra-corriente. Esto es así porque la acción irrestricta del mercado -sustentada por los intereses sociales a los que esta favorece- conduce a la privatización de los bienes comunes (agua, suelo, energía), a la apropiación de las plusvalías derivadas del desarrollo urbano y a la mercantilización de bienes y servicios básicos (Lefebvre, 1968; Harvey 2013).

Por ello, la aplicación de una ordenación del territorio que, de manera efectiva, quiera hacer prevalecer el interés de la colectividad ante tantos y tan potentes intereses particulares requiere de una destacada voluntad política. La voluntad política de establecer que -en el uso del suelo, la gestión de los recursos, el acceso a la vivienda y la provisión de los servicios básicos- el provecho privado debe subordinarse al interés público. La voluntad política de afirmar que el dónde, cuándo y de qué forma debe desarrollarse el proceso de urbanización debe obedecer, efectivamente, al designio de la colectividad y no al simple dictado del derecho de propiedad. La voluntad política, en fin, de hacer valer el liderazgo público en

la ordenación del espacio. La inexistencia o la falta de operatividad de la ordenación del territorio en diversos países de Europa -entre los que figura, de manera destacada España- se deriva, en muchos casos, de la ausencia de dicha voluntad política. O, si se quiere, de la opción política de no poner cortapisas a los intereses privados, aunque su ejercicio resulte contradictorio con el bienestar de la sociedad en su conjunto.

La ordenación del territorio no es, pues, ni una práctica neutra, ni un ejercicio formal. Su impulso y su concreción requieren y responden, de manera implícita o explícita, a proyectos políticos y a intereses sociales. A la ordenación del territorio se puede aplicar también, pues, la definición que, de manera tan certera, el urbanista italiano Francesco Indovina asignó al urbanismo: “es una práctica política técnicamente asistida” (Indovina, 2012).

Por ello, la aplicación efectiva de la ordenación del territorio en beneficio de la colectividad y de las generaciones futuras requiere ante todo la movilización social y la voluntad política de los poderes públicos. La asunción de esta voluntad por parte de los agentes sociales y de fuerzas políticas capaces de hacerla prevalecer constituye el primer reto de futuro para la ordenación del territorio en Europa.

## 2. Obtener el reconocimiento social de su necesidad

El segundo reto que debe afrontar la ordenación del territorio es hacer patente su necesidad. El urbanismo -entendido como la acción pública en la ordenación y la gestión de las ciudades- constituye, como es sabido, una práctica milenaria. Una práctica que, en Europa, tiende a generalizarse e institucionalizarse a partir de las transformaciones asociadas a la revolución industrial y las revoluciones burguesas.

En cambio, la exigencia de la ordenación del territorio a escalas más vastas no empezó a abrirse paso hasta inicios del siglo XX. Es verdad que podríamos encontrar numerosos antecedentes de intervención de los poderes públicos en el impulso de infraestructuras y otras regulaciones de carácter supralocal. Pero las propuestas de ordenación integrada de espacios regionales no aparecieron con fuerza hasta que la extensión de las redes ferroviarias hizo necesario abordar los problemas del crecimiento urbano no solo a través de la reforma interior y los ensanches en contigüidad, sino mediante la configuración de sistemas articulados de asentamientos. Fue entonces, cuando surgirán las primeras iniciativas de regional planning, en conexión, por ejemplo, con propuestas como la ciudad-jardín (Hall, 1996; Esteban & Nel-lo, 2022)

Desde aquel momento inicial, la ordenación del territorio a escala regional y subregional ha dado, con sus luces y sus sombras, numerosos frutos: desde la planificación regional del New Deal del presidente Roosevelt a los planes soviéticos, desde los planes de reconstrucción de las ciudades inglesas después de la II Guerra Mundial hasta *l'aménagement du territoire* de la V República francesa, y así hasta nuestros días.

Sin embargo, se puede afirmar sin ambages que, en este campo, España arrastra déficits muy notables. Bien es verdad que se cuenta con valiosos antecedentes, como el *Regional*

*Planning* de Cataluña, elaborado por los hermanos Rubió i Tudurí a inicios de los años treinta (Ribas Piera, 1995), pero la generalización de la ordenación del territorio no se planteó seriamente hasta finales del siglo XX con la llegada de la democracia y de las comunidades autónomas, conociendo desde entonces una implantación trabajosa y unos resultados, por lo general, discretos (Rodríguez, 2010; Benabent, 2006).

Debemos pues convenir que en este campo llevamos una destacada demora. Decíamos que el urbanismo contemporáneo surgió con el vapor y el regional planning con el ferrocarril. Pues bien, desde entonces se han sucedido por lo menos tres ciclos completos de innovación tecnológica y urbana: la electrificación, la motorización asociada a los combustibles fósiles y la digitalización. Cada uno de estos ciclos ha venido a consolidar y a ampliar la tendencia a la integración y la interdependencia territorial. Desgraciadamente, en nuestro país el avance de la ordenación del territorio no ha conocido un desarrollo paralelo. Podríamos pues afirmar que nuestra práctica en este campo carga con tres o cuatro ciclos de innovación tecnológica y desarrollo social de retraso.

Sin embargo, la necesidad de instrumentos de ordenación del territorio a escala supralocal resulta hoy más evidente que nunca. Permítasenos proponer un par de ejemplos a partir de la realidad de Barcelona. Ya en 1996, hace cerca de treinta años, 4 de cada 5 de los 164 municipios que componen la Región Metropolitana de Barcelona más de la mitad de los ocupados trabajaba fuera de la propia localidad (Nel·lo, 2001). ¿No es esta una muestra palmaria de la necesidad de ordenar las infraestructuras de la movilidad y los usos del suelo a escala supralocal? Se ha estimado que, en Cataluña, para producir la energía que consumimos actualmente a partir de fuentes renovables deberíamos ocupar 66.200 ha nuevas de suelo, con instalaciones eólicas o fotovoltaicas (López, 2021). ¿Podemos en verdad pensar que transformar esta cantidad ingente de suelo –seis veces y media más extensa que la ciudad de Barcelona- puede alcanzarse sin un plan de conjunto? ¿No resulta evidente que los conflictos territoriales y sociales que se derivarían de la falta de planificación serían tales que harían inviable la transición energética? Se trata de ejemplos fácilmente extrapolables a otras realidades territoriales que evidencian la necesidad de la ordenación del territorio. ¿Serán capaces los poderes públicos, la comunidad científica y los agentes sociales de reconocer esta necesidad y de transmitir dicho reconocimiento al conjunto de la sociedad?

### **3. Definir claramente sus principios, temática y objetivos**

El tercer reto en el que se dirimirá el futuro de la ordenación del territorio es la capacidad de sus impulsores de establecer de manera clara y precisa tres cuestiones: los criterios en los que se apoyan, el carácter que quieren conferir a los instrumentos adoptados y los temas que pretenden abarcar. La experiencia internacional de las últimas décadas (Newman & Tornley, 1996; Cremaschi, 2005; Lacour & Delamarre, 2008; Galiana & Vinuesa, 2010; Nel·lo, 2012; De Luca & Moccia, 2017) muestra que la definición articulada y diáfana de estas cuestiones, evitando indeterminaciones y vaguedades, constituye un requerimiento básico para la efectividad de la ordenación territorial.

En la secuencia clásica de la ordenación del territorio -a saber: a) reconocimiento territorial; b) diagnóstico; c) criterios; d) propuestas; e) proyectos- el establecimiento de los *criterios* constituye sin duda alguna el nodo del proceso. A través de ellos se enuncian los objetivos que el plan persigue, así como las consideraciones sociales, funcionales y ambientales que los sustentan. Se trata, claro está, de la cuestión más abiertamente política del proceso de planeamiento, puesto que se basa claramente en valores y proposiciones de carácter normativo. Por ello, debe ser claramente explicitada y sometida a escrutinio y debate público.

El segundo aspecto a definir es el *carácter* de los planes de ordenación. Como sabemos, la planificación puede tener diversas modalidades: los planes *físicos* ponen el acento sobre los usos del suelo y el metabolismo territorial; los planes *estratégicos* se centran en los objetivos sociales y la acción concertada necesaria para alcanzarlos; y los planes *programáticos* se refieren a las previsiones temporales para la ejecución de inversiones y actuaciones. La ordenación del territorio, para ser efectiva, debe basarse, ante todo, en el carácter físico de los planes, sin que esto implique renunciar a considerar los acuerdos y establecer las actuaciones e inversiones necesarias para su desarrollo.

La tercera cuestión que la práctica de la ordenación del territorio debe clarificar desde el momento inicial es la selección de la *temática* que pretende tratar. La posibilidad de elaborar instrumentos de planeamiento que atañen a todos los aspectos de la vida social constituye, sin duda, una tentación, pero se ha demostrado reiteradamente, una quimera: los planes omnicomprensivos resultan imposibles de elaborar y de aprobar. Ser capaces de dejar fuera de los planes aspectos sectoriales y de quedarse solo con los temas que configuran la urdimbre territorial básica –como el sistema de asentamientos, las infraestructuras, los espacios protegidos- se ha demostrado a menudo una buena estrategia. También en la ordenación del territorio “*less is more*”.

#### 4. Apoyarse en impulso activo de la ciudadanía

La relación con los agentes sociales constituye el cuarto reto de futuro de la ordenación del territorio. Como su propia denominación indica, la ordenación del territorio trata, por definición, de establecer un determinado orden en la configuración y los usos del espacio. La construcción de este orden resulta, en cada circunstancia histórica, instrumental para la afirmación de determinados intereses sociales. Por ello -porque vehiculan intereses sociales en pugna- orden y desorden están permanentemente en pugna en la ciudad y en el territorio (Indovina, 2017).

Así, la configuración de un orden a través de la práctica urbanística puede traducir, en ciertas circunstancias, la voluntad de favorecer solo a unos pocos: los propietarios del suelo, los promotores inmobiliarios, los grupos sociales más acomodados. El orden urbanístico se convierte de este modo en un instrumento para el mantenimiento de los privilegios de aquellos que detentan el poder económico y político en la ciudad (Sevilla-Buitrago, 2023). Ahora bien, el establecimiento del orden puede responder también a un intento de afirmar los derechos del conjunto de la ciudadanía: el derecho a la vivienda, al espacio público, a

los servicios urbanos, al entorno saludable. En este caso, la ordenación territorial y urbana deberá sujetar y limitar los intereses de los privados en beneficio de la colectividad. De esta forma, la ordenación del territorio vendrá a constituir un instrumento de primer orden para erradicar los privilegios sociales en la ciudad y alcanzar una alta equidad social.

En este contexto, el espacio ya construido constituye al mismo tiempo un punto de partida ineludible y un límite a superar. En *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, Marx (1852) recordaba que la tradición de las generaciones muertas oprime a menudo, como una pesadilla, el cerebro de los vivos. En el territorio, el peso del pasado no reside solo en la tradición, sino también en las formas construidas: el trazado de las calles, el espacio público, el parque de vivienda, los monumentos y los símbolos que son el legado de órdenes y desórdenes sociales pretéritos. Por ello, las formas urbanas existentes constituyen ciertamente un hecho consumado con el que las generaciones actuales deben hacer necesariamente las cuentas. Pero al mismo tiempo, dichas formas constituyen un límite frente al cual cada generación (y cada urbanista con voluntad transformadora) no puede en modo alguno detenerse. Emilio Sereni ha afirmado algo similar al discurrir acerca de la transformación del paisaje (Sereni, 1961).

Para ello, la voluntad de imponer un orden territorial que beneficie a la colectividad en su conjunto debe pugnar, de manera insomne, con la acción espontánea de los agentes privados destinada a eludir y vulnerar los límites que la colectividad les ha impuesto. La apropiación de bienes comunes, la corrupción y múltiples formas de abusivismo urbanístico son expresiones claras de este tipo de desorden. Y, en esa pugna, contar con el impulso y la capacidad de organización de los grupos sociales más desfavorecidos -aquellos que más perjudicados resultan del desorden especulativo y más beneficios pueden derivar del orden territorial- resulta clave (Harvey, 2013).

Conseguir pues la implicación de la ciudadanía, en particular la implicación de quienes menos tienen, a la hora de diseñar propugnar, impulsar y defender un orden territorial funcional, sostenible y justo es uno de los retos –quizás el principal- que determinará el futuro de la ordenación del territorio.

## **5. Disponer de la capacidad técnica para diseñarla, aplicarla y evaluarla**

Afirmábamos más arriba que la ordenación del territorio es una práctica política, técnicamente asistida. El reconocimiento de la primera parte de la proposición no debe hacernos olvidar o menospreciar la segunda: sin un contenido técnico solvente y efectivo, la ordenación del territorio no resultará viable. Este es el quinto reto de futuro al que debemos hacer frente.

Se trata de un reto en absoluto menor, cuyas dificultades principales estriban en:

- a) *Obtener los datos y elaborar un diagnóstico compartido*, en materias que resultan particularmente complejas. “*First survey, then plan*”, decía el clásico. La articulación entre diagnóstico y propuesta sigue siendo el reto principal en todo ejercicio de planeamiento. Uno de los requerimientos que ello comporta es la constitución



de equipos de planeamiento amplios e integrados por profesionales expertos en los campos más diversos: la ecología, la arquitectura, la ingeniería, el derecho, la geografía, la ciencia política, la sociología, la antropología, la economía.... Los tiempos del planeamiento “de autor” han pasado a la historia.

- b) *Definir los criterios normativos, el carácter y el alcance temático del planeamiento.* Para pasar del reconocimiento territorial (*survey*) a la propuesta (*plan*) deberán adoptarse, forzosamente, criterios normativos que establezcan los objetivos del planeamiento. Se trata, como hemos visto, de la parte más eminentemente política del ejercicio y, por lo tanto, debe ser expuesta y debatida con toda transparencia. Además, dichos objetivos deben encontrarse respaldados por teorías del cambio solventes, es decir por previsiones sólidas acerca de sus efectos. Asimismo, resulta del todo necesario definir desde el principio el carácter del plan, es decir, el peso que en este tienen la componente física, la estratégica y de programación. Finalmente, se debe determinar claramente, desde el punto de partida, los temas que cada ejercicio de ordenación se propone tratar de manera efectiva.
- c) *Resolver el juego de escalas y jerarquías.* Para ello hay que huir tanto de las viejas nociones de la planificación en cascada, como de la renuncia a establecer una jerarquía clara entre la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico. Se trata pues de concebir la ordenación del territorio y el urbanismo como prácticas de planificación concurrentes, dotadas de autonomía y especificidad. Al mismo tiempo debe mantenerse el principio de que, para ser efectiva, la planificación territorial debe contener las previsiones oportunas para vincular algunas de las prescripciones de los planes urbanísticos. Esta cuestión -la relación entre la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico- es, a nuestro entender, una de las claves principales de la efectividad de la ordenación del territorio (Esteban & Nel-lo, 2022).
- d) *Combinar de forma efectiva la ordenación de las formas y los procesos.* A menudo se ha reprochado, con razón, a la ordenación territorial generar planes demasiado morfológicos y poco metabólicos. Es decir, centrarse demasiado en las formas, atendiendo poco a los procesos que las sustentan. Bien es verdad, que en la sociedad y el territorio los procesos son, en último término, más relevantes que las formas. Pero debemos convenir con David Harvey que los procesos son siempre mediados por las formas que producen, sustentan o disuelven. Por ello, el objetivo de la ordenación del territorio no debe ser tanto alcanzar la configuración de un determinado diseño territorial formal, sino más bien configurar el marco -jurídico, físico, institucional, ambiental y económico- destinado a favorecer los procesos y los valores sociales que pretende impulsar.
- e) *Ser capaz de adaptarse al cambio.* De la necesidad de combinar formas y procesos se deriva el aserto de que la ordenación del territorio no puede ser hoy rígida. Debe ser sólida en los objetivos y los valores y flexible en los instrumentos y las formas. Debe tener un carácter “anti-frágil”, es decir, aquella capaz de mantener su estructura y finalidades, sin que las inevitables transformaciones de una sociedad en cambio acelerado acaben fracturando una estructura demasiado rígida (Cecchini & Blečić. 2016)

- f) *Evaluar el proceso y los resultados.* La evaluación de las políticas públicas ha tenido un recorrido limitado en muchos países de Europa. La evaluación *–in itinere y ex post–* del impacto de la ordenación del territorio resulta especialmente compleja, dada la dificultad de aislarla de otros muchos factores que inciden en las dinámicas territoriales. Sin embargo, la evaluación de los procesos de planeamiento territorial y sus efectos resulta esencial para aprender de los aciertos y errores, así como para capitalizar las experiencias.
- g) *Gobernar las transformaciones.* Finalmente, se debe ser consciente que la ordenación del territorio no acaba con la aprobación del plan, sino que empieza con esta. Así, la definición de los instrumentos adecuados para la implementación, gestión y seguimiento de las prescripciones del plan resulta una cuestión clave. El gobierno de las transformaciones engendradas por el plan *–las positivas y las perversas, si las hubiere–* constituye una parte fundamental de la ordenación del territorio.

## 6. Articular la ordenación con la organización institucional del territorio

Las dinámicas territoriales se caracterizan hoy en Europa por la ampliación de las redes urbanas, la dispersión de la urbanización y la integración del territorio. Con ello, las áreas urbanas tienden a converger con los espacios regionales e incluso a superar los límites tradicionales de estos, difuminando la tradicional dualidad entre campo y ciudad (Brenner, 2014; Nel-lo, 2017). Sin embargo, en la mayoría de los casos, la planta administrativa del territorio no se ha adaptado a las nuevas realidades territoriales. Así, desde el punto de vista administrativo, las regiones urbanas europeas constituyen, en la gran mayoría de los casos, realidades fragmentadas y barrocas.

Esta situación tiene implicaciones profundas para la ordenación del territorio, cuya naturaleza es, por definición, de carácter supralocal. La ordenación se plasma a través de planes, que constituyen ante todo *proyectos* de futuro. Y como todo proyecto estos planes requieren *sujetos* capaces de elaborarlos, implementarlos y gestionarlos. Por ello, la capacidad de delimitar los ámbitos de planeamiento y configurar los marcos administrativos adecuados constituye el sexto reto que determinará el futuro de la ordenación del territorio.

La cuestión se plantea ya en la definición del área objeto de ordenación, es decir desde el mismo momento inicial del proceso de planeamiento. Es bien cierto que para establecer el alcance territorial de cada plan se podrán utilizar una multitud de argumentos de carácter morfológico, funcional, económico, ambiental y de jerarquía de servicios. Pero, como es bien sabido, en un territorio crecientemente integrado, resulta inviable delimitar de manera taxativa, en términos científicos, los ámbitos comprendidos en cada área urbana. Así, la misma definición del ámbito de planeamiento contiene un *proyecto implícito*, para decirlo en la expresión de Giuseppe Dematteis (2002) y acaba incorporando siempre elementos eminentemente normativos, que resultan, por lo tanto, políticos.

La problemática de la delimitación de los ámbitos se acompaña de la distribución de las competencias entre los diversos actores administrativos; es decir, de la asignación de las

responsabilidades a la hora de formular, tramitar, aprobar y gestionar el planeamiento. Se trata de un reto particularmente crucial y complejo en un Estado compuesto como el español (Romero, 2009). En principio, como bien sabemos, la distribución de competencias entre niveles administrativos atribuye, a grandes rasgos, la elaboración y ejecución del planeamiento urbanístico a los municipios, la ordenación del territorio a las comunidades autónomas y la planificación de las infraestructuras de interés común a la administración general del Estado. Sin embargo, dicha distribución dista de ser armónica y efectiva. Así, para poner uno de los múltiples ejemplos posibles, las determinaciones del Estado, con competencias sobre grandes infraestructuras de interés general, y las prescripciones de las comunidades autónomas, con competencias exclusivas sobre ordenación del territorio, a menudo coexisten, pero no parecen dispuestas a coordinar e integrar sus actuaciones. La falta de cooperación interadministrativa -que debería estar basada en los principios de la planificación concurrente, la lealtad mutua y la responsabilidad compartida- acaba provocando agudas disfunciones en la prestación de los servicios, dificultades de conexión entre las diversas redes y acaba teniendo costes sociales y económicos elevados.

Finalmente, la definición de los ámbitos territoriales y las competencias administrativas condicionan también el papel de los actores sociales en el impulso, la elaboración y la implementación de la ordenación del territorio. En ocasiones, se ha querido presentar la ordenación del territorio exclusivamente como una limitación o una cortapisa a la libre actuación de los agentes sociales. *Less planning and more human activity!*, han propugnado los partidarios de la desregulación en los usos del suelo y los recursos. La oposición es claramente falaz: hace falta más y mejor planeamiento para asegurar la viabilidad, la creatividad y la equidad de las actividades humanas. Y para ello son necesarias arquitecturas institucionales capaces, por una parte, de integrar las aportaciones sociales y, por otro, de mediar entre los diversos intereses en la ordenación del territorio.

## 7. Asumir la inevitabilidad los conflictos y ser capaz de gestionarlos

Desde la promulgación de la Carta Europea, la conflictividad de carácter territorial ha tendido a incrementarse en las sociedades europeas. Así, en las últimas décadas hemos asistido a un ascenso de la litigiosidad asociada a los usos del suelo, los recursos energéticos y hídricos, la transformación del paisaje, la construcción de infraestructuras, la regulación de la movilidad, la vivienda y la gestión de los residuos, por citar solo los más habituales temas en disputa. La ordenación del territorio nace precisamente de la voluntad de dar respuesta a este tipo de conflictos (Romero, 2022). Debe asumirse, sin embargo, que en tanto subsistan intereses sociales diversos, existirá confrontación sobre la apropiación, el uso y la gestión del espacio. Por lo tanto, aquello a lo que debe la ordenación del territorio aspirar no es tanto a cancelar los conflictos, sino a proveer instrumentos para gestionarlos. Este es el séptimo y último reto al que nos debemos enfrentar.

Para ello resulta imprescindible, ante todo, partir de un diagnóstico correcto acerca de los orígenes de la conflictividad territorial. En muchas ocasiones, buena parte de los conflictos han sido interpretados como fenómenos del tipo NIMBY, es decir, reacciones egoístas de una parte de la ciudadanía ante el impacto local que suponen unas actuaciones que, en

menor o mayor medida, persiguen en interés general (Massa, 2019). En otros casos, el crecimiento de la conflictividad territorial se ha presentado como la reacción de determinados territorios ante el olvido o la postergación por parte de las administraciones públicas. El hecho de sentirse relegados, habría generado en estos territorios un resentimiento hacia las principales metrópolis y las élites transnacionales que en ellas residen, dando lugar incluso al ascenso de actitudes políticas y comportamientos electorales de carácter disruptivo (Rodríguez Pose, 2018). Sin embargo, a nuestro entender, el incremento de la conflictividad espacial deriva de un conjunto de factores de carácter estructural y no puede ser reducida a los términos de interpretaciones parciales como las mencionadas.

Aunque los conflictos sobre el uso y la gestión del territorio presentan una alta diversidad y responden a problemáticas complejas, hoy en Europa se detectan ciertos elementos comunes a la mayoría de ellos (Nel·lo, 2003). El primero es la creciente preocupación de la población por la calidad, los recursos, la seguridad y el atractivo del lugar donde reside. Esta preocupación resulta razonable, en un contexto en el que la integración y la interdependencia territorial exacerba la importancia de las ventajas (y las desventajas) comparativas que cada lugar puede ofrecer a la hora de atraer actividades y usos que se consideran positivos (y evitar la ubicación de aquellos que se reputan negativos). El segundo elemento común es la percepción del lugar de residencia como una fuente de identidad y un espacio de refugio, ante dinámicas globales que, por una parte, transforman profundamente los rasgos de las comunidades y, por otra, suponen incógnitas y amenazas que escapan a su control. El tercer elemento común, presente en buena parte de los conflictos territoriales de las últimas décadas, es el descrédito y el descontento hacia las formas institucionales de representación y gestión, que incluye en muchos casos las políticas de ordenación del territorio y el urbanismo.

Como resulta evidente, los dos primeros elementos -el incremento de la importancia de los lugares y las tensiones sobre la identidad en un mundo globalizado- revisten un carácter estructural, mientras que el tercero -el descontento hacia las formas de gobernanza- resulta más coyuntural. Por ello, se puede afirmar que una mejora en las políticas de ordenación del territorio podría tener efectos positivos, no porqué supusiera la superación definitiva de los conflictos espaciales, sino porqué podría contribuir a aportar instrumentos adecuados para gestionarlos en beneficio de la mayoría de la población (Bobbio, 1999). El reto, pues, consiste en asumir la inevitabilidad (e incluso el carácter a menudo positivo y saludable) del conflicto y proveer elementos para darle salidas creativas, que permitan configurar espacios siempre más funcionales, equitativos y sostenibles.

## **8. Conclusión: por una ordenación del territorio reforzada, que tenga por objetivo principal la equidad social, territorial e intergeneracional**

En 1983, la Carta Europea afirmaba en su preámbulo:

“las profundas modificaciones acaecidas en las estructuras económicas y sociales de los países europeos y sus relaciones con otras partes del mundo exigen una revisión de los principios que rigen la organización del espacio con el fin de evitar que se hallen enteramente determinados en virtud de objetivos económicos a corto

plazo, sin tener en cuenta de forma adecuada los aspectos sociales, culturales y los de medio ambiente”.

Transcurridas más de cuatro décadas -plagadas de acontecimientos históricos decisivos- se hace de nuevo necesario repensar los principios y las prácticas de la ordenación del territorio en los países europeos. Como hemos tratado de explicar, en este empeño resultarán claves la capacidad institucional y social de dar respuesta a los siete retos a los que hemos hecho referencia. Siete retos de los que depende la viabilidad de la ordenación del territorio: la voluntad política de llevarla a cabo; el reconocimiento de su necesidad; la definición clara de sus principios, temática y objetivos; el impulso activo de la ciudadanía; la capacidad técnica; la dotación de marcos institucionales adecuados; y la capacidad de gestionar los conflictos.

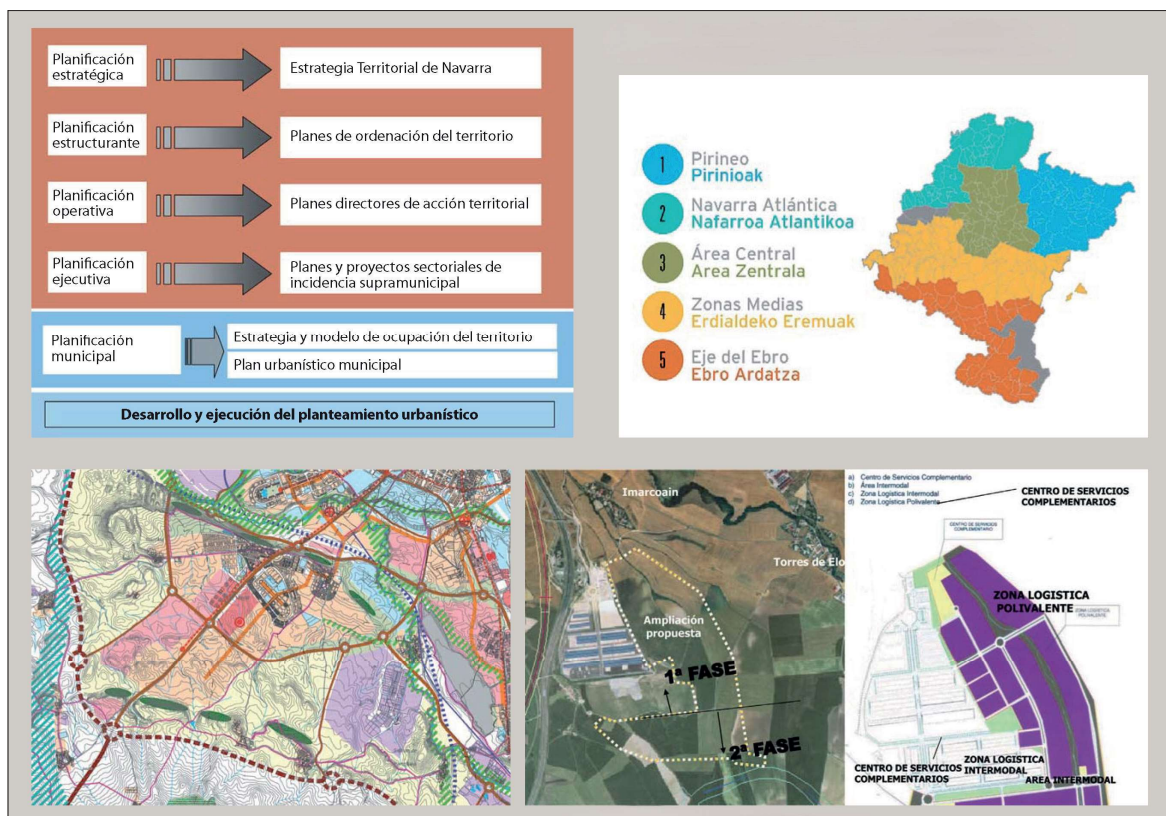
No se trata, claro está, de retos menores, pero de su evolución depende no solo el futuro de la ordenación del territorio, sino también, en buena parte, el bienestar de las sociedades europeas. Permítasenos añadir que, a nuestro entender, para avanzar en la resolución de cada uno de estos retos resulta necesario vincularlos estrechamente a un objetivo principal y común: alcanzar un nivel siempre más elevado de equidad. Un progreso que deberá concretarse tanto en la reducción de las diferencias en el acceso a la renta y bienestar, como en la disminución de las desigualdades espaciales, y en la garantía de que las generaciones humanas venideras podrán disponer de un entorno y unos recursos adecuados, que en esto debe consistir esencialmente la sostenibilidad. De este modo, la ordenación del territorio se convertirá en un instrumento efectivo para promover la justicia social, territorial e intergeneracional.

## Referencias

- Benabent Fernandez de Córdoba, Manuel (2006). *La Ordenación del Territorio en España: Evolución del Concepto y de su Práctica en el Siglo XX*. Universidad de Sevilla.
- Bobbio, L. (1999). Un processo equo per una localizzazione equa, en Luigi Bobbio, Alberico Zeppetella, *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*. Franco Angeli.
- Brenner, N. (2014). *Implosions /Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*. Jovis.
- Cecchini, A. & Belcic, I. (2016). *Verso una pianificazione antifragile. Come pensare al futuro senza prevederlo*. Franco Angeli.
- Cremaschi, M. (2005). *L'Europa delle città. Accessibilità, partnership, policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*. Alinea.
- De Luca, G. & Moccia, F. D. (2017). *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approci, prospettive*. INU Edizioni.
- Dematteis, G. (2002). *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*. FrancoAngeli.

- Dühr, S.; Colomb, C.; Nadin, V. (2010). *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*. Routledge.
- Esteban, J; Nel·lo, O. (2022). El urbanismo y la ordenación del territorio. Una relación compleja y crucial, en J. Farinós & J. Olcina, eds., *Ordenación del territorio y medio ambiente*. Tirant lo Blanch.
- Galiana, L. & Vinuesa, J., (eds.) (2010). *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*. Síntesis.
- Hall, P. (1996). *Cities of Tomorrow. An Intellectual History of Urban Planning and Design in the 20th. Century*. Blackwell.
- Harvey, D. (2000). *Possible Urban Worlds*. The Hague: Megacities Foundation.
- Harvey, D. (2013). *Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution*. Verso.
- Indovina, F. (2012). *Governare la città com l'urbanistica. Guida agli strumenti di pianificazione urbana e del territorio*. Maggioli.
- Indovina, F. (2017). *Ordine e disordine nella città contemporanea*. Franco Angeli.
- Lacour, C. & Delamarre, A. (2008). *40 ans d'aménagement du territoire*. La Documentation Française.
- Lefebvre, H. (1968). *Le droit a la ville*. Éditions Anthropos.
- López, J. (2021). El component territorial de la transició energètica a Catalunya. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 91.
- Massa, Agostino (2019). Coping with the "Nimby Syndrome": Political issues related to the building of big infrastructures in liberal democracy countries. *Security and Defence Quarterly* 23(1)
- Marx, K. (1852). *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*. Marxist Internet Archives.
- Nel·lo, O. (2001). *Ciutat de ciutats. Reflexions sobre el procés d'urbanització a Catalunya*. Barcelona: Empúries.
- Nel·lo, O., (ed.). (2003). *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Empúries.
- Nel·lo, O. (2012). *Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*. Tirant lo Blanch.
- Nel·lo, O. (2017). El proceso de urbanización: motor y expresión de las transformaciones sociales y territoriales, en J. Romero, (coord)., *Geografía Humana de España*, Tirant lo Blanch.

- Newman, P. & Thornley, A. (1996). *Urban Planning in Europe*. Routledge.
- Ribas Piera, M. (1995). *Nicolau Maria Rubió i Tudurí i el planejament regional*. Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona.
- Rodríguez, F., ed. (2010). El estado de la ordenación del territorio en España. *Cuadernos de Geografía de la Universidad de Granada*, 47.
- Rodríguez Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it), *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11/1.
- Romero J. (2009). *Geopolítica y gobierno del territorio en España*. Tirant lo Blanch.
- Romero, J. (2022). Conflictos territoriales y geografías del poder, en J. Farinós & J. Olcina, (eds.), *Ordenación del territorio y medio ambiente*. Tirant lo Blanch.
- Sereni, E. (1961). *Storia del paesaggio agrario italiano*. Laterza.
- Sevilla-Buitrago, A. (2022). *Against the Commons: A Radical History of Urban Planning*. University of Minnesota Press.
- van den Berg, L.; Braun, E.; van den Meer, J. (2007). *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*. Ashgate.
- Zoido, F. (2022). Tiene futuro la ordenación del territorio?, en J. Farinós & J. Olcina, (eds.) *Ordenación del territorio y medio ambiente*. Tirant lo Blanch.



Modelo de planificación y gestión territorial en Navarra

**Fuente:** J. Farinós Dasí (coord.) y J. Farinós Dasí y J. Garrido Clavero (eds.) (2021). Guía para una gobernanza efectiva del territorio. Un decálogo para la buena práctica de la Ordenación del Territorio en España. Universitat de València



## **Y sin embargo, el territorio y su gestión política sigue importando. La necesidad de “continuar haciendo” revisitando la Carta y sus evoluciones.**

**Joaquín Farinós Dasí**

Catedrático de Geografía de la Universitat de València  
Presidente de FUNDICOT

---

**Resumen:** El artículo enfatiza el importante papel que un entendimiento compartido de la ordenación del territorio a nivel europeo tiene a la hora de poder concretar su objetivo e instrumentos, también financieros, para llevarla a cabo. Desde el punto de vista español esto significa una evolución en su enfoque, desde una planificación física de usos del suelo a otra de desarrollo socio-económico-ecológico regional que da sentido a aquella, integrándola, y dando lugar a una nueva planificación del desarrollo territorial en un nuevo contexto de cambio climático y de transición ecológica. Esto nos habla de la necesidad no solo de ampliar las comunidades de práctica para una adecuada implementación y gestión de esta política, sino también de las comunidades epistémicas, de forma más compartida y transversal entre disciplinas, a la hora de diseñar los marcos normativos. Estos actúan como tecnologías institucionales, definiendo los instrumentos, procedimientos, procesos y valores (de coherencia, de igualdad, de bienestar, de sostenibilidad, de generación de riqueza...) que van a guiar la acción política en esta materia. Sin embargo, y a diferencia de la tendencia actual, en este cometido el foco no debe estar en lo procedimental sino en lo sustantivo (el contenido) y lo contextual (los valores) de la planificación; para recuperar el valor del territorio como elemento transversal diferencial (la argamasa) que no se diluya en distintos departamentos durante la gestión política habitual (con una gobernanza más funcional, interadministrativa, que territorial). Desde el punto de vista de la coordinación político-administrativa, los principales retos que se plantean tienen que ver con la cooperación territorial, en especial entre Comunidades Autónomas, como ya sucede a nivel transfronterizo a nivel europeo, y entre estas y la Administración General del Estado. El objetivo es hacer posible una visión territorial de conjunto, a través de figuras como la de una nueva Conferencia Sectorial o de una Agencia Nacional de Cohesión Territorial. Todos ellos resultan retos de calado que explican la necesidad de recuperar la iniciativa y los valores detrás de la Carta Europea de Ordenación del Territorio y sus desarrollos posteriores en el marco de la Unión Europea, para seguir avanzando en el desarrollo de esta política pública.

**Palabras clave:** Ordenación del Territorio, Futuro, Gobernanza, Europa, España

**Abstract:** This paper emphasizes the important role that a shared understanding of Spatial Planning at the European level plays in achieving its objective and instruments, including financial ones, to carry it out. From the Spanish point of view, this triggered an evolution in its approach, from a physical planning of land use to another of regional socio-economic-ecological development. This second one gives meaning to the former, integrating it within, and giving rise to a new territorial development planning in a new context of climate change

and ecological transition. This tells us about the need not only to expand the communities of practice for adequate implementation and management of this policy, but also of the epistemic communities, in a more shared and transversal way between disciplines, when designing regulatory frameworks. As institutional technologies, defining the instruments, procedures, processes and values (coherence, equality, well-being, sustainability, wealth generation...) they guide political action in this matter. However, despite the current trend, in this task focus should not be on the procedural but on the substantive (the content) and the contextual (the values) of planning. All this in order to recover the value of the territory as a differential transversal element (the mortar) by avoiding it was diluted in different sectoral units during the routine political management (functional/inter-administrative governance instead territorial governance). From the point of view of political-administrative coordination, the main challenges are related to territorial cooperation, mainly between Autonomous Spanish Regions, as already happens at a cross-border level at the European level, and between these and the General Administration of the State. The objective is to make possible a joint Spatial Vision, through figures such as a new Sectoral Conference or a National Territorial Cohesion Agency. All of them are significant challenges that explain the need to recover the initiative and values behind the European. Regional/Spatial Planning Charter and its subsequent developments within the framework of the European Union, to continue advancing in the development of this public policy.

**Key words:** Spatial Planning, Future, Governance, Europe, Spain

---

## 1. Tradición e innovación; del peso de la *path dependence*, los grupos de interés y las rentas de situación

Aunque en nuestro país ya existían prácticas de planificación local, fundamentalmente urbanística, anteriores a la Carta de Torremolinos, esta introducía nuevas perspectivas y enfoques, que invitaban a cierto pensamiento lateral, que no siempre tuvieron fácil encaje dada la práctica y costumbre asentadas. En primer lugar, esta nueva ordenación del territorio que presentaba la Carta estaba más enfocada a una planificación para promover el desarrollo territorial (económico regional, hijo de los tiempos de la recuperación tras la II Guerra Mundial, el Plan Marshall y la política de los polos de desarrollo), que al análisis espacial del medio físico para planificar los necesarios nuevos usos del suelo; por tanto, con una orientación más socioeconómica que física. A nadie escapará, sin embargo, la demostrada persistencia en países como el nuestro, de marcada tradición urbanística, escasa diversificación productiva y elevada dependencia del sector turístico (recuérdese los efectos que tuvo Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre «Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional»), para reconducir la primera, reinterpretada, y hacerla depender de la segunda. Mediante el progresivo refinado del uso y disfrute, privado y no público (en una relación de 9 a 1 a favor del primero en el mejor de los casos) de la plusvalía generada por la reclasificación de los usos del suelo.

Esta acaba convirtiendo su transformación, con o sin plan, cada vez más a través de proyectos estratégicos, no en una necesidad a consecuencia del crecimiento demo-

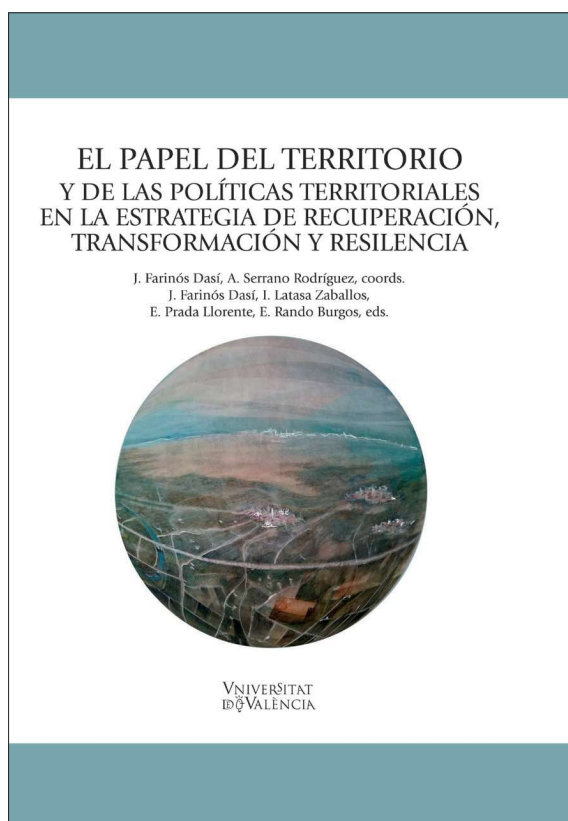


gráfico y la demanda de instalación de nuevas actividades productivas de economía real, sino en un fin en sí mismo. Con ello, la construcción (artificialización) acaba convirtiéndose, con algunos sectores aliados de conveniencia según el momento (turismo, transporte y logística, alquiler...), en el motor del desarrollo económico; en el tránsito hacia una economía más especulativa en la que ciudad y territorio pasan a convertirse y ser tratados como mercancía (que antes se producía y se comerciaba en y desde ellos) por el capital; ahora bajo la forma de fondos de inversión multinacionales que no solo escapan al control de los estados sino que además (en el caso de los más grandes, con un volumen de negocio superior a algunos PIB nacionales) pueden llegar a decidir cómo y quién gobierna.

En segundo lugar, puso de relieve la necesidad de acometer una política de Ordenación del Territorio (OT) a diferentes niveles políticos-administrativos, del europeo al regional, otorgando especial protagonismo al segundo. Estas dos nuevas escalas, la regional y la europea, eran justo las dos que la Ley del Suelo de 1956 no recogía. Ello obligaría a una reconsideración en la forma de llevar a la práctica esta política: hacia arriba y hacia abajo. Hacia arriba, con la integración efectiva de España a la entonces Comunidad Económica Europea (el 1 de enero de 1986, tras la firma del Tratado de Adhesión en Madrid el 12 de junio de 1985, que culminaba un periodo de preadhesión bien trabado ya en 1982). Los reglamentos de los Fondos Estructurales y el de Cohesión, hoy en día fondos de cohesión y de recuperación, iban a tener su influencia desde el punto de vista territorial a nivel nacional. Aunque no tanta, salvo alguna excepción como el "Plan Director de Infraestructuras de Transporte 1994-2007" de 1993, pese al liderazgo de los sucesivos programas plurirregionales en manos del Ministerio de Hacienda, que es el responsable de la adecuada justificación de los fondos y también de la parte regionalizada que gestionan las Comunidades Autónomas (CC.AA.).

Y hacia abajo, en un momento en que se estaba cerrando el mapa autonómico en un nuevo Estado de las Autonomías. Este había resultado de forma un tanto iterativa e imprevista de acuerdo con el Título VIII de la Constitución Española de 1978 y era el fruto, también, de algún acuerdo político (para Andalucía –la única que siguió directamente la vía del art. 151, no sin sobresaltos-, Canarias y Comunidad Valenciana -a través de un art. 143 a su manera-) y sentencias del Tribunal Constitucional (como la conocida STC 61/1997, que impide que la Administración General del Estado (AGE) elabore un plan nacional de ordenación territorial, pero que no impide que este pueda existir, como sucede, por ejemplo, en el caso de un país federal como Alemania).

En la práctica, ni se facilita la colaboración mutua entre CC.AA. ni entre ellas con la AGE (Farinós, 2019). Por ejemplo, a través de una eficiente Comisión Sectorial de OT, creada hace más de treinta años, unida en su denominación a temas de transporte, totalmente inoperativa desde entonces. También podría optarse por una nueva Comisión Sectorial de Cohesión Territorial (como se proponía en Farinós, 2023a), ampliando la denominación de la actual Conferencia Sectorial de Reto Demográfico constituida en julio de 2020 impulsada desde el MITECO). Otra alternativa más flexible podría ser la creación de una hipotética “Agencia Nacional de Cohesión Territorial” (similar a otras de carácter sectorial consideradas estratégicas como la de Turismo, ya en funcionamiento) desde la que coordinar esfuerzos con esa perspectiva permitiendo consolidar la vinculación de la OT con la política económica regional. Esto facilitaría poder ampliar la comunidad de práctica de la política de OT a los actores económicos, junto al Estado, expertos, sociedad civil y ciudadanía, y permitiría ofrecer nuevas alternativas para puesta en práctica (implementación).

Nada queda de una Comisión Interministerial de Ordenación del Territorio (CIOT) ni de un Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA) que surgían por el año 1978 en el entonces nuevo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU). Su papel, reinterpretado, no ha sido suficientemente recogido en las Comisiones Territoriales del Parlamento ni por el Senado como Cámara territorial (ahora con un revivido papel y notoriedad en los medios, gracias a su papel instrumental al servicio del conflicto partidista e institucional entre el Gobierno de España y las CC.AA. a niveles nunca vistos). Esto está erosionando el sentido y virtud de las Conferencias de Presidentes y las de Ministros y Consejeros, que en materia sanitaria proliferaron durante la pandemia de COVID. Tampoco se potencian fórmulas mediante las cuales las CC.AA. puedan preparar las reuniones de las Comisiones Sectoriales (Farinós, 2019; Farinós y Montiel, 2022).

No existen, y hasta se vigilan y restringen, las cooperaciones entre CC.AA. vecinas con este objetivo de planificar intereses territoriales conjuntos; salvo convenios en materias concretas, y enfoque claramente sectorial, como los que facilitan la movilidad. A su vez, más factibles y rápidamente resueltas en ciertas partes de la geografía española (Madrid y las dos Castillas) que en otras (como el eje mediterráneo). Aunque sí resulta fácil esta cooperación territorial en el caso de las CC.AA. transfronterizas con otras regiones francesas y portuguesas; no solo a través de iniciativas Interreg, hoy evolucionadas a tercer objetivo de la política de cohesión europea, sino incluso como Plan de Desarrollo Regional de regiones objetivo 1 (como es el caso del Plan compartido entre las regiones de Galicia y Norte de Portugal). Se trata de una anomalía poco entendible dentro de una lógica de comportamiento común que debería ser corregida.

Más hacia abajo en la escala político administrativa, resultan frecuentes las relaciones conflictivas entre municipios y gobiernos regionales, por motivo del indeseado control que la OT ejerce sobre el urbanismo municipal. Desde el punto de vista de una planificación urbanística intermunicipal sí existen algunas figuras recogidas en las legislaciones autonómicas de OT tales como el Plan de Ordenación Intermunicipal en Andalucía, los Planes Directores Territoriales Urbanísticos en Cataluña o los Planes Estructurantes Mancomunados en la legislación de la Comunitat Valenciana, aunque sin ninguna aplicación prácti-

ca en este caso. Sin embargo, y por el contrario, han desaparecido del contexto español las figuras de los planes directores territoriales –PDT- o de acción territorial de ámbito supramunicipal, de naturaleza operativa; más concretos que los planes subregionales de OT de carácter más estructurante y genéricos. En estos momentos únicamente queda el PDT Comarcal de l'Alt Penedés, a extinguir en cuanto se apruebe el Plan Territorial Parcial –subregional- del Penedés (en elaboración). Estas figuras se han acabado sustituyendo por otras como los planes especiales y/o de proyectos sectoriales o estratégicos de interés regional.

En este nivel resultan más frecuentes, no obstante, las iniciativas de carácter estratégico, como los planes estratégicos supramunicipales (Farinós et al., 2019), en línea con las iniciativas de desarrollo local participativo (CLLD por sus siglas en inglés) o de las actuales estrategias territoriales integradas del nuevo quinto y último objetivo de la nueva Política de Cohesión europea 2021-2027 (Capítulo II, arts. 28-34, del Reglamento (UE) 2021/1060 de Disposiciones Comunes (RDC)<sup>1</sup>).

A pesar de todo, el foco de estas estrategias de desarrollo integrado continúa estando centrado en lo urbano, en la ciudad, con todavía un peso más urbanístico y morfológico que socioeconómico y ecológico, que va abriéndose paso; pero no en el conjunto del territorio supramunicipal. Ha sido el caso de las EDUSIs del anterior periodo de programación (limitadas a ciudades y barrios de ciudades mayores de 50.000 habitantes –Peiró y Farinós, 2018-), de la nueva Iniciativa Urbana Europea (vigente Reglamento 2021/1058 de 24 de junio de 2021 relativo al FEDER y al Fondo de Cohesión<sup>2</sup>) y de las nuevas Agendas Urbanas municipales, aunque éstas se intentan ver cada vez más como metropolitanas o urbano-rurales.

En este mismo sentido, aunque desde un punto de vista menos territorial y más de cooperación interadministrativa, cabe mencionar la figura de las Comisiones Territoriales de Coordinación. Se encuentran reguladas en el artículo 154 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y previstas para circunstancias en que “la proximidad territorial o la concurrencia de funciones administrativas así lo requiera [...] entre Administraciones cuyos territorios sean coincidentes o limítrofes, para mejorar la coordi-

---

1. Las estrategias territoriales ejecutadas con arreglo al artículo 28, que serán responsabilidad de las autoridades u organismos territoriales pertinentes, que “cooperarán con las autoridades de gestión competentes”, deberán contener, de acuerdo con el art. 29, los siguientes contenidos: a) la zona geográfica cubierta por la estrategia (delimitación del área a ordenar); b) el análisis de las necesidades de desarrollo y del potencial de la zona, en particular, de las interrelaciones económicas sociales y medioambientales; c) la descripción de un enfoque integrado para atender las necesidades de desarrollo identificadas y el potencial existente (para el diagnóstico), pudiendo servirse de los documentos estratégicos pre-existentes que afecten a la zona (criterio incremental); d) descripción de la participación de los socios de conformidad con el artículo 8 en la preparación y la ejecución de la estrategia territorial (plan de participación pública); e) también pueden contener una lista de las operaciones que recibirán ayuda (programación e informe económico). Los paralelismos con los contenidos tradicionales de un plan de ordenación territorial resultan más que evidentes, y en el apartado 29.6 se establece que se podrá prestar apoyo para la elaboración y el diseño de cada Estrategia Territorial.

2. Que en su artículo 46 también establece que, para aprovechar al máximo la contribución destinada a afrontar de forma más efectiva los retos económicos, demográficos, medioambientales y sociales, en particular en zonas que padecen desventajas naturales o demográficas, tal como establece el artículo 174 del TFUE, las acciones en el ámbito del desarrollo territorial deben basarse en estrategias territoriales integradas, también en las zonas urbanas y rurales, y deben prestar atención a los vínculos entre el ámbito urbano y el rural.

nación de la prestación de servicios, prevenir duplicidades y mejorar la eficiencia y calidad de los servicios”. Pueden estar formadas por diferentes combinaciones interadministrativas, integrando a: representantes de la AGE y de las Entidades Locales; representantes de las CC.AA. y de las Entidades locales; o representantes de los tres niveles de la administración del Estado (AGE, CC.AA. y Entidades Locales). Sus acuerdos son vinculantes y de obligado cumplimiento para las administraciones que los suscriban y su régimen de convocatoria será el mismo que el establecido para las Conferencias Sectoriales. Sin embargo, se sabe muy poco de su desarrollo, al no disponerse de un inventario de las mismas ni de un seguimiento de sus actividades y resultados.

## **2. Sobre el objetivo y finalidad de la ordenación del territorio; entre lo sustantivo, lo procedimental y contextual**

Como señalábamos en Farinós (2021), la planificación territorial tiene una trayectoria relativamente corta de apenas un siglo (Friedman, 1987); pero la teorización sobre ella no despegaba hasta la década los años 1970 -Alterman, 1982-). En ella pronto se hizo una distinción entre una teoría procedimental, una sustantiva y otra contextual, en la que también cuentan los valores (Faludi, 1973: 5-7). Para dicho autor, la teoría procedimental debería verse como una envolvente de la teoría sustantiva, pero más tarde, desde la perspectiva del *forward implementation analysis* (directa aplicación, de arriba abajo, de lo establecido normativamente), se acabará convirtiendo en la precondition que explicará en mayor medida sus resultados<sup>3</sup>.

Los grandes principios y las buenas intenciones de la política, la normativa y los planes tienen que concretarse en acciones específicas en la práctica. La implementación es el principal reto actual, lo que va a requerir nuevos esquemas de interpretación y rutinas que con frecuencia necesitan verse acompañadas del aprendizaje y de la definición de nuevos valores. En lo referente a la teoría contextual de la planificación, esta se centra en el conjunto de factores que la rodean y condicionan, tales como el contexto político, el económico y el sistema de valores (cultura) en los que la planificación, como actividad social, es llevada a cabo. Por ejemplo, la aceptación de la planificación territorial como mayor garantía para la solución de las demandas de los actores sobre el territorio, para la cohesión y la sostenibilidad (yendo más allá de la retórica de los principios, leyes y reglamentos, y por encima de los intereses individuales y especulativos asociados a la propiedad del suelo).

Cuál es el objetivo de la OT resulta cuestión fundamental a definir y concretar para que aquella resulte entendible, se facilite su puesta en práctica y sea percibida como útil. Se debe poder responder a dos cuestiones básicas: qué se está planificando y para quién. Cuando esto no ocurre, la cosa se complica. De ahí la importancia que tiene un entendimiento común armonizado entre las distintas tradiciones de planificación existentes en Europa.

---

3. En este sentido cabe interpretar el largo camino que ha acabado conduciendo al Proyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre ([https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-19-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-19-1.PDF)).

Aunque superada posteriormente por la Estrategia Territorial Europea de 1999 y las sucesivas Agendas Territoriales que le siguieron en 2007, 2011 y 2020, la Carta sirvió justamente para dar un importante impulso a esta posterior acción de la UE en materia de OT, para la que no tiene competencia al no ser esta una política explícita del primer pilar. A día de hoy, la UE se ha convertido en la institución supranacional capaz de ejercer el liderazgo en esta materia a escala europea, a través fundamentalmente de la Política de Cohesión y los fondos e instrumentos asociados a ella. Esto ha supuesto primar más, por un lado, el enfoque socioeconómico, que ya ha incorporado lo ecológico a día de hoy, sobre el normativo de los usos del suelo (que queda al servicio de fines y estrategias mayores), y todo ello mediante fórmulas más negociadas y participadas; por otro, la dimensión regional o supralocal, en lugar del urbanismo urbano municipal.

A pesar de las diferencias de enfoque, se ha dado una progresiva integración entre estilos de planificación territorial entre países, como ya se advertía en el Proyecto ESPON 232<sup>4</sup>, con una mixtura hacia lo que denominábamos entonces estilo neo-comprehensivo, siempre reconociendo que todos los estilos de planificación estaban presentes, con mayor o menor insistencia, en todos y cada uno de los países a lo largo de sus distintos niveles político-administrativos competentes en la materia (municipal, subregional, regional, nacional). Esta misma tendencia, de acercamiento hacia lo común, también se ha dado en el procedimiento de elaboración de los planes de OT en el conjunto de todas las CC.AA. españolas que, preceptivamente y de acuerdo con la Directiva Europea de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), debe verse acompañados de la correspondiente EAE para seleccionar la alternativa final de ordenación.

Esta mixtura desembocaría en esta idea de las estrategias de desarrollo local de la política de cohesión y el FEDER del actual periodo de programación (sobre todo en el objetivo 5)<sup>5</sup> y en los fondos de recuperación y los planes nacionales establecidos al efecto. Con todo, y muy especialmente en el caso de España, la dimensión territorial se diluye en la tradicional aproximación económica y urbana, prefiriéndose el instrumento de las Nuevas Agendas Urbanas (que han reemplazado a las antiguas EDUSI), aunque en ellas se está avanzando hacia nuevos enfoques intermunicipales (áreas funcionales urbanas –FUAs-, espacios metropolitanos o áreas de nuevas relaciones urbano-rurales); tal y como se está ocurriendo en la UE, con el estudio sobre FUAs y *Small FUAs* desde del JRC (Fioretti et al., 2023), y en UN-HABITAT (2021).

Siguiendo un enfoque de marco lógico, se plantean la siguiente meta global, objetivos generales y específicos de la OT:

4. ESPON project 2.3.2 "Governance of territorial and urban policies", <https://archive.espon.eu/programme/projects/espon-2006/policy-impact-projects/governance-territorial-and-urban-policies>

5. El Programa Plurirregional de España, con la ayuda asignada al objetivo específico 5.1 y a la prioridad de "Territorios más Verdes", asumirá la financiación del 8% de concentración temática reglamentaria para el desarrollo urbano, sin perjuicio de las contribuciones que pudieran realizar a este objetivo los programas regionales.

El objetivo será fomentar el desarrollo sostenible e integrado de las áreas urbanas (EDUSI), desde una triple perspectiva: mejorar la dimensión física y medioambiental; mejorar la dimensión económica y la competitividad, y mejorar la dimensión social de estos territorios.

Una de las claves de la intervención en el OP5, de acuerdo con los reglamentos, es la relación entre lo urbano y lo rural que se pone de manifiesto con especial interés en la programación del FEDER.

- *La meta global:*

El título “*Un futuro para todos los lugares*” que acompaña la actual Agenda Territorial 2030 resulta una buena síntesis sobre la que apoyar una nueva OT de conjunto. No solo correctora de otras políticas sino con valor por sí mismo para potenciar desarrollos y mejores condiciones de vida, incluyendo y potenciando la dimensión social en la OT, entre la perspectiva ambiental y el crecimiento económico. La meta global de la OT sería entonces aprovechar de la mejor manera los propios recursos territoriales para un nuevo modelo de desarrollo en el marco de la nueva transición ecológica, en la que queda fortalecida la consideración de los riesgos naturales y tecnológicos, para poder controlar su impacto y corregir ex ante sus posibles impactos negativos.

Ya no se trataría decidir la mejor manera de colonizar y explotar espacios para favorecer un crecimiento sin fin y excluyente, sino de mejorar las condiciones de vida de forma sostenible, saludable, justa e inclusiva. Con la mirada puesta en la necesaria transición, ahora ecológica, concretada en el *New Green Deal*. Esta ordenación no puede estar orientada a crear certezas, imposibles, sino a reducir incertidumbres. Algo que resulta muy necesario en momentos como los actuales, de sociedades líquidas y de riesgo, vertiginosas, que acortan mucho los ciclos de vida y los vuelven casi inmediatos. Lo que acaba causando una ‘fatiga’ y hasta ansiedad en la población y en las sociedades; lo que nos devuelve a la función saludable de la planificación, a un nuevo higienismo.

En este sentido la mirada europea presenta un claro y demostrable valor añadido, pese a las dificultades y amenazas a las que se enfrenta (Farinós, 2020), para un mejor equilibrio territorial entre regiones y la inclusión social de las personas (cosa que no está sucediendo, tal y como se demuestra en el 9º Informe sobre la cohesión económica, social y territorial (Comisión Europea, 2024). Esta fragmentación, sobre todo social, es lo que mayormente explica el movimiento de los descontentos (Rodríguez-Pose et al., 2023) en las nuevas “*inner peripheries*”, espacios de sacrificio, remotos, rurales y urbanos. Como insistía Jacques Delors, cada ampliación o profundización de Europa debe ir acompañada de una cohesión reforzada; esta es la firme base sobre la que se ha podido construir la economía social de mercado europea.

- *Objetivos generales:*

En primer lugar, coordinar el conjunto de acciones políticas sobre el territorio para dotar de la debida coherencia a la intervención pública, con el objetivo de la eficacia y una mejor cohesión territorial. Esto sitúa la OT como política fundamental para el logro de este objetivo y principio europeo (Farinós, 2023b), al poder incorporar la coherencia (quinto principio de la buena gobernanza de acuerdo con el Libro Blanco (2001)<sup>6</sup> pero el menos aplicado según los resultados del Proyecto ESPON 232) y la dimensión territorial a las políticas sectoriales, integrando la planificación territorial con la sectorial. Todo esto con el fin de lograr la mejor coordinación y coherencia de los planes sectoriales de

---

6. Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].



incidencia territorial desde el inicio de su elaboración (Hildenbrand y Mora, 2022). En este sentido, la ordenación del territorio, en forma de estrategias integradas de desarrollo territorial (el citado nuevo objetivo 5 de la Política de Cohesión del actual periodo 2021-2027), resulta clave para una adecuada implementación de la Agenda Territorial 2030, que en estos momentos se está evaluando y revisando. Habrá que ver hasta qué punto se vuelve más exigente en su seguimiento y evaluación para de los estados miembros beneficiarios.

En segundo lugar, el reto de la nueva OT, vinculada al objetivo de la cohesión territorial, es apoyar la identificación y explotación de sinergias políticas entre niveles gubernamentales, sectores políticos y fronteras administrativas, mediante una adecuada coordinación y gobernanza. La gobernanza, como innovación institucional, parte de una buena base normativa, bien consolidada y aceptada. Esto invita a pensar en la posibilidad de si hacer obligatoria a nivel de Estado, y no solo optativa para poder recibir los fondos europeos, la formulación de planes de OT subregionales que definan el modelo de desarrollo territorial, como sucede ya en el caso de los planes urbanísticos. Los diagnósticos o el análisis espacial ofrecen pocas dudas metodológicas; pero la planificación es un acto más social y, sobre todo, político, y aquí, como política pública de interés general, es donde habrá que cargar las tintas.

En el contexto español, el cómo hacerlo nos traslada a unas nuevas relaciones de gobernanza multinivel, de forma heterárquica en función de cada objetivo o materia, pudiendo liderar el proceso tanto la AGE, como las CC.AA. o las entidades locales, según el caso. Lo que está sucediendo con las nuevas leyes e instrumentos de la costa, en Galicia y la Comunitat Valenciana, resulta ilustrativo de la sensibilidad y ductilidad competencial. Lo que nos habla de la necesidad de la cooperación interadministrativa y la participación activa de los distintos sectores de la población y sociedad civil organizada (no solo, aunque fundamentalmente, constructoras y organizaciones ecologistas, las más organizadas y con mayor capacidad de influencia en estos momentos). Esto si no se quiere perpetuar el recurso a la judicialización del conflicto *sine die*. En este sentido parece oportuno recordar que al inicio de esta década de los años 2020 solo un 42,09 % del territorio español contaba con un plan territorial subregional aprobado (Farinós et al., 2021). Se trata por lo general de espacios urbanos y costeros, los que sufren mayor presión y nivel de conflicto por los usos del suelo.

- *Objetivos específicos e instrumentales:*

En línea con lo acabado de exponer dos párrafos más arriba, y dentro de un adecuado marco normativo (como se trata en el próximo apartado 3 de este texto), es necesario procurar instrumentos de ordenación de manera participada con los actores territoriales (institucionales, económicos, sociedad civil y ciudadanos) que acaben siendo vinculantes (como mínimo en forma de intervenciones territoriales concretas), que puedan verse adecuadamente implementados, gestionados y evaluados de forma continua (Garrido y Farinós (eds.), 2021). Un posible formato para poder lograrlo ya se da en el contexto internacional como *Smart Comprehensive Strategic Spatial Planning*; de forma más vinculante y permanente en el tiempo (caso de los planes directores estatal y comar-

cales de Wisconsin) o de forma más estratégica ajustándolos a los ciclos electorales (en el área metropolitana de Helsinki) (Farinós y Peiró, 2002). Con ello se resuelve la aparente contradicción, o disyuntiva excluyente, entre planificación normativa de usos del suelo (física, más próxima al análisis espacial y al estilo de planificación racional comprensivo) y la estratégica (más de carácter socioeconómico, donde aquella necesariamente se integra para darle sentido, no solo restrictivo bajo la forma de una ordenación en negativo, sino como guía de acción para el avance ante las demandas que van surgiendo).

Todo ello sin olvidar un uso y ocupación más racional (razonable y sostenible) del suelo como recurso finito y agotable; de ahí el nuevo objetivo del *Zero Net Land Take* (Comisión Europea, 2016). Surge entonces la cuestión de la forma en que cada territorio, economía (más o menos diversificada y complejizada) y nivel político administrativo debe contribuir a ello (con el apoyo de instrumentos como los proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica –PERTEs-). Hay espacios que pueden revertirse, otros desarrollarse sin ocupar nuevo suelo, pero en algunos espacios litorales y en las áreas metropolitanas la demanda y presión será mayor, conduciendo a una mayor congestión en estas áreas de la que ahora existe (como ha demostrado Burriel (2021) para el caso valenciano). A esto hay que añadir que algunas leyes autonómicas como en Madrid y Cantabria, facilitan el desarrollo urbanístico de los núcleos rurales para combatir, se dice, la despoblación mediante las segundas residencias.

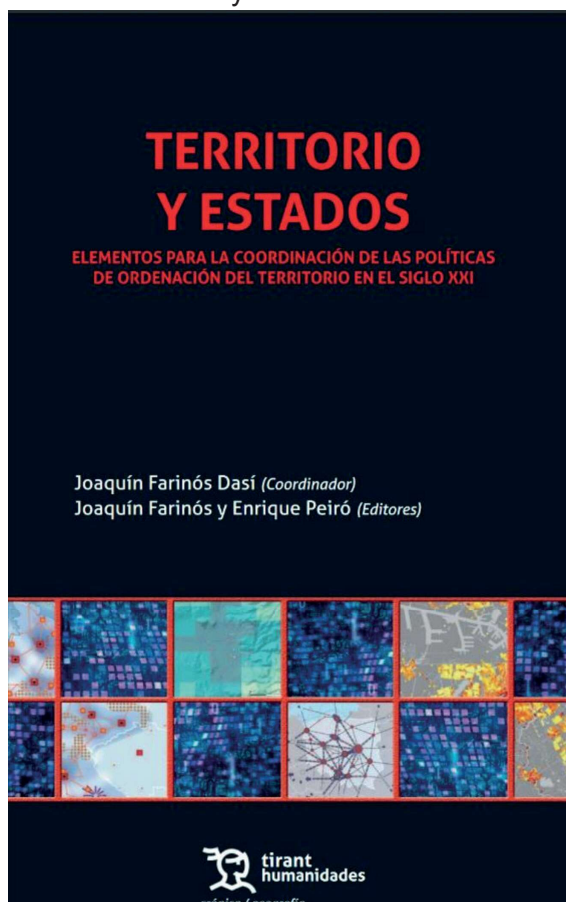
La UE también es un buen espejo donde poder mirarse y encontrar algunas experiencias de gestión territorial que no se acaban de ver desde dentro. Nos referimos al principio, y práctica, de la cooperación territorial más allá de los tradicionales e ineficientes límites municipales. No solo en forma de regiones funcionales urbanas y metropolitanas (las ciudades *FUAs*), que acaparan casi toda la atención. Lo hacen más bien a nivel teórico que práctico, con una total ausencia de ejemplos de gobernanza metropolitana (el caso de Vigo resulta muy esclarecedor del estado de cosas en esta materia), de relaciones urbano-rurales, y del papel que puedan jugar las ciudades y pueblos de tamaño medio y pequeño como polos de articulación territorial, contribuyendo al objetivo de una mejor cohesión territorial y lucha contra el reto demográfico (Farinós, Gomis y Peiró, 2019; Ovaska et al., 2022; Farinós 2023a; Farinós y López Pagán, 2024). También, y complementando lo anterior, con otra cuestión fundamental como es la cooperación territorial y el diseño de estrategias interregionales más allá de los límites provinciales y, sobre todo, interautonómicos. Tal y como hemos apuntado en el anterior apartado 1 del texto, carece de sentido que se puedan formular estrategias entre regiones fronterizas entre países y no entre regiones dentro de un mismo Estado.

### **3. La política de ordenación del territorio como tecnología institucional; coordinación y coherencia de la acción pública**

Desde el punto de vista contextual de la planificación, Alterman & Page (1973) identificaban dos tipos de socialización de los valores: la general (pública, más de naturaleza educativa/formativa) y la profesional. La segunda se ha demostrado insuficiente, provocando que

la política territorial se haya ido diluyendo progresivamente en la gestión del resto de las políticas; esto explica su fraccionamiento entre distintos departamentos, como está sucediendo actualmente en algunas CC.AA. españolas. Por ello proponían transitar desde esta socialización orientada profesional o técnicamente (sin perder el rigor) a una más orientada políticamente. En otras palabras, como las normas y la ética no bastan, los planificadores también deben aprender más sobre cómo manejarse en el mundo real de la toma de decisiones públicas. ¿Es posible un camino a la mitad? Acerca de la posibilidad de tender puentes entre expertos/científicos y políticos, la literatura es abundante y contrapuesta, aunque con una tendencia reciente a la mixtura mediante discursos como los de la ciencia posnormal y transfronteriza, los sistemas complejos, la innovación social, las comunidades de práctica y los living-labs que aprenden, la ciencia ciudadana y la propuesta de una planificación fronteriza (vid. Farinós y Vera, 2016)

En sentido parecido, Blatter (2004) distinguía entre dos tipos de gobernanza: la territorial (más formalizada y próxima a la planificación territorial) y la funcional. Desde su punto de vista, la gobernanza territorial, que se considera más formalizada y próxima a la planificación territorial, se contrapone a la gobernanza funcional. Esta segunda resulta más versátil y fluida, menos estable en el tiempo y en el espacio, y se caracteriza por la interacción en red, las escalas múltiples y las geometrías variables, para responder a cuestiones y tareas específicas (Stead, 2013: 1371, en Farinós y González-Medina, 2021). Esta condición la aproxima al genérico principio de obligada colaboración mutua y al de cooperación; este último con un muy escaso desarrollo normativo (a diferencia del de coordinación y colaboración). Una cooperación que se va construyendo de forma iterativa en el ejercicio de las respectivas competencias entre las distintas administraciones y actores territoriales (Farinós, Monteserín y Escribano, 2018).



Gracias al nuevo enfoque integral del desarrollo (sostenible) y de cohesión territorial, la gobernanza funcional se va acercando progresivamente a una gobernanza territorial. Dicho de otro modo, a pesar de la tendencia a eludir la referencia a lo territorial para referirse a la gobernanza, esta siempre es, o acaba siendo, territorial (Farinós, 2017). ¿Y qué es lo que puede explicar esta situación? Como señalaban Healy et al. (1982), la investigación sobre la implementación desde la teoría de la planificación territorial decayó desde finales de la década de los años 1970, pasando a partir de entonces, sobre todo en la década de los años 1980, a ser objeto de interés para la Ciencia de la Administración y para la evaluación como nuevo campo de investigación.

La nueva gerencia pública considera claves la evaluación y la rendición de cuentas para mejorar el funcionamiento de las políticas públicas, también la OT. La cuestión de la evaluación en materia de planificación territorial está directamente ligada al poder y la capacitación<sup>7</sup>. Lo que obliga a abordar esta temática dentro de cada contexto de liderazgo y voluntad política, así como de la sistematización de la coordinación institucional necesaria para llevar a cabo todos estos procesos. Lo importante entonces es impulsar la motivación que rompa con las inercias o el abandono del pensamiento territorial, de que el espacio importa y que las políticas públicas mejoran su rendimiento y efectividad con este enfoque, sin deber pagar los costes de la no coordinación o los graves impactos territoriales, ambientales y sociales que de su ausencia se derivan. La OT también es “una práctica política técnicamente asistida” (Indovina, 2012). En este sentido, en el actual contexto se abre una nueva condición asociada al cambio climático y la percepción del riesgo social e individual. Como es bien sabido, y ocurre en sociedades con mayores niveles de implantación e innovación en materia de ordenación del territorio, pongamos por caso Holanda a nivel europeo y el País Vasco a nivel español, uno de los más importantes hechos diferenciales es que la sociedad confía en que las administraciones son capaces de resolver sus problemas (Beunen et al., 2016).

Por tanto, de lo que se trata es de aceptar que en el contexto del Estado democrático moderno la planificación territorial sea una institución, una verdadera cuestión de Estado (Farinós, Vera y Lloret, 2018). Sin embargo, no ha contribuido en absoluto a ello el progresivo afianzamiento de los planteamientos neoliberales, que se oponen a cualquier regulación que impida tratar el suelo como recurso sobre el que poder basar el crecimiento en economías escasamente diversificadas y con un peso fundamental del turismo y la construcción, en último extremo mercancía, en un proceso de mercantilización que incluso alcanza a la política. A partir de la gran crisis económica financiera de 2008, la construcción pasa de ser su origen a un objetivo para su solución, lo que exige crear las condiciones favorables para la libre circulación de capitales de inversión, acción donde la OT debe ser el instrumento clave de control; como una tecnología institucional para una nueva geopolítica (interna y externa) muy preocupada por los efectos de una globalización financiera que ha provocado la desafección de la población<sup>8</sup>.

En estas circunstancias, la respuesta debiera ser hacer de la planificación una tecnología institucional para el diseño normativo de la política; esto es, para establecer criterios normativos que definan los objetivos del planeamiento. Un planeamiento que preste atención no solo a los aspectos procedimentales (para lo que se reclama agilidad, flexibilidad y simplificación en la planificación y la legislación para que no entorpezca) sino a los contenidos de la OT (lo sustantivo). Porque la tarea del dise-

---

7. En el específico campo de políticas territoriales, Alexander y Faludi (1989) distinguían tres tipos de enfoques en la evaluación: la evaluación de la eficacia de la política (la más convencional, que más recientemente se quiere concretar como una evaluación de impacto territorial, del impacto sobre el sistema territorial y el nivel de consecución de los objetivos y modelo territoriales perseguidos); la evaluación del éxito en la implementación (la del propio proceso de aplicación propiamente dicho); y la evaluación del nivel de cumplimiento de lo fijado por el plan o programa.

8. Para una revisión del nuevo diseño institucional de los estados democráticos modernos/posmodernos después de sus profundas crisis financieras y prácticas de recuperación neoliberales, ver Wassenhoven (2024).

ño institucional no consiste únicamente en actuar sobre las estructuras territoriales a través de planes e instrumentos, sino también sobre el proceso mediante el que estos se producen, creando el marco (jurídico, físico, institucional, ambiental y económico, destinado a favorecer los procesos y los valores sociales que pretende impulsar) en el que se formulan.

Redefinir toda la estructura del sistema de planificación a través de una ley de planificación es un caso típico de diseño institucional. Las leyes de planificación definen el contenido de un sistema de ordenación territorial que, además de imponer reglas sobre el uso del suelo, incorpora valores y principios. Al diseñar las nuevas leyes, la planificación opera como un modificador de las “tecnologías institucionales”, que permiten a la autoridad pública la orientación, control y transformación del espacio, con medios constitucionales y legales, herramientas administrativas y conocimientos técnicos. Valga como ejemplo el caso el intento de nueva ley de Ordenación Integral del Territorio (LOITA) en Asturias (Chornet, 2023), un proceso inacabado a consecuencia del cambio del equipo de gobierno tras las últimas elecciones autonómicas de mayo de 2023.

Para finalizar, siendo que la planificación urbana y regional es una actividad profesional distinta del corpus legislativo que la regula, estas nuevas tecnologías institucionales deberían resultar de unas comunidades epistémicas ampliadas (como ya sucede con las comunidades de práctica gracias a la participación, el sentido de pertenencia y el enfoque *local based*). En las que se integraran tanto especialistas en los procedimientos normativos y el funcionamiento de las administraciones, como especialistas del contenido, de los hechos, pautas, estructuras y valores detrás del sistema territorial y su valor patrimonial. Una planificación territorial diseñada para garantizar la organización del espacio y su uso por parte de grupos y organizaciones sociales, de manera que el bien público y la igualdad social sean protegidos y respetados, como también el medio ambiente, orientando los asentamientos humanos y la actividad económica, preservando el patrimonio cultural y natural, y garantizando un alto nivel de calidad de vida para todos. Es lo que explica la necesidad de recuperar, en este nuevo contexto, más exigente y asintótico, la iniciativa y los valores detrás de la Carta Europea de Ordenación del Territorio y sus desarrollos posteriores en el marco de la Unión Europea, por las amplias repercusiones para la posterior formulación de políticas y planes individuales.

## Referencias

- Alexander, E.R. & Faludi, A. (1989). Planning and plan implementation: notes on evaluation criteria. *Environment and Planning B Planning and Design*, 16, pp. 127-140.
- Alterman, R. (1982). Implementation analysis in urban and regional planning: Toward a research agenda. In P. Healey, G. McDougall & M. Thomas (eds.), *Planning Theory: Prospects for the 1980s*. Oxford: Pergamon Press, pp. 225–245.
- Alterman, R. y Page, J.E. (1973). The ubiquity of values and the planning process. *Plan Canada*, 13(1), pp. 12-26.

- Blatter, J. (2004): From 'spaces of place' to 'spaces of flows'? *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(3), pp. 530–548.
- Beunen, R., Duineveld, M., & van Assche, K. A. M. (2016). Evolutionary Governance Theory and the Adaptive Capacity of the Dutch Planning System. In L. Boelens, & G. de Roo (eds.), *Spatial planning in a complex unpredictable world of change: Towards a proactive co-evolutionary type of planning within the Eurodelta*, pp. 98 -116.
- Burriel, E.L. (2021). Los usos urbanísticos en el suelo no urbanizable. Tres décadas de aplicación de la “Declaración de Interés Comunitario” de la Comunidad Valenciana. En L. Parejo, J.A. y Lafuente (coords.), *El nuevo urbanismo productivo*. Wolters Kluwer/ Generalitat Valenciana, Consellería de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat), pp. 77-119.
- Comisión Europea (2024). *9th Report on economic, social and territorial cohesion*. Publications Office European Union. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/information-sources/cohesion-report\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en)
- Comisión Europea (2016). *No Net Land Take by 2050? Science for Environment Policy-Future Brief*, Issue 14. [https://catalogue.unccd.int/650\\_no\\_net\\_land\\_take\\_by\\_2050.pdf](https://catalogue.unccd.int/650_no_net_land_take_by_2050.pdf)
- Faludi, A. (1973). *Planning Theory*. Oxford, Pergamon.
- Farinós, J. (2023a). Ordenación del territorio para la cohesión territorial como equilibrio y manifestación espacial de la justicia social contra la despoblación. En Y. Gómez Sánchez (coord.), *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*. Madrid, Comisión de Despoblación. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 81-116. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/monografias/despoblacion-cohesion-territorial-e-igualdad-de-derechos>
- Farinós, J. (2023b). Spatial Planning for Territorial Cohesion. En E. Medeiros (ed.), *Public Policies for Territorial Cohesion*. Springer, Cham. The Urban Book Series. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-26228-9\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-031-26228-9_8)
- Farinós, J. (2021). Presentación: Tratando de aproximar las teorías procedimental, contextual y sustantiva de la planificación. En J. Farinós, E. Peiró y E. Rando (eds.), *Evaluación de procesos. Una mirada crítica y propositiva de la situación de la política e instrumentos de Ordenación del Territorio en España*. Thomson Reuters Aranzadi, pp. 17-43.
- Farinós, J. (2020). Reviving the EU Project: From values to new territorial development models. *Géocarrefour*, <https://journals.openedition.org/geocarrefour/15603>
- Farinós, J. (2019): La cooperación horizontal de carácter territorial entre CC.AA., un reto para la política de ordenación del territorio y para el modelo de organización del Es-

- tado. En J. Farinós, J. Ojeda y J. M. Trillo (eds.), *España: Geografías para un Estado posmoderno*. AGE/Geocrítica, pp. 187-205.
- Farinós, J. (2017): Gobernanza territorial sin territorio. En J. Farinós y A. Serrano (eds.) *Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en un mundo en cambio*. Publicacions de la Universitat de València, pp. 111-130.
- Farinós, J. et al. (2021). Resultados de la evaluación de procesos aplicada a la OT en España. A modo de conclusiones y algunas recomendaciones. En Farinos, J., Peiró, E. y Rando, E. (eds.), *Evaluación de procesos: una mirada crítica y propositiva de la situación política e instrumentos de ordenación del territorio en España*. Thomson Reuters Aranzadi, pp. 407- 441.
- Farinós, J. et al. (2015). Planificación territorial estratégica supramunicipal en España; actualización regional y tipologías resultantes. En J. de la Riva, P. Ibarra, R. Montorio y M. Rodrigues, M. (eds.), *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*. Universidad de Zaragoza-AGE, pp. 89-98.
- Farinós, J. y González-Medina, M. (2021). La gobernanza territorial como concepto, proceso y resultado. En A. Romero y A. Alejo (dirs.), *Panorama de la Gobernanza: Perspectivas y retos para su estudio en iberoamericana*. Tirant lo Blanch, pp. 147-168.
- Farinós, J. y López Pagán, J. (2024). Nouvelles relations urbain-rural face au “défi démographique” en Espagne: le rôle des petites villes intermédiaires. *L'Information Géographique* (2/2024), pp. 84-107, Armand Colin. <https://www.revues.armand-colin.com/geographie/linformation-geographique/linformation-geographique-22024/new-urban-rural-relations-in-the-face-of-the-demographic-challenge-1-in-spain-the>
- Farinós, J.; Monteserín, O. y Escribano, J. (2018). Cooperación territorial y desarrollo: una mirada desde la escala transregional y de los espacios metropolitanos, rurales y turísticos. *REDES: Revista do Desenvolvimento Regional*, 23(3), pp. 35-65. DOI: 10.17058/REDES.V23I3.12219. <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/6548003.pdf>
- Farinós, J. y Montiel, A. (2022). Ordenación del territorio y políticas públicas: concurrencias, condicionantes y limitaciones operativas. Opciones para una gobernanza efectiva. En J. Farinós y A. Serrano (coords.), *El papel del territorio y de las políticas territoriales en la Estrategia de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Publicacions de la Universitat de València, pp. 391-408.
- Farinós, J. y Peiró, E. (2022). Propuesta de enfoque integrado en la elaboración del plan: Hacia el 'Smart comprehensive spatial planning'. En J. Farinós, J. Olcina (eds. y coords.), *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*. Tirant lo Blanch, pp. 743-764.
- Farinós, J.; Peiró, E. y Gomis, A. (2018). Planificación y ordenación territorial en espacios metropolitanos. Evolución y análisis de la situación en España. En N. Baron-Yelles y

- J. Romero (coords.), *Cultura territorial e innovación social: ¿Hacia un nuevo modelo metropolitano en Europa del Sur?*, IIDL-Universitat de València, Colección Desarrollo territorial. Estudios y documentos, pp. 157-192.
- Farinós, J. y Vera, O. (2016). Planificación territorial fronteriza y ética práctica. Acortando las distancias entre plan y poder (política). *Finisterra: Revista Portuguesa de Geografía*, Vol. 51, Nº 101, pp. 45-69. <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/7812/6886>
- Farinós, J.; Vera, O. y Lloret, P. (2018). Nueva cultura política y territorial: relaciones entre política y territorio. O de cómo situar el territorio en la agenda política. En J. Farinós y E. Peiró (eds.), *Territorio y estados elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI*. Tirant lo Blanch, pp. 115-160.
- Fioretti, C., Saraceno, P., Perpiña Castillo, C. and Testori, G. (2023). *Policy Atlas of Sustainable Urban Development for Small Urban Areas*. EUR 31440 EN. Publications Office of the European Union, Luxembourg. ISBN 978-92-68-00404-3, doi:10.2760/384841, JRC132926. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC132926>
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. doi:10.2307/j.ctv10crf8d
- Garrido J. y Farinós, J. (eds.) (2021). *Guía para una gobernanza efectiva del territorio. Un decálogo para la buena práctica de la Ordenación del Territorio en España*. Universitat de València.
- Healey, P.; McDougall, G. & Thomas, M.J. (1982). Theoretical Debates in Planning: Towards a Coherent Dialogue. En P. Healey, G. McDougall & M. Thomas (eds.), *Planning Theory: Prospects for the 1980s*. Pergamon Press, pp. 5–22.
- Hildenbrand, A. y Mora, J. (2022). Relaciones de la ordenación del territorio con las políticas sectoriales. En Farinos, J. y Olcina, J. (eds. y coords.), *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*. Tirant Humanidades, pp. 319-350
- Indovina, F. (2012). *Governare la città com l'urbanistica. Guida agli strumenti di pianificazione urbana e del territorio*. Maggioli Editore.
- Jornet, S. (2023). La necesidad de repensar el planeamiento urbanístico y territorial. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), pp. 741–756. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.11>
- Ovaska, U., Hilka V., Oostindie, H., Farinós, J., Hrabar, M., Kilis, E., Kobal, J., Tisenkopfs, T., Vulto, H. (2021). Network Governance Arrangements and Rural-Urban Synergy. *Sustainability*, nº 13/5: 2952. <https://doi.org/10.3390/su13052952>



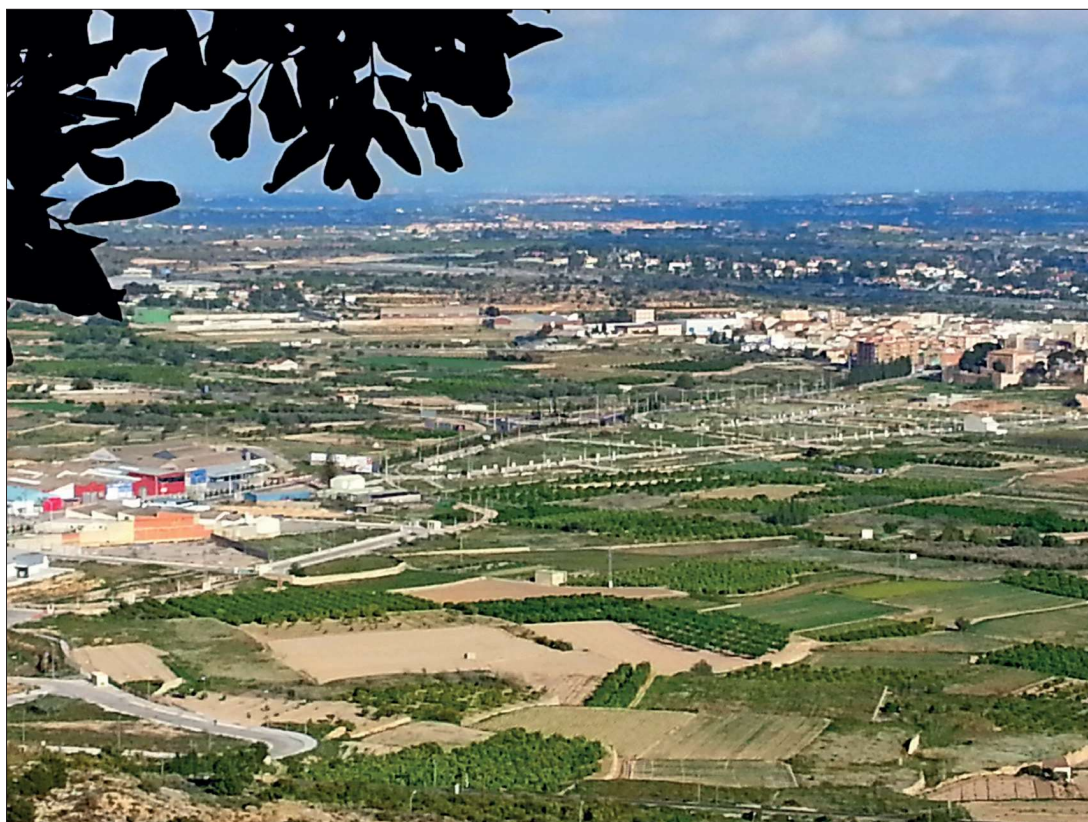
Peiró, E. y Farinós, J. (2018). Las EDUSI en la Comunidad valenciana; una actualización. Bases para la adecuada planificación comprehensiva e integral. En R. Calvo, M. Bou, E. Sigalat y J.D. Martínez (coords.), *Planificació i innovació territorial (I+D+i+T): ferramentes i experiències*. Alzira (Valencia), Neopàtria, pp. 75-87.

Rodríguez-Pose, A., Dijkstra, L., & Poelman, H. (2023). *The geography of EU discontent and the regional development trap*. European Commission Directorate General for Regional and Urban Policy. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2776/164290>

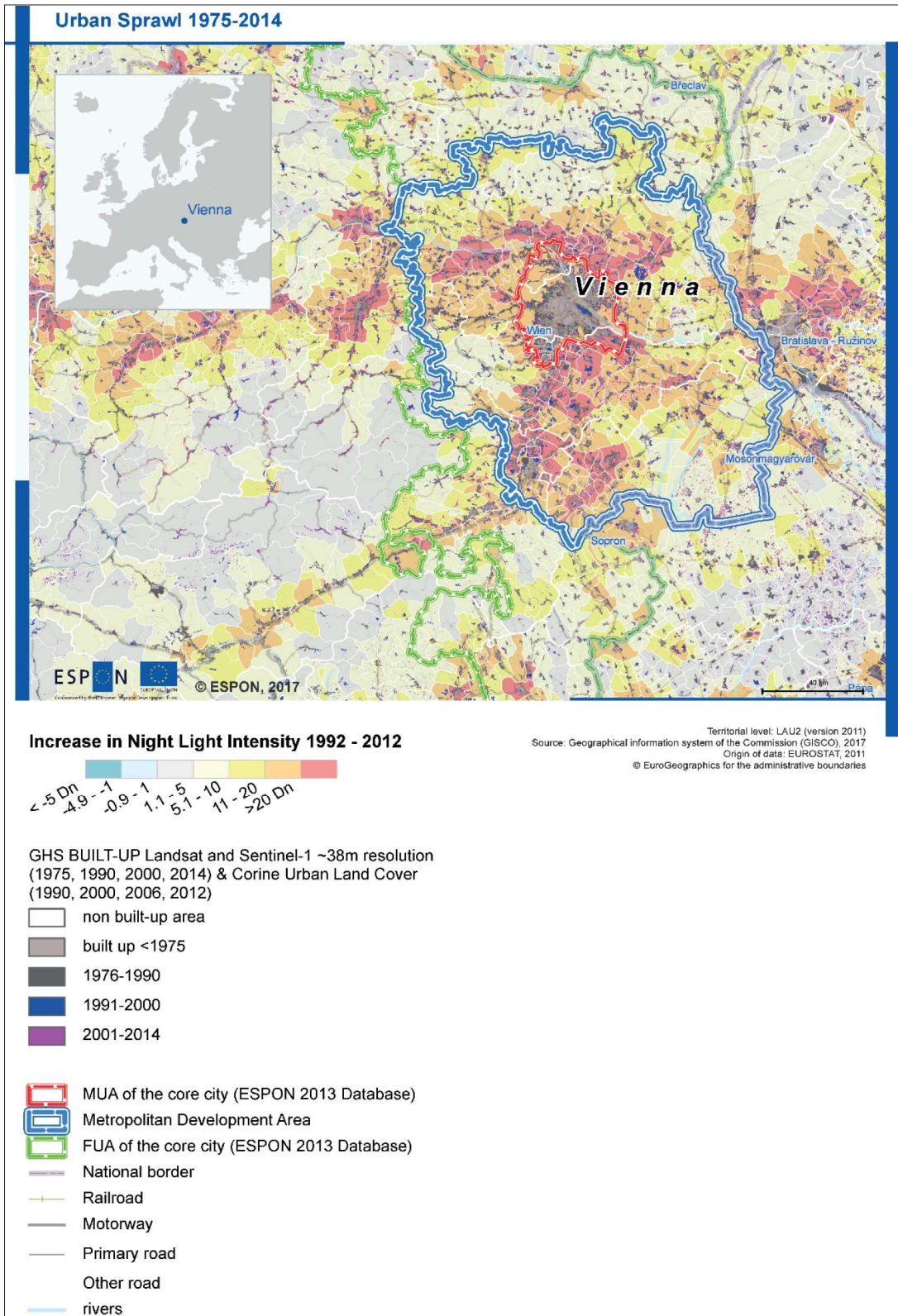
Stead, D. (2013): The Rise of Territorial Governance in European Policy. *European Planning Studies*, 22, pp. 1368-1383.

UNHABITAT (2021). *Urban-Rural Land Linkages: A Concept and Framework for Action*. <https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/09/urban-rural-land-linkages-a-concept-and-framework-for-action.pdf>

Wassenhoven L.C. (2024). *Spatial Planning as Institutional Design: European Countries Amid Economic Crisis and Austerity*. Edward Elgar Publishing Ltd.



Plana de Sagunto (Valencia). Comarca de Camp de Morvedre  
**Fuente:** J. Farinós



**Source:** SPIMA - Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas. Anex 3 to Final Report <https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/SPIMA%20Final%20Report%20Annex%20III%20Maps%2C%20Figures%20%26%20Tables.pdf>

## NORMAS DE PUBLICACIÓN DE LA REVISTA

La revista Cuadernos de Ordenación del Territorio publica artículos científico-técnicos relacionados con la dimensión ambiental, social, económica y territorial que engloba esta disciplina.

Los trabajos han de ser originales y no deben haber sido publicados con anterioridad. El envío del manuscrito implica que no será remitido o publicado de manera simultánea en otro medio de comunicación y que todos los coautores aceptan su divulgación en esta revista.

**Tipología de los artículos.** La revista no se publica con periodicidad determinada, variando en función del material documental y la oportunidad del momento.

Los escritos han de ajustarse a una de las tres modalidades de publicación de la revista:

- Trabajos de investigación.
- Resúmenes: De tesis doctorales, proyectos de licenciatura, o proyectos de ordenación del territorio.
- Revisiones e informes: Sobre temas de interés general y con carácter divulgativo.

La extensión mínima será de 3 páginas y la máxima recomendable es de 25 páginas, incluyendo tablas y gráficos. Los trabajos podrán tener una extensión superior si Consejo de Socios, encargado de su revisión, así lo decide.

**Formato y estilo.** Los trabajos deben estar redactados en castellano o inglés y constarán de las siguientes partes:

- Título
- Relación de autores: Nombre y apellidos e institución a la que pertenece en minúsculas. En el caso de varios autores, la institución se indicará mediante superíndices. Se añadirá su dirección electrónica.
- Resumen y palabras clave: De no más de 250 palabras y 4-6 palabras significativas y elección libre.
- Texto del artículo: en el texto, las reseñas bibliográficas consultadas deben citarse mediante los apellidos completos de los autores, excepto cuando el número de estos sea superior a dos, en cuyo caso se incluirá sólo el apellido del primer autor seguido de 'et al' (en cursiva). Deben usarse comas para separar el nombre del autor(es) de la fecha y letras minúsculas para diferenciar dos o más artículos del mismo autor(es) publicados el mismo año (e.g, GÓMEZ, 1999a). Las citas múltiples deberán ordenarse cronológicamente, utilizando un punto y coma para separar las de distintos autores.
- Bibliografía: Debe incluir únicamente las referencias citadas en el texto. Se ordenará alfabéticamente por autores y se adaptará a las siguientes reglas:
  - Libros: Apellidos e iniciales de todos los autores, (año de publicación): Título, Editorial, localidad de publicación (país), número total de páginas.
  - Artículos de revistas científicas: Apellidos e iniciales del nombre de todos los autores, (año de publicación): Título del trabajo, Nombre de la revista, número de volumen, primera y Última página del artículo.
  - Artículos en volúmenes especiales o colectivos: Apellidos e iniciales del nombre de todos los autores, (año de publicación): Título del trabajo. En: Título del Volumen especial (Iniciales y Apellidos de los editores del volumen). Editorial, localidad de publicación (país), primera y Última página del artículo.
  - Actas y resúmenes publicados en congresos: Apellidos e iniciales del nombre de todos los autores, (año de publicación): Título del trabajo. Nombre de la publicación del Congreso, número de volumen (si procede). Editorial, localidad de publicación (país), primera y Última página del artículo.
  - Tesis e informes técnicos sin publicar: Apellidos e iniciales del nombre del autor(es), (año de realización): Título del trabajo. Universidad, localidad (país), número total de páginas.

Las tablas, gráficos y fotografías se incluirán al final del artículo, numerados y con un pie explicativo, debiéndose hacer referencia a ellos en el texto. En el margen del mismo debe indicarse su posición. Las tablas deben poder leerse en el ancho de una página y estas realizadas en formato MS Word y los gráficos y fotografías han de ser entregados en formato TIFF, BMP o JPEG.

**Envío de los originales.** Los manuscritos se enviarán como archivo adjunto a través de correo electrónico. Los archivos estarán necesariamente en formato Microsoft Word. Las fotografías, tablas y gráficos deben ser anexados en ficheros individuales.

**Derechos de autor.** Los autores al enviar un manuscrito consienten, en caso de ser aceptado para su publicación, ceder a la revista los derechos exclusivos e ilimitados para su reproducción en cualquier forma y medio de difusión. La revista no se hace responsable del contenido de los artículos publicados ni comparte necesariamente las opiniones vertidas por los colaboradores.

Palacio de Europa. Estrasburgo

**Fuente:** Patrick. Disponible en <https://www.flickr.com/search/?text=Palais+de+l%27Europe>



En la página web de la asociación (<https://www.fundicot.org/>) se puede seguir las actividades desarrolladas o previstas por la asociación, así como en Facebook y en X (<https://eses.facebook.com/Fundicot>) y Twitter (<https://twitter.com/fundicot?lang=es>)