

# Mesa Redonda

1

V CIOT

Los grandes desafíos territoriales de Europa

Moderador

Margarita Ortega Delgado

Ponentes

Alberto Allende Landa  
Antonio Troya Panduro  
Joaquín Farinós Dasí



**Margarita Ortega Delgado**

Vocal Asesor. Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad.  
Ministerio de Medio Ambiente. España



**1. EL MARCO: HACIA UN DIMENSIÓN TERRITORIAL Y EUROPEA DEL DESARROLLO**

La preocupación por un desarrollo económico territorialmente más equilibrado ha constituido la base de un proceso de reflexión que se ha llevado a cabo en el contexto europeo a partir de la primera mitad de los años noventa.

- Surge de la constatación de los desequilibrios territoriales –los antiguos, pero también los nuevos problemas- como desafíos para respuestas comunes
- Ha superado el debate teórico y se ha materializado en documentos que, pese a no ser vinculantes, constituyen una referencia común de orientación
- Como resultado, se ha iniciado un proceso innovador aunque todavía insuficientemente extendido. Se dispone, por el momento, de una caracterización de los desafíos (diagnóstico) y, de bases para propuestas. Falta su formulación.
- A problemas territoriales, las respuestas han de ser territoriales. Por ello las propuestas se dirigen fundamentalmente a las intervenciones sobre el territorio y la ciudad –es decir a la ordenación del territorio y a la planificación urbana- pero

también hacia aquellas políticas sectoriales con fuerte impacto en el territorio como las infraestructuras, el tratamiento del medio rural o el patrimonio cultural y natural, que son, por otra parte, las políticas comunitarias.

En definitiva, se trata de dotar de una *dimensión territorial y europea* al desarrollo económico. Por ello se empieza a utilizar el término **desarrollo territorial sostenible** como base del proceso de trabajo a escala europea y continental que:

- Por un lado parte de un doble compromiso o legitimidad: el de cohesión económica y social, ya incluido en los Tratados de la UE, al que se añade el de **cohesión territorial**, incorporado como objetivo y posible competencia compartida entre la UE y los Estados Miembros en el recién planteado Tratado de la UE; y el del **desarrollo sostenible** asumido también por la UE. La sostenibilidad supone contemplar tres aspectos simultáneamente: el ambiental, el económico y el social, al que se añade el cultural.
- Por otro, supone el reconocimiento de la evidencia de problemas y desafíos comunes y de la necesidad de enfocar las principales políticas de intervención sobre el territorio con visión estratégica
- Sobre esa base, se producen orientaciones (ETE) o se propician buenas prácticas (Interreg) destinadas a los diferentes niveles de gobierno. Por parte de la UE, en las políticas comunitarias.
- No se dispone todavía de una política territorial europea, por otra parte difícil. Pero puede ser posible si progresa el nuevo Tratado de la UE: reciente Agenda Territorial o la idea de la Comisión de trabajar en un libro verde de la cohesión territorial
- De momento contempla aspectos tan horizontales como ciudades y sistemas urbanos, infraestructuras, patrimonio natural y cultural, paisaje, prevención de catástrofes naturales, o la mitigación y adaptación al cambio climático.

## 2. ALGUNOS DE LOS DESAFÍOS TERRITORIALES EUROPEOS

Los principales problemas territoriales europeos se manifiestan en un modelo de desarrollo –insostenible- caracterizado, a efectos territoriales, por tres fenómenos: la difusión, la especialización y la segregación (Oriol Nel.lo, 2007).

Responden a una serie de factores o valores que operan en la actualidad:

- De una parte, a la contradicción entre los propios objetivos de desarrollo formulados por la UE: el de competitividad, marcado por la Agenda de Lisboa y el de cohesión, clave de la política europea;
- Y de otra, a la dimensión que ha adquirido la globalización con la deslocalización de actividades que privilegian determinadas áreas

Sin embargo se plantean **no como problemas sino como desafíos**; desde una óptica *en positivo* que responde a una serie de argumentos:

- Las posibilidades y oportunidades de explotación del “*capital territorial*”, a partir de la diversidad;

- La necesidad de forjar un nuevo paradigma de desacoplar el crecimiento económico de la sostenibilidad o utilización masiva de los recursos, y en concreto del consumo de energía y de las emisiones
- La apuesta por las posibilidades y aplicación de las nuevas tecnologías
- Y la esperanza de establecer las bases para una *gobernanza territorial*

La reciente Agenda Territorial europea (Leipzig, 2007) sintetiza ya algunos de estos desafíos territoriales:

**Los impactos del cambio climático, regionalmente diversos en el territorio de la UE:**

- La importancia en las economías regionales en cuanto a las necesidades de mitigación y adaptación
- El incremento de los riesgos naturales y tecnológicos (inundaciones, sequías; aumento de temperaturas...)
- Los cambios en las características geográficas de Europa, particularmente las áreas costeras, las zonas de montaña o las cuencas hidrográficas

**El aumento de la demanda y del precio de la energía:**

- Ineficiencia energética o consumos superiores a la producción
- Necesidades crecientes de energía y los diferentes patrones de dependencia energética
- Mayores costes de transporte de energía para las áreas remotas y rurales
- Y los diferentes potenciales y oportunidades territoriales para las nuevas formas de energías renovables;

**La acelerada integración de las regiones en la competencia económica mundial y, al mismo tiempo, su creciente dependencia:**

- Modelo de centro-periferia con fuerte concentración del PIB en las áreas centrales
- Diferencias norte-sur y este-oeste europeo en el crecimiento económico; en el potencial de las áreas urbanas; en las diferencias en las inversiones y en el potencial de I+D
- Impactos de la ampliación de la UE sobre la cohesión económica, social y territorial, particularmente respecto a la integración de la Europa del Este y los nuevos Estados miembros y su regiones en lo referente a infraestructuras de transporte y energía
- Incremento de los flujos de transporte; su concentración en algunos de sus modos con mayor impacto ambiental (carretera, aéreo...)

**La sobreexplotación de los recursos ecológicos y culturales –los recursos territoriales-:**

- Pérdida de biodiversidad y fragmentación de los hábitats por la densificación y extensión de las redes de transporte
- Destrucción y afecciones a los paisajes
- Pérdida y banalización de la identidad cultural
- Riesgos y amenazas del patrimonio cultural (deterioro, contaminación, pérdida de funcionalidad...); y los costes para su conservación y mantenimiento

**El incremento de la expansión urbana descontrolada mientras las áreas remotas se enfrentan a la despoblación:**

- Incremento de las demandas y de los costes en energía y equipamientos
- Mayor movilidad obligada; inviabilidad del transporte público, incremento del privado y aumento de emisiones
- Contaminación; pérdida de espacios naturales y de oportunidades para la agricultura
- Pérdida de la funcionalidad de ciudades medias y pequeñas ciudades

**Y los efectos territoriales, también desiguales a escala regional, del cambio demográfico,**

- Envejecimiento de la población
- Incremento de los desequilibrios demográficos
- Cambios en los patrones de migración, tanto interna como externa
- Cambios en los mercados de trabajo y en la oferta de servicios públicos de interés general, en el mercado de la vivienda y, en definitiva, en el desarrollo de la estructura de asentamientos y en la convivencia en las ciudades

En síntesis, se trata de desafíos que se refieren a disparidades sociales y económicas, al deterioro ambiental y cultural, al aumento de la movilidad y del tráfico, al aumento de los riesgos producidos por catástrofes naturales y tecnológicas, a la pérdida de funcionalidad de las zonas rurales, y a los fenómenos de segregación y de deterioro en el territorio y en las ciudades.

A ellos cabría añadir tres desafíos adicionales:

- La **gobernanza territorial**, o lo que es lo mismo, la manera en que los territorios son administrados y aplicadas sus políticas, especialmente la distribución de roles y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno (supranacional, nacional y sub-nacional)
- El **papel de los diferentes agentes** –*stakeholders*–, especialmente el de las instituciones supranacionales (europeas) cada vez más concernidas
- Y el **papel de las políticas sectoriales** tradicionalmente autónomas

### **3. ALGUNAS RESPUESTAS**

El reconocimiento de estos desafíos ha estado en la base del planteamiento de algunas respuestas que se caracterizan por aspectos como los siguientes:

La apuesta por un desarrollo territorial equilibrado y sostenible definido como un desarrollo económico basado en una estructura espacial sólida, lo más equilibrada posible, utilizando los valores e identidades específicas del territorio, y combinado con una gestión racional de los recursos y del patrimonio natural y cultural (patrimonio territorial, capital territorial).

Desarrollo que para su logro exige unos requisitos que trascienden el ámbito sectorial y territorial en el que tradicionalmente se han desarrollado las políticas sectoriales. Se trata de aplicar fórmulas innovadoras en la utilización de los

instrumentos de intervención con una mayor participación de otras políticas y de los diferentes agentes, perdiendo así la condición de políticas aisladas.

Contar con un marco internacional, en tres instituciones de destacada trascendencia política, con documentos de diferente alcance pero interrelacionados entre sí:

- La Unión Europea (UE), en el contexto de la política regional: la Estrategia Territorial Europea (ETE) (Potsdam, 1999), las iniciativas para su desarrollo (Interreg para la cooperación en ordenación del territorio); la Estrategia Lisboa/Gotemburgo; La Agenda Territorial europea (2007-2013); y el desarrollo del nuevo Tratado de la UE.
- El Consejo de Europa: en el marco de la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio): el precedente de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Torremolinos, 1983); Los Principios Directores para el desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo (Hannover, 2000); y el Convenio Europeo del Paisaje (Florenca, 2000).
- Y Naciones Unidas, principalmente en el marco de la Conferencia de Río con el Plan de Acción y las Agendas 21, y el Programa Hábitat para el desarrollo de los asentamientos humanos

La existencia de elementos comunes en este enfoque territorial

- La concepción estratégica del desarrollo territorial, como condición para el logro de un desarrollo espacialmente más equilibrado
- La necesidad de producir cambios; es decir, reforzar el papel estratégico de la intervención en el territorio y en la ciudad para modificar los actuales patrones de desarrollo
- El protagonismo de la ciudad y de los sistemas urbanos, como factores vitales para el dinamismo económico de las regiones y de la competitividad
- El carácter político y orientador, en el marco de una mayor integración política y económica (caso de la UE), elaborados mediante el consenso y base para su desarrollo al menos mediante “buenas prácticas”
- El sentar las bases para compromisos en políticas comunes (caso de la UE), y en espacios que superan los ámbitos convencionales (transnacionales), con sinergias mediante redes y cooperación
- El reconocimiento de nuevos factores –la diversidad- como potencial de desarrollo vinculado a una nueva valoración de los recursos, como el cultural o el natural, parte de *capital territorial* para orientar los nuevos sistemas productivos.
- Utilización de los instrumentos convencionales frente al diseño de nuevos instrumentos, mediante una mayor cooperación y coordinación, sobre nuevas escalas geográficas (transnacional, interregional o transfronteriza) y con la creación de redes.
- Implicar a las políticas sectoriales comunitarias ya que sus efectos territoriales no siempre colaboran al equilibrio territorial e incluso, en muchos casos, tienden a reforzar las disparidades existentes.

En síntesis, se podría hablar del inicio de un proceso de transición hacia estas nuevas bases.

#### 4. LOS INSTRUMENTOS E INICIATIVAS DE REFERENCIA

El proceso y las respuestas se han materializado ya en una serie de documentos, instrumentos o iniciativas, siempre con el respeto al principio de subsidiariedad, es decir al respeto de los sistemas administrativos de los Estados.

De ellos se reseñan algunos de los más destacados:

**La Estrategia Territorial Europea (Potsdam 1999)**, que plantea el territorio como nueva dimensión de la política europea.

- Propone una visión global del territorio europeo que sirva para dar un enfoque territorial a las políticas sectoriales, en especial a las comunitarias, y constituir un marco europeo para las políticas territoriales nacionales, regionales y locales
- Plantea tres objetivos territoriales para toda la UE como respuesta a las principales tendencias: Apostar por el desarrollo de un sistema urbano más equilibrado y policéntrico; poner a su servicio estrategias integradas de transporte para el acceso a los territorios y al conocimiento; y estimular el desarrollo creativo, innovador e inteligente, del patrimonio natural y cultural -"el patrimonio territorial"- para poner en valor la identidad regional y conservar la diversidad como factores fundamentales europeos
- Traduce estos objetivos territoriales en una serie de opciones técnicas:

Para las ciudades: el refuerzo de los sistemas urbanos y el papel específico de los distintos tipos (metropolitanas, medias y pequeñas); formalizar la complementariedad y la cooperación mediante redes; contribuir al policentrismo en términos de masa crítica para la actividad económica; y una nueva relación campo-ciudad, con particular atención al rural

Para las infraestructuras, fundamentalmente una mejor utilización y gestión de la infraestructura existente frente al aumento de la dotación; con soluciones de multimodalidad, y conjugar la planificación del transporte con los usos del suelo y el respeto ambiental

Y en cuanto a la gestión creativa del patrimonio natural y cultural: aplicar el principio de la "conservación activa" con nuevas formas de gestión y uso que aseguren la compatibilidad de la conservación con las nuevas funciones; el reconocimiento del "paisaje cultural"; y la necesidad de una visión territorial o, lo que es lo mismo, incorporar la concepción por corredores, conjuntos o redes (ya sean ecológicos o itinerarios culturales) frente al sitio.

**La agenda territorial europea (Leipzig, 2007)**, adoptada recientemente por los ministros de ordenación del territorio de la UE, en desarrollo de la ETE, para contribuir a la cohesión territorial ante el futuro Tratado de la UE.

- Plantea como objetivos la mejor utilización de los recursos territoriales de las regiones; la contribución a una Europa sostenible en lo cultural, social, económico

y ambiental; la solidaridad territorial para una mejor calidad de vida e igualdad de oportunidades; y un sistema cooperativo permanente, implicando a todos los agentes como nueva *gobernanza territorial*.

- Establece una serie de prioridades para promover y reforzar con un deseable carácter transnacional la repuesta a los desafíos: el desarrollo policéntrico del sistema urbano europeo; la relación urbano-rural con niveles suficientes de servicios; las redes de actividades transnacionales competitivas (mercados de trabajo, formación, empresas...); las principales redes transeuropeas de transporte, nuevas tecnologías o energía, y sus conexiones con las redes secundarias (nacionales); la gestión transeuropea de los riesgos tecnológicos y naturales incluyendo el desarrollo integrado de zonas costeras, cuencas fluviales y zonas de montaña; y el establecimiento de estructuras transeuropeas ecológicas y culturales
- Y para su implementación plantea diferentes acciones que involucran a las distintas instituciones europeas, los EEMM y la Comisión, las autoridades nacionales, y a los ministros responsables de cohesión territorial.

A ellos cabría añadir dos instrumentos operativos:

- Las formas de cooperación territorial recogidas en la nueva política de cohesión (antiguas iniciativas INTERREG) para la colaboración entre regiones y Estados sobre problemas y respuestas comunes dotando de dimensión europea las tareas del desarrollo territorial
- Y, como ejemplo, el Programa ESPON (Red para la Observación Territorial Europea) diseñado para la búsqueda de respuestas a los desafíos territoriales, analizar los impactos territoriales de las principales políticas comunitarias y formulación de nuevos indicadores y escenarios para aplicar la cohesión territorial

## 5. POSIBLES CUESTIONES PARA LAS CONCLUSIONES

- 1) **Identificación y alcance de los Desafíos.** Para plantear una política es preciso demostrar la dimensión o alcance europeo de un determinado desafío. ¿Existe una visión compartida de los desafíos del territorio europeo? ¿Hay diferencias según las escalas: europea, nacional o regional?
- 2) **Las posibles respuestas: hacer europea la política territorial o hacer más territoriales las políticas sectoriales.** ¿Hay bases suficientes para una política territorial europea? ¿Son suficientes los posibles contenidos y los enfoques?
- 3) **El papel de las diferentes instituciones y agentes:** la instituciones europeas, los Estados y las regiones

## 6. REFERENCIAS

Unión Europea

- Estrategia Territorial Europea (ETE) (1999)
- Agenda Territorial Europea (2007)
- Estado y Perspectivas del Territorio de la UE (no disponible)

Consejo de Europa:



- Principios Directores para el Desarrollo Territorial sostenible del Continente Europeo (2000)

**Alberto Allende**

Jefe de Unidad de Sección ECO. Comité Económico y Social Europeo-Bruselas

1.- Los desafíos y riesgos que afectan al **territorio europeo**, se deben resolver desde un **enfoque europeo**. El valor añadido de una visión de conjunto del territorio europeo es indiscutible y dicha visión de conjunto debería ser reconocida como una necesidad estratégica clave.

Conviene señalar algunas características del territorio:

- **continuo:** no conoce fronteras;
- **escaso:** no es renovable;
- **diverso:** no es homogéneo;
- **estable:** no se improvisa;
- **vulnerable:** no está exento de riesgos y catástrofes;
- **irreversible:** no cambia de uso fácilmente.

El territorio, como estructura física y geográfica, es, por lo tanto, de una importancia estratégica fundamental.

2.- Las dos últimas **ampliaciones** crean nuevos desafíos para el territorio europeo que ha pasado desde 2004 de 15 a 27 Estados miembros, aumentando su población un 28% (de 382 a 490 millones de habitantes) y su territorio un 34% (de 3,2 a 4,3 millones de km<sup>2</sup>). Esta nueva dimensión y la diversificación de sus características territoriales hacen urgente una visión de conjunto de esa realidad territorial y geográfica y de sus posibles evoluciones.

Las dos últimas ampliaciones representan un desafío territorial importante que debe ser analizado en profundidad por la Comisión Europea.

3.- La primera **reunión informal** de los ministros encargados de la ordenación del territorio y políticas territoriales en general tuvo lugar en Nantes en 1989.

Este tipo de reunión se organiza a iniciativa de las sucesivas presidencias semestrales de la UE. En 1993, en la reunión de Lieja, se decidió elaborar la **Estrategia Territorial Europea (ETE)**<sup>805</sup> que fue adoptada en 1999 en Potsdam,

---

<sup>805</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/g24401.htm>

En español se denominó al principio *Perspectiva Europea de Ordenación Territorial* (PEOT).

y que representa el **marco de referencia común** de las reuniones informales de los ministros encargados de la ordenación del territorio y políticas territoriales.

La **Agenda Territorial** aprobada en Leipzig en mayo de 2007, **constituye un nuevo marco estratégico** que establece las prioridades para el desarrollo territorial de la Unión Europea. Contribuye al crecimiento económico y al desarrollo sostenible al reforzar la cohesión territorial, que se puede definir como la capacidad de la política de cohesión de adaptarse a las necesidades y características específicas de los desafíos y oportunidades geográficas, para lograr un desarrollo territorial equilibrado y sostenible.

4.- El Comité Económico y Social Europeo considera que ha llegado el momento, dieciocho años después, de **superar la actual fase de coordinación informal** en el Consejo y pasar a una nueva fase de mayor cooperación política. Sobre la base del trabajo realizado y con las nuevas aportaciones previstas por ESPON/ORATE<sup>806</sup>, es preciso dar un nuevo paso en la integración con un mandato claro a la Comisión que en cualquier caso tiene capacidad de iniciativa.

El Comité Económico y Social Europeo considera que de los debates en el Consejo sobre la Agenda Territorial deben derivarse decisiones políticas más precisas, para lo cual es necesario que la Comisión Europea tenga una mayor implicación, pues la Comisión es quien mejor puede dar coherencia y garantizar la compatibilidad de los diferentes enfoques sobre la cohesión territorial en la Unión Europea.

La UE debe dotarse de un sistema adecuado de gobernanza, en el que los distintos niveles de gobernabilidad territorial estén debidamente equilibrados, pues sobre el territorio actúan los gobiernos locales, regionales, nacionales y de la UE. El principio de subsidiariedad debe ser respetado, pero asegurando la coherencia y el enfoque holístico, común y compartido.

5.- El nuevo Tratado propuesto en Lisboa el mes pasado añade la cohesión territorial a la cohesión económica y social como objetivos de la Unión Europea.

---

<sup>806</sup> El Observatorio en red de la ordenación del territorio europeo (ORATE) es un programa de investigación aplicada en el ámbito del desarrollo territorial y está financiado por INTERREG y los Estados miembros. Su objetivo es proporcionar a los responsables de la elaboración de las políticas nacionales y regionales de Europa datos sistemáticos y actualizados sobre las tendencias territoriales y el impacto de las políticas en las regiones y territorios europeos, datos que pueden contribuir de manera directa a la elaboración y aplicación de las políticas.

La totalidad de la investigación aplicada del programa ORATE afecta al territorio de 29 países europeos, incluidos los 27 Estados miembros de la UE más Noruega y Suiza.

Está previsto aumentar el presupuesto de manera considerable: de los 7 millones de euros para el periodo 2000-2006, se pasa, en el nuevo Programa ORATE 2013 para el periodo 2007-2013, a 34 millones de euros que, sumados a las contribuciones nacionales, podría alcanzar los 45 millones de euros.

Pero el Comité Económico y Social Europeo insiste en sus dictámenes sobre el hecho importante de que los **artículos actuales del Tratado en vigor** permiten hacer propuestas sobre la ordenación del territorio:

- El artículo 2 señala que la Comunidad tendrá por misión: *“promover un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad”*.
- El artículo 16 menciona la cohesión social y territorial en relación con los servicios de interés económico general.
- El artículo 71 en el marco de una política común de transportes.
- El artículo 158 señala que: *“A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social”*.
- El artículo 175.2.b. prevé que el Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará las medidas que afecten a la ordenación territorial.

**6.-** La cohesión territorial dispone de un amplio abanico de instrumentos de ordenación del territorio.

La planificación territorial, principal instrumento de la ordenación del territorio, adquiere con la nueva exigencia de cohesión territorial una particular relevancia tanto en su dimensión regional como en su dimensión urbana.

La cohesión territorial exige por definición un enfoque transversal y a largo plazo, que integre diferentes políticas sectoriales para lograr una visión holística y sostenible del territorio europeo.

**Antonio Troya.**

*Consejero de Medio Ambiente*

*Representación Permanente de España ante la UE.*

La política comunitaria de desarrollo territorial pretende conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea, siendo sus objetivos fundamentales los siguientes:

- alcanzar la cohesión económica y social en todas las regiones europeas.
- Conservar y gestionar eficientemente sus recursos naturales y el patrimonio cultural.
- Lograr una competitividad equilibrada en todo el territorio europeo.

Del Tratado de la Unión Europea se deduce que la Comunidad no tiene competencias sobre las planificación de los usos del territorio, pero también se suele inferir de la situación actual, que tampoco las necesita porque *de facto* ya incide indirectamente en la planificación del territorio comunitario mediante la aplicación y/o financiación en sus Estados miembros, de determinadas políticas comunitarias tales como las de cohesión, agrícola, medio ambiente o transporte, entre otras.

Estas actuaciones tienen un efecto tan importante en la planificación de los territorios nacionales que generalmente determinan su desarrollo a largo plazo. Este carácter condicionante varía dependiendo de la naturaleza específica de la intervención comunitaria, ya sea financiera, legislativa o de planificación.

El territorio europeo se ha ido amoldando a los tres objetivos anteriores en función de las sucesivas ampliaciones, con la lógica consecuencia de que cada vez, mayores áreas geográficas están sometidas a una misma política. Obviamente, la construcción de una Unión Europea integrada es el reto más apasionante que tienen por delante los países que la constituyen, pero tal construcción no se puede hacer sin tener en cuenta precisamente el condicionante – y a la vez el aliciente- de tal reto: la suma de territorios diferentes.

Por ello, y así lo entiende la propia Estrategia Territorial Europea, dicha construcción tiene que realizarse sobre unas bases de planificación territorial sólidas y a la vez flexibles, con el objeto de evitar que los resultados del desarrollo que se alcanza no se conviertan en factores que mermen su capacidades futuras.

Son muchos y diversos las premisas a tener en cuenta para garantizar que ello no ocurra y que el territorio siga siendo el principal activo del desarrollo sostenible de la Unión; por mi parte considero básicos los siguientes elementos:

1. Mantener la **diversidad** (histórica, cultural, biológica) de la Unión Europea como factor fundamental del desarrollo y de la calidad de vida de sus ciudadanos.

Los objetivos y las opciones políticas específicas del desarrollo territorial, no pueden aplicarse de la misma manera en todo el territorio de la UE, sino de forma muy diferenciada según los territorios, en función de su situación económica, social y medioambiental, en aras de su desarrollo sostenible.

Ello significa disfrutar de la integración europea en cada región, sin que ello signifique una reducción de sus valores intrínsecos. Sin que disminuya el valor añadido que significa esa diversidad como recurso de innovación en el futuro y que por lo tanto se constituya como un factor de competitividad esencial para el crecimiento económico de la Unión

2. Un modelo de **gobernanza para la planificación del territorio** que equilibre en su seno la necesidad de planificar integradamente y las ventajas de una gestión descentralizada. Una política de desarrollo territorial con participación de las estructuras organizativas más pegadas al territorio (a todos los niveles) mediante una estrategia de acción vinculante o plan europeo. Los problemas generados por una desigual planificación territorial (con mayor frecuencia sobre la base regional) sólo podrán evitarse (y resolverse) mediante una colaboración y cooperación coordinada entre los diferentes niveles de gobierno y administraciones. Superar la bilateralidad Comisión - Estado miembro o región, en la planificación y la financiación de las políticas territoriales, para pasar a una estructura de coordinación conjunta.

3. La definición de **enfoques de desarrollo territoriales integrados**, como base para alcanzar un desarrollo territorial equilibrado en aras de reducir las diferencias entre las regiones (regiones muy especialistas o especializadas frente a regiones desestructuradas), así como la **creación y aplicación de herramientas de trabajo, de bases de información y datos comunes**, para evaluar más eficazmente el impacto de la aplicación de las políticas de desarrollo territorial.

4. Tener especialmente en cuenta que la consolidación de un **mercado interior** único (cohesión social y crecimiento económico) no se haga en detrimento de la **calidad de vida de los ciudadanos**. Esta consolidación, con las sinergias y cadenas de dependencias que genera, tales como el incremento de los flujos de bienes y servicios exige “vectorizar” el territorio (e.g. mediante grandes pasillos e comunicación) lo cual aparte de conllevar la aparición de graves problemas medioambientales y por lo tanto de bienestar, conlleva también a una segmentación de los territorios y de las regiones. Esta segmentación (por ejemplo, hacia y desde el pentágono Londres-París-Milán-Munich-Hamburgo se organizan los grandes flujos territoriales europeos) puede erigirse como cortapisa al objetivo comunitario de equiparar el nivel de rentas entre las Regiones.

5. La reforma de la acción de la políticas comunitarios con incidencia territorial (sus objetivos y el uso de sus instrumentos financieros) para incluir los requisitos

anteriores, es uno de los grandes retos (ya iniciado) imprescindible para una ordenación territorial equilibrada y racional de la Unión.

6. Por último es imprescindible superar **la dicotomía entre mundo rural y mundo urbano**, a la hora de planificar: el espacio rural, las actividades del medio rural y el futuro de sus emprendimientos están íntimamente asociados al mundo urbano y viceversa. Esta nueva planificación debe asumir que se está creando un nuevo espacio de servicios (hasta hoy sólo visto desde la perspectiva de la producción agraria) y una nueva relación ciudad-campo.

A modo de epílogo y como bien dice la Estrategia Territorial Europea, el desarrollo sostenible incluye no sólo un desarrollo económico respetuoso con el medio ambiente y que conserve para las generaciones futuras el potencial de los recursos actuales, sino también un desarrollo territorial equilibrado. Así la Unión Europea evolucionará paulatinamente (y de hecho ya lo está haciendo) a una Unión ambiental y a una Unión social, respetando la diversidad regional.

***Joaquín Farinós Dasí***

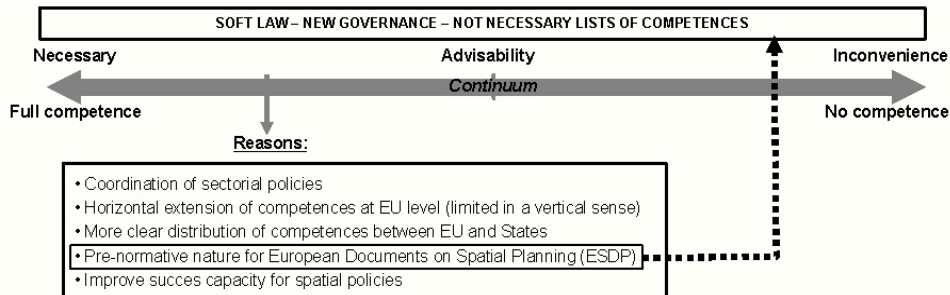
*Departamento de Geografía / Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local  
Universidad de Valencia*

**1. EL CONTINUADO INTENTO DE ENCAJAR LA DIMENSIÓN TERRITORIAL EN EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA**

La ordenación del territorio no es una competencia compartida a escala Comunitaria, a pesar de las distintas discusiones sobre su conveniencia (figura 1) y también los importantes avances habidos (hito fundamental resultaría la ratificación del documento de la Estrategia Territorial Europea -ETE- en Postdam, en mayo de 1999). Recientemente, se había tratado de resolver esta situación a través de la incorporación del principio de cohesión territorial al texto del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa (proyecto de Tratado Constitucional firmado en octubre de 2004), procedimiento mediante el que aquella pasaría a ser competencia comunitaria. Sin embargo esta vía quedó momentáneamente bloqueada tras los negativos resultados de los referéndum francés y holandés, habiendo sido reactivada de nuevo bajo la presidencia alemana del primer semestre de 2007 y la portuguesa del segundo. El borrador de Proyecto de Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, presentado por la presidencia portuguesa a la Conferencia Intergubernamental de 5 de octubre de 2007, añade la dimensión territorial a la económica y social de la cohesión.



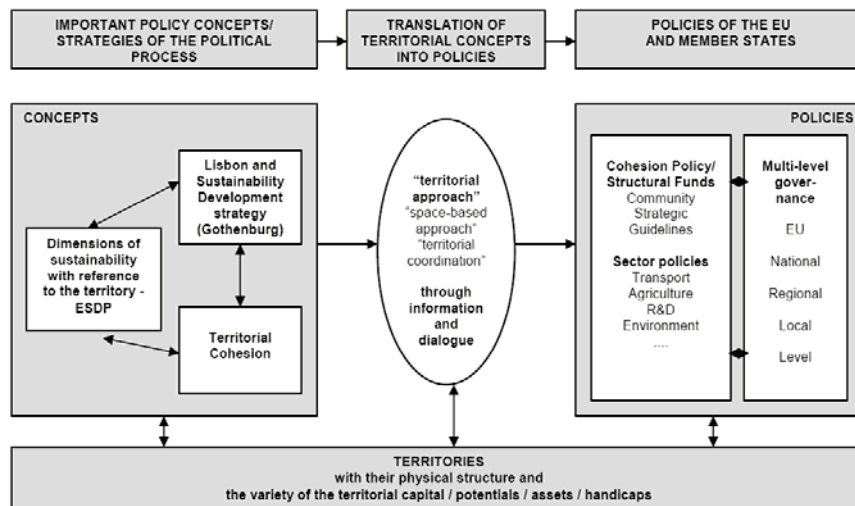
Figura 1: ¿Resulta necesaria una OT a nivel europeo



Fte: FARINÓS, J. y PAREJO, T. (2004: 11)<sup>807</sup>

La reunión informal de ministros de ordenación del territorio europeos, celebrada en Róterdam en noviembre de 2004, identificó como principal reto de la Agenda Territorial, entonces dibujada, integrar la dimensión territorial en las políticas europeas con el objetivo de mejorar la coherencia en el desarrollo territorial de la UE, sobre la base del concepto de la cohesión territorial. En la siguiente reunión de Luxemburgo (celebrada los días 20-21.05.2005), el documento de conclusiones de la presidencia reconocía que la incorporación de la dimensión territorial (vid. figura 2), así como el concepto de cohesión territorial podía añadir mayor valor a la implementación de la Estrategia de Lisboa y Gotemburgo, al promover un crecimiento económico estructurado y sostenible<sup>808</sup>

Figura 2: Traducción de los conceptos políticos en políticas para los territorios



<sup>807</sup> FARINÓS, J. y PAREJO, T. (2004): "Building Politics through Policies: Guiding Trenes (Legitimately?) from EU Level?", texto presentado al ECPR Workshop on European Spatial Politics or Spatial Policy for Europe?, Uppsala, 13-18 abril, 22 pp. <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws14/Farinós.pdf>

<sup>808</sup> EU Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion 20/21.05.2007 in Luxembourg.Presidency Conclusions [http://www.eu2005.lu/en/actulalites/documents\\_travail/2005/05/20regio/Min\\_DOC\\_2\\_MinConcl\\_fin.pdf](http://www.eu2005.lu/en/actulalites/documents_travail/2005/05/20regio/Min_DOC_2_MinConcl_fin.pdf)

El documento sobre el estado y perspectivas territoriales de la Unión ha ido un poco más allá al concretar la forma en que los aspectos territoriales entran a formar parte del proceso político (figura 3).

Figura 3: Formas de introducir los aspectos territoriales en el proceso de producción de las políticas comunitarias



Fuente: The Territorial State and Perspectives of the European Union (2007: 56)<sup>809</sup>

La agenda territorial nació con el objetivo de convertirse en un marco estratégico para la acción dirigido a conseguir el desarrollo territorial de Europa por medio de estructuras informales de cooperación. Apoya la implementación de las estrategias de Lisboa y Gotemburgo (con sus grandes metas de lograr el desarrollo económico, social y ecológicamente sostenible y de creación de empleo) a través de una política de desarrollo territorial integral basado en los artículos 2, 16 y 158 del Tratado de la Unión<sup>810</sup>. De este modo pretende unirse la

<sup>809</sup> The Territorial State and Perspectives of the European Union, Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions . Based on the Scoping Document discussed by Ministers at their Informal Ministerial Meeting in Luxembourg in May 2005. A Background Document for the Territorial Agenda of the European Union

<sup>810</sup> Artículo 2: La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4 (relativos al espacio –mercado- sin fronteras y al conjunto de políticas comunitarias y a la coordinación de la política económica \_N.A.), un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los estados miembros.

Artículo 16: Sin perjuicio de los artículos 73, 86 y 87 (que hacen referencia a las infraestructuras europeas y a la libre competencia –N.A.), y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Comunidad y los estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación del presente Tratado, velarán por que

dimensión territorial a la económica y sostenible. Con este objetivo, además del propio desarrollo de la Agenda por parte de la presidencia portuguesa en el segundo semestre de 2007, y de la eslovena del primer semestre del año siguiente, Alemania organizará en la primavera de dicho año 2008 una Conferencia sobre 'Territorio y Economía', un título bien significativo, que trata de recomponer la unidad entre planificación física (en su versión más evolucionada de planificación integral, más allá de la de usos del suelo o la más simple urbanística)<sup>811</sup> y la económica regional (vid. figura 4).

Por encima de la diversidad de tradiciones y sistemas de planificación a escala europea, **la gran cuestión es en qué medida los conceptos e instrumentos de la planificación existentes realmente permiten alcanzar dicho objetivo** de combinar el desarrollo sostenible con el crecimiento económico, respetando el principio de cohesión territorial. La forma de implementar la agenda territorial requiere de prácticas de gobernanza territorial entre las administraciones a los distintos niveles y la implicación de los actores públicos y privados, las organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía. La discusión conjunta sobre los posibles *escenarios (estrategias territoriales)* para el desarrollo territorial puede facilitar la reconciliación de los diferentes intereses. Esto significa reconocer la *utilidad y conveniencia de la planificación territorial estratégica, como forma preferente de practicar la ordenación del territorio.*

---

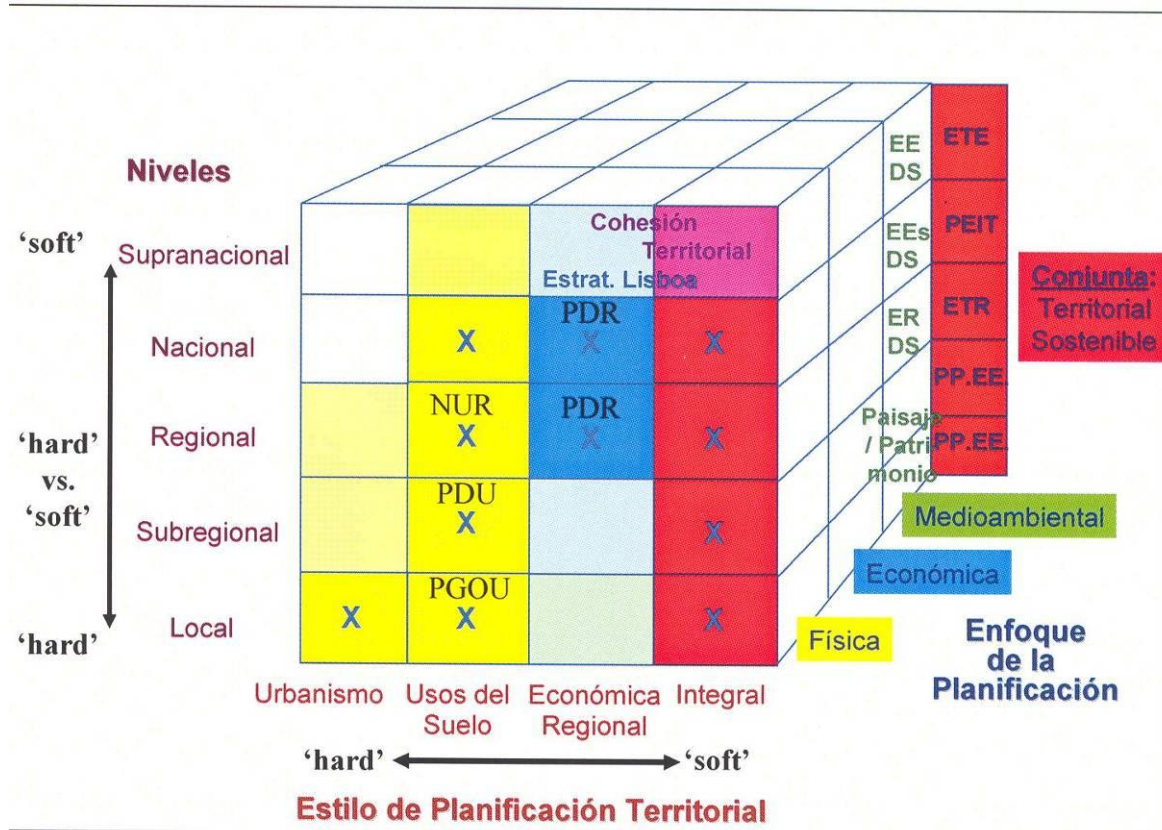
dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido.

Artículo 158: A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.

<sup>811</sup> El documento The EU Compendium of Spatial Planning System and Policies (CE, 1997) reconocía cuatro grandes tradiciones -o estilos- de planificación en la entonces UE de los 15: urbanística, de usos del suelo, integrada y planificación del desarrollo económico regional. La última se caracteriza por preocuparse de las desigualdades, especialmente entre regiones. actúa por medio de inversiones, motivo por el que los planificadores han de tener acceso a los fondos (la planificación queda entonces en manos de los ministerios responsables de las finanzas). El gobierno central juega un papel predominante (su personificación es el ' Aménagement du territoire ' francés).

En el caso del enfoque comprensivo e integrado, sin embargo, existe una sistemática y formal jerarquía de planes, desde la escala nacional hasta la local. La actividad del sector público se coordina con la de otros sectores y se interesa más específicamente por la coordinación territorial que por el simple desarrollo económico. Se trata de una tradición propia de sistemas de planificación maduros que requiere de instituciones y mecanismos de planificación sofisticados y sensibles con una buena capacidad de reaccionar ante las situaciones, de un considerable compromiso político y de inversiones públicas para mejorar la comprensión del marco en el que se efectúa la planificación. Las tradiciones urbanística, de planificación de usos del suelo y la comprensiva o integrada podrían representarse de forma secuencial en un continuo, situando en el extremo inferior la primera y en el superior la tercera.

Figura 4: Opciones para la Planificación Territorial



Fuente.: FARINÓS, J. (2006): presentación del autor en el seminario 'Metodologías de Análisis Territorial', organizado por el Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad de Cantabria el 18 de febrero.

## 2. ¿CUÁLES SON LOS RETOS TERRITORIALES QUE TIENE LA UE Y LA FORMA DE HACERLES FRENTE?

Los mayores cambios a los que hoy se enfrenta la UE son, de acuerdo con las conclusiones de la reunión informal de ministros de OT celebrada en Leipzig (24-25 de mayo de 2007), los siguientes:

- El cambio climático en el territorio de la UE y de los espacios vecinos
- El creciente precio de la energía, la ineficiencia energética y las distintas posibilidades de los territorios para encontrar fuentes alternativas
- La creciente integración de las regiones en la competencia económica global y creciente también interrelación y dependencia entre regiones y estados
- Los impactos de la ampliación sobre la cohesión económica, social y territorial, especialmente en lo referente a las infraestructuras de transporte y de energía

- La sobreexplotación de los recursos naturales y culturales y la pérdida de biodiversidad, en especial por el crecimiento urbano descontrolado mientras las áreas remotas se enfrentan a la despoblación.
- Los efectos territoriales del cambio demográfico, especialmente el envejecimiento, y de los movimientos migratorios de los mercados de trabajo, en el suministro de servicios públicos de interés general y el mercado de vivienda, el desarrollo de los modelos de asentamiento y de convivencia.
- Los problemas derivados de la concentración geográfica de las actividades por los intereses del mercado y la evolución general de la sociedad, así como los crecientes desequilibrios y desigualdades sociales, cuestiones territoriales consideradas en el borrador elaborado para la cumbre (con fecha 08.01.2007), no serían recogidas de forma explícita en el documento final<sup>812</sup>

- Un reciente estudio del Programa ESPON (IGEAT et al, 2006)<sup>813</sup> reconocía las cuatro tendencias que van a tener grandes consecuencias para el territorio europeo:
  - La globalización aumenta la dinámica de la relocalización de empresas y genera un desarrollo económico que favorece las áreas metropolitanas.
  - El envejecimiento de la población se dejará notar en la mayoría de las regiones europeas.
  - La subida de los precios de energía tendrá efectos en la movilidad, tanto en lo que se refiere a sus modalidades como a sus patrones.
  - Afrontar el cambio climático, que aumenta las calamidades meteorológicas, con el consiguiente impacto económico.

### **3. ¿CÓMO CONCRETAR EN ACCIONES ESPECÍFICAS LOS GRANDES RETOS TERRITORIALES A LOS QUE SE ENFRENTA LA UE?**

La UE no parece estar interesada en liderar grandes transformaciones territoriales ni tampoco en determinar el modelo territorial futuro. Prefiere ocuparse de grandes principios u objetivos, como por ejemplo el ya citado de la cohesión territorial o el de policentrismo, asociado al primero, más que por establecer la forma concreta de conseguirlos. Su opción es inusual: el todo (el espacio europeo) se construye por anexión libre de las partes, pero, a su vez, debe asegurarse de que ese todo tenga una lógica, una coherencia. Por otro lado la política territorial se contempla como un ejercicio de coordinación de las distintas políticas con impacto territorial. Esta coherencia se logra mediante la integración de los objetivos que persiguen las Directrices Estratégicas Comunitarias y la

<sup>812</sup> Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions.

Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on 24 / 25 May 2007.

<http://www.dgotdu.pt/ue/documentos/terr/VFFTerritoriale-Agenda-en%2024-25%20Maio%202007.pdf>

<sup>813</sup> IGEAT et al. (2006): S cenarios on the territorial future of Europe, ESPON project 3.2. Luxemburg: European Spatial Planning Observation Network

Estrategia de Lisboa y Gotemburgo, desarrollada por los propios Estados y reflejada tanto en los informes nacionales sobre la marcha de la agenda de Lisboa (Lisbon Governance), como también en los Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia del nuevo período de programación 2007-2013.

De acuerdo con las conclusiones de la presidencia luxemburguesa, la forma en que los responsables políticos prestaban más atención al capital territorial y al desarrollo territorial y urbano era a través de seis áreas de acción seleccionadas. Estas seis prioridades, también recogidas en el documento acordado en Leipzig (vid. nota a pie 6), se basan en los tres principios directores del documento de la ETE, certificando de esta forma que el proceso sigue vivo:

1. Reforzar el desarrollo policéntrico y la innovación a través de las redes de áreas metropolitanas y ciudades como verdaderos motores del desarrollo europeo.
2. Avanzar en nuevas formas de asociación (partenariado) y gobernanza territorial entre áreas rurales y áreas urbanas, especialmente en las áreas más desfavorecidas.
3. Promover clusters regionales competitivos e innovadores y promover la sociedad del conocimiento.
4. Apoyar el fortalecimiento y la extensión de las redes transeuropeas, tanto de transporte como de energía.
5. Promover la gestión transeuropea de los riesgos naturales y el cambio climático, mejorando la gestión de esos riesgos por ejemplo en las áreas costeras y en las cuencas fluviales.
6. Fortalecer los valores naturales y culturales como forma de crear valor añadido para el desarrollo territorial.

En consecuencia, cabe pensar y debatir sobre algunas importantes cuestiones

#### **4. ¿CÓMO DISPONER DE UNA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO A ESCALA EUROPEA?, LA “TAREA” DE LA COHESIÓN TERRITORIAL**

Se trata de una circunstancia que podríamos considerar parecida a la que se vive en el Estado español, en el que el gobierno central se encuentra inhabilitado para poder elaborar un Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Pero... ¿podría promoverlo? La experiencia europea puede resultar ilustrativa, tanto a nivel de la UE en conjunto, como de alguna experiencia nacional reciente (caso de la reforma constitucional en Alemania). Referida por primera vez en el Segundo Informe sobre la Cohesión (CE, 2001), la cohesión territorial parece estar llamada a convertirse en el elemento que permita desarrollar una planificación territorial a escala europea, en la argamasa para una ETE revisada. El Tercer Informe sobre la Cohesión pretendía orientar sobre la indefinición conceptual de la cohesión territorial y sobre la distinción de ésta respecto a la cohesión social y económica. El Informe (CE, 2004: 27, enfatizado en cursiva propio) afirma que:

“El concepto de cohesión territorial va más allá de la idea de cohesión económica y social tanto ampliándola como reforzándola. Desde el punto de vista de la política, el objetivo es ayudar a lograr un desarrollo más equilibrado reduciendo las disparidades existentes , impidiendo los

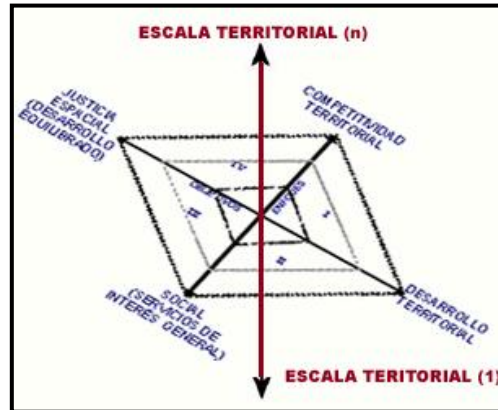
desequilibrios territoriales y aumentando la coherencia tanto de las políticas sectoriales que tienen una repercusión territorial como de la política regional. El objetivo también es mejorar la integración territorial y fomentar la cooperación entre las regiones”.

La cohesión territorial es un proceso permanente y cooperativo que involucra y pone en relación a los diversos actores y agentes implicados o concernidos por el desarrollo territorial, en cualquiera de las esferas a los que pertenezcan: política, administrativa o técnica. **La cohesión territorial, que refuerza pero supera la noción de cohesión económica y social, integraría planificación física y económica, y también los objetivos de competitividad, equilibrio y sostenibilidad, y se relacionaría con la gobernanza territorial**

Debe insistirse en que la cohesión territorial no equivale a una política regional europea evolucionada, con la que de hecho se tiende a confundir. En ese caso el añadido del tercer calificativo a la cohesión económica y social casi resultaría ornamental o reiterativo. De hecho, puede que uno de los principales problemas a los que la UE deberá enfrentarse de nuevo en el futuro es a la distinta interpretación que de la cohesión territorial se haga desde los diferentes Estados, con el peligro latente, especialmente, aunque no solo, en el caso de los países de la cohesión o con una aquilatada experiencia en materia de planificación económica regional, de una involución, de nuevo, hacia un enfoque económico de la planificación en detrimento del propiamente territorial. La preparación ya anunciada de un Libro Verde sobre la cohesión territorial puede que ayude a despejar estas dudas.

Las formas de entender la cohesión territorial podrían representarse como una figura definida por dos ejes principales (figura 5). Uno de ellos representaría el enfoque predominante que se le quiere dar a la cohesión territorial, en un continuo que iría desde la mayor importancia concedida a la dimensión social o, alternativamente, a la competitividad territorial. El segundo eje se referiría a los objetivos que esta persigue, en otro continuo en cuyos extremos se situarían el desarrollo territorial en un extremo y la justicia espacial en otro. De este modo, la cohesión territorial quedaría definida dentro de un rombo, dividido en cuatro cuadrantes, la superficie del cual puede ser cubierta, en distintas proporciones y formas, de acuerdo con la tradición de planificación y cultura política territorial de cada país. Un tercer eje vertical vendría a representar los diferentes niveles político-administrativos, del europeo al local, a los que correspondería su propio plano, cada uno con su propio contorno.

Figura 5: Interpretaciones de la cohesión territorial según objetivos y enfoque



Fte: FARINÓS, J. (2005: 74)<sup>814</sup>

#### 4.1. La ordenación del territorio es el campo predilecto de aplicación de la gobernanza territorial, y también, podría decirse, el que más la necesita.

La ordenación del territorio se entiende como un proceso dinámico que involucra a toda la comunidad y se orienta hacia el logro de un desarrollo sostenible, competitivo y cohesionado socialmente. Se trata tanto de una disciplina científica, de una técnica administrativa y de una política dirigida a establecer criterios, normas y planes que orienten y regulen las actuaciones sobre el territorio (figura 6).

<sup>814</sup> FARINÓS, J.(2005): "La cohesión territorial: En busca de una mixtura entre competitividad, modelo social europeo, sostenibilidad y nuevas formas de gobernanza", en J. Mora y F. dos Reis (coords.) Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica, Mérida, Gabinete e Iniciativas Transfronterizas, Junta de Extremadura, 2 vols.; vol. 1, pp. 63-81



Figura 6: Interpretaciones / Estadios de la Ordenación del Territorio

Carta de Torremolinos	Instrumentos de la Administración	Según Implicaciones Técnicas/Políticas <sup>815</sup>
- <b>Disciplina Científica</b>	- <b>Planeamiento</b>	- Diagnóstico: análisis y definición del <b>Modelo Territorial</b>
- <b>Técnica Administrativa</b>	- <b>Normativa</b>	- <i>Método: técnicas e instrumentos con el fin de obtener los objetivos previamente definidos en un Plan o Estrategia</i>
- <b>Política Transectorial</b> <sup>816</sup>	- <b>Actuación Administrativa</b>	- Soporte y guía del proceso de toma de decisiones en las políticas con impacto territorial <b>La viabilidad depende de la voluntad política y de la posibilidad de acuerdos entre los distintos niveles implicados.</b>

Fte.: FARINÓS, J. y ROMERO, J. (2007: 12)<sup>817</sup>

**La ordenación del territorio evoluciona y amplía sus contenidos y sus objetivos** porque también son nuevos algunos de los retos a los que se enfrenta. Lejos de perder actualidad se encuentra en evolución, en fase de maduración e incluso de metamorfosis, desarrollando nuevas formas, nuevas técnicas e instrumentos y nuevas funciones distintas de las tradicionales: función de desarrollo y de gobernanza, que se suman, previniendo 'ex-ante' a la tradicional de corrección de los efectos indeseados. Esta nueva ordenación del territorio se entiende que debe ser participada y coordinada, procurando coherencia y una adecuada relación entre medio ambiente, población, actividades, servicios e infraestructuras. La coherencia requiere liderazgo político y el compromiso institucional para garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo; es decir, para lograr que las políticas desarrolladas sean coherentes y comprensibles.

Este nuevo entendimiento de la ordenación del territorio **requiere de una arquitectura y práctica institucionales donde las distintas dimensiones de la gobernanza territorial alcancen un adecuado nivel de desarrollo**: vertical (multinivel), horizontal (entre políticas sectoriales –intersectorial- y entre territorios –cooperación territorial), la participación y el desarrollo de partenariados. En este sentido, más importante que las técnicas y los instrumentos resulta la forma de diseñar y poner en práctica las actuaciones. De este modo **la mayor importancia se traslada del campo teórico y metodológico** (que se enfrenta a los retos de

<sup>815</sup> Para un mayor detalle, vid. FARINÓS, J. (2005): "Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional", *Ería*, nº 67, pp. 219-235.

<sup>816</sup> Desde este punto de vista sería 'la política' para el buen gobierno del territorio, de acuerdo con la interpretación de PAREJO, JIMÉNEZ-BLANCO y ORTEGA, (1998): *Manual de derecho administrativo*. Ariel, Barcelona, 2 vols., que por gobierno del territorio entienden una política específicamente territorial dirigida a racionalizar el conjunto de políticas públicas que inciden o repercuten en el territorio.

<sup>817</sup> FARINÓS, J. y ROMERO, J. (2007): "El gobierno del desarrollo territorial sostenible. A modo de presentación", en J. Farinós y J. Romero (eds.) *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València / IIDL, colección 'Desarrollo Territorial' nº 2, pp. 11-18.

la conceptualización de los nuevos procesos y a la revisión y superación de viejos conceptos y paradigmas -la ordenación del territorio debe recoger estos cambios de una manera que permita la discusión abierta y participada por la sociedad) **al de la administración y de la política, a las nuevas formas de gobernar el territorio, a la práctica de la gobernanza territorial.**

Una verdadera ordenación no debiera actuar únicamente sobre aspectos territoriales concretos o sectoriales, tampoco sin intersección entre las distintas escalas, muy al contrario precisa de coordinación. Aquí se encuentra el verdadero desafío: **¿cómo poder afrontar el reto de una visión integrada de la ordenación del territorio (o crisol de las políticas, como la han definido algunos)?** No son pocas las voces que piden más planificación, y no precisamente una planificación más flexible. Pudiera pensarse que en buena lógica sería conveniente recorrer en primera instancia un estadio relativamente 'ordenador-regulador' para poder tender, después, hacia enfoques más flexibles. Pero... **¿no se podría avanzar quemando etapas?, ¿acaso resultaría contraproducente?**

Para lograr esta coordinación **entre las distintas administraciones implicadas** (la cooperación se ha demostrado mucho más difícil), puede optarse por dos vías. La de proceder a **reformas legales e institucionales** que corrijan, aseguren y definan unas adecuadas rutinas y jerarquía de planes. Otra, más flexible, conduce a nuevas formas de gobierno del territorio basadas en la idea de soberanías múltiples. Mucho tiene que ver su posibilidad de aplicación con un **cambio de cultura política y cultura del territorio**. El argumento para defender esta segunda vía a nivel europeo es que, dadas las tan diferentes tradiciones, prácticas, situaciones y escalas territoriales implicadas (político-administrativas ya definidas u otras nuevas de geometrías variables, basadas en criterios funcionales o simplemente por comunidad de intereses), no parece factible ni conveniente una solución homogénea que no considere los valores territoriales, sociales y culturales existentes. Se ha propuesto por ello el denominado *Método Abierto de Coordinación –MAC-* (FARINÓS, 2007)<sup>818</sup>. Esta misma reflexión puede hacerse para el caso español, dada la diversidad en cuanto a la legislación y práctica de la OT en las distintas Comunidades Autónomas, tal y como se comenta en el próximo apartado 5.

Cada vez son menos las voces que a estas alturas dudan que las normas jurídicas no resultan suficientes y que, por tanto, también se requieren nuevas formas de gobernanza territorial caracterizadas por la participación, la coordinación, la cooperación, la concertación y el control mutuo entre ciudadanía, élites y políticos. Pero cambiar rutinas es complicado, requiere tiempo y recursos. A pesar de ello ya hay algunas experiencias exitosas de las que poder extraer algunas enseñanzas útiles.

---

<sup>818</sup> FARINÓS, J. (2007): "Is the OMC –Open Method of Coordination- a way to improve governance in 12 Europe? The OMC as practice for territorial Governance", *European Spatial Research & Policy*, 14(1): 85-98

- **La necesidad de disponer de ‘inteligencia territorial’:** Observatorios en red que además de mantener bases de datos actualizadas y comparables, procuren un entendimiento compartido de la situación territorial, elaboren alternativas y faciliten la toma de decisiones sobre políticas territoriales o con impacto territorial.

De acuerdo con la agenda territorial, ciudades y regiones necesitan información territorial para identificar sus especificidades territoriales desde una perspectiva europea y ajustar mejor sus propias políticas de desarrollo territorial, en el marco de la Estrategia de Lisboa y la política de cohesión (en sus Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia y Programas Operativos). Estos planteamientos parecen entroncar con una visión más ‘alemana’ de la ordenación territorial, que concede un mayor peso a la función de desarrollo que a la de solidaridad (al estilo de la cohesión económica y social de la política regional europea –más afrancesada).

El *capital intelectual*, parte del *capital institucional*, a su vez parte –intangible- del *capital territorial*, resulta un elemento decisivo tanto para la planificación del desarrollo territorial sostenible como para la gobernanza territorial. La razón es que permite dotarse de un marco común de referencia que facilita la cooperación entre actores implicados en el desarrollo territorial, gracias a su vez a un entendimiento compartido (común) del conocimiento disponible. ¿Y cuál es este conocimiento que se comparte?: conocimiento del sistema territorial y de cómo evoluciona, conocimiento de los procesos socioeconómicos y su impacto sobre el desarrollo territorial, conocimiento sobre las formas en que operan las instituciones. Para ello se requiere transparencia en los flujos de conocimientos y a la hora de compartir la información, así como cierta capacidad de aprendizaje de los actores, incluida su predisposición a aprender y su grado de apertura a nuevas ideas e interpretaciones.

Son los observatorios territoriales las unidades que contribuyen de forma decisiva a este conocimiento de la realidad territorial. Así se entendió en las últimas fases del proceso de elaboración, y posterior aplicación, del documento de la ETE, con la creación del ESPON a nivel europeo. Pero también deben destacarse las distintas iniciativas a nivel nacional, regional o local por parte de los estados miembros, incluso con ciertos intentos de avanzar en la coordinación transnacional (en el marco de algunos programas y proyectos de la Iniciativa Comunitaria Interreg, fundamentalmente IIIB y IIIC). Sin embargo, y a pesar de la profusión, y también dispersión, de este tipo de entidades, especialmente en el ámbito local, fundamentalmente orientados al objetivo de la sostenibilidad ambiental, consecuencia de la proliferación de Agendas Locales 21, se detectan importantes limitaciones que sería importante poder superar; fundamentalmente dos:

- a) Dotarles de una mayor orientación ‘territorial’, en el sentido de ayudar a la toma de decisiones en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas territoriales, contribuyendo a la **definición de estrategias territoriales basadas en evidencias**. Superarían la mera función

estadística y cartográfica (geo-referenciada) de mantenimiento, actualización de bases de datos, indicadores y cartografía. Entre sus objetivos también podrían figurar la realización de estudios, el tratamiento y digestión de los resultados del ESPON y la ya referida contribución a la armonización de indicadores.

b) Lograr una adecuada *coordinación (armonización, no homogeneización) entre todos ellos, sobre la base de una serie de indicadores comunes* (unos “mínimos comunes denominadores”) unánimemente aceptados (el papel de ESPON a nivel europeo, de las estrategias nacionales y regionales a nivel de los estados miembros resultarían guías o tutores decisivos). Y esto independientemente de orientaciones o intenciones específicas de acuerdo con las necesidades, o voluntades, de cada espacio a la hora de establecer sus propios indicadores de acuerdo con sus propias características. Se trataría de aplicar al campo de los observatorios territoriales lo que la Directiva INSPIRE ha significado para los institutos cartográficos. Se trata en ambos casos de dos tipos de organismos (territoriales y cartográficos) con funciones específicas distintas pero en los dos casos orientados a un mismo objetivo común.

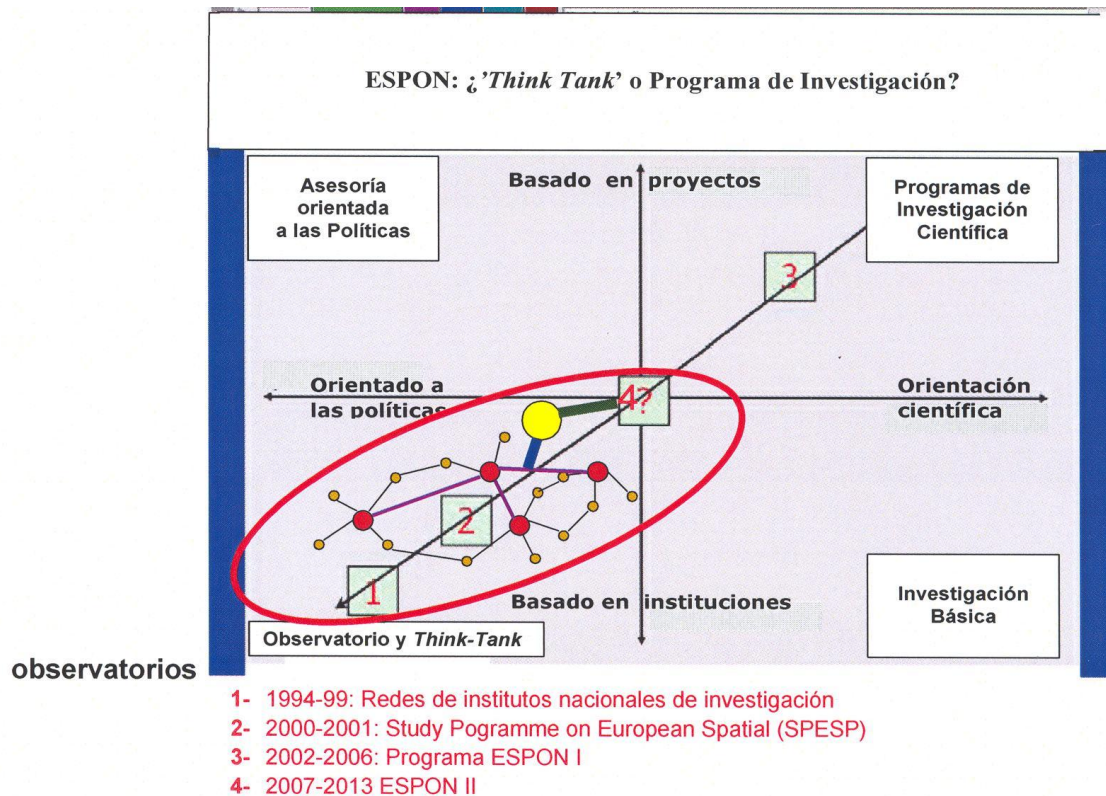
Con una estructura como esta sería posible pensar en la posible elaboración de distintas estrategias de cohesión territorial (estrategias territoriales) a los distintos niveles, del local al europeo, facilitando una mejor relación multinivel sobre la base de un entendimiento común de los problemas y objetivos territoriales.

La relación entre los observatorios a las distintas escalas se entiende dialéctica, en ambos sentidos: de arriba a bajo y viceversa, poniendo en práctica las recomendaciones planteadas desde el ámbito europeo pero con la posibilidad de adaptarlas a las especificidades locales, al tiempo que la propia experiencia particular de cada territorio permitiera nutrir, pulir o incluso reconsiderar las directrices y modelos genéricos<sup>819</sup>.

---

<sup>819</sup> El modelo TEQUILA (Territorial Efficiency QUality Identity Layered Assessment ) un modelo multicriterio para evaluar el impacto territorial de las políticas y su efecto sobre el objetivo de la cohesión territorial, desarrollado en el ya referido Proyecto ESPON 3.2 sobre escenarios, ya se planteaba con dos partes bien diferenciadas: una genérica, a nivel de espacio europeo, y otra particular, referida a las propias características de cada territorio.

Figura 7: Posibles naturalezas de ESPON y otras redes de



Fte.: SCHÖN, P. (2007: 12), adaptado<sup>820</sup>

Esta filosofía está presente en el Programa Operativo del nuevo Programa ESPON 2013 (European observation network on territorial development and cohesion), reflejada en las prioridades 2, 3 y 4<sup>821</sup>, así como en el documento sobre el Estado y Perspectivas Territoriales de la UE, especialmente en los párrafos 138, 139, 154, 155 y 192. En el último de ellos, página 76 del citado documento, se explicita que desde el punto de vista del desarrollo de Estrategias Nacionales y Regionales de Desarrollo Territorial para mejorar la gobernanza territorial en la UE, el reto clave para el período 2007-2010 es lograr que las ciudades y regiones lleguen a identificar sus específicas ventajas territoriales desde una perspectiva europea. Para ello se consideran necesarias: la disponibilidad de datos territoriales operativos y comparables, el intercambio de buenas prácticas y conocimiento, así como la participación de ciudades y regiones

<sup>820</sup> SCHÖN, P. (2007): "Perspectivas para el desarrollo territorial europeo", en J. Farinós y J. Romero 14 (eds.) Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo, Valencia, Publicacions de la Universitat de València / IIDL, colección 'Desarrollo Territorial' nº 2, pp. 49-65.

<sup>821</sup> La prioridad 2 se dedica a los análisis orientados por demanda de los propios territorios, la prioridad 3 al desarrollo de una plataforma de apoyo científico para la elaboración de herramientas analíticas, de datos e indicadores territoriales; la cuatro persigue la capitalización, 'ownership' y participación, el desarrollo de capacidades, el diálogo y el trabajo en red.

en el diálogo de los actores responsables del diseño de las políticas a nivel europeo.

Un planteamiento como el acabado de citar recupera y actualiza viejas propuestas, de finales de la segunda mitad de los pasados años 1990 (vid. figura 7) , en el sentido de poder contar con una red de observatorios; ahora con los resultados y experiencia del Programa ESPON, que podría asumir el papel coordinador o de liderazgo, más aún si se considera el peso que la Comisión otorgará a sus resultados a partir de ahora. Sería una nueva forma de contribuir al desarrollo de la idea de Europa mediante una participación más activa de los territorios en la definición, aplicación y seguimiento de sus políticas, y en especial una tan significativa como la territorial. Los Puntos Focales Nacionales del ESPON II resultarían elemento clave en este proceso.

En el caso español, dada la situación competencial, y aprovechando los contenidos de las nuevas leyes autonómicas de ordenación del territorio en esta materia, con niveles de desarrollo muy distintos según los casos, una alternativa posible sería procurar una red, con una estructura federal de funcionamiento, donde el punto focal español ejerciera un papel de coordinación, como 'primum inter pares'. Es esta cuestión de gran calado y trascendencia que también requiere de la necesaria atención, reflexión y liderazgo político en el futuro inmediato.

## **5. ALGUNOS COMENTARIOS Y PROPUESTAS PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA A PARTIR DE LA EXPERIENCIA EUROPEA**

También en el ámbito español, aunque no solo en él, permanecen abiertas algunas cuestiones. Por ejemplo la de la propia naturaleza de la planificación del desarrollo territorial sostenible: ¿política integral o mera planificación física, o ambas a la vez? Acerca de su objetivo, o al menos su objetivo prioritario, si es posible combinar los de ordenación, desarrollo y coordinación y de qué forma. También respecto al método (¿predominantemente técnico o participado?) y de la escala más apropiada (¿una, varias o todas?), cuestión relacionada con el problema de la distribución de competencias y de la posibilidad de proceder de acuerdo con la idea de soberanías múltiples (no exclusivas por tanto) coordinadas entre sí (en la línea por ejemplo de lo sugerido para el Método Abierto de Coordinación). Si se puede recurrir a una planificación más flexible y reconocer tanto la necesidad de instrumentos como los planes de ordenación, pero también su insuficiencia. Si apostar decididamente, o no, por una nueva planificación territorial estratégica (FARINÓS y ROMERO, 2007: 16).

Ante los actuales retos del territorio (cambio climático, urbanización acelerada, pérdida de los valores paisajísticos y patrimoniales, etc.), no se puede seguir con los instrumentos tradicionales, basados en exclusiva en planes urbanísticos de usos del suelo. **Resulta necesaria una planificación participada y consensuada que, además de ordenar de forma adecuada el espacio, también persiga el aprovechamiento de oportunidades de desarrollo**

**mediante proyectos concretos y realizables.** También es necesario avanzar hacia **unas nuevas cultura del territorio y gobernanza territorial**, de las que la sociedad española no dispone en grado suficiente. Aunque cambiar rutinas y culturas es complicado y requiere tiempo y recursos, la existencia de una información territorial pública y contrastada, y su adecuado entendimiento compartido, resulta fundamental.

El encendido debate partidista y el conflicto existente entre gobierno central y autonomías está bloqueando cualquier tipo de avance en esta dirección. No resulta sensato seguir sin poder contar con un instrumento de ordenación del territorio para el conjunto español. Ante este escenario, dos vías son posibles: Por una parte, un reordenamiento jurídico que implique una clara jerarquía de planes a distintas escalas, lo cual exigiría una reinterpretación del actual marco legal y de parte de la jurisprudencia existente. Por otra, el recurso a instrumentos de derecho blando que promuevan la coordinación y la cooperación, como representa el Método Abierto de Coordinación a nivel europeo. Sería necesario lograr un acuerdo (documento político) en el que se desarrollara una visión de los objetivos territoriales para el conjunto del país.

Esto no presupone monolítica uniformidad, ni que todos los planes respondieran a la misma estructura o formato. Lo importante no es producir planes idénticos (variarán en función de las propias características y necesidades de cada territorio y de las actitudes de sus actores), sino sobre todo que exista una adecuada articulación entre ellos. El problema no es la heterogeneidad, sino la incongruencia y la descoordinación, de ahí la urgente necesidad de un nuevo gobierno del territorio y de considerar los impactos territoriales a la hora de hacer política y de diseñar y aplicar las políticas. A modo de propuesta, y como parte final del este texto, se presenta el siguiente decálogo para una ordenación del territorio efectiva:<sup>822</sup>

1. El principio de igualdad de oportunidades ya no depende solo de las políticas sociales sino también de las políticas territoriales, porque estas afectan a la calidad de los territorios en los que la gente vive y trabaja, influyendo sobre las posibilidades de acceso a las oportunidades económicas y sociales, y finalmente sobre la calidad de sus vidas. Por este motivo, y con el objetivo de lograr la cohesión territorial, la planificación territorial resulta imprescindible.
2. En materia de planificación territorial resultan significativos tanto los aspectos teóricos como los prácticos o aplicados. Los primeros por la emergencia continuada de nuevos retos territoriales que requieren conceptualización para poder ser tratados, traduciendo los principios en conceptos y políticas territoriales concretas. En el caso de los segundos, lo que parece fundamental para el éxito del desarrollo territorial es la forma en que se desarrollan y aplican en la práctica instrumentos y políticas, más que dichos instrumentos y políticas en sí.

---

<sup>822</sup> Este decálogo fue resultado del desarrollo de la segunda ponencia 'Desarrollo y Cohesión Territoriales: entre el crecimiento económico y la perspectiva ambiental' del recientemente celebrado XX Congreso de Geógrafos Españoles, celebrado en Sevilla los días 23-28 de Octubre de 2007, cuyos responsables fueron Simin Davoudi, Joaquín Farinós, Valerià Paül y Aldert de Vries

3. Sobre la naturaleza de la planificación del desarrollo territorial sostenible, aceptando que más planificación es necesaria, el objetivo debe ser acercar planificación, plan y proyectos.
4. Los instrumentos más adecuados son los planes de ordenación de carácter subregional (aspirando a poder cubrir la totalidad del territorio español) dado su mayor nivel de concreción, diseñados y desarrollados mediante métodos participados: entre administraciones, a las distintas escalas, pero también entre actores locales y ciudadanía, y entre estos y aquellas.
5. Sobre la forma de proceder, resulta necesaria una nueva cultura del territorio, una nueva gobernanza territorial. Uno de los desafíos más importantes para la sociedad española en su conjunto es poder alcanzar un adecuado nivel de cultura política territorial de la que, como parece demostrado, carece en buena medida.
6. Cambiar rutinas, y culturas, es complicado, requiere tiempo y recursos. Elemento fundamental en este sentido resulta un tipo concreto de capital territorial: el capital intelectual (la inteligencia territorial). La existencia de una información territorial suficiente, de libre acceso, contrastada y bien conocida por el conjunto de actores resulta necesaria para poder dotarles de un marco común de referencia que les permita cooperar. Es necesaria la configuración de una red estatal de observatorios territoriales que, independientemente de la particular orientación e intereses de cada territorio en sus propias escalas (local, subregional, regional), presenten indicadores comparables al objeto de favorecer el acuerdo de una visión a nivel nacional y comparable con el resto de países europeos (en la línea de Eurostat, INSPIRE o ESPON).
7. El papel de técnicos y especialistas del territorio, entre ellos de forma destacada los geógrafos, resulta clave en este sentido, a través de unas metodologías claras, rigurosas y contrastables. No solo para analizar los procesos y la funcionalidad del territorio, sino también para la evaluación del impacto de las políticas y los sistemas de planificación existentes, la visualización de futuras tendencias y la propuesta de nuevos conceptos y soluciones territoriales.
8. Una buena planificación del desarrollo territorial sostenible clama, además de por la participación, por el 'regreso de la política' especialmente en un Estado Compuesto como es España, para promover tanto la cooperación como, cuando esta no vea desarrollo, mediante el recurso a la coordinación.
9. Pero el encendido debate partidista, que ha llegado a afectar de lleno el funcionamiento (y 'deference' ) del propio Tribunal Constitucional, y el conflicto existente entre gobierno central y autonomías está bloqueando cualquier tipo de salida. Si esto continúa, dos posibles alternativas aparecerían como necesarias:
  - Normativa: que posibilite una jerarquía bien definida de planes a distintas escalas. Esto puede exigir una reinterpretación, o revisión directa, del actual marco legal, ordenamiento jurídico y de alguna jurisprudencia existente.
  - El recurso a instrumentos de derecho blando (como por ejemplo el Método Abierto de Coordinación). Algunos de estos instrumentos de



derecho blando, surgidos desde organismos e instituciones supranacionales han demostrado tener importantes efectos (especialmente a nivel de Comunidades Autónomas). Pero falta lograr una mejor articulación a nivel estatal. No resulta sensato seguir sin poder contar con un instrumento de ordenación del territorio para el conjunto español. Tan solo sería necesario un acuerdo (documento político) en el que se desarrollara una visión de los objetivos territoriales para el país.

10. Esto no presupone monolítica uniformidad, ni que todos los planes respondan a la misma estructura o formato, lo importante no es producir planes idénticos. Estos pueden variar en función de las propias características y necesidades de cada territorio, y también de las actitudes de sus actores. De hecho, algunos de los POT subregionales combinan la planificación física de usos del suelo con la estratégica, contemplando tanto objetivos sociales como económicos y medioambientales a través de una planificación más democrática y eficaz. Definitivamente, el problema no es la heterogeneidad, sino la incongruencia y descoordinación.