

JUAN IGNACIO PLAZA GUTIÉRREZ\*, JUAN ROMERO GONZÁLEZ\*\* Y JOAQUÍN FARINÓS DASÍ\*\*

\* Departamento de Geografía. Universidad de Salamanca

\*\* Departamento de Geografía. Universidad de Valencia (Estudi General)

## *Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa*

### RESUMEN

En la primera parte del artículo se plantean los elementos de discusión acerca del proceso de globalización, sus repercusiones sobre el territorio y la urgencia de nuevas políticas y estrategias territoriales según los diferentes contextos políticos, económicos, sociales y culturales. La segunda parte resume la gestación de la Estrategia Territorial Europea, sus objetivos esenciales y su desigual desarrollo, y finalmente en la tercera parte se expone la situación española, el nacimiento de una nueva cultura política territorial y las dificultades que plantea la organización estatal española en el desarrollo y coordinación de las estrategias territoriales.

### RÉSUMÉ

*Nouvelle culture et gouvernement du territoire en Europe.*- Dans la première partie de cet travail on propose des éléments pour la discussion à propos du processus de globalisation, sa répercussion sur les territoires et l'urgence de l'application de nouvelles politiques et stratégies territoriales selon les différents contextes politiques, économiques, sociaux et culturels. La seconde partie synthétise la gestation de la Stratégie Territoriale Européenne, ses objectifs essentiels et son développement inégal et finalement, dans la troisième partie on réfléchit sur la situation espagnole, la naissante concrétion d'une nouvelle culture politique territoriale et les difficultés que le développement et

la coordination des stratégies territoriales posent dans un état composé comme l'Espagne.

### ABSTRACT

*New culture and territorial government in Europe.*- In the first part of this paper basic elements are proposed for discussion, with regard to the process of globalization, its repercussion in the territories and the emergency of news politics and territorial strategies on the basis of political, economic, social and cultural specific contexts. The second part synthesizes the gestation of the European Territorial Strategy, its basic targets and its uneven development. Finally, the third part shows the incipient emergency of a new political territorial culture and the difficulties that development and coordination of territorial strategies raise in a compound state as Spain.

### *Palabras clave / Mots clé / Key words*

Territorios, Estrategia Territorial Europea, nueva cultura política territorial, escalas regional y local, España.

Territoires, Stratégie Territoriale Européen, nouvelle culture politique territoriale, échelles locale et régionale, Espagne.

Territories, European Territorial Strategy, new political territorial culture, regional and local scales, Spain.

**L**A CRECIENTE globalización y la nueva era de la información plantean retos formidables. En este nuevo contexto, plagado de incertidumbres e inseguridades, los cambios económicos, sociales y políticos producidos durante los últimos treinta años son de tal envergadura que alteran el significado tradicional de tiempo y espacio, conceden recobrada importancia a la escala, otorgan

nuevo significado a la política, a las políticas y a las formas de gobierno y modifican las fuentes tradicionales de poder. La democracia, cada vez con más adjetivos, incorpora nuevas formas y nuevos actores con poder de decisión. El Estado-nación asiste impotente a una transformación y reestructuración sin precedentes. El final del siglo XX es testigo, contra lo que muchos habían profeti-

zados cien años antes desde el liberalismo y desde el marxismo, del resurgir de fuertes sentimientos identitarios que evidencian un sentimiento creciente de pertenencia a *lugares*. La emergencia de nuevos valores altera muchas prioridades tradicionales. Algunos de los efectos del proceso globalizador, lejos de reducir la distancia entre grupos de población y entre territorios, han ensanchado la brecha entre unos y otros, de tal forma que la garantía de mayores niveles de cohesión social y territorial ha vuelto a convertirse en una de las prioridades más importantes. El modelo de crecimiento y la «mano invisible» del mercado y, sobre todo, los llamados «poderes salvajes» han situado al planeta en el límite de la sostenibilidad.

Es en este cambiante escenario en el que el territorio (los territorios) ha recobrado todo su protagonismo, si bien con distinto significado e implicaciones a lo largo de los últimos treinta años. Los procesos y los contextos han hecho posible que se haya modificado el propio concepto de territorio, que se hayan revalorizado la *cultura* y el capital social de los territorios como factor de competitividad y cohesión, que se estén modificando las distancias y las formas de relación entre los ciudadanos y los gobiernos, que se abran camino formas más democráticas de organización de la acción colectiva y que nos encontremos en el inicio de una nueva etapa de diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas.

En este trabajo se abordan algunas de estas cuestiones en relación con el territorio europeo. En la primera parte se proponen elementos básicos para la discusión a propósito del proceso de globalización, su repercusión en los territorios y la emergencia de nuevas políticas y estrategias territoriales en función de los diferentes contextos políticos, económicos, sociales y culturales. La segunda parte sintetiza el difícil proceso de gestación de la Estrategia Territorial Europea, sus objetivos básicos y desigual desarrollo. Por último, en la tercera parte se incluyen reflexiones sobre la situación española, la incipiente emergencia de una nueva cultura política territorial y las dificultades que plantea el desarrollo y coordinación de estrategias territoriales en un estado compuesto.

## I

### GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIOS

#### 1. LAS REFERENCIAS DE CONTEXTO: PROFUNDAS TRANSFORMACIONES DE MUY DISTINTO ORDEN

Existe un primer antecedente de gran envergadura que ayuda a interpretar tanto el desarrollo que ha adqui-

rido el proceso de globalización en ámbitos de gran amplitud, como las relaciones desencadenadas a partir del mismo en escalas y niveles territoriales más locales; de forma generalizada en todo el mundo pero, particularmente, por lo que nos es más cercano, en el continente europeo. Este precedente nos remite a los intensos cambios de naturaleza socioeconómica, productiva, territorial y política que se han producido en las últimas décadas del recién cerrado siglo xx. Los años ochenta y noventa del mismo acogieron la formulación y puesta en práctica de nuevas propuestas y modelos de desarrollo «post-crisis». A partir de ahí se empezó a hablar de realidades y conceptos nuevos progresivamente implantados: sociedades y economías terciarizadas; economías regionales más ligadas a la I+D y al conocimiento (la denominada «sociedad de la información», CASTELLS; 1998); bases productivas asentadas sobre tecnologías de la llamada «economía electrónica»; etc. De forma paralela se fueron imponiendo una mundialización y globalización económicas cada vez más evidentes (VELTZ; 1999), manifestadas en una intensificación del comercio internacional, del flujo de capitales y de la inversión extranjera (OCDE; 2001a). Todo ello terminó produciendo una profunda reorganización y reestructuración económico-territorial en el continente europeo, una nueva geografía económica continental contemporánea en la que se producen fenómenos de *deslocalización* y de desplazamiento de los viejos centros y ejes por otros espacios emergentes que cuentan con nuevos activos más decisivos en el nuevo contexto.

De este modo, las bases y principios sobre los que se ha ido apoyando el nuevo desarrollo socioeconómico occidental de finales de siglo, referidos a conceptos y procesos muy concretos (desarrollo local/endógeno, terciarización productiva, descentralización espacial y económica, consolidación de sistemas productivos locales, competitividad, promoción de las pequeñas y medianas empresas, surgimiento de nuevos yacimientos de empleo, entre ellos el denominado «empleo verde», la innovación tecnológica y la configuración de nuevos entornos productivos, la importancia que han ido alcanzando los factores culturales y medioambientales en la localización de algunas actividades, etc), contribuyeron a la reorientación y definición de las estrategias de desarrollo económico y territorial y de las mismas políticas en que se han sustentado. Así ha sucedido, por ejemplo, con la política regional de la Unión Europea (UE), que ha incentivado las acciones innovadoras, generadoras de empleo en nuevos sectores y promotoras de un desarrollo sostenible, ha promovido la progresiva implicación

de los distintos agentes locales en las fases de elaboración, puesta en marcha y seguimiento de los respectivos planes de desarrollo, etc.

Este conjunto de cambios ha afectado al territorio y a las regiones de modo dispar. Por un lado han aparecido nuevos espacios emergentes y nuevos ejes de desarrollo (las llamadas «regiones portadoras de nuevos desarrollos»), y lo han hecho a diferentes escalas: dentro del continente y de cada país. Algunas políticas y estrategias territoriales obligan a superar las fronteras tradicionales de los Estados; nuevas regiones centrales retocan el mapa del desarrollo regional europeo (sin hacer desaparecer los anteriores espacios de decisión pero sí creando otros nuevos); se formulan estrategias y políticas territoriales basadas en la cooperación transnacional e interregional; adquiere paulatina importancia el papel de las regiones urbanas y de las ciudades medias en el desarrollo regional; los espacios rurales, cada vez con mayor nivel de integración en territorios que integran espacios con diferentes vocaciones, asisten a procesos de «recomposición social» (KAYSER, 1996), asumen nuevas funciones y diversifican su actividad, adaptándose a las nuevas demandas y aspiraciones sociales en un contexto postindustrial; territorios con cierta especialización industrial anterior acogen nuevas y sugerentes propuestas de diversificación económica y de desarrollo. Por otro lado, la creciente asunción de competencias por parte de niveles europeos de ámbito supraestatal, ha modificado los mecanismos de decisión, diseño y aplicación de políticas públicas de gran impacto territorial. Finalmente, este nuevo siglo se abre con las próximas ampliaciones del espacio comunitario: diez nuevos estados se incorporarán en el 2004; tan sólo Rumanía y Bulgaria han visto pospuesto su ingreso hasta el 2007. Es ésta una circunstancia que se ha visto favorecida por los intensos cambios geopolíticos que ha conocido Europa en los años noventa, que a su vez han provocado una reorientación de los flujos hacia viejas áreas, ciudades y núcleos urbanos e industriales que han recuperado el protagonismo de antaño, temporalmente muy mitigado.

## 2. LA REIVINDICACIÓN DE LO LOCAL COMO RESPUESTA AL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN

Es en ese nuevo contexto en el que se ha ido abriendo paso, e imponiéndose de forma gradual, un proceso de globalización que ha imbricado en la dinámica de relaciones a espacios y grupos de población muy distantes entre sí, conectando de forma desigual a los espacios

más periféricos con los centros de poder comercial, económico y financiero. La concentración sin precedentes del poder económico mundial y la creciente influencia de algunas instituciones y corporaciones internacionales, desde las que se adoptan decisiones sobre las políticas económicas y sociales a seguir en gran parte del mundo, muy alejadas de los lugares en los que aquéllas se aplican, han favorecido todas estas circunstancias. Todo ello ha originado a su vez, entre muchas otras consecuencias, que haya aumentado el sentimiento de marginación y de falta de respeto a la diversidad y la riqueza propias de muy distintas culturas y sociedades. Éstas se han visto paulatinamente uniformizadas por modos, costumbres, usos y hasta expresiones lingüísticas propios de lejanos grupos cuya dominación socio-cultural va pareja a la implantación de aquellas decisiones gradualmente impuestas. Como consecuencia, o como reacción, frente a la percepción de creciente homogeneización, desde finales del siglo XX se asiste a lo que Castells a definido como el «resurgir de las identidades» (CASTELLS; 1998).

Ahora bien, desde la perspectiva que guía estas páginas, interesan tanto o más las consecuencias que sobre el mismo territorio ha generado la globalización, pues en la respuesta que se le dé residen los fundamentos de lo que constituye una parte importante de la idea directriz de este trabajo: la emergencia de una nueva cultura territorial. De hecho la globalización, por su propia razón práctica de aplicación, ha ocasionado la pérdida de una referencia fundamental: se ha vaciado de contenido al territorio. Es lo que algunos autores han llamado una «desterritorialización», en el sentido

«de que las decisiones sobre gestión socioeconómica, que luego se proyectarán sobre el territorio, no se tomarán en el mismo, sino a bastante distancia, dado que con frecuencia son decisiones de efecto global» (MARTÍN y MELIÁN; 2001).

Frente a ello cobra carta de naturaleza la reivindicación de lo local como respuesta a tal proceso globalizador: diseño de estrategias de competitividad territorial y *nuevo universalismo comunitario* (FARINÓS; 2002a). En palabras de los dos autores antes mencionados ello se traduce en «una reacción que consiste en considerar a la sociedad local como unidad de desarrollo, lo que supone, en términos prácticos, una cierta “reterritorialización”». Los territorios, que se ven obligados a competir en un escenario internacional cada vez más incierto y complejo recurren, junto a los factores de competitividad tradicionales, a intangibles como el capital social y la cultura territorial, que desde hace tiempo se han revelado como factores fundamentales de competitividad.

Global y local, son, pues, elementos de un mismo proceso que integra o excluye a estados, regiones, ciudades o grupos de población. Por eso hay territorios que pierden y otros que ganan en este nuevo contexto globalizado. Las consecuencias del nuevo modelo de desarrollo económico-productivo vinculado a éste último pueden incluso producir efectos positivos para el territorio. Así, por ejemplo, los procesos de difusión espacial de la población y la *descentralización y desconcentración de la actividad económica, del proceso productivo* y de sus distintas fases y unidades, han influido recientemente, en los últimos decenios y en algunas regiones, en la revalorización y recuperación de algunos territorios. Han sido los beneficiarios de la *deslocalización* de actividades y han otorgado nuevo protagonismo a algunas áreas consideradas a partir de entonces como «emergentes» o portadoras de nuevos desarrollos y dinamismos sociales y territoriales. Muchos territorios han adquirido mayor grado de homogeneización, integrando ciudades y espacios rurales, de forma que la tradicional separación rural/urbano cada vez es más imprecisa. Los procesos de recomposición social han hecho posible que los territorios sean más plurales con la aparición de nuevos actores con nuevos y diferentes valores sociales, económicos y culturales. Se ha conferido de esta manera cierta singularidad identitaria a determinadas zonas, a algunos territorios o ciudades, singularidad que se valora esencial como vía para aprovechar mejor sus posibilidades y para encontrar una posición más ventajosa en el contexto global.

Por otra parte, el progresivo proceso de globalización está modificando la estructura y el papel tradicionalmente asignado al Estado-nación, singularmente en Europa. Al proceso de cesión de soberanía en favor de entidades supraestatales, se une el proceso paralelo de devolución de poder político a niveles regionales y locales que adquieren de ese modo creciente relevancia. La presencia activa y el papel desempeñado por regiones, ciudades y municipios, con su variada expresión de estructuras y unidades de organización socioeconómica y espacial, ha «democratizado», en suma, los territorios. La escala regional y local, no sólo han aumentado su nivel de competencias en la gestión de políticas públicas, sino que, con desigual intensidad y éxito, han reforzado su papel de auténticos actores políticos y económicos, aumentando su capacidad política para atender nuevas demandas, estimular la participación de los diversos actores presentes en el territorio y promover nuevas estrategias de cooperación institucional, de promoción económica y de desarrollo territorial. De ese

modo, junto a la agenda de la política regional y ciertas iniciativas comunitarias más concretas (de apoyo a regiones atrasadas o con dificultades estructurales específicas, de desarrollo rural, de regiones fronterizas, de regiones de montaña...), que han desempeñado un papel decisivo en los últimos veinte años, las agendas locales han adquirido una creciente complejidad en su dimensión socioeconómica, socio-cultural y socio-ambiental en las estrategias de desarrollo territorial. En la escala subestatal, la perspectiva estratégica también gana terreno a los enfoques gerenciales; las tradicionales estructuras jerarquizadas van cediendo protagonismo a redes de actores públicos y privados y a relaciones más horizontales, y la capacidad de propuesta y de liderazgo de proyectos compartidos gana terreno, no sin dificultades en algunos países, a la tradicional gestión segmentada por áreas y niveles de administración (BRUGUÉ y GOMÀ; 1998). En este proceso es insustituible el papel de liderazgo ejercido desde el espacio público, si bien posibilitando de forma creciente diversas formas de participación de la esfera privada y del llamado «tercer sector».

### 3. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. UNA NUEVA CULTURA TERRITORIAL

Al tiempo que el proceso de globalización ha ido avanzando, se han incorporado nuevos conceptos y se han ido modificando enfoques y metodologías de trabajo sobre el propio territorio. Cuando algunos hablan de «giro territorial de las políticas públicas» (DIPUTACIÓ DE BARCELONA; 2000) o de «nueva cultura del territorio» se refieren a la necesidad de incorporar nuevos elementos en el discurso que afectan tanto a los contenidos de las políticas como a las formas y métodos de gobierno del territorio. Junto al cambio en las formas de gobernar, antes señaladas, el nuevo discurso otorga mucha importancia a la cultura y capital social específicos, prioriza los criterios de sostenibilidad ambiental y cohesión social, a la vez que pone de relieve la necesidad de una visión integrada y transversal de las distintas políticas sectoriales que actúan sobre un mismo territorio.

También puede hablarse de una doble centralidad del territorio: a) de una parte, ciudad y territorio son el ámbito en el que se interrelacionan las dinámicas sociales, ambientales y económicas, resultando combinaciones locales específicas y singulares. La integración de los procesos ambientales, sociales y económicos de cada territorio es, a la vez, condicionante y el principal

activo para su proyecto de desarrollo. El territorio está formado por lugares muy diversos, cada uno de los cuales necesita proyectos propios y adecuados para desarrollar sus capacidades propias; b) de otra, la estructura del territorio, entendida como soporte físico de una comunidad, no es sólo la expresión de unas determinadas opciones de desarrollo históricas (un producto), sino que también condiciona las opciones de desarrollo futuras. La estructura del territorio también tiene consecuencias ambientales, sociales y económicas (DIPUTACIÓN DE BARCELONA; 2000).

El territorio debe ser entendido, en consecuencia, como producto social, recurso, patrimonio, paisaje, bien público, espacio de solidaridad y legado. Dimensiones todas ellas muy diferentes de una misma realidad. El territorio como producto social, continente de un patrimonio, natural y ecocultural, singular y valorizado por iniciativas desigualmente imaginativas que sirven de acicate e impulso a comarcas, regiones y poblaciones enteras. El paisaje como recurso turístico y patrimonio natural que singulariza a territorios muy diversos y se abre a demandas y formas de uso externas. Hay además regiones, como Castilla y León, por ejemplo, o la misma Andalucía, que encuentran precisamente en su dimensión superficial uno de sus principales activos. En el caso de la comunidad castellano-leonesa, la misma gestión de ese territorio, dada su gran extensión, se convierte en urgente necesidad. Su correcta utilización y explotación, ajustada a los principios de la sostenibilidad, hace del territorio un bien público y lo convierte en legado de transmisión para las sucesivas generaciones.

Los territorios, conjuntos que aúnan y engloban el espacio y la sociedad que lo organiza, lo ocupa y lo transforma a lo largo del tiempo, están desigualmente conectados entre sí y con las áreas y centros de poder, de decisión, más dinámicos. Se entra así en la idea del «territorio-red», o en la concepción del territorio en red. Este enfoque influye decisivamente en la forma en que las distintas comunidades perciben y entienden su territorio desde una perspectiva relacional y comparativa, contribuyendo, por ejemplo, a perfilar una toma de conciencia colectiva de territorios más marginales, territorios más estancados o territorios emergentes.

También el hecho de que se haya ido produciendo una mayor distribución territorial del poder de decisión por el impulso descentralizador en los últimos decenios del siglo xx, ha sustentado con más fuerza el surgimiento de una nueva cultura y concienciación territo-

riales. Las sociedades y los actores que las integran están ahora más segmentados, son más plurales. Son diferentes los niveles de decisión y muy variadas las instancias entre las cuales se producen múltiples y diversas interdependencias en las funciones de gobernar el territorio. El gobierno del territorio se realiza a través de figuras, estructuras y niveles muy diferentes, a través de los que éste se utiliza, se gestiona, se planifica y se transforma. Al producirse tal identificación con nuevas parcelas y funciones (proyectadas sobre el territorio, sobre sus elementos de estructuración y sobre las poblaciones que lo ocupan y utilizan), se produce igualmente, en consecuencia, una relación más estrecha con el propio territorio en escalas subestatales, que pasa a ser referencia central de actuaciones y procesos diferenciados.

Íntimamente ligados a todos los indicadores apuntados, se han acuñado conceptos expresivos de las nuevas relaciones socio-territoriales y de los nuevos procesos de configuración, evolución y desarrollo del territorio a distintas escalas. Toman como contexto y ámbito objetivos distintos pero complementarios. Cooperación, subsidiariedad, partenariado y nuevas formas de gobernanza, por ejemplo, forman parte, junto a muchos otros, de una terminología expresiva de lo que desde 1980 se ha venido extendiendo progresivamente en todo el continente europeo. Cooperación como forma (estrategia) de contribuir a la ordenación de espacios caracterizados por dinámicas y problemas singulares y compartidos en distinta medida<sup>1</sup>. Subsidiariedad como principio eurocomunitario que tiene por objeto garantizar que una decisión sea tomada en el nivel más próximo posible al ciudadano, a su escala territorial de referencia<sup>2</sup>. Parte-

<sup>1</sup> Piénsese, a este respecto, en redes y modelos representativos de esta cooperación territorial a distintas escalas, como son el Programa Terra Douro, por ejemplo, donde se agrupan los municipios ribereños del río Duero de Castilla y León y de los distritos del norte portugués, o los programas de Cooperación entre Galicia y Norte de Portugal, o las eurrregiones fronterizas de Europa Central entre Alemania, Polonia y la República Checa, o la red Báltico 2000 en la Europa más septentrional.

<sup>2</sup> En función de este principio, y tal y como recogen Alcántara y Ahijado en el *Diccionario de la Unión Europea* (ED. PIRÁMIDE; 2000, pág. 202), «se comprueba constantemente que la acción que debe emprenderse a escala comunitaria se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel nacional, regional o local. Concretamente, es un principio según el cual la Unión no actúa excepto para los sectores de su competencia exclusiva hasta que su acción es más eficaz que una acción emprendida a nivel nacional, regional o local».

En realidad inicialmente el concepto únicamente se aplicaba al reparto de competencias legislativas entre Unión Europea y Estados miembros. Sin embargo, por influjo de la Política Regional Europea, el concepto se ha ido extendiendo al resto de niveles político-administrativos en el seno de los propios Estados (FARINÓS; 2001).

nariado como fórmula eficaz de asociación y conjunción de recursos humanos y económicos para hacer viables las propuestas y proyectos de cooperación. Gobernanza, que entendida como organización de la acción colectiva, es la capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y de cuerpos sociales, como instrumento de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva.

En último término no puede tampoco olvidarse el decisivo papel que la formulación, adopción de nuevas metodologías y práctica política del desarrollo regional ha ejercido para propiciar y realzar la nueva visión y valoración del territorio que se ha venido extendiendo paulatinamente. Es ésta la lectura que ofrecen la definición e identificación de dinamismos socioeconómicos territorialmente diferenciados, la propia consideración del territorio en su perspectiva más espacial y física, como factor de indudable relevancia en la expansión o en la regresión de ciertas zonas y ejes, la aplicación de estrategias y actuaciones de clara componente territorial para reducir algunos estrangulamientos al desarrollo de determinadas regiones y comarcas o para potenciar las oportunidades que presentan.

#### 4. LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DE EUROPA: UN DEBATE QUE ESTRECHA RELACIONES ENTRE LA SOCIEDAD Y EL TERRITORIO A TRAVÉS DE LAS REGIONES, UNIDADES CON UN PROGRESIVO PROTAGONISMO

El reforzamiento de gran parte de los planteamientos que se han expuesto hasta el momento, en particular los que hacen referencia a la nueva cultura y reflexión territoriales, adquiere una relevancia aún mayor a partir del protagonismo que está cobrando en el continente europeo el proceso de definición de su futuro modelo político. El interrogante, en este sentido, ha quedado abierto a partir de tres opciones fundamentalmente: ¿una Europa de los Estados, una Europa federal o una Europa de las regiones y de las ciudades?

En cierto modo es éste un debate sobre la forma y función del territorio europeo, pues las capacidades y competencias serían muy diferentes según la fórmula acordada, de mayor o menor descentralización. Y es un debate que se plantea a partir de una realidad plural continental basada en la existencia de formas de organización político-administrativa contrastadas; en definitiva, una pluralidad de formas políticas de administración y gobierno de los territorios en Europa. Este hecho

introduce cuestiones básicas para la definición y evolución política de la Europa del siglo XXI, tales como la función de las comunidades locales, la progresión de las tendencias descentralizadoras, el posible protagonismo de una Europa de las Regiones frente a una Europa de los Estados (ver FARINÓS; 2002b), o el debate abierto en torno al estatuto político de la Unión Europea (UE) y su extensión al resto del continente.

Dos cuestiones cruciales pueden apuntarse respecto a la organización político-administrativa del territorio en Europa y ambas se interrelacionan. Por una parte, las diferencias que se establecen entre centralización, descentralización y federalismo, conceptos sustanciales para entender la recomposición que, internamente, están conociendo los países europeos. Por otro lado, la reafirmación del hecho regional en la construcción continental contemporánea también ha reabierto el debate sobre los términos en que ésta se produce. Común a las dos cuestiones apuntadas se destaca el papel desempeñado por las colectividades territoriales de orden subestatal y el lugar que ocupan.

La diferenciación entre estados centralizados, estados descentralizados, estados federales o, como en el caso de España, «funcionalmente federales» (PECES-BARBA MARTÍNEZ; 2002) realza la dinámica político-organizativa actual del continente, pues tal y como apunta ROJO SALGADO (1996), la realidad europea de hoy se caracteriza por la emergencia y la vitalidad del fenómeno regional, así como por su creciente protagonismo en el ámbito sociológico, cultural, económico y político. Cada vez más en los países europeos el territorio se estructura a partir de las subunidades que, en un nivel inferior al estatal, capitalizan los procesos y dinámicas más recientes de organización del espacio. En el mismo sentido se manifiesta JÁUREGUI (1997), cuando afirma que existe un fenómeno que afecta directamente a los estados europeos en distinta medida y que se expresa en las aspiraciones de ciertas colectividades territoriales que tratan de afirmar, frente al Estado nacional, una capacidad de actuación política, económica y cultural propias.

La gran cuestión que subyace es saber hacia qué estructura política se encamina el continente europeo, interrogante que se plantea, aunque de forma muy simplista, entre dos extremos: ¿una Europa de los estados o una Europa de las regiones? La primera no deja de seguir siendo, hoy por hoy, el referente central del proceso de construcción en Europa. Los estados son los miembros que han protagonizado la integración de la

actual UE y siguen albergando, en distinta medida, el grueso de los resortes y mecanismos institucionales de poder. Además, siguen siendo muchos los países europeos donde el contexto político de identificación y referencia de la sociedad y sus ciudadanos es el estado, en el cual tienen cabida —según modelos— las realidades subestatales que lo integran. E igualmente las recomposiciones del mapa político de Europa en la última década se han centrado en la configuración de nuevos estados, muchos de los cuales han iniciado su proceso de consolidación.

Ahora bien, no es menos cierto tampoco que, conforme se han ido produciendo avances en lo económico, en lo social y en lo político, sobre todo en los países de Europa occidental y especialmente en los últimos decenios, las formas de gestión se han ido acercando a los niveles intermedios. Se ha ido produciendo un progresivo desplazamiento de competencias y de poder hacia las colectividades regionales y locales, sin que ello haya significado un debilitamiento ni desmantelamiento alguno del propio estado. La progresiva estructura regionalizada de muchos países, el impulso a la autonomía local y el ejercicio de una democracia menos centralizada (FOUCHER et al.; 1994), sustentan los cambios que se están produciendo a final de siglo en la organización y funcionamiento político-territorial de los países europeos y, a la larga, del continente en su conjunto.

En definitiva, la recomposición de la estructura política europea a finales del siglo XX y su misma proyección territorial constituyen un proceso no cerrado y en el que aún no existe un modelo de articulación preciso y común. Éste no puede ser único, pues ello rompería con la diversidad de situaciones y trayectorias que se han expuesto. En el seno de la actual Europa de los quince esta diversidad orienta el debate a la dicotomía entre una Europa concebida como una confederación de estados miembros, donde éstos siguen conservando su soberanía, o una Europa federada, con mayor protagonismo político de las instituciones superiores como el Consejo o la Comisión pero con mayor participación de las unidades territoriales subestatales. En los últimos días de 2002 la opción federal parecía ser definitiva.

Probablemente, el actual proceso se orientará hacia la constitución de un espacio político europeo de inspiración federal, en que los Estados mantendrán una indiscutible capacidad de dirección y decisión políticas, pero reconociendo algún tipo de interlocución política específica a las regiones, en especial a las regiones con

poderes legislativos, en aquellos ámbitos en los que éstas tienen atribuidas competencias, en ocasiones exclusivas, en políticas públicas como ordenación del territorio, cohesión social y medio ambiente. En el nuevo marco institucional, algunos aspectos van a tener honda repercusión en la escala regional. Algunos países como España tendrán que revisar tanto los mecanismos de coordinación institucional entre las tres administraciones que integran el Estado, como los de formación de la voluntad política y de interlocución ante las instituciones comunitarias (ROMERO; 2002).

## II

### EL FUTURO DESARROLLO DEL TERRITORIO EUROPEO EN LA POLÍTICA COMUNITARIA

#### 1. ALGUNOS PRECEDENTES Y REFERENCIAS PREVIAS DE CONTEXTO

La incorporación del territorio como objetivo de actuación por parte de la política comunitaria, que pudiera constituir el antecedente de lo que más tarde desembocará tanto en la materialización de una «cultura territorial» de más amplia dimensión y proyección pública como en la formulación de instrumentos de articulación social del territorio y de orientación de su desarrollo, lo podemos encontrar en la consideración de algunos territorios específicos en la normativa de la UE y en las políticas desarrolladas por ella. Desde el ámbito político-institucional y desde la perspectiva de la planificación-gestión del territorio, algunos espacios singulares han encontrado un tratamiento particular. Es el caso, por ejemplo, de las regiones o zonas de montaña. Ya la *Directiva comunitaria 75/268 sobre zonas de montaña y desfavorecidas*, que marcó un cambio en las políticas desarrolladas a partir de entonces sobre estos territorios, apuntó hace algo más de veinticinco años a la necesidad de tomar el territorio integralmente concebido, el espacio pero también la sociedad que lo ocupa, modela y transforma, y su diversidad como referencia central de las actuaciones por parte de las políticas comunitarias. A esta Directiva se unieron también otras referencias importantes como la *Carta Ecológica de las Áreas de Montaña* (adoptada por el Consejo de Europa en mayo de 1976), el *Convenio Alpino* (1991), o el proyecto de *Carta Europea de Regiones de Montaña* impulsada desde el Consejo de Europa, orientada hacia el desarrollo de los poderes locales y sobre la que se ha pronunciado también el Comité de las Regiones de la

Unión Europea (Dictamen 142/95), organismo que igualmente elaboró el *Dictamen sobre «Una política para la agricultura de montaña en Europa»*.

A este primer precedente sucintamente desarrollado, ha de unirse asimismo otro más, cual es el de la nueva orientación que toman algunas políticas, como por ejemplo la Política Agraria Comunitaria (PAC). De ser una política de precios (de mercados a rentas) ha evolucionado a otra de estructuras y finalmente de desarrollo rural —de los espacios rurales— (FARINÓS; 2001; RAPÚN e IRÁIZOZ; 1998). Ofrece así una vertiente cada vez más territorial que engloba al tiempo a una sociedad específica encargada de modelar con sus formas de uso y aprovechamiento los paisajes que definen estos territorios rurales. Son significativos algunos hechos demostrativos de este cambio de dimensión. Por ejemplo, de una etapa en que la PAC perseguía objetivos centrados en el productivismo y donde los mercados, los precios, los excedentes, etc constituían las cuestiones trascendentales, se ha ido pasando progresivamente a una PAC cuyo principio orientador ha sido el ruralismo, concepto global que atendía al desarrollo de las estructuras agrarias, a la ordenación y planificación del espacio rural, a cubrir las necesidades que en temas de dotaciones y equipamientos (sociales, culturales, de infraestructuras, etc) precisan las poblaciones de las comarcas rurales, a la conservación y mantenimiento del paisaje de estos territorios de dominante rural y de su biodiversidad, a la diversificación económica de estos espacios rurales a través de conceptos, estrategias y procesos donde la multifuncionalidad, la pluriactividad, etc son pilares fundamentales.

Con este cambio de orientación, con escasa repercusión sin embargo en el presupuesto (a las medidas de desarrollo rural sólo se dedica el 10% del presupuesto de la PAC durante el período 2000-2006), se aproxima al enfoque de la ordenación territorial y a la política de desarrollo regional, decantación hacia la que ha ido tendiendo desde finales de los años ochenta y que deberá llegar a su punto culminante en el próximo cuarto período de programación (FARINÓS; 2001). La dimensión territorial e integral de las políticas de desarrollo rural han revalorizado el mismo espacio rural como factor de ordenación del territorio (LÁZARO ARAÚJO; 1995). Con la reforma de la PAC de los últimos decenios del siglo XX se inició una mayor profundización en los aspectos territoriales, lo que se traduce en entender el desarrollo y la gestión del medio rural como un tema territorial y no sólo como algo de política agraria. Son varios los autores que han destacado esta evolución (SUMPSI VI-

ÑAS; 1996), en paralelo con los cambios que representan las reformas de la propia PAC y de los fondos estructurales, insistiendo en que la «política horizontal» de etapas anteriores (modernización y mejora estructural agraria) pasa a ser sustituida por «políticas territoriales», actuando en regiones atrasadas y comarcas rurales de regiones no atrasadas, reforzándose así la territorialidad de la política de desarrollo rural y su vinculación con la política de desarrollo regional, ya que irá estrechamente ligando sus actuaciones a determinados tipos de territorios y regiones<sup>3</sup>.

Otro ejemplo, más reciente y con un encaje todavía más claro con la incorporación del territorio en la agenda, son las «regiones periféricas». Para éstas, su referencia legislativa o normativa fundamental está recogida en las modificaciones que el Tratado de Amsterdam (1997) introdujo respecto a los tratados constitutivos anteriores (el artículo 299.2 las contempla de modo específico: «regiones ultraperiféricas», englobando en tal concepto a los departamentos franceses de ultramar, los archipiélagos portugueses de Madeira y Azores y el archipiélago español de las Canarias). De igual modo la noción de «isla» y las «regiones insulares» son especialmente contempladas en este mismo Tratado a través del artículo 158 (relacionado todo él con la cohesión económica y social) y de una *Declaración sobre las Regiones Insulares* (declaración núm. 30 aneja al Tratado de Amsterdam).

Pero siguiendo con este mismo ejemplo elegido de territorios concretos y singulares, como es el de las regiones periféricas, existen igualmente otros contextos además del normativo y legal a través de los que cobran protagonismo y que realzan la personalidad que alcanza el mismo territorio como referencia central reflejado en casos concretos. Es el caso de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM), de ámbito continental y no exclusivamente eurocomunitario, que cuenta con 109 miembros y que se divide en cinco comisiones distribuidas por fachadas del continente. De igual manera se han configurado ámbitos territoriales determinados que acogen a regiones periféricas más concretas y que se constituyen en muchos casos como grupos coordinados de actuación ante las instancias comunitarias o grupos para el desarrollo de estrategias comunes de intervención en estas zonas periféricas: Con-

<sup>3</sup> En las anteriores fases de programación (1984-89, 1989-93 y 1994-99) fueron las regiones objetivo 1 y las regiones objetivo 5b; en la nueva etapa 2000-2006 son las regiones objetivo 1 y 2.

ferencia de Regiones del Arco Atlántico, Consejo Báltico, Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE), etc. Y también hay documentos, tales como Convenios, Acuerdos o Cartas, donde aparecen recogidos, desigualmente, algunos de estos territorios o ciertos problemas y particularidades de carácter más específico: *Carta Europea de Regiones Fronterizas y Transfronterizas* (aprobada en noviembre de 1981 y modificada en diciembre de 1995), auspiciada por la ARFE; *Dictamen del Comité de las Regiones de la Unión Europea sobre el futuro de las zonas periféricas* (aprobado en 1998).

## 2. LA POLÍTICA REGIONAL: CADA VEZ MÁS UNA POLÍTICA TERRITORIAL

La nueva política regional europea plantea una perspectiva integrada y multisectorial de desarrollo con fuerte dimensión espacial (PLAZA; 2002). Ahí están los ejemplos de iniciativas como INTERREG II C (hoy III B), diseñada para promover la cooperación transnacional en materia de desarrollo territorial, LEADER (como política de desarrollo integral del medio rural) o el AIZC (programa de demostración en materia de ordenación integrada de las zonas costeras). Además la reformulación de la política regional para el actual tercer período de programación 2000-06, concentrando los objetivos de siete a tres y las iniciativas comunitarias de trece a cuatro, confirma su dimensión espacial, complementando y reforzando la misma perspectiva de ordenación del territorio en la UE. Hace explícita referencia a territorios, problemas y dinamisismos regionales específicos como espacios y líneas de intervención: espacios urbanos en dificultades; regiones industriales en declive; regiones fronterizas; espacios rurales con diversos tipos de problemas; regiones dependientes de la actividad pesquera en reconversión; etc. Quizá los ejemplos más claros sean los del desarrollo rural y el desarrollo urbano tal y como aparecen diseñados en la futura política regional europea, y ello por diversos motivos:

a) Porque los dos aparecen explícitamente considerados como uno de los objetivos prioritarios que han de guiar la actuación conjunta de los instrumentos básicos de la nueva política regional europea en los próximos años. El tercer punto fundamental de las nuevas directrices de coordinación de los FF.EE. y el Fondo de Cohesión para los programas del período 2000-2006 (Comunicación de la Comisión), recogido también en el 10º Informe Anual de los FF.EE. (1998), lo formula así de claro:

«es necesario fomentar un proceso integrado dirigido a favorecer las sinergias entre el desarrollo urbano y rural con el fin de alcanzar una ordenación territorial equilibrada».

b) Porque los dos se definen como actuaciones con una componente territorial muy marcada; son intervenciones sobre espacios y problemas territoriales y regionales muy precisos, propios de unas áreas determinadas y son los únicos ámbitos espaciales (junto con las áreas fronterizas) para las que se mantienen iniciativas comunitarias (Urban y Leader+) a pesar de la drástica reducción de su número de acuerdo con el principio de «concentración».

c) Porque particularmente el desarrollo rural, tal y como ya antes se señaló, se concibe cada vez más como un tema de política regional comunitaria y de desarrollo territorial, no como una política sectorial. Es decir, el desarrollo rural se ha incorporado como objetivo de intervención territorial específico en la política regional. Cuenta con planes regionales precisos de desarrollo (programas de desarrollo de zonas rurales) y es concebido como un problema de gestión territorial integrada (diversificación de las bases productivas regionales; fomento de la pluriactividad y multifuncionalidad; consideración de algunas áreas rurales como espacios que equilibran el territorio a través de la valorización de algunos de sus recursos ambientales o turísticos; apoyo a las pequeñas ciudades y villas del medio rural como centros articuladores del territorio, espacios rurales cuya función primordial ya no es la estrictamente productiva etc).

Así pues no sólo se trata de promocionar y facilitar condiciones de desarrollo socioeconómico en estas áreas, sino de proporcionar y reafirmar elementos de identificación cultural de una sociedad con su territorio y de adquirir conciencia de los recursos y paisajes naturales y ecoculturales que albergan estas zonas. Eso las convierte en piezas fundamentales, y al tiempo frágiles y sensibles, dentro de una ordenación armoniosa o equilibrada del territorio, que es la gran meta global, la visión, pretendida para el conjunto del espacio europeo.

En último término, la consecución de este gran objetivo final requiere, tal y como se recoge en los últimos Informes anuales sobre los Fondos Estructurales, en los que se considera una de las prioridades temáticas sobre la que se ha de profundizar, combinar la política común de transportes y la política regional al objeto de promover un desarrollo equilibrado y duradero de la UE. En este caso la política regional actúa como instrumento financiero para la planificación del desarrollo territorial apoyando el diseño y trazado de las Redes Transeu-

ropeas (RTE). Éstas son concebidas como verdaderas líneas medulares sobre las que sustentar el esquema de vertebración del territorio europeo y una condición de gran alcance para áreas periféricas (como el proyecto de conexión multimodal Portugal - España - Europa central o el del trazado de las autopistas griegas Pathe y Via Egnatia) o para la superación de obstáculos a la accesibilidad de zonas específicas (proyecto de conexión por carretera entre Irlanda - Reino Unido - Benelux o el enlace fijo por ferrocarril y carretera del Oresund entre Dinamarca y Suecia, recientemente realizado).

### 3. EL TERRITORIO COMO DIMENSIÓN CADA VEZ MÁS IMPORTANTE EN LA CONSTRUCCIÓN Y EN LAS POLÍTICAS DE LA UE: EL TERRITORIO EN EL CENTRO DE TODO Y LA COHESIÓN COMO NUEVO CONCEPTO VERTEBRADOR Y GARANTÍA DE EQUITAD

La cohesión se ha convertido en uno de los referentes fundamentales del proceso de integración comunitaria, de la misma construcción europea. El objetivo de la cohesión debe contemplarse a largo plazo (en ocasiones se habla de marco temporal de dos generaciones) y con la condición de ser continuada. Así parece entenderse desde la firma del Acta Única Europea en 1987 (artículo 130A-130E) y los posteriores Tratados de la Unión Europea y de Amsterdam. Forma parte del acervo comunitario desde entonces, aunque es el Tratado de la Unión Europea, o Tratado de Maastricht, de 1992, formulado a partir del Consejo Europeo de Edimburgo, el que crea un nuevo Fondo con esta misma denominación: Fondo de Cohesión<sup>4</sup>. Con todo ello se persiguió crear una Europa más cohesionada, no sólo en lo social y económico, sino abriendo una nueva y más integral dimensión: la cohesión territorial. Esto es, crear un espacio lo más coherente y cohesionado posible, evitando el progresivo incremento de los desequilibrios regionales, posibilitando que aquellas regiones más desfavorecidas, con condiciones estructurales más deficitarias o con marcados déficit o carencias de determinados equipamientos y dotaciones básicas, pudieran acceder más fácilmente a los fines fundamentales de Mercado Único, Unión Económica y Monetaria, Competitividad y Moneda Única.

<sup>4</sup> Junto con los Fondos Estructurales constituyen los dos mecanismos o instrumentos más decisivos y vitales de la política estructural, regional o de cohesión (que es así también como pasó a denominarse), si bien su naturaleza difiere de aquéllos.

Con este concepto aglutinador, se va abriendo paso en los planteamientos de acción de Europa la perspectiva y cultura territoriales, insistiendo en los mecanismos de articulación social, económica y física del territorio, resaltando las diferentes escalas del mismo sobre las que intervenir (las regiones, las ciudades, espacios afectados por singularidades específicas, etc). Es todo un proceso que cobra impulso, sobre todo, en los años noventa del siglo xx. Su formulación se recoge en un conjunto de nuevas referencias documentales que constituyen, dentro de la propia UE, un verdadero punto de inflexión en los programas de acción y en la filosofía del proyecto que ésta encarnaba:

a) Unos son documentos más básicos en los que están recogidas bastantes de las ideas, conceptos, categorías y estructuras que, de uno u otro modo, refuerzan ese referente central (la incorporación del territorio como variable fundamental) antes apuntado:

– El texto *Europa 2000+*. *Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, publicado en 1995 y que traducía el resultado final del borrador «Europa 2000, perspectivas de desarrollo territorial para Europa» de 1991. Junto al análisis de problemas territoriales específicos que afectan a sociedades concretas y de regiones precisas agrupadas según dinámicas que las personalizan en ocho áreas transnacionales, de él se derivaron distintos estudios de desarrollo territorial y regional para cada una de ellas, esbozando en cada caso los diferentes escenarios territoriales tendenciales y deseables.

– La *PEOT (Perspectiva europea de ordenación del territorio)* o *SDEC (Esquema de desarrollo del espacio comunitario)*, borrador que fue de la posterior y definitiva *Estrategia Territorial Europea (ETE)*, aprobada en mayo de 1999 en Postdam y publicada en el año 2001. De hecho, en el punto 1.1. de dicho documento se afirma claramente el que será objetivo-guía: «el territorio en el centro de todo». Una finalidad fundamental es la de hacer complementarios y convergentes los principios planteados en la ETE respecto al desarrollo del territorio europeo en los próximos decenios con los objetivos y acciones puestas en marcha por la nueva política regional comunitaria.

– Parafraseando a FALUDI (2002), todo parece indicar que el «enfoque territorial» (coordinación intersectorial de los impactos territoriales de cada una de las políticas sectoriales) ha arraigado en Bruselas. La Comisión preparará un documento periódico de orientación estratégica para promover la coordinación de las políticas comunitarias y su impacto: el *Plan Europeo de*

*Referencia para el Desarrollo Sostenible y la Cohesión Social, Económica y Territorial.* La idea es encajarlo en la propuesta anual sobre perspectiva financiera. La aplicación de la ETE, por tanto, no se produce tan sólo a través de Interreg y la política regional, sino también en otras políticas (de transportes y de comunicación intermodal urbana, por ej.) y aquellas otras que se deriven de documentos como el informe sobre los servicios económicos de interés general que la Comisión preparó para el Congreso de Laeken de finales de 2001, o el Libro Blanco sobre la gobernanza europea.

– De igual modo hay que destacar la representatividad del primer y segundo *Informe sobre la cohesión económica y social*, el primero de 1996/97, el segundo del año 2001. Este último con un mayor desarrollo de contenidos y referencias relativas a la perspectiva territorial que debe guiar a la política regional y de cohesión en Europa.

– También han de tenerse en cuenta las múltiples referencias regional-territoriales recogidas en el Tratado de la UE y en otros Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas (menciones a territorios y regiones específicos y su tratamiento dentro de la «constitución» de la UE y de otros textos básicos).

b) Otros son, más bien, documentos-específicos que complementan el papel de los anteriores. En ellos se detallan realidades territoriales concretas, conceptos espaciales específicos y estrategias de ordenación particulares. Los encontramos editados por la Comisión Europea, en la serie «Unión Europea - Política Regional»: sobre las regiones insulares (*Las políticas estructurales y los territorios de Europa: Islas y zonas costeras*); sobre las áreas de montaña (*Las políticas estructurales y los territorios de Europa: La montaña*); sobre los espacios urbanos; sobre las regiones fronterizas (la guía de cooperación transfronteriza editada por la ARFE).

c) Finalmente tampoco pueden olvidarse lo que podemos llamar «documentos relacionados» (así denominados porque guardan relación con el objetivo central apuntado, el territorio). Son informes, dictámenes y otros textos, tanto del Consejo de Municipios y Regiones de Europa, como del Consejo de Europa y de la misma UE. Entre ellos, los distintos *Informes sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones europeas* (seis hasta el momento), los *Informes sobre los Fondos Estructurales* (doce hasta la fecha), dictámenes como el elaborado sobre las regiones periféricas, u otros como los borradores sobre la *Carta europea de las regiones de montaña*.

A estas referencias que se han detallado se unen, igualmente, nuevos conceptos y categorías territoriales. En ellos existe una gran diversidad, siendo necesario distinguir, dentro de todos los que introducen los documentos que plasman y traducen las intenciones territoriales de la política europea, diferentes tipos. Hay conceptos propiamente territoriales en los mismos principios o postulados de la UE; por ejemplo «desarrollo equilibrado y sostenible del territorio». Otros son conceptos que se refieren a procesos territoriales, como por ejemplo «desarrollo policéntrico». E igualmente se pueden identificar determinadas figuras, estructuras o categorías territoriales de planificación-intervención: aquí los ejemplos se multiplican desde las redes trans-europeas (RTE) y los corredores de transporte hasta las zonas económicas exclusivas (ZEE). Dentro de este grupo merecen especial atención conceptos acuñados y ya difundidos que refuerzan esa «cultura territorial». Es el caso de los «arcos», «dorsales», etc, distintas zonas, en definitiva, donde interviene la política estructural tomando como referente central el territorio, pues no dejan de ser la manifestación de una política territorial en Europa.

En último término las variadas dimensiones o niveles de presencia y consideración del territorio en su tratamiento, estudio y consideración, junto a los niveles más conceptuales y de planificación antes señalados, conoce asimismo otros dos planos. De una parte, lo que puede concebirse como «dimensión política» (y las instituciones que lo representan). Aquí se perfilan conceptos con alcance territorial y de distinta envergadura como el de ampliación; los referentes a los modelos de organización política (descentralización, devolución, federalismo, etc); o las mismas instituciones que los respaldan (Comité de las Regiones). De otra, la dimensión económico-comercial; ejemplos de conceptos vinculados a ésta son los referidos a las regiones de intercambio y relación entre espacios determinados.

La incorporación del territorio como nueva dimensión de la política europea también se sustenta en algunos rasgos que identifican de forma precisa al territorio continental y lo singularizan. Es el caso de la diversidad cultural del territorio de la UE, «especificidad» de ésta frente a otros grandes espacios. También la consecución de la Unión Económica y Monetaria (UEM), traducida en un espacio sin fronteras, realza la influencia de proyectos realizados en un Estado sobre la estructura territorial de otros. O el mismo objetivo de cohesión al que en párrafos anteriores se hizo referencia, que paulatinamente facilite un desarrollo territorial equilibrado

en todo el territorio de la UE. Y a todos ellos se unen otros factores más importantes de los cuales dependen las tendencias de desarrollo territorial a largo plazo: el avance de la integración económica y el correspondiente aumento de la cooperación entre los Estados miembros; la creciente importancia de las autoridades regionales y locales y su función respecto al desarrollo territorial; o la futura ampliación de la UE y la evolución de las relaciones con las nuevas «fronteras» de la Unión.

#### 4. LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA (ETE): PROYECTO Y ESQUEMA DE DESARROLLO DEL TERRITORIO COMUNITARIO

Quizás sea la aprobación definitiva de la ETE la aportación más significativa a través de la que se demuestra tanto la nueva orientación más propiamente territorial de la política comunitaria y su materialización en un documento-marco de planificación, ordenación y desarrollo, como, más particularmente, la estrecha vinculación práctica de la política regional con la ordenación territorial<sup>5</sup>. Participando plenamente de la concepción moderna sugerida por la OCDE, no propone una combinación de planificación espacial y política regional, o del desarrollo rural y urbano, sino que cubre todas las acciones promovidas por el gobierno para favorecer el crecimiento de todas las unidades territoriales y para reducir las disparidades entre ellas, en particular, disparidades en oportunidades de desarrollo (OCDE; 2001a). De igual modo, propugna la coordinación de todos los actores implicados en la definición de objetivos y la elaboración de estrategias y concede

<sup>5</sup> De hecho existen argumentos funcionales vinculados a este documento base a través de los cuales se hacen todavía más evidentes estas estrechas interrelaciones, en la práctica, entre la política regional y la ordenación (desarrollo) territorial. Uno de ellos es la recomendación que se hizo en el Consejo de Postdam respecto a la inclusión de la Estrategia Territorial en las planificaciones sectoriales en el momento de aplicar los nuevos Reglamentos de los Fondos Estructurales, más particularmente también en la revisión de las Redes Transeuropeas de Transporte. Otro se hace explícito a través del análisis que se hace de los impactos que tienen las políticas comunitarias sobre el territorio de la Unión (especialmente se hace referencia a tres de ellas que están muy ligadas a la política de cohesión o regional: las RTE, los FF.EE. y la actividad del Banco Europeo de Inversiones, BEI). Finalmente un tercer argumento es el que se refiere al planteamiento que se hace desde la ETE respecto a los objetivos políticos y las opciones que se definen para el territorio europeo: orientación territorial de las políticas dirigidas básicamente hacia la promoción de un desarrollo espacial policéntrico y equilibrado en la UE, la promoción de esquemas de transportes y comunicación integrados (favorecedores de ese desarrollo espacial policéntrico y equilibrado antes indicado) y el desarrollo y preservación, a través de una gestión «prudente» del patrimonio natural y cultural (lo que contribuye a la conservación y al desarrollo de la identidad regional).

gran importancia a la especificidad de cada territorio y de cada contexto.

La ETE ha de entenderse como un proceso<sup>6</sup>. Desde las primeras formulaciones regionales y territoriales establecidas para espacios, sociedades y estructuras espaciales del continente, explicitadas en el documento Europa 2000+, se inicia un proceso que progresa hacia la cada vez más perfilada propuesta de definir un proyecto, un modelo y unas orientaciones de desarrollo territorial. Los sucesivos borradores y reuniones que constituyeron los principales jalones de este camino recorrido fueron recibiendo apoyo, propuestas y denominaciones diferentes: ESDEC (Esquema de Desarrollo del Espacio Comunitario, traducción castellana del SDEC francés); PEOT (Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio, traducción castellana del inglés ESPD); o la creación del OROTE (Observatorios en Red para la Ordenación del Territorio Europeo, traducción del inglés ESPON o del francés ORATE).

Los tres objetivos fundamentales que propone (cohesión económica y social, competitividad más equilibrada del territorio europeo y conservación de las bases naturales de la vida y del patrimonio cultural) se completan con tres grandes directrices orientadoras del desarrollo territorial:

a) Desarrollo de un sistema urbano policéntrico y más equilibrado, junto con el refuerzo de la colaboración entre los espacios urbanos y rurales, intentando superar la inadecuada separación rural/urbano. Ello representa perseguir, entre otros fines, la consolidación de varias zonas de integración económica de importancia mundial e integración de espacios periféricos; reforzar un sistema policéntrico y más equilibrado de regiones metropolitanas, de redes de sistemas urbanos, por la vía de la cooperación; promocionar estrategias integradas de desarrollo espacial y reforzar la cooperación temática.

b) Fomento de estrategias integradas de transporte y comunicación que sirvan de ayuda para el desarrollo policéntrico del territorio comunitario, constituyendo una condición necesaria para la integración activa de

<sup>6</sup> La aprobación de la ETE se produjo en la reunión informal que el Consejo de Ministros encargados de la ordenación del territorio celebró en Postdam (Alemania) en mayo de 1999, aunque su origen se remonta a la reunión de Nantes de 1989, habiéndose presentado un primer borrador de la misma en la de Noordwijk (Países Bajos) en junio de 1997. Se define como «documento jurídico no vinculante», aunque compromete políticamente a los quince estados que lo ratificaron. Para un exhaustivo repaso sobre su dilatado proceso de gestación ver FALUDI (2000) y FALUDI y WATERHOUT (2002).

ciudades y regiones. Condiciones equitativas de acceso a las infraestructuras y al conocimiento, para lo cual será necesario encontrar soluciones adaptadas a las diferentes regiones. Entre éstas pueden mencionarse la de reforzar las redes de transporte y de los servicios públicos; la utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras; planificar y gestionar de forma coordinada e integrada las infraestructuras; la promoción de un acceso espacialmente más equilibrado, en especial para las regiones periféricas; la mejora de acceso a infraestructuras de telecomunicación; el refuerzo y adaptación de los centros de innovación así como la importancia estratégica de la formación y el aprendizaje permanente.

c) Desarrollo y conservación de la naturaleza y del patrimonio cultural, mediante una gestión prudente del territorio, como forma de contribuir a la conservación y al desarrollo de las identidades regionales, así como al mantenimiento de la diversidad natural y cultural de regiones y ciudades en un contexto globalizado. Ello supondrá incidir en diferentes líneas de actuación, tales como el desarrollo de redes ecológicas europeas o la elaboración de estrategias integradas de desarrollo espacial para zonas protegidas, zonas ecológicamente sensibles, áreas litorales, zonas de montaña y zonas húmedas, mediante un equilibrio entre protección y desarrollo basado en estudios de impacto territorial y ambiental y con la participación de los agentes implicados. A ellas se unirían, además, otras como la protección de suelos, la elaboración de estrategias a escala local, regional y transnacional para la gestión de riesgos en áreas sometidas a catástrofes naturales; la gestión del agua; la gestión creativa de los paisajes culturales de gran valor histórico, cultural, estético o ecológico; la valoración de los paisajes culturales en el contexto de estrategias integradas de desarrollo territorial y la gestión creativa del patrimonio cultural.

También se plantean en la ETE, en último término, diversos temas de notable trascendencia para el desarrollo territorial a nivel europeo. Por un lado, las tendencias de cambio en el sistema de ciudades. Se incluye aquí todo lo referente a la formación de redes de ciudades, a la evolución de las perspectivas económicas de éstas, a la progresión (o reconducción) de su crecimiento disperso, al aumento de la segregación social (o a la *gentrificación*) que conocen y a la mejora de la calidad de vida en ellas. Por otra parte, se destacan los cambios en el papel y las funciones de los espacios rurales, dada la creciente interdependencia entre espacios urbanos y espacios rurales, la variedad de las tendencias de desarrollo de las zonas rurales o los cambios en la agricultura

ra y la silvicultura, con los consiguientes efectos para la economía y el uso del suelo. Igualmente se realzan las cuestiones relativas a los transportes y redes: los problemas de frontera y de integración de redes, el incremento de los flujos de transporte y señales de congestión, los déficit de accesibilidad en la UE, la concentración de flujos y los «corredores de desarrollo» o el desequilibrio en la divulgación de la innovación y el conocimiento. Finalmente, también encuentran cabida en estos temas de marcada territorialidad la naturaleza y el patrimonio cultural, a través del análisis de cuestiones de carácter tan decisivo como la pérdida de biodiversidad y de espacios naturales, los riesgos existentes para los recursos hídricos, las crecientes amenazas que se ciernen sobre los paisajes culturales o la creciente amenaza que afecta al patrimonio cultural.

##### 5. SIN DUDAS SOBRE LA NECESIDAD DE UNA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, PERO DIFERENTES FORMAS DE LLEVARLA A CABO. PENSADORES ÚNICOS Y NO

La aparición de la ETE se produce en un contexto de crisis en los objetivos y formas tradicionales de ordenación territorial. Si bien no era el caso español, en otros contextos, comunitarios y extracomunitarios, ya se venía avanzando en materia de planificación territorial<sup>7</sup>. Coincide con una lenta, pero progresiva, transición hacia una nueva cultura de las estrategias de desarrollo para el territorio manifestada a dos niveles (TARROJA; 2002): a) la transición desde unos instrumentos técnicos de planeamiento (enfoque tecnocrático) a otros más políticos de estrategia; b) la sustitución de los objetivos para las políticas territoriales, dados los negativos efectos acarreados por el modelo de desarrollo territorial impuesto desde los planes de reconstrucción europea que siguieron al final de la segunda guerra mundial.

Surge así un nuevo objetivo para la planificación territorial, amparado en nuevos instrumentos y nuevas formas de elaborar políticas, planes y programas (PPP). Ante un modelo de desarrollo territorial que ha priorizado el crecimiento económico y la liberalización del mercado del suelo, dilapidando recursos y afectando

<sup>7</sup> Una puesta en común sobre los cambios que se venían originando a nivel internacional se produciría en los dos seminarios sobre la planificación territorial celebrados en París, en 1999 y 2000, organizados por la Unidad de Desarrollo Territorial (UDT) de la OCDE y la Agencia de Planificación Territorial (National Land Agency) del Japón. Una selección de aquellos materiales sería posteriormente publicada por la OCDE (2001b).

negativamente al medio ambiente y la cohesión social, emerge un nuevo discurso socioambiental del territorio que persigue el desarrollo equilibrado y sostenible. El libre funcionamiento del mercado ha demostrado que comporta costes sociales y ambientales, provocando desigualdades entre grupos y entre territorios. Para paliar estos efectos se requiere dotar a las políticas públicas de una dimensión territorial, priorizar la escala regional en la planificación territorial y entender la elaboración de las estrategias territoriales como un proceso participativo, de concertación y cooperación en redes interinstitucionales<sup>8</sup>.

La nueva triple «C» (*concertación, cooperación y coordinación*) resulta la clave de la futura política de desarrollo territorial<sup>9</sup>. Concertación como un proceso de diálogo entre los distintos actores, redes e instituciones; coordinación horizontal entre las distintas intervenciones sectoriales y entre los diferentes territorios; cooperación vertical entre los distintos niveles de gobierno que conduzcan a nuevas formas de gobierno multinivel (ver BRUGUÉ, GOMÀ y SUBIRATS; 2002a y 2002b). Éste es el principal motivo que justificaría la necesidad de intervención del sector público y orienta el debate sobre los mecanismos de *regulación*, que en el seno de la UE están siendo fruto de una intensa discusión, tanto desde el punto de vista de la *Policy* como, más trascendentalmente, de la *Polity*: carta de los derechos fundamentales de la ciudadanía, Libro Blanco sobre la gobernanza en la UE, ampliación y reforma de los mecanismos de toma de decisiones, futura Constitución Europea en el 2004 y reparto de competencias entre los diferentes niveles político-administrativos, con especial atención a las regiones (FARINÓS; 2002b). Se trata, todavía, de un proceso abierto, en fase de construcción, si bien todo parece apuntar a que «desde arriba» los responsables de la toma de decisiones, al menos los de la escala más alejada, parecen convencidos de la necesidad de difundir la cultura del territorio (en todo su espectro). Cuestión distinta es lo que sucede en cada estado, donde es posible encontrar experiencias y orientaciones distintas.

<sup>8</sup> La escala regional resulta la más adecuada para fomentar el partenariado rururbano en toda su complejidad y superar la visión puramente local, no únicamente urbana, pero sin desapegarse del territorio y facilitar así la consecución de los objetivos estratégicamente fijados.

<sup>9</sup> Del mismo modo que otra triple «C» (*cooperación* entre iniciativas y organizaciones, *concentración* de los recursos y *competencia* entre áreas; en sustitución de la previa triple «E»: *economía, eficiencia y eficacia* de las intervenciones) lo es para la actual política de cohesión territorial.

## 6. LA CONCRECIÓN TEMÁTICA DE LA NUEVA CULTURA TERRITORIAL. EL DESARROLLO SOSTENIBLE, SOBRE TODO MEDIOAMBIENTALMENTE SOSTENIBLE, EL MEJOR ESCAPARATE

El *desarrollo sostenible*, tal y como hoy se entiende, comprende dos grandes objetivos. De un lado preservar los recursos actuales para generaciones futuras; es el enfoque dado por la Comisión Brundtland (1987) y el mayormente conocido. De otro, lograr un desarrollo equilibrado territorialmente (*cohesión territorial*), y esto a dos niveles: en un mismo territorio (conciliando demandas sociales y económicas de los usos del suelo con sus funciones ecológicas y culturales) y entre territorios distintos (contribuyendo a un desarrollo territorial sostenible y equilibrado a nivel regional).

Como apuntan algunos informes de la propia Comisión, el sentimiento de pertenencia a la UE entre la ciudadanía se ha visto reforzado sustancialmente gracias a los esfuerzos realizados en materia de cohesión económica y social. No puede decirse lo mismo, al menos por el momento, respecto de la emergencia de una nueva cultura territorial, entendida como una sensibilización social de base. Y ello a pesar de que la UE es, sin lugar a dudas, el principal núcleo inspirador de los cambios en los sistemas de planificación del desarrollo territorial y del surgimiento de una nueva cultura política territorial. Posiblemente las razones haya que buscarlas en las propias contradicciones y pugnas entre las distintas políticas comunitarias.

Y es que la nueva expresión «cohesión territorial» todavía no ha arraigado suficientemente en la jerga comunitaria. La oportunidad y conveniencia de la cohesión territorial viene avalada por diferentes motivos. El territorio importa, y lo hace desde dos perspectivas: académica o teórica y política o práctica. Las escalas de proximidad son las que ofrecen una mejor respuesta al fenómeno de la globalización, tanto desde el punto de vista de la economía (competitividad y capacidad de cooperación entre territorios) como de la ciencia política y de las ciencias del territorio. Desde el punto de vista de los efectos de las políticas, todas ellas tienen un impacto territorial, por ello es necesario contemplarlas de forma integrada. Se trasciende así el objetivo de la cohesión económica (en función del PIB per cápita) y social (circunscrita principalmente al empleo, a la igualdad de oportunidades, a las condiciones de vida y a los niveles de protección), a través de instrumentos de planificación económica, para llegar a la cohesión territorial. El referido carácter comprensivo no tiene un

claro reflejo, por ejemplo, en el texto del segundo informe sobre la cohesión (COMISIÓN EUROPEA; 2001b). De forma ambigua, en su apartado de conclusiones incorpora la dimensión territorial de forma subordinada a la cohesión económica y social<sup>10</sup>.

Ésta requiere de nuevas formas de planificación: integral (al considerar conjuntamente la planificación física y la económica) y estratégica o participativa (al involucrar en su diseño, implementación, seguimiento y evaluación a la constelación de actores). Lógicamente estos cambios se traducen en la exigencia de una nueva política regional como instrumento de cohesión territorial, adjetivo que desde el Comité de las Regiones se pretende incorporar al texto de los tratados completando los dos ya existentes (económica y social). Sin embargo las implicaciones sobre la arquitectura institucional y sobre el desarrollo del principio de subsidiariedad en sentido descendente que pueden derivarse hacen que los avances sean tímidos. Recuérdese que la ordenación territorial corresponde exclusivamente a los estados miembros y que en algunos de ellos se trata de una competencia exclusiva de regiones y ciudades. Es ésta una importante cuestión, que no se pudo (o supo) resolver en el seno del Comité de Desarrollo Territorial (CDT) durante el dilatado proceso de elaboración de la ETE<sup>11</sup>. Se trata de una fundamental limitación con la que no cuenta la política comunitaria de medio ambiente. Ello ha permitido desarrollar en este campo un amplio bagaje documental y legislativo, relacionado (Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, PE, CES y CDR sobre Política de Cohesión y Medio Ambiente - COM (95) 509 FINAL) o no con la política de cohesión<sup>12</sup>.

Sea por ésta o por otras razones, lo cierto es que el concepto de desarrollo sostenible se ha ido abriendo pa-

so de forma decisiva. La idea de sostenibilidad se entiende sobre todo como uso racional de los recursos que asegure su pervivencia para generaciones futuras, y desde ahí intenta avanzar hacia el segundo de sus componentes. Muestra de ello es la evolución sufrida por la Evaluación Ambiental: inicialmente de proyectos (Evaluación de Impacto Ambiental, EIA), orientada hoy a las PPP (Evaluación Ambiental Estratégica, EAE) dado el carácter forzosamente reactivo de la EIA. La evaluación de proyectos se produce luego de haber seleccionado el lugar de emplazamiento del proyecto, circunstancia que no permite evaluar otras alternativas de localización en función de su sostenibilidad ambiental. En el peor de los casos la EIA se contempla como requisito impuesto, documento obligatorio, muy alejado de su consideración como herramienta potencial para seleccionar y diseñar proyectos. Su degradación máxima se produce cuando sirve para la «justificación cosmética *a posteriori* de un proyecto» (GOODLAND y TILLMAN; 1996).

Pero sin lugar a dudas el documento más importante que ilustra la tendencia del avance hacia el segundo de los componentes de la sostenibilidad (el equilibrio territorial) es la «Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible. Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor» (EEDS). Se aprobaba, junto con las medidas para su aplicación y evaluación, en la cumbre de Gotemburgo en junio de 2001. Tuvo su origen en el llamamiento que el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 hacía a la Comisión Europea para «elaborar una propuesta de estrategia a largo plazo que integre las políticas de desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y ecológico». Sucedió esto dos meses después de la aprobación en Tampere del programa de actuación de la ETE, a la que menciona, junto con la *gestión territorial*, como parte de las estrategias europeas de desarrollo sostenible.

Representaba un paso más en el compromiso político adquirido en el Consejo de Lisboa

(«convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible con más y mejor empleo y una mayor cohesión social»),

reforzando la cuestión medioambiental. Se reconoce así que a largo plazo «el crecimiento económico, la cohesión social y el medio ambiente deben ir de la mano». Satisfacía, además, el compromiso que, como signataria de la declaración de Río de 1992 y uno de los actores fundamentales para lograr el desarrollo sostenible a escala mundial, había adquirido la UE en la XIX sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas

<sup>10</sup> En la línea en que lo hacía el Tratado de Amsterdam, en el que sólo se considera en un único artículo (art. 16) y de forma tangencial y en relación al papel de los servicios de interés económico general como promotores de la cohesión social y territorial de la Unión.

<sup>11</sup> FALUDI (2002) presenta una magnífica revisión y actualización de cómo ha ido tomando cuerpo el principio de *Cohesión Territorial*, aunque sea de forma perifrástica (Comunicación de la Comisión sobre Servicios de Interés General renombrada como «Gestión Territorial» (*Territorial Management*) según la denominación utilizada por la DG de Medio Ambiente). El uso del concepto pretende impulsarse definitivamente a partir de la próxima CIG de 2004. El concepto de cohesión territorial, para el que existe una base en los tratados, por ligera que sea, dará cobertura a la Comisión para desempeñar su papel en materia de ordenación territorial. Dicho de otro modo, la cohesión territorial puede convertirse en la nueva denominación para la ordenación territorial europea, otorgando competencia a la Comisión.

<sup>12</sup> Se dispone de un inventario actualizado en <[http://www.mma.es/polit\\_amb/fondos/redauto/enlacesraa.htm](http://www.mma.es/polit_amb/fondos/redauto/enlacesraa.htm)>.

de 1997 de cara a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo. Durante el primer semestre de 2002, coincidiendo con la presidencia española, la Comisión presentaría una Comunicación sobre la contribución de la Unión al desarrollo sostenible a escala mundial, en previsión de dicha cumbre. En este contexto España presentaba a información pública el documento de consulta de la «Estrategia Española de Desarrollo Sostenible».

Lo más significativo es su reconocimiento de que abordar los problemas requiere:

- una actuación urgente,
- un liderazgo político,
- una nueva manera de formular las políticas: coordinada, global, intersectorial y a largo plazo; evaluando minuciosamente sus efectos mediante la recopilación de la información necesaria y la elaboración de los indicadores adecuados; incorporando el coste ambiental al precio final del producto,
- una amplia participación: de la UE, los gobiernos nacionales, regionales y locales; de los ciudadanos (reforzando el papel del sistema educativo y la participación pública en el diseño de la legislación ambiental, Convenio de Aarhus) y sobre todo de las empresas. A partir del año 2002 la Comisión celebrará, dos veces al año, un Foro de las partes interesadas para evaluar la estrategia de la UE,
- una corresponsabilidad a nivel internacional, junto a OCDE, OIT, FMI, BM y PNUMA, poniendo primero orden en la UE para poder tomar el liderazgo internacional y, como productor y consumidor de primer orden, garantizar entonces el desarrollo sostenible a escala mundial, sin encubrir con ello prácticas proteccionistas.

La estrategia de desarrollo sostenible de la UE se centra en un número de cuestiones principales sobre las que actuar: calentamiento global, salud pública y alimentaria, pobreza, envejecimiento, pérdida de la biodiversidad, residuos, erosión, congestión en el transporte y desequilibrios regionales... Éstas se encuentran organizadas en torno a seis objetivos primordiales a escala comunitaria para responder a los principales retos del desarrollo sostenible en Europa: 1) la lucha contra la pobreza y la exclusión social, 2) tratar las implicaciones económicas y sociales del envejecimiento de la población, 3) limitar el cambio climático e incrementar el uso de energías limpias, 4) responder a las amenazas a la salud pública, 5) gestionar de forma más responsable los recursos naturales, y 6) mejorar el sistema de transportes y la ordenación territorial.

Puede concluirse, por tanto, que junto a la reforma institucional, la ETE y la futura Política Regional Europea, la Política de Medio Ambiente va posicionándose como uno de los principales activos para la consolidación de la cultura territorial en Europa. Ésta es una tendencia que también se constata en el caso español, al menos desde el punto de vista institucional y en el ámbito de la administración central española. Y ello entraña un riesgo: que por la vía de avanzar más rápidamente, siquiera en el campo de la retórica, por el terreno medioambiental, puesto que existe menor resistencia institucional, se acabe confundiendo desarrollo sostenible con políticas medioambientales, quedando parcialmente relegados los otros grandes objetivos que han de inspirar cualquier estrategia territorial moderna.

### III LA SITUACIÓN ESPAÑOLA: INCIPIENTE CULTURA POLÍTICA TERRITORIAL Y SUPERFICIAL INTERÉS POR EL MEDIO AMBIENTE

Defendemos la tesis de que los grandes objetivos de desarrollo y de desarrollo territorial que inspiran la ETE, están produciendo cambios en los sistemas de planificación del desarrollo territorial. Mucho más discutible es el hecho de que se haya producido una difusión o un cambio en la sociedad que nos permita hablar de una nueva cultura territorial manifestada en una nueva cultura política territorial (impulsada «desde arriba» por los tomadores de decisiones y aceptada desde abajo por los actores que participan en su definición), o en una sensibilización social («desde abajo») respecto de algunos temas y principios, fundamentalmente el desarrollo sostenible (perdurable, respetuoso con el medio ambiente y cohesionado social y territorialmente), destacando especialmente dentro de él la variable medioambiental.

La primera cuestión que debe recordarse es que la planificación territorial (la ordenación del territorio y la planificación del desarrollo regional) constituyen competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas (ROMERO; 2002). Si el gobierno central, de acuerdo con sus competencias (art. 131 de la C.E. de 1978), ha venido ejerciendo las tareas de coordinación en materia de planificación económica para el conjunto de las actualmente regiones objetivo 1 y 2, tal tarea no ha tenido el mismo desarrollo en otros ámbitos de la planificación territorial. Existen algunos referentes, consolidados como el PDI 1993-2007 (MOPTMA; 1994) o más discutidos

como la propuesta de Plan Nacional de Regadíos o el controvertido Plan Hidrológico Nacional, que pretende ordenar a escala estatal el principal recurso natural del territorio. A pesar de ello puede afirmarse que la planificación territorial (integral) se ha supeditado al enfoque económico, cuando no sectorial (FARINÓS; 2002c, págs. 220 y sigs.). Esto ha tenido una clara repercusión sobre el peso relativo y la evolución seguida por cada una de las administraciones sectoriales del gobierno central.

Tres circunstancias sirven para ilustrar el anterior comentario. En primer lugar el protagonismo reservado al Ministerio de Hacienda como autoridad de gestión del Marco Comunitario de Apoyo para las regiones objetivo 1 (la parte más importante de los FF.EE. que llegan a España). En segundo, la división y reorganización del antiguo Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Y en tercero el nuevo papel otorgado al Ministerio de Medio Ambiente (MMA) en materia de planificación territorial, la evaluación de los programas de desarrollo y reconversión regional, de acuerdo con el Reglamento (CE) n° 1260/99 de reforma de los FF.EE. Al MMA le corresponde la coordinación técnica de la Red de Autoridades Ambientales (RAA) Española, recayendo en la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental la función de secretariado. Dentro de ella, la Subdirección General de Cooperación Institucional y Políticas Sectoriales, una denominación bien sugerente, es la encargada de coordinar las actuaciones de la RAA. Creada en 1997 e integrada en la Red Europea de Autoridades Ambientales, la RAA es el órgano para la cooperación y colaboración entre las autoridades medioambientales y gestoras de los fondos comunitarios de las tres administraciones (comunitaria, estatal y autonómica) con el propósito básico de aunar criterios para integrar la protección del medio ambiente en todas las intervenciones financiadas con fondos comunitarios<sup>13</sup>. Con ello trata de potenciarse la coordinación horizontal (entre las distintas intervenciones sectoriales, si bien todavía no entre los distintos territorios) y la cooperación vertical (entre los distintos niveles de

gobierno), dentro del más amplio objetivo de fomentar el desarrollo regional sostenible.

Ambos ministerios (de Hacienda y de Medio Ambiente) vuelven a participar conjuntamente en las labores del Subcomité para el Desarrollo Territorial y Urbano (SCDTU), grupo de trabajo con una orientación científico-técnica que trata de facilitar una mejor orientación y aplicación práctica de algunos temas de interés para la Comisión, en especial aconsejarla en asuntos relativos a la cohesión territorial. Su tarea consiste en la elaboración de informes que después se trasladan al Comité para el Desarrollo y Reconversión de las Regiones (CDRR), encargado de los FF.EE., en el cual se encuentra orgánicamente insertado<sup>14</sup>. Esta participación conjunta no se producía en materia de planificación territorial desde 1995. Es un reflejo de cuáles eran, y siguen siendo, las prioridades españolas: la localización de los fondos para la cohesión y prevenir su posible reubicación en los países del centro y norte de Europa, cuestión candente hoy y en el horizonte del 2007.

Esto también ayuda a explicar el particular itinerario que han seguido en el organigrama de la administración central, hasta la fecha, las unidades encargadas de la planificación territorial. A partir de 1991 se le da una mayor relevancia a las infraestructuras y a la OT. En el MOPUT se crea la Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial, en cuyo seno se crearían tres unidades: dos direcciones generales —DG— (de infraestructuras y de planificación intermodal en áreas urbanas) y el ITUR (Instituto de Territorio y Urbanismo), que el año siguiente cambia su denominación por la de DG de Política Territorial y Urbanismo. En 1993 se produce un nuevo cambio. Dicha Secretaría General ve elevado su rango al de Secretaría de Estado de Política Territorial y Obras Públicas, al tiempo que las anteriores tres DG se reducen a dos: de Actuaciones Concertadas en Ciudades y de Planificación Territorial. Con este motivo

<sup>13</sup> El Decimotercer Informe de la Comisión sobre los Fondos Estructurales (2001), COM (2000) 591 final, señala que entre los progresos más destacados en los programas regionales en el objetivo 1 son: «... La potenciación del principio de cooperación a través de la participación activa de los representantes de los interlocutores socioeconómicos en los Comités de Seguimiento de los programas, con la notable excepción de las Comunidades Autónomas de Castilla y León y Valencia y de la ciudad de Melilla... (y) una mayor cooperación, y más equilibrada, entre las administraciones centrales y regionales gracias a la noción de corresponsabilidad, que presidió la designación de las autoridades de gestión» (págs. 33-34).

<sup>14</sup> El SCDTU le ha ganado el terreno al CSD. En su programa de trabajo para el año 2000 la DG de Política Regional anunciaba el final del método intergubernamental para la OT europea y se creaba el SCDTU para sustituir al CSD. Como guiño a los estados miembros cada año se convoca una reunión del CSD+ para debatir sobre la ampliación y el programa de trabajo de la ESPON. Sin embargo, con la puesta en marcha de su Monitoring Committee (prácticamente con idéntica composición a la del antiguo CSD), su agenda ya no tiene sentido en el marco del CSD+. Por ese motivo ha quedado reducido a un foro de intercambio informal con los países no comunitarios, cuya convocatoria anual es opcional por parte del país que ocupa la presidencia de turno de la UE. No debe sorprender, por tanto, que el CSD+ no se haya vuelto a reunir desde el primer semestre de 2001, bajo presidencia sueca. Por este motivo se dice que el CSD ha desaparecido «de facto» aunque no formalmente.

se segregan las competencias de Urbanismo, que pasan a la DG de Vivienda y Arquitectura, y de OT, que permanecen en la DG de Planificación Territorial, responsable en consecuencia del informe final de la presidencia española en materia de OT (MOPTMA; 1996). Sin cambiar los criterios respecto del proceso de elaboración de la ETE, en 1996 se suprime la DG de Planificación Territorial y se crea la Unidad de Desarrollo Territorial (UDT), integrada en la Secretaría de Estado de Aguas y Costas del MMA, con rango de subdirección general. Esta situación se mantiene hasta ahora, aunque pueda no parecer la ubicación más idónea y a pesar de que en algún momento se haya producido una iniciativa para integrarla en la Subsecretaría del MMA. De hecho, durante el período 1996-2000 le correspondieron a esta Subsecretaría las funciones de representación de España en los foros internacionales, incluyendo las reuniones de Ministros de OT de la UE hasta la aprobación de la ETE en Potsdam en 1999<sup>15</sup>.

Se ha reforzado la relación entre los FF.EE. y la política medioambiental, entre la cohesión y el desarrollo sostenible; si bien más por influjo de las instituciones comunitarias que por propia convicción respecto de la efectividad y positiva repercusión de la variable medioambiental en el diseño de las políticas públicas. Más bien la tendencia en España hasta la fecha parece ser la contraria a tenor de los apercibimientos recibidos desde Bruselas y del comportamiento de algunos de los más importantes grupos de interés económico. Éstos se siguen sirviendo de los recursos medioambientales sin control y tratan de desprestigiar la utilidad de una planificación territorial y urbanística sostenibles, bajo el argumento del innecesario encarecimiento que ello provoca. No es inusual encontrar el argumento de que el objetivo de la protección medioambiental resulta de un sesgo ideológico (de la izquierda) e intelectual alejado de

la realidad. Se vuelve así a la conocida estrategia de deslegitimar la voz del mundo intelectual, de los grupos ecologistas y de las plataformas cívicas como táctica de eludir la crítica y el control social, algo que no encuentra parangón en las sociedades democráticas desarrolladas. Por tanto, el efecto de arrastre que ejercen las instancias europeas resulta de gran importancia en el caso español. Para hacer entender, primero, que no existe incompatibilidad entre desarrollo y conservación; después, que no hay verdadero desarrollo sin integrar la variable medioambiental.

Peor consideración puede hacerse, sin embargo, respecto de la aplicación directa, sin recurrir a la vía medioambiental, de los principios de la ETE. Tampoco en este sentido, como también sucede en otros países miembros, la situación es favorable. Refiriéndose a un informe encargado por la Comisión, HERNÁNDEZ (2001, 28) reproduce la opinión del autor responsable de la parte española. De acuerdo con él, la política territorial en los PDR se sigue tratando como una política de ordenación de los usos del suelo (urbanizable, rural o mixto; de competencia local o regional), sin pensar en la necesidad de coordinar la política territorial con la de desarrollo económico regional. En España, según indica el informe, el desarrollo económico no tiene una relación directa con la ordenación territorial. En respuesta a esta valoración, la subdirectora general de administración del FEDER replicaba que esta crítica olvida el hecho de que la ETE no tiene unas directivas de obligado cumplimiento. A la observación de que los programas españoles se focalizan excesivamente en análisis socioeconómicos con frecuencia de carácter sectorial, responde:

«La verdad es que creíamos que ésta era la lógica de cómo debían hacerse las cosas. Siguiendo el vademécum, las experiencias anteriores y las propias orientaciones de la Comisión, creíamos que teníamos que hacer lo que hemos hecho. Y volveríamos a hacer de la misma forma... Es posible que, efectivamente, en los programas de España no se menciona nada o escasamente la ETE. Pero esto no quiere en absoluto decir que no compartamos los mismos objetivos... lo que se juzga negativamente es no utilizar una terminología al uso comunitario» (COBO; 2001, pág. 101).

La respuesta resulta bien ilustrativa. El desacuerdo de fondo, podemos concluir, no se encuentra en los objetivos, sino en el método y en los sistemas o rutinas de planificación (visionado y diseño de estrategias territoriales), así como en las partes implicadas en el diseño. Junto con la ausencia de coordinación efectiva en un estado complejo que la hace imprescindible, es aquí donde reside el mayor problema, y también la mayor potencialidad de las nuevas formas de entender la planificación territorial.

<sup>15</sup> Entre las funciones de la UDT, como unidad de evaluación técnica, que no política, se encuentran la de informar sobre el impacto territorial de las políticas (importante línea de trabajo para la futura aplicación de la ETE), la realización de estudios específicos sobre desarrollo territorial y la participación, como parte administrativa, en proyectos de cooperación territorial en el seno de la iniciativa INTERREG y el ESPON. En el segundo caso es el punto de contacto en España, el único país (junto con la región de Flandes) que a mitad de programa todavía no ha ratificado su compromiso (mediante la firma de un protocolo sobre el control financiero o auditoría de los proyectos). Pese a la decisión de firmarlo, existen varios requisitos administrativos (como la elaboración de los pertinentes jurídicos) que retrasarán el acuerdo probablemente hasta después de haber finalizado la última fase de contratación de los trabajos. Por ese motivo ningún equipo español puede aspirar a encabezar (coordinar) cualquiera de los proyectos correspondientes a las diferentes prioridades y medidas del programa «ESPON 2000-2006» (<http://www.espon.lu>).

España camina con el paso cambiado respecto a Europa, dando una mayor prioridad a los medios (a los fondos) que al objetivo del desarrollo sostenible y que al método para poder conseguirlo (pervivencia de la planificación económica regional frente a las estrategias territoriales). Merecen ser citadas, sin embargo, algunas iniciativas por parte de algunas comunidades autónomas, con diferente intensidad y nivel de adecuación a esta nueva forma de entender la planificación territorial. En muchas de ellas se hace patente el gran interés por desarrollar instrumentos que permitan desarrollar la planificación a escala subregional. Es el caso de Andalucía (que ha redactado las bases y estrategias de su nuevo Plan de Ordenación del Territorio), de Aragón (con la redacción de una nueva ley de comarcalización), de Castilla y León (con la primera incorporación como figura legal de la Evaluación Ambiental Estratégica), de Cataluña (que ha intentado afrontar, hasta el momento sin éxito, la tarea de consensuar un nuevo mapa de divisiones político-administrativas que mejorara el desarrollo de su Plan Territorial General —PTGC—), del Principado de Asturias (que incorpora en su Ley de régimen del suelo y ordenación urbanística de 2002, los Planes Territoriales Especiales supramunicipales), del País Vasco (que, con otro enfoque, suma a su ley de Ordenación del Territorio la Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible), y de Navarra (que a través de su reciente Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de diciembre de 2002 incorpora, por vez primera en España, una Estrategia Territorial).

De todos ellos, el modelo más evolucionado y más inspirado en la ETE es el navarro. Los instrumentos de ordenación territorial incorporados en la ley son: la Estrategia Territorial de Navarra, los Planes de Ordenación Territorial, los Planes Directores de Acción Territorial y los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal. Tienen además consideración de instrumentos de ordenación territorial los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, tales como los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, el Plan Director de Carreteras de Navarra y otros similares. Como instrumento de planificación estratégica del territorio, la Estrategia Territorial de Navarra, que en breve plazo aprobará el parlamento de esa Comunidad, constituye, en la forma y en el fondo, la expresión más acabada en España de lo que puede entenderse como nueva cultura política territorial.

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, menos evolucionado que el navarro, también resulta innovador en sus planteamientos, pero mantiene el tradi-

cional marco legislativo de la Ot y presenta una clasificación de espacios según sus características geográficas o funcionales. Categorías que, aunque útiles como instrumentos de deconstrucción de la estructura territorial, no tienen poder. Completamente distinta es la situación en el caso catalán. El principal instrumento en este caso es el PGTC. Aprobado en 1995, con un horizonte temporal de 25 años (2020), de él se derivaron siete planes comarcales, de los que únicamente se ha aprobado uno y por causas muy especiales (Terres de l'Ebre). La finalización de los seis restantes se encuentra prevista para finales del año 2003. Cada plan comarcal recoge las aportaciones de numerosos planes estratégicos de carácter local (de un municipio o de un grupo de ellos). La planificación del desarrollo territorial se produce así de arriba a abajo y viceversa, siendo la escala subregional el punto de encuentro entre ambos. A ello contribuye el gran arraigo de la institución comarcal en Cataluña<sup>16</sup>.

#### IV CONCLUSIÓN

Estamos en la fase inicial de una etapa en la que el territorio es entendido de forma diferente. Podría hablarse incluso de un cambio de cultura territorial. Los profundos cambios a los que asistimos y sus consecuencias económicas, sociales y medioambientales, explican la emergencia de nuevos enfoques que ayuden a explicar los procesos territoriales, a identificar los problemas más importantes, a elaborar diagnósticos y propuestas y a imaginar escenarios deseables. La perspectiva estratégica se ha revelado como la más adecuada, la más democrática y la más eficaz para acometer los grandes retos que los territorios tienen planteados. La experiencia reciente también ha desvelado la creciente importancia de las escalas regional y local para el buen gobierno del territorio. También aconseja prestar creciente atención a la cultura de cada territorio y su contexto específico a la hora de proponer estrategias de desarrollo y de desarrollo territorial. Aconseja igualmente contar con la participación de todos los actores implicados, promoviendo espacios que posibiliten la concertación, la cooperación y la coordinación. Existe creciente consenso en abandonar las viejas propuestas basadas en el crecimiento económico y en la dilapidación de recursos para dar paso a

<sup>16</sup> Una reciente e interesante iniciativa para contribuir al intercambio de experiencias y fomentar la cooperación es el *Observatori de Desenvolupament Estratègic a Catalunya* (ODECAT). Ver <<http://www.odecat.net>>.

consensos básicos intra e intergeneracionales, inspiradores de propuestas basadas en un desarrollo sostenible, superador de los negativos efectos sociales y ambientales que el proceso de globalización ha acentuado. La Estrategia Territorial Europea recoge este cambio de cultura y sugiere a los Estados miembros —en sus diferentes niveles— que incorporen e impregnen sus políticas públicas de esta nueva visión del territorio. Sugiere igualmente que, sin abandonar el necesario liderazgo reservado a la esfera pública, propicien la participación y el compromiso de la esfera privada y la sociedad civil en el gobierno del territorio. Es pronto para valorar el impacto real que esta sugerente propuesta va a tener en un espacio tan diverso y con tantas «culturas territoriales»

como el europeo, que ahora se encuentra además en una fase crítica de definición de una nueva arquitectura institucional. Algunas consecuencias positivas ya se han producido, aunque hayan sido propiciadas «desde arriba» y en ocasiones más por obligación que por convicción. El catálogo de buenas prácticas de estrategias territoriales ya es amplio en Europa. Pero existe también la posibilidad, especialmente en países como España, de que las inercias prevalezcan sobre las nuevas formas de gobierno del territorio. Todos debemos hacer lo posible, también desde la comunidad científica, para que las generaciones futuras puedan recibir un legado que les permita vivir en condiciones más dignas, no menos, que la nuestra.

---

Este trabajo es resultado del proyecto de investigación nacional coordinado titulado «Estrategias de Cooperación y Desarrollo Territorial Sostenible en Es-

paña», con referencia Bso2002-04233-C10, financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología en el marco del Plan Nacional de I+D+I (2000-2003).

## B I B L I O G R A F Í A

BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R. (coords.) (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Ariel, Barcelona.

BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (2002a): «Gobierno y territorio: del Estado a las redes»; en SUBIRATS, J. (coord.): *Redes, territorios y gobierno*; Diputació de Barcelona; Barcelona; págs. 299-310.

BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (2002a): «La gobernabilidad de las ciudades y territorios en la sociedad de las redes»; en SUBIRATS, J. (coord.): *Redes, territorios y gobierno*; Diputació de Barcelona; Barcelona; págs. 405-415.

CASTELLS, M. (1998): *La Era de la Información*, Alianza Universidad, Madrid, vol. 2.

CDT (1999): *ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*; Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (OPOCE); Luxemburgo; 106 págs.

COBO MAYORAL, R. (2001): «Financiación comunitaria y planificación territorial», conferencia pronunciada en la XIV Jornada Temática organizada por la Red de Autoridades Ambientales Española; *Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en el marco de los Fondos Europeos*; San Lorenzo del Escorial, Madrid, 13 de diciembre; págs. 98-102.

COMISIÓN EUROPEA (1994): *Competitividad y cohesión: las tendencias de las regiones. Quinto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad*; Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (OPOCE); Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (1995): *Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo*; Bruselas-Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (1997): *Primer Informe sobre la Cohesión económica y social*; Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (OPOCE); «Unión Europea».

COMISIÓN EUROPEA (1998): *Informe de la Comisión. Noveno Informe Anual sobre los Fondos Estructurales (1997)*; Luxemburgo ([http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/official/raka/raka\\_es.htm](http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/official/raka/raka_es.htm)).

COMISIÓN EUROPEA (1999a): *Informe de la Comisión. Décimo Informe Anual sobre los Fondos Estructurales (1998)* ([http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/official/rastu98/rastu\\_es.htm](http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/official/rastu98/rastu_es.htm)).

COMISIÓN EUROPEA (1999b): *Sexto informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómicas de las regiones de la Unión Europea*; Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (OPOCE); Luxemburgo; 242 págs.

- COMISIÓN EUROPEA (2000): *Informe de la Comisión. Undécimo Informe anual de los Fondos Estructurales (1999)*; COM (2999)698 final; Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2001a): *Informe de la Comisión. Duodécimo Informe anual de los Fondos Estructurales (2000)*; COM (2001)539 final; Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2001b): *Unidad de Europa, Solidaridad de los pueblos, Diversidad de los territorios. Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social*; 2 vols.; 200 págs. Luxemburgo.
- CONDE MARTÍNEZ, C. (1998): «La participación regional en los procesos políticos europeos: estado de la cuestión»; en *Revista de Estudios Regionales*; n° 51; págs. 37-59.
- CUCÓ, A.; ROMERO, J. y FARINÓS, J. (eds.) (2002): *La Organización Territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*; Universitat de València, Valencia.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2000): «Per a un discurs socio-ambiental en les estratègies de desenvolupament del territori», *Elements de debat territorial*, Barcelona, 57 págs.
- FALUDI, A. (2002): «Unfinished Business: European Spatial Planning in The 2000s»; discurso pronunciado en el *XVI Congreso de la Asociación Europea de Escuelas de Urbanismo*; Volos (Grecia), del 10-15 de julio; 20 págs. (Una adaptación del mismo, con título «Un asunto inacabado; la ordenación territorial europea en el primer decenio del siglo XXI», se publicará en el n° 8 de la revista *Urban*).
- FALUDI, A. (2000): «The European Spatial Development perspective. What Next?»; en *European Planning Studies*, vol. 8 n° 2, págs. 237-250.
- FALUDI, A. y WATERHOUT, B. (2002): *The Making of the European Spatial Development Perspective. No Masterplan*; Routledge; Londres y Nueva York.
- FARINÓS, J. (2002a): «Emergencia de la escala local en el País Valenciano ¿espejismo o realidad?»; en HONRUBIA, J. (coord.): *Globalización y desarrollo local: una perspectiva valenciana*; Universitat de València; Valencia. (En prensa).
- FARINÓS, J. (2002b): «Análisis e implicaciones futuras de la Estrategia Territorial Europea», conferencia pronunciada en el marco de las *Jornadas sobre «El Territorio Europeo: Configuración, recomposiciones, política y procesos»*; Salamanca, del 10-19 de abril.
- FARINÓS, J. (2002c): «L'impacte de la integració comunitària en la política regional espanyola»; en FARINÓS, J. (coord.): *Geografia Regional d'Espanya. Una nova geografia per la planificació i el desenvolupament regional*; Universitat de València; Valencia; págs. 219-270.
- FARINÓS, J. (2001): «¿Qué nueva política regional para el cuarto período de programación? Implicaciones con la ETE y las nuevas formas de gobernanza»; ponencia presentada a la XXVII Reunión de Estudios Regionales: *Cambios regionales en la UE y nuevos retos territoriales*; Madrid, del 28 al 30 de noviembre, 24 págs.
- FEDERAL OFFICE FOR BUILDING AND REGIONAL PLANNING (2001): «Central place system»; en *Spatial Development and Spatial Planning in Germany*, «Section 1: Spatial Development»; F.O.B.R.P. (BBR); Bonn; págs. 13-15.
- FOUCHER, M. (dir.) (1993): *Fragments d'Europe*; Fayard; París.
- FOUCHER, M. (dir.) et al. (1994): *La próxima Europa. Un ensayo sobre alternativas y estrategias para una nueva visión de Europa*; Fundación BBV; Bilbao.
- GOODLAND, R. y TILLMAN, G. (1996): «Strategic Environmental Assessment: Strengthening the Environmental Assessment Process»; en Banco Mundial: *Environmental Assessment (EA) in Africa - A World Bank Commitment*; The World Bank; Land, Water and Natural Habitats Division; Washington DC.
- GÓMEZ OREA, D. (2002): «Planificación Territorial»; en *Ordenación Territorial*; Mundi-Prensa/Editorial Agrícola Española S.A.; págs. 405-564 (especialmente págs. 540-546).
- HERNÁNDEZ, G. (2001): «Estrategia Territorial Europea: una dimensión prospectiva del desarrollo regional. Interreg III», conferencia pronunciada en la XIV Jornada Temática organizada por la Red de Autoridades Ambientales Española: *Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en el marco de los Fondos Europeos*; San Lorenzo del Escorial, Madrid, 13 de diciembre; págs. 22-28.
- JÁUREGUI, G. (1997): *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea. ¿Utopía o diacronía?*; Ariel; Barcelona.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (1998): *La evaluación ambiental de políticas, planes y programas*; Consejería de Medio Ambiente; Valladolid.
- KAYSER, B. (dir.) (1996): *Naissance de nouvelles campagnes*, Ed. De l'Aube, Paris.
- LÁZARO ARAÚJO, L. (1995): «El desarrollo rural en el contexto de la Unión Europea»; en RAMOS LEAL, E. y CRUZ VILLALÓN, J. (coords.): *Hacia un nuevo sistema rural*; Madrid; Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (M.A.P.A.),

Secretaría General Técnica, Serie «Estudios» (nº 99); págs. 237-255.

MARTÍN RODRÍGUEZ, M. A. y MELIÁN NAVARRO, M<sup>a</sup> A. (2001): «Desarrollo rural y protección del territorio»; en *IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales (Santiago de Compostela; 7 y 8 de Junio de 2001)*; 10 págs. ([http://www.usc.es/idega/congresos\\_xornadas\\_pasados.html](http://www.usc.es/idega/congresos_xornadas_pasados.html)).

MOPTMA (1994): *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*; Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente; Madrid.

MOPTMA (1996): *Balace de la Presidencia Española de la Unión Europea en materia de Ordenación del Territorio*; Secretaría de Estado de Política Territorial y Obras Públicas; Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente; Madrid.

MORATA, F. (1998): *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*; Ariel Ciencia Política; Barcelona.

MORATA, F. (ed.) (2000): *Políticas públicas en la Unión Europea*; Ariel Ciencia Política; Barcelona.

NADIN, V. (2000): «Review of existing transnational spatial planning documents»; en *Final Version of the «Guidelines and Policy Proposals»*; CADSES-VISION PLANET; págs. 17-28.

NIETO SOLÍS, J. A. (1995): *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*; Siglo Veintiuno de España Editores, S.A.; Madrid (1<sup>a</sup> ed.).

OCDE (2001a): *Territorial Outlook 2001*; OCDE, Serie Economía Territorial; París.

OCDE (2001b): *Towards a New Rol for Spatial Planning*; OCDE, Serie Economía Territorial; París.

OÑATE, J. J. et al. (2002): *Evaluación Ambiental Estratégica*; Mundi-Prensa; Madrid.

PALLARDÓ, E. (2001): «La Evaluación del Impacto Territorial, herramienta para el impulso a un desarrollo territorial sostenible: marco general de referencia»; ponencia presentada al *III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*; Gijón; 3-6 de julio; 26 págs.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. (2002): «Una lectura de la Constitución Española»; en CUCÓ, A.; ROMERO, J. y FARINÓS, J. (coords.): *Op. cit. ant.*, págs. 67-77.

PLAZA GUTIÉRREZ, J. I. (1993): «El “factor regional” en el proceso de configuración territorial de la Europa contemporánea»; en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 17; Murcia; págs. 127-139.

PLAZA GUTIÉRREZ, J. I. (1997): «Europa en mutación (el Viejo Continente en el tránsito intersecular y ante un nuevo milenio)»; en CABERO DIÉGUEZ, V. y PLAZA GUTIÉRREZ, J. I. (coords.): *Cambios regionales a finales del siglo XX*; Asociación de Geógrafos Españoles (A.G.E.) - Departamento de Geografía de la Universidad de Salamanca; Salamanca; págs. 239-282.

PLAZA GUTIÉRREZ, J. I. (2000a): «Desigualdades sociales y desequilibrios territoriales»; en LÓPEZ PALOMEQUE, F. (coord.) et al.: *Geografía de Europa*; Ed. Ariel; Barcelona; págs. 419-444.

PLAZA GUTIÉRREZ, J. I. (2000b): «La Unión Europea: forma y proceso de integración política y económica»; en LÓPEZ PALOMEQUE, F. (coord.) et al.: *Geografía de Europa*; Ed. Ariel; Barcelona; págs. 543-565.

PLAZA GUTIÉRREZ, J. I. (2000c): «Ejes de crecimiento y nuevos territorios de desarrollo en España: algunas reflexiones», *Ería*, nº 52; págs. 113-130.

PLAZA GUTIÉRREZ, J. I. (2000d): «La política regional comunitaria: ¿una política solidaria? Definición de sus objetivos e instrumentos de actuación. Perspectivas de futuro y valoración crítica»; en SAMANIEGO BONEU, M. y GARCÍA NICOLÁS, C. (eds.): *Europa solidaria. Actas del Seminario Intensivo. III Curso Superior de Historia de la Integración Europea*, Cátedra Jean Monnet de Historia, Universidad de Salamanca; págs. 75-112.

PLAZA GUTIÉRREZ, J. I. (2002): «Orientaciones, conceptos e incertidumbres de la política regional europea para el siglo XXI», *Revista de Estudios Regionales*, nº 64; págs. 43-73.

RAPÚN, M. y IRÁIZOZ, B. (1998): «La política agraria en la Unión Europea. Evolución y perspectivas de futuro»; en MELLA MÁRQUEZ, J. M<sup>a</sup> (coord.): *Economía y Política Regional en España ante la Europa del siglo XXI*; Akal Textos; Madrid, págs. 390-407.

ROJO SALGADO, A. (1996): *La exigencia de participación regional en la Unión Europea. De la regionalización estatal a la regionalización comunitaria*; CEC/BOE; Madrid.

ROMERO GONZÁLEZ, J. (2002): «Naciones y Regiones. Realizaciones, insuficiencias y límites del proceso de descen-

tralización política en España»; en CUCÓ, A.; ROMERO, J.; FARINÓS, J. (coords.): Op. cit. págs. 13-39.

RUIZ MOLLE, I. (1999): «La ordenación del territorio: una perspectiva europea»; en *Revista de Economía y Finanzas de Castilla y León*, nº 2; CajaDuero; págs. 73-93.

SHIPLEY, R. (2000): «The Origin and Development of Vision and Visioning Planning»; en *International Planning Studies*, vol. 5 nº 2, págs. 225-236.

SHIPLEY, R. y NEWKIRK, R. (1999): «Vision and visioning: what do these terms really mean?»; en *Environmental and Planning B: Planning and Design*, nº 26, págs. 573-591.

SUMPSI VIÑAS, J. M<sup>a</sup> (1996): «El enfoque territorial de la política agraria europea y su impacto en el desarrollo regional»; en *XXII Reunión de Estudios Regionales. El desarrollo de las regiones: nuevos escenarios y nuevas perspectivas de análisis; Ponencias*; Universidad Pública de Navarra y Asociación de Ciencia Regional del País Vasco y Navarra; Pamplona; págs. 161-179.

TARROJA, A. (2002): «L'Estratègia Territorial Europea, un referent per al canvi de cultura en les polítiques territorials a Catalunya», *Papers*, 35, págs. 59-69.

VELTZ, P. (1999): *Mundialización, ciudades y territorios*; Ariel; Barcelona.