

Foro sobre la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial. Reflexiones en torno al Libro Verde de la Comisión de las Comunidades Europeas

ODTA (<http://www.upo.es/ghf/giest/ODTA/ODTA.htm>)

Sevilla 26 de enero de 2009.

**La cooperación territorial -
instrumento clave para promover la
cohesión territorial desde la
ordenación del territorio: "denuncia"
de la situación deficiente en España**

Andreas Hildenbrand Scheid

**Jefe de Servicio de Planificación Regional y Paisaje
Secretaría General de Ordenación del Territorio
(Junta de Andalucía)**

**Profesor Asociado en el Dpto. de Urbanística y Ordenación
del Territorio de la ETS de Arquitectura
(Universidad de Sevilla)**

LAS IDEAS CENTRALES DE LA PONENCIA

- **ENTRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ES LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO LA QUE DE FORMA ESPECIAL PROMUEVE LA COHESIÓN TERRITORIAL**
- **LA COOPERACIÓN TERRITORIAL COMO ELEMENTO CLAVE DE LA GOBERNANZA DEL TERRITORIO ES UNA “CONDITIO SINE QUA NON” PARA UN FUNCIONAMIENTO EFICAZ DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**
- **EN ESPAÑA SE DETECTA UN DÉFICIT DE COOPERACIÓN TERRITORIAL A TODAS LAS ESCALAS**
- **PROPUESTAS PARA UNA MAYOR SINERGI A ENTRE COOPERACIÓN, ORDENACIÓN Y COHESIÓN TERRITORIAL**

ACLARACIONES CONCEPTUALES PREVIAS

- ➡ **DEFINICIÓN DE LA GOBERNANZA COMO UN NUEVO ESTILO DE LA ACCIÓN PÚBLICA**
- ➡ **LA COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN TERRITORIAL (= INTERADMINISTRATIVA) COMO ELEMENTO CLAVE DEL *MULTILEVEL GOVERNANCE***
- ➡ **¿QUÉ ES LA COHESIÓN TERRITORIAL?**
- ➡ **LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SU APORTACIÓN A LA COHESIÓN TERRITORIAL**

DEFINICIÓN DE LA GOBERNANZA

El concepto de la **gobernanza** (*governance*) no se restringe a la esfera de la acción pública, percibiendo el Gobierno y la Administración como protagonistas del proceso de decisión política y los demás actores (privados y públicos), principalmente, como destinatarios de las políticas públicas.

La gobernanza es un concepto más amplio que comprende el complejo proceso de decisión sobre los asuntos de interés para la sociedad en el que intervienen múltiples actores, tanto públicos como privados y en el que el Gobierno y la Administración no siempre es el protagonista en la generación del “producto final” de la decisión política. El concepto de gobernanza se refiere al proceso continuo de la toma de decisiones por parte de los actores públicos y privados sobre asuntos comunes, en el que se procura llegar a un consenso sobre cuestiones, en las que existen intereses divergentes e iniciar una acción conjunta

DEFINICIÓN DE LA GOBERNANZA

Gobernar va mucho más allá de lo que es la acción desde los Gobiernos y Administraciones Públicas y a la que corresponde en la terminología anglosajona el concepto de *government* (**gobierno**)

Gobernabilidad = resultado del funcionamiento del gobierno y de la gobernanza, es decir, la gobernabilidad de un país o de un área metropolitana depende de la calidad y del rendimiento del gobierno y de la gobernanza).

COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN TERRITORIAL COMO ELEMENTO CLAVE DE LA GOBERNANZA

➡ **COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN A TODAS
LAS ESCALAS**

➡ **EN SENTIDO VERTICAL**

➡ **EN SENTIDO HORIZONTAL**

➡ **DECISIONES EN EL MARCO DE REDES DE
GOBERNANZA A DIFERENTES ESCALAS
(multilevel) Y CON PARTICIPACIÓN DE
ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS**

(las políticas públicas son cada vez más complejas e interrelacionadas: “no existen competencias exclusivas, nadie puede actuar sólo; la codecisión, coplanificación y cofianciación son imprescindibles”)

LA COHESIÓN TERRITORIAL: UNA CRECIENTE ATENCIÓN DESDE LA UNIÓN EUROPEA

**1992: TRATADO DE MAASTRICHT →
INCORPORACIÓN DEL OBJETIVO DE LA COHESIÓN
ECONÓMICA Y SOCIAL EN EL DERECHO PRIMARIO
DE LA UE**

**→ desde 2001 (2º Informe) los Informes de Cohesión
Económico y Social de la Comisión Europea dedican
una atención específica a la cohsión territorial**

**2007: TRATADO DE LISBOA: INCORPORACIÓN DE
LA COHESIÓN TERRITORIAL EN EL DERECHO
PRIMARIO DE LA UE**

LA COHESIÓN TERRITORIAL TIENE VARIAS DIMENSIONES

- ❑ **ARTICULACIÓN DEL TERRITORIO POR LAS REDES DE TRANSPORTE: INTERNAMENTE Y CON EL EXTERIOR** (“integración física”)
- ❑ **ACCESO EQUIVALENTE A EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS DESDE EL PUNTO DE VISTA TERRITORIAL** (ETE 1999/influencia francesa)
- ❑ **DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIALMENTE EQUILIBRADO** (“ARMONIOSO/”Libro Verde”)
- ❑ **APROVECHAMIENTO DEL CAPITAL TERRITORIAL** (“Libro Verde”, ATE 2007)
- ❑ **AUSENCIA DE SEPARATISMO**
- ❑ ***REGION BUILDING*** = formación de nuevos espacios de identificación y pertenencia ciudadana a escala subregional

Territorial Economy, OECD Territorial Outlook 2001
Agenda Territorial Europea de 2007

Capital Territorial

Concepto que se refiere a las capacidades o potencial específico que caracteriza una región:

1) constituye un factor de distinción respecto a otras regiones, 2) por regla general, no puede ser deslocalizado, y 3) es la base para un desarrollo regional exitoso

- El capital territorial está configurado por una amplia gama de factores socioculturales (→ capital social), geoambientales, económicos, institucionales y factores intangibles (→ entorno creativo e innovador)**

➤ **EL CAPITAL TERRITORIAL DE ANDALUCÍA
COMPRENDE, ENTRE OTROS, LOS SIGUIENTES
ACTIVOS (no deslocalizables):**

- 1) el sistema equilibrado de ciudades**
- 2) la diversidad y riqueza del paisaje como patrimonio y recurso para el desarrollo de Andalucía**
- 3) la generación de un capital social (clima y redes de confianza) por la práctica exitosa de la concertación social (Acuerdos/Pactos Junta de Andalucía-CEA-UGT/CC.OO.)**

LA OT – LA POLÍTICA CON LA APORTACIÓN MÁS DIRECTA A LA COHESIÓN TERRITORIAL

- ARTICULACIÓN DEL TERRITORIO POR LAS REDES DE TRANSPORTE: INTERNAMENTE Y CON EL EXTERIOR:** criterios territoriales de los planes de OT para las redes de transporte
- ACCESO EQUIVALENTE A EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS DESDE EL PUNTO DE VISTA TERRITORIAL:** planes de OT = catálogo de dotaciones diferenciadas en función del sistema de ciudades
- DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIALMENTE EQUILIBRADO:** un objetivo clásico de la OT/y de la política hermana política económica regional
- APROVECHAMIENTO DEL CAPITAL TERRITORIAL:** Planes de OT/Estrategias de Desarrollo Territorial

LA COOPERACIÓN TERRITORIAL UNA "CONDITIO SINE QUA NON" PARA UN FUNCIONAMIENTO EFICAZ DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

- **POR SU CARÁCTER TRANSVERSAL O PLURISECTORIAL LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO SUPONE UN ENORME ESFUERZO DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN, TANTO VERTICAL COMO Y HORIZONTAL**
- **EN ESPAÑA SE DETECTA UN DEFICIT DE INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL a nivel local (intermunicipal) y regional (entre CC.AA. Y entre éstas y la Admin. General del Estado)**

UN AVANCE A ESCALA SUPRANACIONAL: LA COOPERACIÓN TERRITORIAL SE CONVIRTIÓ EN EL OBJETIVO 3 DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

- **2005 (diciembre): Acuerdo sobre Perspectivas Financieras 2007-2013**
- **3 objetivos de la política de cohesión de la UE:**
 - convergencia
 - competitividad y empleo
 - cooperación territorial
- **Cooperación territorial (antes sólo Iniciativa Comunitaria INTERREG) ahora es uno de los objetivos básicos de la política de cohesión**
 - cooperación transnacional
 - cooperación transfronteriza
 - cooperación interregional
- **No obstante: escasa relevancia financiera de la cooperación territorial en el budget total de la política de cohesión de la UE 2007-2013: 2,4% (7,5 mill. de €).**

EL DÉFICIT DE COOPERACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA

- **Falta de Esquemas de Ordenación del Territorio de Carácter Transfronterizo con Portugal (→ contraste con buenas prácticas de este tipo en el Centro de Europa)**
- **Falta de acuerdo entre España y Portugal sobre los trazados de las conexiones de alta velocidad ferroviaria con Portugal**
- **Inexistencia de una Estrategia Territorial de España (¿Nadie quiere pensar el conjunto del territorio y la coherencia territorial de la acción pública? El Estado no puede quedar al margen)**
- **Inexistencia de un cauce específico de cooperación multilateral (tipo Conferencia Sectorial) para asuntos territoriales de gran relevancia estratégica (agua, trazados de líneas de alta velocidad, etc.)**

EL DÉFICIT DE COOPERACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA

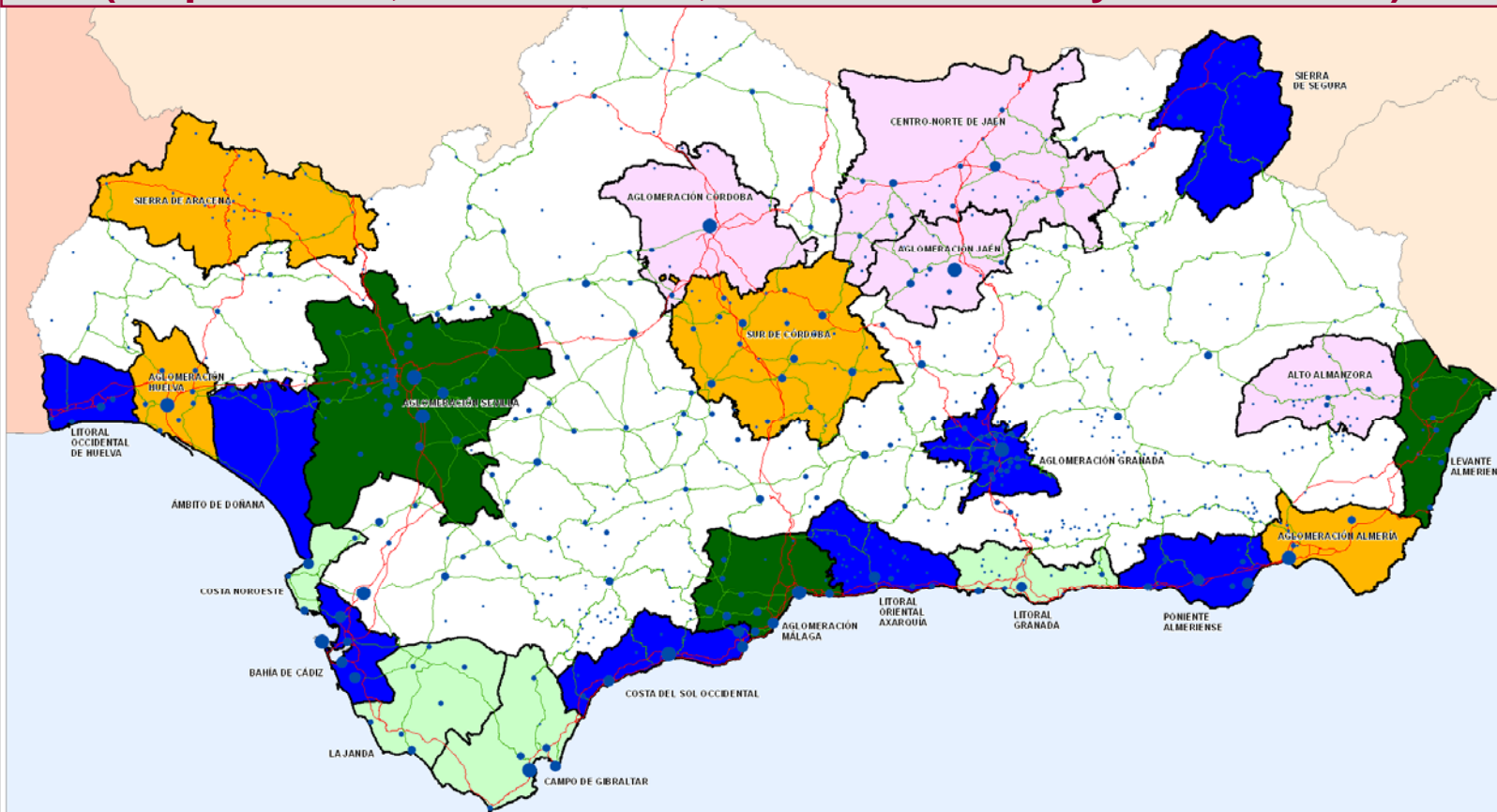
- **En materia de financiación autonómica y en cuanto a la distribución de los recursos hídricos la alta conflictividad entre CC.AA. es un tema preocupante y recurrente que pone en entredicho el principio constitucional de la solidaridad interterritorial**
- **Falta de una institucionalidad específica y adecuada para el gobierno de las áreas metropolitanas**
- **Ninguna de las grandes áreas metropolitanas de España (ciudad central con > 500.000 habitantes tiene un plan de ordenación del territorio aprobado (la aprobación del POTAUS en las próximas semanas será el primer plan de este tipo)**
- **Las redes de cooperación entre ciudades como vía de cooperación intermunicipal para acometer acciones de desarrollo territorial se utilizan en España pocas veces**

EL DÉFICIT DE COOPERACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA

- **No se practican Acuerdos entre municipios vecinos para coordinar el planeamiento urbanístico** (p.e. en Andalucía, el instrumento de los POI, una innovación de la LOUA, se ha utilizado apenas hasta la fecha)
- **Inexistencia de instrumentos financieros u otras fórmulas para la compensación intermunicipal de las cargas y beneficios que se derivan de las determinaciones del planeamiento territorial**
- **Output deficiente de planes territoriales subregionales: sólo 35 planes aprobados = 21,7% del territorio y 15,5% de la población de España**
- **La excepción que confirma la regla: la cooperación territorial en el marco de los Grupos de Desarrollo Rural (¡ojo!: es un caso de una voluntad cooperativa incentivada desde arriba!)**

PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA (Decreto 206/2006)

**23 PLANES O.T. DE ÁMBITO SUBREGIONAL
(8 Aprobados, 7 formulados, 4 en elaboración y 4 en estudio)**



Grado de cobertura: 80% Población / 50% Municipios / 46% Superficie

PROPUESTAS PARA LOGRAR EN ESPAÑA UNA MAYOR SINERGIA ENTRE COOPERACIÓN, ORDENACIÓN Y COHESIÓN TERRITORIAL

- ➡ **Prestar una atención específica a la cohesión territorial en los proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la UE**
Ejemplo: Proyecto ANDALBAGUA → Esquema Transfronterizo de Coherencia Territorial (Andalucía-Algarve-Alentejo) en desarrollo del POTA
- ➡ **Elaborar conjuntamente (Estado-CC.AA.) una Estrategia Territorial para España**
- ➡ **Potenciar el Grupo de Trabajo Ministerio de Medio Ambiente-CC.AA. como mecanismo de cooperación y coordinación (¿hacia una Conferencia Sectorial?)**
- ➡ **Adoptar un papel más activo en el desarrollo de la Agenda Territorial Europea (el liderazgo ejercen los países del Centro y Norte de Europa)**

PROPUESTAS PARA LOGRAR EN ESPAÑA UNA MAYOR SINERGIA ENTRE COOPERACIÓN, ORDENACIÓN Y COHESIÓN TERRITORIAL

- **Fortalecer los instrumentos de análisis y prospectiva territorial en las Comunidades Autónomas**

Ejemplo: crear el Observatorio Territorial de Andalucía en desarrollo del POTA

- **Afrontar por los Gobiernos autonómicos el mayor “reto institucional” de la cooperación territorial: garantizar la gobernabilidad de las áreas metropolitanas a largo plazo mediante nuevos diseños institucionales**

Ejemplo: tras la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía, retomar en Andalucía las propuestas del Anteproyecto de Ley General de Entidades e Instrumentos para la Cooperación Territorial en la Comunidad Autónoma de Andalucía (legislatura 2000-2004).

OBSERVATORIO TERRITORIAL DE ANDALUCÍA

- Norma 172 del POTA y Orden de 13 de marzo de 2007 de la COPT
- Funciones:
 - 1) *Análisis de las características y evolución del territorio andaluz y sus tendencias, así como de la incidencia sobre él de las políticas públicas*
 - 2) *Elaboración (con carácter periódico) del Informe sobre el Estado del Territorio de Andalucía*
 - 3) *Otros estudios e informes por encargo de la COPT (especialmente los referidos al seguimiento, desarrollo y evaluación del POTA)*

PROPUESTAS PARA LOGRAR EN ESPAÑA UNA MAYOR SINERGIA ENTRE COOPERACIÓN, ORDENACIÓN Y COHESIÓN TERRITORIAL

- ➡ **Apoyar desde las CC.AA. la formación y el funcionamiento de redes de cooperación entre ciudades**

Ejemplo: Transformar en procesos de cooperación activa entre actores las redes y agendas de cooperación territorial propuestas en el POTA

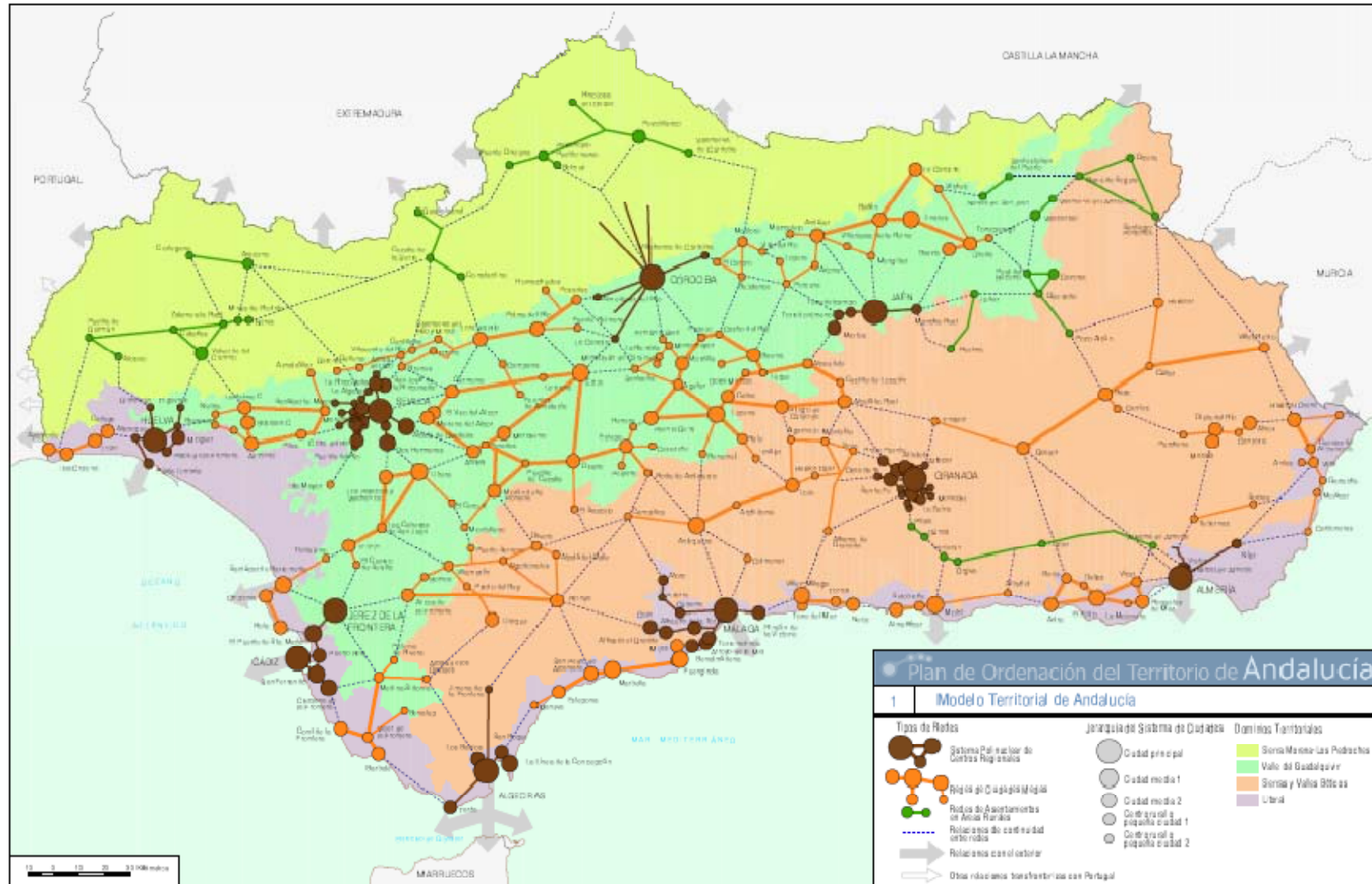
- ➡ **Avanzar en la articulación territorial interna de las CC.AA.**

Ejemplo: El desarrollo del esquema de articulación regional previsto por el POTA

- ➡ **Acometer en las CC.AA, operaciones estratégicas de desarrollo territorial**

Ejemplo: el “Pentágono” en el Plan de Desarrollo de las Zonas del Interior de Andalucía previsto por el POTA

Andalucía: Redes de ciudades





Estrategias para el Sistema de Ciudades: Potenciar las redes de ciudades 7

EL POTA PUEDE APOYARSE EN EXPERIENCIAS POSITIVAS EN ALEMANIA



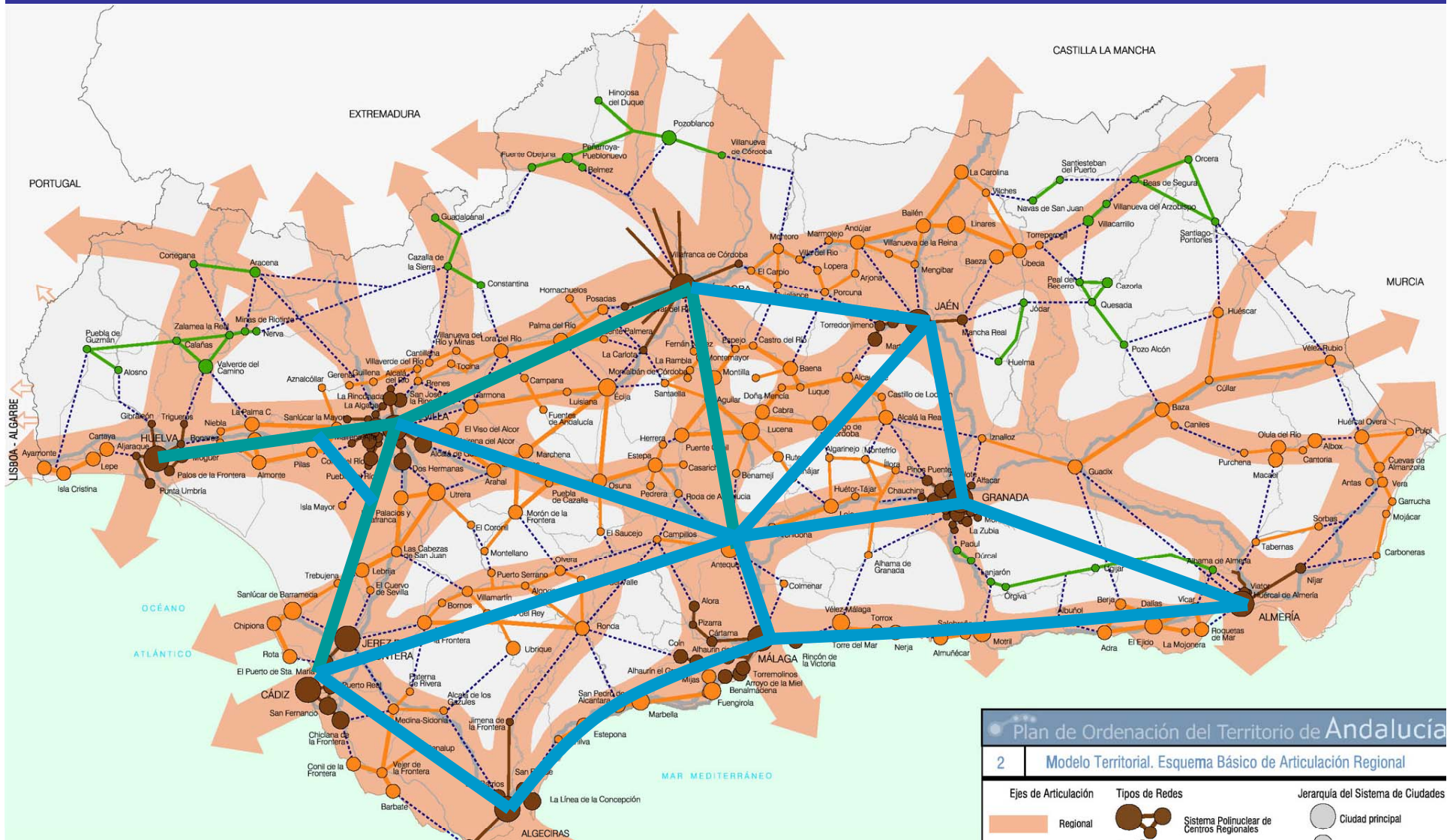


POTA: AGENDAS PARA REDES DE COOPERACIÓN ENTRE CIUDADES MEDIAS (Recomendación 34)

- Elaboración de estrategias de desarrollo de sistemas productivos locales
- Coordinación de la oferta de suelo para actividades productivas
- Coordinación de la oferta de innovación tecnológica y de formación de recursos humanos
- Coordinación en materia de cultura, deporte, infraestructuras y servicios de transporte



Estrategias del POTA para el Sistema de Articulación

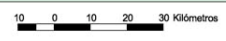


Esquema básico de articulación regional Modelo Territorial de Andalucía

Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

2 Modelo Territorial. Esquema Básico de Articulación Regional

Ejes de Articulación	Tipos de Redes	Jerarquía del Sistema de Ciudades
Regional	Sistema Polinuclear de Centros Regionales	Ciudad principal
Conexiones	Redes de Ciudades Medias	Ciudad media 1
	Redes de Asentamientos en Áreas Rurales	Ciudad media 2
	Relaciones de continuidad entre redes	Centro rural o pequeña ciudad 1
		Centro rural o pequeña ciudad 2



POLÍTICAS EN APOYO DEL PENTÁGONO: El caso de la creación del doble eje diagonal

