

# 3. *E*STRATEGIA *T*ERRITORIAL *E*UROPEA: UNA *D*IMENSIÓN *P*ROSPECTIVA DEL *D*ESARROLLO *R*EGIONAL

*P*RIMER *G*RUPO DE *P*ONENCIAS

---

**MODERADOR: D. CARLOS DOMÍNGUEZ COLLADO**

*MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE*

---

# ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA: UNA DIMENSIÓN PROSPECTIVA DEL DESARROLLO REGIONAL. INTERREG III

**SRA. D<sup>a</sup> GABRIELA HERNÁNDEZ**  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA REGIONAL  
COMISIÓN EUROPEA

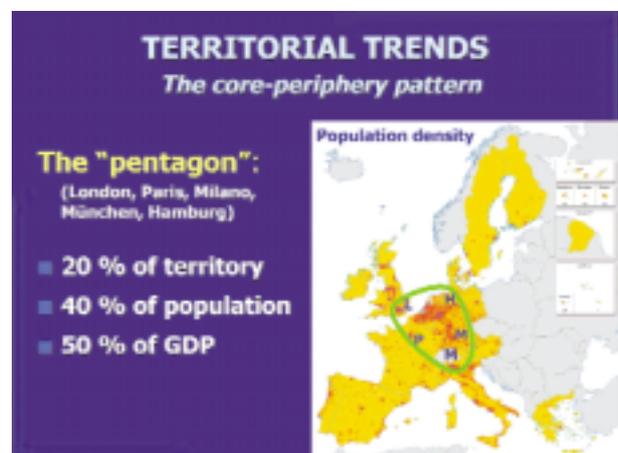
\* Las opiniones del ponente no tienen por qué coincidir con las de la Comisión Europea.

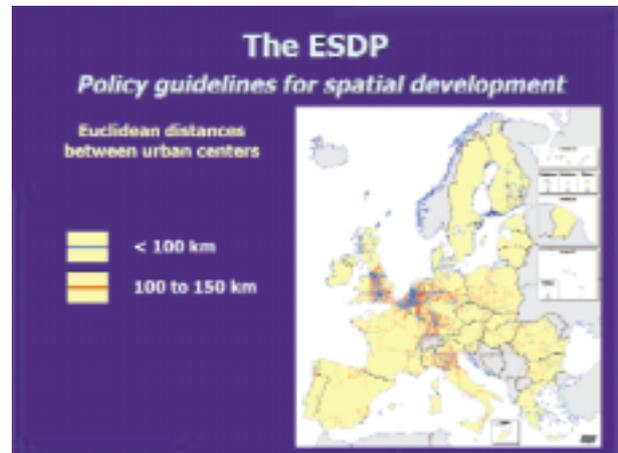
Resulta bastante innovador que la política regional esté en un foro que se dedica principalmente a medio ambiente, en el que se intentan integrar los Fondos estructurales en el medio ambiente y en la ordenación del territorio. Aunque el tema es medio ambiente y ordenación del territorio, pero con respecto a los fondos comunitarios, los Fondos que más importancia van a tener para el desarrollo económico y territorial son, evidentemente y en el caso de España, los Fondos estructurales.

La Estrategia Territorial Europea (ETE), es un análisis de cuáles son los desequilibrios territoriales que se dan dentro de la Unión y cuál es la interacción en las diferentes políticas regionales, económicas y políticas sectoriales que afectan al territorio y al medio ambiente y que van ligados con la cohesión económica y social. ¿Por qué la política regional empezó a lanzar la cuestión del equilibrio territorial?.

El equilibrio territorial, la ordenación territorial, se ha visto siempre desde cualquier punto de las políticas sec-

toriales. Desde la política de transportes, la energética, la agrícola y, de una manera más global, desde la política de medio ambiente. Pero la política regional o los fondos estructurales, hasta hace 7 u 8 años no se habían planteado el problema en sí del equilibrio territorial, porque su objetivo ha sido siempre los desequilibrios regionales. Los desequilibrios en términos de riqueza, de acceso a la investigación y al conocimiento entre las zonas más pobres de la Unión y las zonas más ricas. Una vez lanzada la política regional se constató que esa política regional tenía una segunda vertiente, el equilibrio territorial, que no siempre va en la misma línea. Se puede tratar el desarrollo económico y el desarrollo regional sin tener en cuenta cuales son las consecuencias sobre el territorio, sobre el medio ambiente y sobre las posibilidades de desarrollo a largo plazo. Hace unos años empezó a integrarse la política de medio ambiente y se ha intentado dar a la política regional una visión más global. Es lo que se llama el equilibrio territorial, que incluye tanto la cohesión económica como el equilibrio medioambiental y el desarrollo sostenible.





### TERRITORIAL TRENDS

*The core-periphery pattern*

**Index of accessibility :**

	Core	Periphery
Density	3.7	1
GDP/head	2	1
Productivity	2.7	1
Motorway density	4	1
Agriculture employment	1	7

- ### TERRITORIAL TRENDS
- Políticas comunitarias con impacto territorial*
- Política de cohesión y FS
  - Redes europeas de Transportes
  - Investigación y desa. tecnológico
  - Competencia
  - PAC
  - Medio ambiente

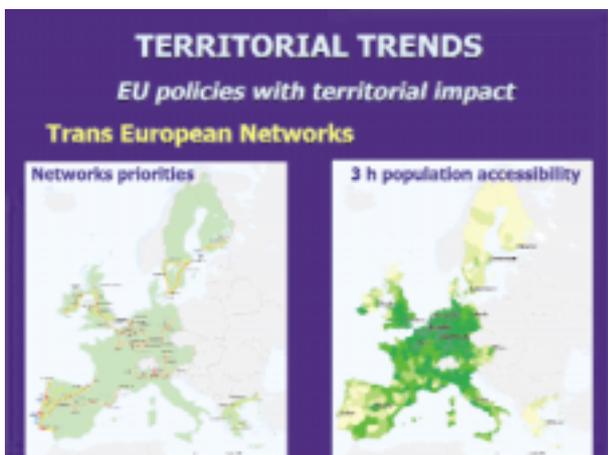
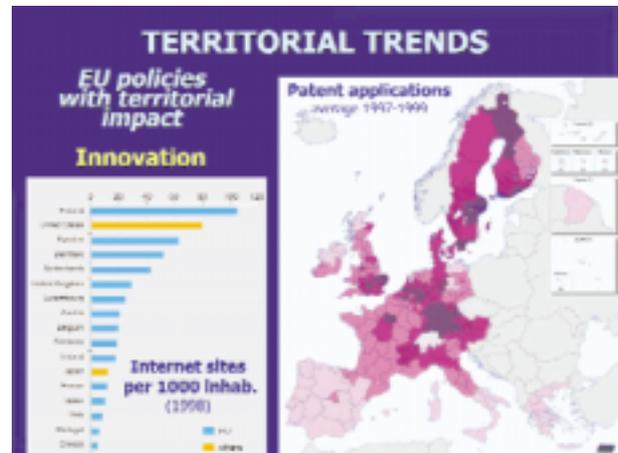
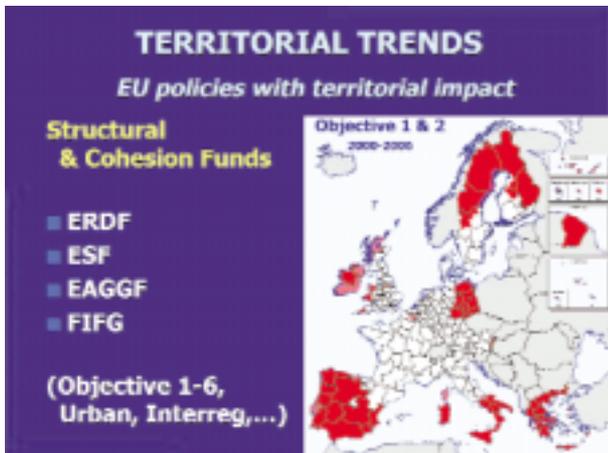
En un primer diagnóstico, el principal problema territorial con el que se enfrenta la Unión Europea son las zonas pobres y las zonas más ricas, no solo en términos de concentración de riqueza sino también en términos de población, acceso a la innovación y a las nuevas tecnologías. Así tenemos que en un 20% del territorio, denominado "la banana" y que engloba a Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo, se concentra el 40% de la población y la mitad del PIB de la Unión Europea.

Desde el punto estricto de la política regional, dentro de la Unión Europea hay zonas pobres y ricas. Las zonas pobres están en el sur de Irlanda y las zonas ricas o más prósperas serían el resto de Europa. Pero desde un punto de vista territorial y de concentración de la población hay una zona central, otra zona intermedia y la zona periférica. Dentro de las periféricas hay zonas con poca población y mucho menos riqueza y producción. Aunque no siempre la periferia va a tener problemas de desarrollo económico porque tenemos, por ejemplo, todos los países nórdicos. Pero se dan unos problemas que tendrán que tenerse en cuenta para garantizar el desarrollo económico futuro de esas zonas.

Respecto a las posibilidades de interacciones económicas a través de las ciudades, el desequilibrio es mucho más grande. En determinadas áreas, es el caso de Madrid y de Barcelona, no hay ciudades relativamente importantes y próximas, con lo cual no hay una red de cooperación económica sino que hay una gran metrópolis aislada. Son grandes espacios sin suficientes núcleos urbanos y suficiente capacidad de producción para establecer una interconexión entre las ciudades.

En resumen, en el ámbito europeo hay una densidad de población muy elevada en las zonas centrales de lo que hay en la periferia. El PIB por habitante es el doble en zonas centrales y la productividad es 2.7 veces mayor. Además de una mayor densidad de población, las zonas centrales tienen medios tecnológicos más importantes, con una densidad de autopistas 4 veces mayor que en la periferia. Evidentemente, el desarrollo agrícola es 7 veces mayor en la periferia que en la zona central.

¿Por qué se mantiene ese desequilibrio y no cambia? Porque no se han tratado todas las políticas que influyen en el desarrollo territorial para romper ese



desequilibrio. También porque hay unas tendencias naturales. No se van a vaciar las grandes ciudades ni, de repente, se van a crear ciudades en las zonas más abandonadas. Pero si queremos tomar en cuenta las diferentes políticas que influyen en el desarrollo económico y en el desarrollo territorial, intentando equilibrarlo, rompiendo el centro y la periferia, tendríamos que tratar en el ámbito europeo todas las políticas de cohesión y Fondos estructurales que son, evidentemente, las más importantes en términos financieros, las políticas de transportes, en lo que son las Redes Europeas, la política de I+D, la política de ayudas a empresas en determinadas zonas, la Política Agraria Común, que muchas veces va a ir en contradicción con el equilibrio y con el desarrollo regional, y la política de medio ambiente. El problema aparece cuando estas políticas son gestionadas por direcciones o ministerios diferentes y no todas buscan el equilibrio global territorial, el equilibrio de cohesión económica y social y el equilibrio medioambiental.

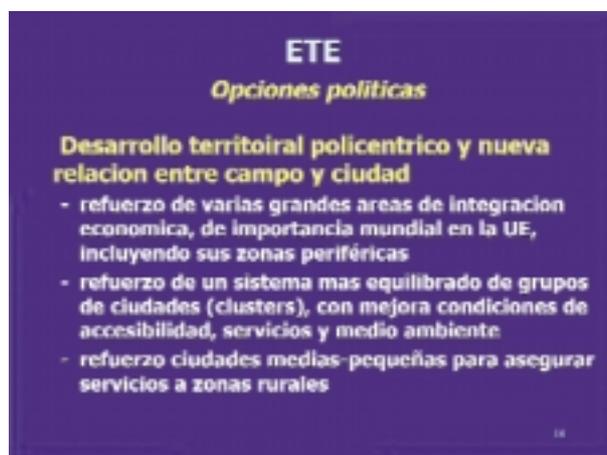
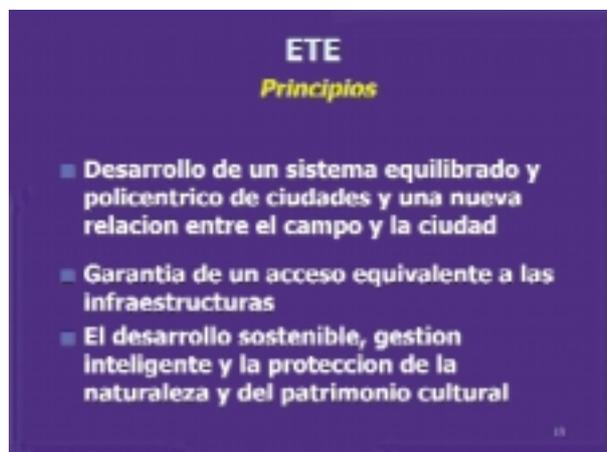
Si observamos en la política de cohesión económica, parece que hay una cierta coherencia con respecto a la zona central y la zona periférica ya que la última coincide con las zonas que son Objetivo-I y de baja

densidad de población. No hay una incoherencia con respecto a lo que sería la zona periférica en el futuro, pues toda la zona del Este de Europea va a ser, evidentemente, Objetivo-I por tener un PIB mucho más bajo.

Con respecto a las Redes transeuropeas de transporte, si tenemos en cuenta el estudio sobre población accesible que se tiene en 3 horas de transporte, no está claro que dichas Redes vayan a permitir más acceso a la población y acceso a más riqueza. Las redes europeas, en sí, no garantizan que haya una integración regional.

En cuanto a I+D, en las zonas nórdicas el desarrollo tecnológico es mucho más importante (Finlandia está en cabeza respecto a utilización de Internet) y eso puede explicar que en estas zonas nórdicas, a pesar de tener un desequilibrio territorial y estar en la periferia, no hay una desigualdad en términos de riqueza, como pasa en las zonas del sur.

Dentro de la política regional, una vez hecha la diagnosis del desequilibrio regional, se intentó integrarlo



dentro de la política medioambiental y empezaron a salir los primeros análisis de medio ambiente. Luego se intentó dar un paso adelante e incluir el equilibrio territorial. Como era algo nuevo, sin una competencia directa, reglamentos o Directivas, en el ámbito intergubernamental se entró en un proceso que duró 8 años y desembocó en la Estrategia Territorial Europea que es una especie de consenso votado por todos los Estados Miembros dentro del Consejo. No es una competencia directa comunitaria, con lo cual no ha sido la Comisión la que ha adoptado la ETE, sino que ha sido un consenso entre los diferentes Estados Miembros que ha establecido una guía de las principales directrices que se tienen que seguir cada vez que se haga una política que tenga una influencia territorial. Es decir, cada vez que se haga la política estructural, de transportes, agrícola, hay que tener en cuenta unas directrices que aseguren la cohesión económica y social, el equilibrio territorial, el desarrollo sostenible y el equilibrio medioambiental.

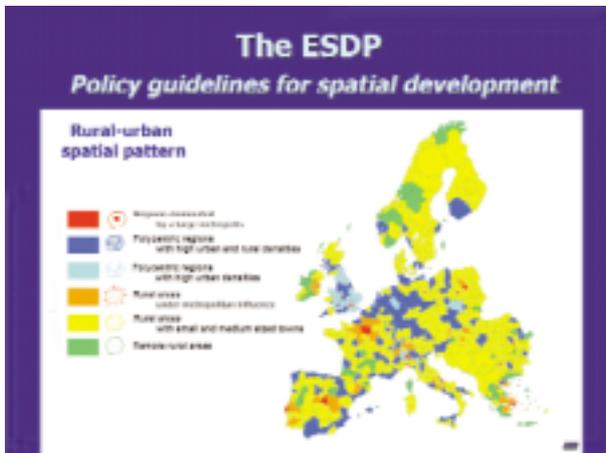
El estatuto de la ETE, evidentemente, es el de guía. No es obligatorio, aparte de que es difícil saber si se cumple. Más que nada, es un marco de referencia para

que a la hora de establecer las diferentes políticas se tengan en cuenta esos puntos y poder coordinar las diferentes políticas sectoriales con las políticas de desarrollo económico y desarrollo regional.

En la ETE tenemos un triángulo de tres objetivos a alcanzar: a intervención en tres puntos: la cohesión económica y social; la conservación de los recursos naturales y del patrimonio natural; y una competitividad más equilibrada del territorio europeo. Para cumplir esos tres objetivos se establecieron tres pilares o estrategias que son una referencia a tener en cuenta cada vez que se hace una política que tenga que ver con el territorio.

La primera es saber si estamos potenciando o no un sistema policéntrico de ciudades y si estamos asegurando que haya una relación económica entre el campo y la ciudad. Es decir, que el campo tenga unos servicios dentro de la ciudad y exista una integración real entre las zonas rurales y las metropolitanas.

La segunda es asegurar un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento, entendiendo por



### ETE

*opciones políticas*

**Gestión inteligente de la naturaleza y el patrimonio cultural**

- redes ecológicas europeas (Natura 2000)
- cooperación para gestión de recursos hídricos, gestión concertada mares
- preservación espacios históricos particulares
- recuperación paisajes

Estrategias integradas de desarrollo territorial para zonas protegidas

### ETE

*opciones políticas*

**Acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento**

- articulación entre las políticas de desarrollo territorial y de uso del suelo con la planificación del transporte y las telecomunicaciones
- transporte público en ciudades, transportes menos contaminantes, nudos intermodales
- creación de centros de innovación e investigación aplicada ligados a empresas e integración en redes
- Cooperación a escala comunitaria, regional y local

### Aplicación ETE

1. Integración de las orientaciones ETE en los programas/intervenciones del mainstream de los Fondos estructurales. Estrategia regional y territorial a integrar en PO?
2. Evaluación impacto territorial políticas comunitarias
3. Integración ETE en la ordenación del territorio de los LM

esto la tecnología, la investigación y la innovación. La tercera, asegurar que haya una gestión adecuada de la naturaleza y una protección del patrimonio histórico y cultural. Estos tres pilares implican, al elaborar un programa, plantearse cómo se llega a un desarrollo policéntrico y cómo se garantiza la relación entre el campo y la ciudad. Lo que se tiene que garantizar en el ámbito europeo es que haya diferentes centros de desarrollo. Obtener globos de áreas económicas en los que haya una red de ciudades suficientemente importantes, con una ciudad de acceso, que garantice la competitividad mundial de esa zona urbana. Que la anteriormente mencionada "banana" no sea la única que tiene esas posibilidades.

Además, habrá que tener en cuenta no solamente el tener centros diferentes de desarrollo y una ciudad que proporcione el acceso a ese polo de desarrollo, sino también que las ciudades que están en cada polo tengan una integración. Por poner un ejemplo, en el caso de España hay centros policéntricos, en el norte, en Cantabria o incluso en Extremadura y alguna que otra ciudad importante. Pero faltan suficientes centros y una ciudad - acceso con

respecto al exterior de la zona que garantice la importancia económica en el ámbito europeo o la supervivencia de la zona económica con respecto al resto del mundo. Hay casos contrarios. Andalucía tiene Sevilla que, claramente, es una ciudad que garantiza el acceso fuera de la zona. Pero no está claro si dentro de Andalucía hay una red de ciudades suficientemente potentes como para que lo que llegue a Sevilla, las posibilidades económicas o tecnológicas que vayan llegando a Sevilla o que Sevilla pueda transmitir al resto de Europa, puedan ser aprovechadas gracias a una coordinación con las demás ciudades de Andalucía. Es decir, que haya un equilibrio y que la producción, el trabajo y la investigación estén distribuidas y, además, se tenga en cuenta la integración de las zonas rurales.

Aparte de las redes policéntricas, con una ciudad importante rodeada de otras ciudades, hay que tomar las ciudades por debajo de 50 o 10.000 habitantes, que son las que tendrán que estar unidas a las ciudades medianas. Y las ciudades medianas unidas a las ciudades "puertas". Esas ciudades pequeñas, de entre 50.000 y 10.000 habitantes, serán las que ten-

## ETE aplicación

INTERREG III (B), creación de grandes zonas de cooperación para coordinación territorial

ORATE: Programa de estudios de autoridades de los EM de Ordenación del territorio: aplicación temas ETE, estudio impacto políticas comunitarias, creación instrumentos para aplicación ETE en las regiones

Integración países candidatos y vecinos UE

18

## Estudio aplicación ETE en Fondos Structurales

### ■ En Objetivo 2:

- Policentrismo incluido en estrategia y análisis : Fin, RU
- Acceso Infraestructuras, conocimiento; incl mas importante y sobre todo en Fin, It, RU
- Medio ambiente y patrimonio cultural incl importante sobre todo en Dk, Fin, It

19

## Estudio aplicación ETE en Fondos Structurales

### ■ En Objetivo 1:

- Policentrismo: Inklus dans stratégies et analyses : Fin, All, Ir, Por
- Acceso Infraestructuras, conocimiento:Fr, It, Aus
- Medio ambiente y patrimonio cultural: Fr, Gr, It, Sw

18

## Estudio aplicación ETE en Fondos Structurales: España

### ■ Consideraciones generales:

- No integración entre política territorial y desarrollo económico. Ordenación territorial limitada a utilización suelo, comp local
- No correlación entre política urbana y desarrollo regional
- No consideración de problemas de grandes áreas metropolitanas, inexistencia de regiones funcionales

19

drán que asegurar la supervivencia de la población rural. Tendrán que asegurar que van a dar los servicios, en términos de infraestructuras y de conocimiento, a la población rural. Para que la población rural no se vea obligada a emigrar y a abandonar las zonas rurales.

Otra opción política es el acceso a las infraestructuras de conocimiento, donde hay varios niveles de acción. Uno es la articulación entre la política de desarrollo territorial y los transportes, las comunicaciones y el uso del suelo. Después habrá que garantizar un transporte público no contaminante y con nudos intermodales. También encontramos la creación de centros de innovación, la cooperación a escala comunitaria, regional y local, y modelos de gestión de naturaleza, la protección de los edificios históricos y culturales.

¿Para qué sirve la ETE? De momento es una interesante base de reflexión sobre cómo deben de hacerse las políticas dentro de la Comisión Europea. Su eje fundamental es, por un lado, integrar las orientaciones de la ETE en las políticas de desarrollo eco-

nómico y social y en los Fondos estructurales. Tiene que integrar lo que está muy desintegrado en sus propias políticas sectoriales: las políticas de transporte, la Política Agraria Común, etc. Está claro que estas políticas no han seguido siempre los desequilibrios regionales, con lo cual, los desequilibrios territoriales están aún más lejos.

Por otro lado, la ETE debe contemplar cómo los Estados Miembros, las regiones, los municipios, la integran en sus programas. Eso implica que en los Fondos estructurales, cuando se aplican los Programas Operativos en el ámbito regional, local y nacional, se tengan en cuenta los tres ejes de acción de la ETE. En el ámbito comunitario, aparte de que intentemos ayudar o instrumentalizar la aplicación de la ETE dentro de los Programas Operativos, hemos desarrollado una Iniciativa que se llama Interreg 3-B. Es, simplemente, la iniciativa de cooperación que siempre ha habido. Pero dentro de la parte B es donde se tendría que alcanzar una integración y coordinación de las políticas de ordenación del territorio de los diferentes Estados Miembros para cada una de las zonas.

En el espacio europeo se han creado 13 zonas de integración donde, aparte de hacer proyectos o miniproyectos de cooperación entre ciudades y entre regiones, el principal objetivo sería que fueran capaces de coordinar sus políticas de desarrollo económico y de ordenación. Para eso tienen que ponerse de acuerdo sobre cuáles son los desequilibrios territoriales dentro de la zona. Por ahora, están un poco avanzados en el Báltico, pero no se ha desarrollado en las demás zonas.

En el ámbito de toda Europa, la Comisión ha intentado lanzar el ORATE. Es un observatorio de redes de ordenación del territorio de los diferentes Estados Miembros donde se intenta que entren los países candidatos. La primera tarea sería hacer un programa de estudios, con una fuente de información de estadísticas territoriales y regionales donde se crucen las variables y los instrumentos de política estructural. Hacer también una metodología y unos indicadores aplicables a las políticas sectoriales comunitarias y las políticas de transportes. Y luego, intentar que esa metodología sea aplicable a las políticas regionales y a las nacionales.

El ORATE debería ser capaz de guiar a partir del 2006 la programación de los Fondos estructurales, e intentar establecer modelos y orientaciones para que los programas regionales integren los tres pilares de la ETE a través de un análisis de lo que se está haciendo actualmente dentro de los Fondos.

Hemos intentado hacer un primer análisis del Marco Comunitario de Apoyo, dentro de los Objetivos 1 y 2, así como de los Programas Operativos. En el ámbito de los 13 países con Objetivo 1, han habido pocos que hayan tenido como referencia de sus Programas Operativos la ETE. Globalmente son Italia y Grecia quienes primero han hecho la diagnosis territorial y de ahí han aplicado las diferentes accio-

nes de los programas estructurales y las diferentes medidas. Pero hay otros países que sí han aplicado el policentrismo, el acceso a infraestructuras y las consideraciones de medio ambiente.

En lo que se refiere a España, según los primeros resultados de un estudio presentado hace un mes, en el Objetivo 1, que es donde hay más medios financieros, la aplicación de la ETE ha sido bastante desigual. ¿Cuáles han sido las carencias de la programación de fondos estructurales en España?. La principal crítica que realiza este estudio, que no es sino la opinión del autor del estudio, en la fase de análisis de la región no se trata la política territorial. La política territorial se sigue tratando solamente como ordenación del suelo. Es decir, si el suelo es urbanizable, rural o mixto. Si es de competencia local o coordinado a nivel regional. Con lo cual ni siquiera se plantea el que se tenga que coordinar la política territorial con la política regional, porque son diferentes caminos. Además, la política territorial española no integra todo, sino que se limita en el ámbito municipal a lo que es el espacio físico en sí, pero no llega a coordinar o a tener en cuenta cómo el desarrollo económico y regional influye en el territorio. No se trata exclusivamente de la calificación del suelo sino el cómo se hace el desarrollo económico. En España según indica el estudio, el desarrollo económico no tiene una relación directa con la ordenación territorial.

Con respecto a los tres pilares de la ETE, se abordan aunque sea parcialmente en los programas regionales de Extremadura y Valencia. En general, a nivel del programa de cada región, no se tratan los problemas de policentrismo, ni los de las grandes áreas metropolitanas, de forma que se garantice la existencia de las "ciudades acceso", la conexión en el ámbito regional de la red de ciudades y las relaciones entre el campo y la ciudad.

**Aplicacion ETE en FS España**

- **Objetivo 1:**
  - Analisis policentrismo presente, problema de unexistencia de ciudades importantes (Extremadura)
  - Acceso infra y cono: no relacion con acceso ciudades
  - Patrimonio natural y cultural: solo lista de acciones, no estrategia global
- **Planificacion territ mejor: Galicia y Val**

**Aplicacion ETE en FS España**

- **Objetivo 2:**
  - Analisis policentrismo: solo mencion en Aragon
  - Acceso infra y cono: no estrategia global
  - Patrimonio natural y cultural: idem