



La Agenda Territorial de la Unión Europea 2020

Margarita Ortega Delgado
Arquitecta urbanista.
Diplomada en ordenación del territorio
Vocal de la Junta Directiva de Fundicot

1. UNA ORIENTACIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL PARA LAS POLÍTICAS DE LA UE

El pasado 19 de mayo de 2011 fue aprobada en Hungría la **Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 (AT2020)** por los ministros responsables de ordenación del territorio y de desarrollo territorial de los Estados miembros en colaboración con la Comisión Europea y con el respaldo del Comité de las Regiones.¹

Se trata de la revisión prevista en la anterior y primera Agenda de 2007, una vez logrados en parte sus dos principales propósitos: impulsar el **objetivo de cohesión territorial** que se incorporó finalmente en el Tratado de Lisboa (en vigor desde 2010), y poder hacerlo realidad en las políticas de la UE y en la aplicación de los fondos estructurales para el nuevo periodo 2014-2020.

La Agenda es una iniciativa intergubernamental - es decir, liderada por los estados- a la que se ha llegado tras un largo proceso iniciado a finales de los años 80 para **incorporar la dimensión territorial a las políticas comunitarias**. Es más, se aspiraba a “servir de base para una política territorial a escala europea” como decía la Estrategia Territorial Europea (ETE) de 1999, objetivo, que como se verá, al que no se renuncia.

Por estas razones la Agenda tiene una serie de características:

- No es un instrumento. Es un **marco político orientado a la acción**, para cumplir el Tratado. Y se plantea asociada a otros documentos políticos de la UE. Sobre todo a la Estrategia Europa 2020 que apuesta hacia un “*crecimiento inteligente, sostenible e integrador*” como base de la política comunitaria. Desde la Agenda se insiste en que para lograrlo hay que tener en cuenta la dimensión territorial ya que los problemas y las oportunidades son diferentes en cada región.
- No es vinculante. Ofrece **orientaciones estratégicas para el desarrollo territorial**. Fundamentalmente para integrarlo en las políticas de la UE. Por ese motivo además es una importante referencia para las políticas territoriales y sectoriales nacionales, regionales o locales. No pretende afectar a las perspectivas financieras pero si “recalcar” la importancia de esta dimensión territorial que “debería ser tenida en cuenta por los responsables al diseñar y aplicar las futuras políticas comunitarias”.

¹ Texto en castellano de la AT2020 disponible en la web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: <http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/desarrollo-territorial/el-desarrollo-territorial-en-el-ambito-europeo/union-europea/default.aspx>

Nota: Por error de transcripción del francés, el programa ESPON lo traducen por ORATE

- Apuesta por el **desarrollo territorial** (obviamente integrado y sostenible) al que debe contribuir la política de cohesión. O lo que es lo mismo, que el uso eficiente del territorio y de sus recursos es fundamental para el desarrollo de la economía, de la garantía de acceso a los servicios, o para la gestión prudente del capital natural y cultural a escala europea.
- Aclara el significado de la **dimensión territorial**. Se trata, por un lado, de **explotar** – liberar como dice el texto- **el potencial o capital territorial** en todos los niveles (local, regional, nacional y transnacional) mediante estrategias de desarrollo basadas en el conocimiento y “adaptadas a las necesidades específicas de cada territorio y a diversas escalas”; es decir, aprovechar sus puntos fuertes y específicos para contribuir a la competitividad de los territorios”, lo que se denomina el “*placed-based approach*”². Y, de otra, **valorar la diversidad** como potencial para el desarrollo; diversidad en la que juega un papel importante la identidad local y regional.
- Y para su logro insiste en dos aspectos clave que van a ser una constante en el desarrollo territorial a escala europea: la **gobernanza** y la **cooperación** entre territorios con potenciales o retos comunes y por tanto compartidos.

En el proceso seguido y en la formalización de la Agenda había que superar la dificultad de que la política comunitaria no contemplaba la competencia en desarrollo territorial a diferencia de otras políticas como la ambiental, la agraria, la de transportes o la de energía. En el caso territorial se mantiene el denominado “principio de subsidiariedad”, es decir en el ámbito más cercano al ciudadano, como el nacional o el regional. No obstante se ha logrado –y es su principal base- que el nuevo objetivo de cohesión territorial (Art 3 del Tratado) sea compartido entre la Comisión y los Estados. Por eso la Agenda tiene la oportunidad para que sus orientaciones puedan o deban ser tenidas en cuenta en el diseño de los programas.

Pero esto va a depender de la voluntad de cada estado de aplicarlo.

2. ALGUNOS AVANCES EN LA INCORPORACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL A LA POLÍTICA COMUNITARIA: DEFINICIONES Y DOCUMENTOS

Como se ha apuntado, la Agenda responde a un largo proceso de más de 20 años. Para entender su alcance conviene recordar algunos de los hechos más significativos del mismo.

Un primer paso era asumir un diagnóstico común. En este caso, la preocupación por los constantes desequilibrios entre los territorios -no resueltos por las políticas comunitarias- provocados por los efectos –sobre todo desiguales- de los “desafíos” a los que está sometido el territorio europeo (globalización, cambio climático, pérdida de funcionalidad de áreas rurales...) aumentados por la crisis económica. Problemas comunes que precisan implicar a las políticas comunitarias al ser las principales herramientas para actuar de forma conjunta y reducir además los efectos a veces negativos de un enfoque meramente sectorial.

² Acuñado en el *Informe Barca* realizado en 2009 por Fabrizio Barca a solicitud de la Comisaria Danuta Hübner. Este enfoque se propone como uno de los fundamentos para la nueva política europea de cohesión, clave de la integración europea haciendo de la dimensión territorial el núcleo duro en torno al cual se debe reconstruir el modelo político de desarrollo europeo (Jose Antonio Nuñez Butragueño, 2012)

Para trabajar en esta línea era preciso definir algunos conceptos clave:

El término “**desarrollo territorial sostenible**”³ entendido como *un desarrollo económico basado en una estructura espacial sólida, lo más equilibrada posible, que utilice los valores e identidades específicas del territorio, y combinado con una gestión racional de los recursos y del patrimonio natural y cultural (territorial)*”.

El concepto de **cohesión territorial**, al que la Comisión Europea dedicó un Libro Verde⁴ y que define como *“conjunto de principios para un desarrollo territorial armonioso, equilibrado, eficiente y sostenible, y que ofrece a los ciudadanos y a las empresas, estén donde estén, igualdad de oportunidades para sacar todo el partido a su potencial territorial. La cohesión territorial comprende también la solidaridad para promover la convergencia entre las economías de los territorios más ricos y las de los menos desarrollados.*

Y el concepto de “**gobernanza**” territorial, que es en definitiva la coordinación entre todos los niveles, más necesaria que nunca en un momento de escasez de recursos. El diccionario de la RAE lo define muy acertadamente: *“Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.*

Durante el proceso se han producido una serie de documentos –en diferentes instituciones- que han contribuido a reforzar la orientación territorial de la política europea y conseguir incorporar en el Tratado el objetivo de *cohesión territorial* a los objetivos de cohesión económica y de cohesión social ya existentes.

En la **Unión Europea** (UE), fundamentalmente la Estrategia Territorial Europea (ETE) y los posteriores programas e iniciativas para su desarrollo (Interreg, para la cooperación en ordenación del territorio), la primera Agenda Territorial (2007) o el citado Libro Verde de la Cohesión territorial (2008). Y en el **Consejo de Europa** (CoE), a través de la Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT), con el importante precedente de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Torremolinos, 1983); Los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo (Hannover, 2000); o el reciente Convenio Europeo del Paisaje (Florencia, 2000).

La Estrategia Territorial Europea (ETE)⁵

Merece la pena una especial mención ya que es el primer documento que introduce al territorio como nueva dimensión de la política europea. Es en parte heredera de la Carta Europea de Ordenación del Territorio que, partiendo de que se trataba de una tarea política, anunciaba ya su dimensión europea y por tanto la necesidad de una visión global que trascendiera los ámbitos administrativos. Reclamaba también la atención a las zonas sensibles (montaña, costeras, rurales, urbanas o fronterizas) para su tratamiento específico. Esta idea va a ser reconocida incluso en el propio Tratado, en el desarrollo propuesto para cohesión territorial en el Libro Verde y en el nuevo Marco Común Estratégico 2014-2020 para las políticas comunitarias⁶.

³ La reciente Ley del Suelo (RDL 2/2008) recoge el *principio de desarrollo territorial y urbano* sostenible, como marco de los objetivos y actuaciones en los usos y ordenación del suelo

⁴ Libro Verde sobre la Cohesión Territorial: *Convertir la diversidad en fortaleza* (2008). Elaborado por la Comisión Europea a petición de la Agenda y sometido a consulta abierta a través de la web

⁵ Adoptada por los ministros responsables de política territorial de la UE en 1999

⁶ Se reconocen aquellos factores geográficos o funcionales que pueden condicionar el desarrollo sobre todo las áreas periféricas o remotas, las de baja densidad de población, las islas, las fronterizas o las de montaña. Y también las regiones urbano-rurales

La habilidad de la ETE es ofrecer una visión común del territorio europeo para reforzar una integración no sólo económica; y mostrar que es posible con una serie de orientaciones que sirvan a los distintos niveles administrativos (comunitario, nacional, regional y local) y a distintas escalas geográficas (transnacional, interregional y transfronteriza). Plantea por vez primera **tres objetivos territoriales para toda la UE**:

- Apostar por el **desarrollo de un sistema urbano más equilibrado y policéntrico**, facilitando una nueva relación campo-ciudad
- Poner a su servicio **estrategias integradas de transporte** y de comunicación que permitan el acceso de los ciudadanos a los territorios y al conocimiento
- Y estimular el **desarrollo creativo**, innovador e inteligente, del **patrimonio natural y cultural** -"el patrimonio territorial"- para poner en valor la identidad regional y conservar la diversidad como factores fundamentales europeos

Para llevarlo a cabo no propone nuevos instrumentos, sino utilizar los existentes con este nuevo enfoque, sobre todo mediante la coherencia y la cooperación (llamado después gobernanza). Fundamentalmente entre las políticas nacionales y las políticas comunitarias. Ese es uno de los papeles de la Agenda Territorial.

Sus orientaciones han sido muy útiles para desarrollos posteriores. Por ejemplo, la necesidad de contemplar los sistemas urbanos desde su función territorial (papel específico de los distintos tipos de ciudades, metropolitanas, medias y pequeñas), mejorar el atractivo de las ciudades, apostar por la ciudad compacta o la búsqueda de nuevas relaciones funcionales para responder a la interdependencia entre los espacios urbanos y rurales. En infraestructuras y conocimiento, por ejemplo, se aboga por una mejor utilización y gestión de la infraestructura existente, además de más sostenible, priorizando modos conjugados con los usos del suelo. Y en cuanto al patrimonio natural y cultural, propone el principio de "conservación activa" con formas innovadoras de gestión y uso que compatibilicen la conservación con nuevas funciones. Destaca el papel del patrimonio como factor de calidad de vida y autoestima de la población y como seña de identidad del territorio europeo. Y la importancia al "paisaje cultural", tanto rural como urbano. Incorpora su concepción por corredores o redes (ya sean ecológicos o itinerarios culturales).

Muchos de los principios de la ETE figuran ya en la legislación territorial y en instrumentos de planificación territorial de las CCAA (caso de la Estrategia Territorial de Navarra, de la Rioja, de Aragón o de la Comunidad Valenciana).

Uno de los resultados de la ETE han sido las sucesivas iniciativas de cooperación transnacional en ordenación del territorio (Interreg) sobre grandes espacios geográficos (Mediterráneo, Atlántico, Sudoeste, Báltico, etc...) para la colaboración entre regiones de diferentes Estados sobre problemas y respuestas comunes, formato que se ha visto consolidado en la política de cohesión a través de la figura de la "**cooperación territorial**".

Y también el **Programa ESPON** ⁷(Observatorio en Red de la Cohesión Territorial y el Desarrollo Territorial Europeo) en el que participan todos los Estados y la Comisión Europea para el análisis y la formulación de nuevos indicadores y escenarios para aplicar la cohesión territorial.

⁷ www.espon.eu

3. LA AGENDA TERRITORIAL DE LA UNIÓN EUROPEA 2020 (AT2020)

En este proceso descrito, la Agenda es un compromiso –una apuesta- por parte de los responsables de ordenación del territorio de la UE para contribuir al objetivo de cohesión territorial de acuerdo con la responsabilidad compartida reconocida por el Tratado. Plantea tres grandes aspectos:

En primer lugar, aclara los **retos del desarrollo territorial o desafíos comunes** de la UE que precisan un enfoque coordinado para transformarlos en potencial para el desarrollo territorial sostenible. Estos retos son aun más agudos por la crisis y además sus efectos son diferentes según los territorios, aumentando la vulnerabilidad de los más castigados; de ahí la necesidad de la solidaridad.

Destacan los efectos de la globalización y la necesidad de buscar respuestas hacia estructuras más sostenibles. Los problemas demográficos y sociales, como la despoblación o la exclusión y segregación de grupos especialmente vulnerables. Los efectos del cambio climático (elevación del nivel del mar, sequías, inundaciones o mayor frecuencia de riesgos naturales) que exigen esfuerzos de adaptación y de mitigación, una mayor coordinación territorial de políticas clave (clima, agua, agricultura, energía o vivienda...) y su apuesta por alternativas hacia una economía más verde. Y la pérdida de biodiversidad o del patrimonio natural, cultural y paisajístico como parte esencial del capital territorial para el bienestar y el atractivo económico.

En segundo lugar, y como respuesta a estos retos que exigen una atención común, se presentan seis **prioridades territoriales** que tienen en común el hecho de ser de interés europeo, muchas de marcado carácter transnacional y por tanto “pistas” o sugerencias para llevarlas a cabo mediante la cooperación. Pero sobre vinculadas a la necesidad de coherencia de las políticas sectoriales al estar fuertemente relacionadas con el futuro del territorio en su conjunto.

- Promover el desarrollo territorial policéntrico del sistema urbano europeo –incluso a nivel interregional o transfronterizo- para reducir la fuerte tendencia a la polarización y fomentar la competitividad mediante redes entre ciudades de diferente tamaño
- Fomentar el desarrollo integrado de las ciudades⁸, de las regiones rurales y de las regiones específicas. Las áreas rurales –muy diversas- para mejorar sus condiciones de vida, modernización de su economía y mejora de su conectividad. Sobre todo el reconocimiento de las relaciones urbano-rurales que obliga a la planificación conjunta y a una mayor coordinación destacando el papel de las ciudades medias y pequeñas o la integración del rural en las áreas metropolitanas. Y los territorios con rasgos específicos –a veces interfronterizos- (montaña, islas, cuencas fluviales...) a abordar de forma integrada
- La integración territorial de “regiones funcionales” (urbanas, rurales...) -caso de las transfronterizas- a través de la “cooperación territorial” que permita crear masa crítica y superar la fragmentación promoviendo redes de actividades transnacionales competitivas (mercados de trabajo, formación, empresas...)
- Fomentar economías locales sólidas para reducir su vulnerabilidad mediante estrategias de especialización y desarrollo de productos y mercados locales
- Mejorar la conectividad territorial en sentido amplio (transporte, nuevas tecnologías o energía) de personas y actividades para garantizar el acceso a los servicios de interés general y las conexiones con las redes secundarias

⁸ Para las ciudades se reconoce su propia agenda, o Marco de referencia para el desarrollo urbano sostenible. Ve en este sentido la Declaración de Toledo de mayo de 2010

- Gestionar y conectar los valores ecológicos, paisajísticos y culturales mediante su integración en redes y corredores (infraestructuras verdes). Con una especial mención a los paisajes y al patrimonio como parte de la identidad

Y por último **¿cómo hacerlo?**

La Agenda exige dos grandes condiciones, la necesidad de coordinación y la mejora de los mecanismos y los compromisos para lograrla.

Una “coordinación territorial” de las políticas, tanto las territoriales de los estados como las sectoriales de la UE y las nacionales. Sobre todo la política local, la rural y la de transporte. Tener en cuenta los efectos (impacto territorial) y las diferencias de cada territorio. Y un mayor conocimiento, para lo que se mantiene el programa ESPON.

Y una serie de mecanismos o de compromisos de coordinación sobre la base de la necesidad de un enfoque más integral y estratégico a partir de las prioridades territoriales de cada espacio o área funcional. A nivel de la UE, incorporar las consideraciones territoriales en todas las fases de aplicación de los Fondos (evaluación, impacto, supervisión...). Para los espacios compartidos (transnacionales, transfronterizos o interregionales) facilitar estrategias integradas a través de la cooperación territorial. Y para los Estados miembros, definir los conceptos, objetivos e instrumentos de desarrollo territorial de acuerdo con sus especificidades.

Finalmente, se contempla el seguimiento de la Agenda a través de las sucesivas presidencias con acciones concretas, una mayor difusión y una posible revisión en torno a 2015 o 2016.

...Y algunas consideraciones finales

Como se anunciaba al principio, la Agenda no renuncia a la idea de que pueda formularse algún día una futura política de desarrollo territorial en Europa al considerar que el Tratado tiene consecuencias importantes para esta posibilidad.

De momento su aplicación va a depender de la voluntad y del interés de los estados y de las regiones y ciudades. Sobre todo si tienen claros y definidos los conceptos, los objetivos y los instrumentos de desarrollo territorial, es decir estrategias para los territorios en línea con el enfoque y las posibilidades de las acciones a plantear a escala de la UE. Y por supuesto integradas en sus propias políticas sectoriales, ya sean nacionales o regionales. En definitiva estrategias de desarrollo territorial a escala nacional y regional que marquen las pautas.

Una oportunidad de nuevo para un país como el nuestro con tan escasa tradición y práctica en desarrollo territorial para responder a fenómenos actuales que juegan a escala europea.