

REUNIÓN DE MINISTROS RESPONSABLES DE ORDENACIÓN
DEL TERRITORIO DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA
UNIÓN EUROPEA

NOORDWIJK, 9 Y 10 de Junio de 1997

**PERSPECTIVA EUROPEA DE
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
(PEOT)**

PRIMER BORRADOR OFICIAL (*)

(*) Traducción no oficial, con finalidad exclusivamente de documento de trabajo

INDICE

	Págs.
I. EL ENFOQUE TERRITORIAL A NIVEL EUROPEO	1
I.A. FINES BÁSICOS	1
I.B. RAZÓN DE SER DE LA PEOT	2
I.C. UN DOCUMENTO SOBRE ASPECTOS POLÍTICOS	4
I.D. EL ESTATUS DE LA PEOT	5
I.E. UN ENFOQUE DE LA POLÍTICA TERRITORIAL EN EUROPA	6
I.F. PROMOVER LA COOPERACIÓN	7
II. ASPECTOS TERRITORIALES: LA DIMENSIÓN EUROPEA	9
II.A. INTRODUCCIÓN	9
II.B. PUNTOS DE PARTIDA FUNDAMENTALES PARA UN ENFOQUE TERRITORIAL	10
II.B.1. <i>Características Geográficas Básicas de Europa</i>	10
II.B.2. <i>Tendencias Principales</i>	10
II.C. ASPECTOS TERRITORIALES DE IMPORTANCIA EUROPEA	14
II.C.1. <i>Cambios en las estructuras urbanas</i>	15
II.C.2. <i>El papel cambiante y las funciones de las áreas rurales</i>	19
II.C.3. <i>Cambios en el transporte, la comunicación y el conocimiento</i>	23
II.C.4. <i>Presión continua sobre el patrimonio natural y cultural de Europa</i>	32
II.D. IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS SOBRE EL TERRITORIO EUROPEO	37
II.D.1. <i>La Política Agrícola Común</i>	38
II.D.2. <i>Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión</i>	40
II.D.3. <i>Redes Transeuropeas</i>	41
II.D.4. <i>La Política Ambiental de la Unión Europea</i>	44
II.D.5. <i>Primeras conclusiones</i>	45
II.E. PROFUNDIZACIÓN DEL TRABAJO DE ANÁLISIS TERRITORIAL	46

II.E.1. <i>Desarrollo de criterios territoriales y sus indicadores</i>	47
II.E.2. <i>Investigación sobre tipologías de zonas</i>	49
II.E.3. <i>Desarrollo de escenarios a largo plazo</i>	49
III. OBJETIVOS Y OPCIONES POLÍTICAS PARA EL TERRITORIO EUROPEO	51
III.A. HACIA UN SISTEMA DE CIUDADES MÁS EQUILIBRADO Y POLICÉNTRICO Y UNA NUEVA RELACIÓN CAMPO-CIUDAD	53
III.A.1. <i>Complementariedad y cooperación entre ciudades</i>	54
III.A.2. <i>Dinamismo, atractivo y competitividad de las ciudades y pueblos</i>	56
III.A.3. <i>Desarrollo sostenible de las ciudades</i>	57
III.A.4. <i>Cooperación entre las ciudades y el medio rural</i>	59
III.A.5. <i>Diversificación de las zonas rurales</i>	60
III.B. ACCESO EQUIVALENTE A LAS INFRAESTRUCTURAS Y AL CONOCIMIENTO	61
III.B.1. <i>Mejor accesibilidad</i>	62
III.B.2. <i>Utilización más eficaz y sostenible de las infraestructuras</i>	63
III.B.3. <i>Difusión de la innovación y del conocimiento</i>	65
III.C. GESTIÓN PRUDENTE Y DESARROLLO DEL PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL	67
III.C.1. <i>Conservación y desarrollo del patrimonio natural</i>	68
III.C.2. <i>Gestión racional de los recursos hídricos</i>	69
III.C.3. <i>Conservación y gestión creativa de los paisajes culturales de Europa</i>	71
III.C.4. <i>Conservación y gestión creativa de patrimonio cultural urbano</i>	72
III.D. MARCO PARA UNA POLÍTICA TERRITORIAL INTEGRADA	73
III.D.1. <i>Hacia una agenda europea de ordenación del territorio</i>	74
III.D.2. <i>Hacia estrategias transnacionales</i>	77
III.D.3. <i>Los niveles regional y local</i>	79
III.D.4. <i>Conclusión: necesidad de coordinación</i>	80
IV. PUESTA EN MARCHA DE LA PERSPECTIVA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	82
IV.A. PRIMERA FASE DE LA PUESTA EN PRÁCTICA	83

IV.A.1. <i>Se puede emprender la acción: en los Estados miembros entre Estados miembros, y con terceros países</i>	83
IV.A.2. <i>Están disponibles instrumentos comunitarios</i>	83
IV.A.3. <i>Establecimiento del soporte técnico: el Observatorio en red</i>	84
IV.B. ORGANIZACIÓN DEL DEBATE	85
IV.B.1. <i>Actores implicados</i>	85
IV.B.2. <i>Aspectos clave del debate</i>	87

PARTE I

EL ENFOQUE TERRITORIAL A NIVEL EUROPEO

Las tendencias de desarrollo económico, social y territorial de la UE a largo plazo serán influenciadas notablemente por tres factores:

- * las consecuencias de la gradual integración económica de Europa, junto con una cooperación política más intensa entre los Estados miembros y con otras partes interesadas;
- * el papel creciente de las autoridades regionales y locales, y sus funciones en la ordenación del territorio;
- * la probable ampliación de la Unión, así como el desarrollo de las relaciones con sus vecinos.

Estos tres fenómenos deben considerarse en el contexto más amplio de la globalización de la economía y de los cambios tecnológicos sustanciales que la acompañan, y a la luz de las principales tendencias demográficas, económicas y ambientales que caracterizan el desarrollo de la Unión.

Estas nuevas circunstancias, causantes de un nivel sin precedentes de apertura y profundización de las relaciones entre territorios, aumentan la importancia y las implicaciones de la dimensión territorial del desarrollo, que constituye la base del enfoque adoptado en la PEOT.

I.A. FINES BÁSICOS

La PEOT persigue tres fines fundamentales, en línea con el enfoque general de la reunión informal de Leipzig (1994):

- * La cohesión económica y social.
- * El desarrollo sostenible.
- * La competitividad equilibrada del territorio europeo.

Estos tres fines son de naturaleza diferente, y tienen diferentes significados políticos. En particular, la cohesión económica y social es un pilar central del Tratado de la Unión y la tarea principal de varias políticas comunitarias. El enfoque territorial no solo confirma su absoluta necesidad, sino que incluso debe verse como un medio de reforzar su progreso.

Lo nuevo es que estos tres fines se persiguen de forma combinada, prestando asimismo atención a la forma en que interaccionan. Se pueden comparar con los tres objetivos operativos expuestos en

el documento de Leipzig: equilibrio, protección y desarrollo. Aunque cada uno de los tres fines básicos implica a los tres objetivos operativos, cada uno pone un énfasis particular en uno de ellos: cohesión / equilibrio, desarrollo sostenible/protección, y competitividad territorial / desarrollo.

Ninguno de los tres objetivos operativos se puede favorecer por separado en relación con los otros dos: exclusivamente desarrollo significa la victoria del más fuerte; exclusivamente equilibrio hace al débil más dependiente y debilita al fuerte en un contexto global; exclusivamente protección entraña el riesgo de la esclerosis y el estancamiento. Una ordenación del territorio concentrada en uno solo de estos objetivos sufriría sin duda de la falta de los otros dos y perdería su finalidad de promover el desarrollo territorial eficaz, equilibrado y armonioso.

Una de las vías principales en las que se espera que la PEOT produzca beneficios es facilitar la consecución de estos tres objetivos mediante la creación de uniones entre ellos, concediéndoles el debido peso conforme a la variedad de situaciones territoriales de Europa. Esto implica en especial progresar hacia una mejor integración entre las políticas sectoriales que influyen en el territorio. Es también una forma de tener en cuenta el hecho de que Europa en conjunto debe asumir el reto de la competencia global a escala mundial. Sus oportunidades de conseguirlo con éxito serán mayores si es capaz de aumentar su competitividad general de manera equilibrada, de encontrar el camino del crecimiento sostenible y de conservar e incluso mejorar su equilibrio y cohesión territorial.

I.B. RAZÓN DE SER DE LA PEOT

Regiones, ciudades y territorios compiten por atraer actividades económicas, empleo, infraestructuras, etc; este proceso es una de las fuerzas principales que dirigen el desarrollo territorial. Sin embargo, no todos los territorios de Europa están implicados en este proceso competitivo sobre bases iguales y, en todo caso, el proceso llega a sus límites cuando la competencia desenfrenada se convierte en ineficacia y genera la disipación de esfuerzos e inversiones. Esto significa que para promover el desarrollo armonioso y equilibrado de Europa debe mantenerse una visión global. En algún caso, se deberá utilizar la cooperación para incrementar la capacidad de competencia de territorios que se encuentran inadecuadamente integrados en el proceso competitivo, mientras en otros la cooperación tratará de limitar los efectos negativos de una competencia exacerbada. En ambas situaciones **el enfoque territorial busca un mejor equilibrio entre competencia y cooperación**, de forma que la totalidad del territorio europeo pueda alcanzar el nivel de competitividad óptimo. Este enfoque también puede servir como un medio de aumentar su cohesión económica y social.

Los cambios sociales y económicos de la sociedad europea producen tres formas distintas de **interdependencia**:

* entre territorios,

- * entre las distintas políticas sectoriales que tienen impacto sobre el territorio,
- * entre los diferentes niveles de gobierno que comparten responsabilidades sobre una unidad territorial concreta.

Estos cambios a menudo crean riesgos de aumentar los desequilibrios territoriales de Europa, pero con frecuencia ofrecen también nuevas oportunidades de progreso. En cualquier caso, demandan respuestas concertadas por parte de la Unión y señalan el interés de un mejor desarrollo del **enfoque territorial a nivel europeo**.

Al acordar emprender el camino de diseñar la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT), los Estados miembros y la Comisión han entendido la escala de estos nuevos desafíos y la necesidad de tratarlos con un enfoque que trascienda las fronteras nacionales. A lo largo de los últimos siete años, los ministros responsables de ordenación del territorio, junto con la Comisión, han acometido esta tarea con el apoyo del Parlamento Europeo, del Comité de las Regiones y Autoridades Locales y del Comité Económico y Social.

En noviembre de 1993, en Lieja, los ministros decidieron la realización de la PEOT. Las sucesivas Presidencias (Corfú y Leipzig en 1994, Estrasburgo y Madrid en 1995, Venecia en 1996) han contribuido a desarrollar ideas sobre el estatus y contenido de este documento. Tras este período de reflexión, se ha decidido recoger todas esas ideas en un primer documento de consenso. Este documento, que se presenta a los ministros en su reunión de Noordwijk de Junio de 1997, es el **primer borrador oficial de la PEOT**. Mantiene la línea de los seis principios políticos contenidos en el prefacio del documento de Leipzig², sobre los que los ministros alcanzaron un entendimiento común.

Trata de ser la expresión de una visión compartida del territorio europeo en su conjunto, una referencia común de actuación, y de guiar a las autoridades competentes en la formulación e implementación de sus políticas. También trata de ser un paso positivo hacia la adopción de un compromiso, y la participación en un proceso político progresivo de diálogo y orientación para la toma de decisiones a nivel europeo.

²

- La ordenación del territorio puede contribuir de forma decisiva a la consecución del objetivo de la cohesión económica y social.
- Las competencias actuales de las instituciones de la Comunidad no se modifican, la PEOT puede contribuir a la implantación de las políticas comunitarias, pero sin limitar el ejercicio de las responsabilidades de las instituciones competentes.
- El objetivo central será conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible.
- Se realizará respetando las instituciones existentes, y no será vinculante para los Estados miembros.
- Respetará el principio de subsidiariedad.
- Para considerar las cuestiones territoriales europeas en sus políticas territoriales, cada Estado miembro dará a la Perspectiva el seguimiento que desee.

I.C. UN DOCUMENTO SOBRE ASPECTOS POLÍTICOS

La PEOT va más allá de determinar unos posibles objetivos desde un punto de vista territorial. Trata también de cuestiones de carácter político. Es un documento que pretende por un lado elevar el grado de percepción de los distintos socios implicados (Comisión, Estados miembros, Parlamento Europeo, organismos del Consejo, regiones y otros actores potencialmente interesados), y por otro promover la organización entre ellos de un amplio debate sobre las orientaciones del desarrollo territorial europeo a largo plazo.

Un punto de partida para la reflexión en términos territoriales reside en el hecho de que las fuerzas que influyen en la localización de actividades económicas, principalmente las fuerzas de mercado, actúan de forma creciente a nivel europeo, mientras que las políticas de desarrollo territorial se continúan todavía planteando a nivel nacional, e incluso más reducido. Existe por lo tanto una **discrepancia** entre estos dos niveles, que dificulta explotar de forma completa las oportunidades que se presentan para el desarrollo territorial de Europa.

El territorio comunitario se caracteriza por su gran diversidad, especialmente en comparación con otras partes del mundo. Esta diversidad, considerada como una de las principales fortalezas de Europa, se enriquece continuamente a medida que la Unión se amplía. Esto significa que la determinación a nivel de la Comunidad de las políticas territoriales que se puedan aplicar a toda la Unión se hace cada vez más difícil y compleja. Dichas políticas deben respetar esta **diversidad y complejidad**, y aprovecharlas para el interés común de Europa: es preciso el desarrollo de un enfoque geográficamente diferenciado de la política territorial, aunque manteniendo una visión global de Europa en su conjunto.

Pero no es cuestión de que, debido a su diversidad y complejidad, el enfoque de la PEOT se limite solo a un análisis científico y detallado del territorio europeo y sus características. Apoyándose en los numerosos materiales existentes en esta materia, como "Europa 2000+" y los documentos preparados por las presidencias sucesivas, su objetivo es contribuir a la preparación de una **estrategia integrada, multisectorial e indicativa** para el desarrollo territorial de la Unión. Entre otros fines, se debería favorecer una mayor coherencia y complementariedad entre las estrategias de desarrollo territorial de los Estados miembros, así como mejorar la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas comunitarias. Esta herramienta debería, en particular, vincularse estrechamente y contribuir significativamente a la consecución del objetivo de la cohesión económica y social. También apoyaría al cumplimiento del desarrollo sostenible, otro objetivo básico de la Unión. La contribución específica de la PEOT residiría en subrayar el hecho de que alcanzar estos objetivos depende de prestar una consideración más profunda a la dimensión territorial.

Sin embargo, la PEOT no tiene la intención de establecer la combinación de políticas que deba aplicarse en las distintas áreas del territorio europeo. Su objeto es proponer un marco, una

metodología y un proceso para la aplicación integrada de unas orientaciones temáticas. Estas orientaciones y la metodología se someterán a un amplio debate político en el seno de las instituciones europeas y dentro de los Estados miembros.

La dimensión temporal constituye también un factor importante. El enfoque estratégico que propone la PEOT para el desarrollo territorial pretende influir sobre el futuro conforme a una perspectiva a largo plazo. A este respecto, el documento actual adolece de una clara insuficiencia: se limita solamente a los 15 Estados miembros. El futuro desarrollo de la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio deberá prestar mayor atención a la dimensión continental del desarrollo territorial, e incluir la ampliación de la Unión.

I.D. EL ESTATUS DE LA PEOT

El enfoque descrito trata de constituir un punto de referencia común que sintetice el período de reflexión seguido por los ministros de ordenación del territorio desde 1989. Se deriva directamente de la decisión adoptada en Corfú en 1994, expresando que la realización de la PEOT debe constituir un proceso **concertado, selectivo, progresivo, evolutivo, flexible y transparente**. De acuerdo con los principios de Leipzig, es asimismo evidente que el enfoque solo puede ser de carácter indicativo, no prescriptivo. No obstante, es de esperar que pueda conducir a alcanzar resultados tangibles en el territorio europeo y proporcionar un estímulo para la acción.

En particular, el principio de selectividad refleja la necesidad de un tratamiento de los asuntos territoriales basado en un pequeño número de temas especialmente relevantes que puedan explicar tanto la integración de las distintas políticas que tienen un impacto territorial como la necesidad de aumentar la cooperación entre las diferentes partes implicadas. El documento de Leipzig constituye la base a este respecto, al identificar **tres esferas de actividad**, correspondientes a los tres objetivos siguientes:

- * un sistema urbano equilibrado y policéntrico;
- * igualdad de acceso a las infraestructuras y al conocimiento;
- * gestión prudente y desarrollo del patrimonio natural y cultural.

La PEOT no trata de identificar un nuevo campo de acción de las políticas comunitarias, ni de configurar nuevas responsabilidades de la Unión. Simplemente busca mejorar la implementación de las políticas comunitarias, y aumentar su eficacia e interés teniendo en cuenta de modo más adecuado su dimensión territorial. Puede servir al propósito de una mejor cooperación entre los Estados miembros, así como entre ellos y la Comisión. También puede servir de ayuda a las autoridades responsables de ordenación del territorio de cara a tener en cuenta desde las fases iniciales las cuestiones de desarrollo espacial de ámbito europeo.

I.E. UN ENFOQUE DE LA POLÍTICA TERRITORIAL EN EUROPA

Es preciso perseguir y conjuntar dos enfoques: el primero trata de dar una nueva dimensión a la gestión de las políticas sectoriales integrándolas en su contexto territorial y profundizando en el examen de sus interacciones; el segundo entraña el diseño de un marco de integración territorial que tenga en cuenta los distintos niveles de organización política y espacial de Europa. La estructura de la PEOT refleja esta visión.

Figura I.1. Estructura de la PEOT

- * La Parte II, "Aspectos territoriales: la dimensión europea" analiza las fuerzas que determinan el desarrollo territorial de Europa a largo plazo y trata de identificar las principales fortalezas y debilidades, así como las oportunidades y amenazas más significativas (análisis SWOT ó DAFO). Pretende también proporcionar una evaluación del impacto de las políticas comunitarias, al menos de las más importantes desde el punto de vista territorial. Esta evaluación establecería el grado en que las actuales políticas comunitarias contribuyen a un desarrollo equilibrado del territorio, y que preste además la atención debida a la diversidad territorial de la Unión. Solo unos primeros elementos del análisis DAFO y de la evaluación se han completado: este trabajo debe ampliarse y mejorarse en el futuro, conforme a la metodología acordada en el Comité de Ordenación del Territorio, pero aún no aplicada en el presente documento.
- * La Parte III, "Objetivos y opciones políticas para el territorio europeo" parte de seleccionar un número limitado de objetivos políticos agrupados según las tres esferas de acción definidas en Leipzig; cada uno de estos objetivos se traduce en una breve relación de opciones políticas. A continuación se presenta un marco de integración territorial para la puesta en marcha de estos objetivos. Aunque este asunto se ha discutido ya varias veces en el seno del Comité de Ordenación del Territorio, este marco precisa la incorporación de mejoras adicionales.
- * La Parte IV, "Puesta en práctica de la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio" solo puede ser, en este momento, una primera aproximación, en forma de una convocatoria a debate y de un planteamiento de preguntas. La integración territorial no se puede decidir "desde arriba": ello sería a la vez inaceptable e ineficaz. Por lo tanto, las ideas sobre la puesta en práctica deben desarrollarse en primer lugar por quienes las van a aplicar, de acuerdo al marco de referencia propuesto en la Parte III.D. La función del presente documento es dar un impulso inicial, promover el debate e indicar donde y como se pueden iniciar algunas experiencias de cooperación. Como no se puede anticipar cual va a ser el desarrollo de este proceso, es esencial que esta Parte IV mantenga un carácter lo más abierto posible.

I.F. PROMOVER LA COOPERACIÓN

La creciente importancia de los fenómenos de interdependencia entre los diferentes territorios, las políticas sectoriales y los distintos niveles de competencias de gobierno se ha subrayado

anteriormente. Aumentar el reconocimiento de este hecho, lo que constituye uno de los resultados esperables de este documento, implica como respuesta un mayor desarrollo de la cooperación. El reconocimiento de que la estructura y las formas de utilización de los territorios nacionales han dejado de estar determinados exclusivamente por las políticas nacionales, y mucho menos por enfoques compartimentados, hace esencial que se identifiquen socios potenciales con quien compartir la responsabilidad, que se definan las reglas y modalidades de asociación, conforme a las legislaciones y particularidades de cada país, y que se establezcan los ámbitos de acción conjunta.

Este enfoque no es fácil ni está libre de riesgo, pero ello no lo hace menos indispensable. El territorio se convierte en un denominador común, en el objeto de un nuevo tipo de contrato social. El desarrollo de la cooperación se convierte así en un método de trabajo, a la vez que en un medio de acción. Al tratarse en muchos casos de un enfoque aún relativamente nuevo, precisa ser favorecido a través de incentivos, experiencias e intercambios de información. Debido en parte a su carácter ampliamente descentralizado y en parte a su dimensión transnacional, puede contribuir a que se produzcan cambios institucionales y organizativos en el seno de las administraciones públicas europeas, al menos de las que tienen responsabilidades territoriales.

Este enfoque constituye un aspecto fundamental de la PEOT, y justifica por sí solo de modo suficiente que esta precise un amplio debate a la escala europea.

PARTE II

ASPECTOS TERRITORIALES: LA DIMENSIÓN EUROPEA

II.A. INTRODUCCIÓN

Uno de los mensajes esenciales que emergen de la Parte I es que el modelo de localización de actividades y de usos del suelo en cada uno de los Estados miembros está siendo influido cada vez más por desarrollos externos, ocasionados por fuerzas económicas, sociales, físicas y de otro tipo, o por el impacto de las políticas comunitarias³. Las regiones y los Estados miembros, al organizar su territorio según sus propias directivas políticas, tendrán que identificar, comprender y tomar en consideración los asuntos y desarrollos espaciales que se extienden más allá de las fronteras nacionales y por lo tanto poseen o adquieren una dimensión europea. El objetivo de la Parte II es por lo tanto proveer una descripción de tales desarrollos y cuestiones para la totalidad de Europa.

En esta descripción, tres elementos son fundamentales.

Primeramente, los aspectos territoriales europeos son sobre todo, pero no únicamente, los que ocurren a los niveles continental y transnacional. También incluyen asuntos que se manifiestan a los niveles regional o local pero en muchas ubicaciones diferentes dentro de la Unión. El interés común implica la dimensión europea. El reconocimiento de esta dimensión europea no altera la distribución de responsabilidades y competencias existente entre los diferentes socios institucionales.

Segundo, los asuntos no se refieren solamente a los problemas y las amenazas que provienen de ciertas debilidades, sino también a las oportunidades que provienen de ciertas fortalezas del territorio.

En tercer lugar, un enfoque territorial es esencialmente un enfoque dinámico y orientado al futuro. Los aspectos identificados provienen, por lo tanto, principalmente de las tendencias emergentes y no únicamente de las situaciones existentes.

Las fuentes principales son los numerosos estudios y análisis efectuados por las instituciones europeas, nacionales y otras desde 1990, particularmente los vinculados a los programas "Europa 2000+" así como los documentos elaborados por las sucesivas Presidencias.

³

Se muestra en particular, con respecto al refuerzo de la cohesión económica y social de la UE, que la influencia de estos desarrollos en las regiones menos favorecidas de la Unión tiene que ser analizada con más profundidad para ser mejor dictaminada.

II.B. PUNTOS DE PARTIDA FUNDAMENTALES PARA UN ENFOQUE TERRITORIAL

Para comprender los aspectos territoriales más importantes de Europa, hay que considerar las características geográficas y las principales tendencias de cambio del territorio europeo.

II.B.1. Características Geográficas Básicas de Europa

La figura II.1 ilustra algunos aspectos de la naturaleza desequilibrada de la geografía física y humana básica de la Unión Europea. Su sola forma, con su carácter fragmentado debido a las montañas, penínsulas e islas, da origen a una inherente dicotomía centro-periferia. En relación a su superficie total, el territorio de la UE tiene un perímetro muy largo y una comparativamente gran proporción de áreas exteriores. Las grandes distancias entre los límites exteriores del territorio de la Unión se amplifican debido a las barreras montañosas y a los estrechos marítimos. A la vez, la distribución geográfica de la población y las actividades económicas refuerza estos desequilibrios.

Figura II.1: Características geográficas del territorio europeo

Esta geografía básica significa también que el 75% de la UE se puede clasificar como poseedor de características costeras. Las partes verdaderamente "continentales" de la UE son relativamente limitadas, en marcado contraste con la geográfica, económica y socialmente muy diferente parte oriental del continente, con la que la UE comparte una larga frontera terrestre exterior. Los destacados contrastes climáticos desde el norte al sur y la correspondiente diversidad del paisaje y la vegetación natural completan el diseño básico de la geografía de Europa. Cualquier enfoque territorial de las políticas a nivel europeo debe aceptar estas "realidades vitales" geográficas de nuestro continente.

II.B.2. Tendencias Principales

Tres tipos de tendencias afectarán a los futuros desarrollos espaciales de Europa:

- * las principales tendencias demográficas y de desarrollo urbano,
- * las tendencias y características particulares de la economía europea, y
- * las tendencias ambientales a largo plazo.

II.B.2.a) Tendencias demográficas

Tres tendencias demográficas predominarán en la Unión en los próximos 20 a 30 años.

La primera tendencia es la relativamente *baja tasa de crecimiento de la población*, menor del 0,5%. Los países del sur de Europa tienden ahora a tener una menor tasa de crecimiento que los países del norte, notablemente porque sus tasas de fertilidad son más bajas. Un cambio desde una

población en crecimiento a una disminución de población podría comenzar a aparecer alrededor del 2008 y tendría lugar para la mayoría de los Estados miembros entre el 2025 y el 2035. En general, el crecimiento de población más fuerte ocurre en regiones con un PIB por habitante relativamente alto y un nivel bajo de desempleo, reforzando las tendencias de desequilibrio. Hay sin embargo excepciones, como el caso de Italia, donde ocurre lo contrario. La disminución de población de Europa creará nuevos desafíos, por ejemplo cómo abordar el mantenimiento de un nivel suficiente y adecuado de servicios a los niveles regional y urbano. Sin embargo, también creará oportunidades: en las regiones muy congestionadas, por ejemplo, puede ayudar a aumentar la calidad de vida y a reducir las presiones ambientales.

La segunda tendencia, relacionada con la anterior, es el ***aumento de la edad media de la población***. Esto, junto con tendencias sociales tales como el aumento de divorcios y la tendencia de la gente joven a vivir independientemente a una edad más temprana, origina un aumento y cambios en la demanda de vivienda en muchos Estados miembros, a pesar del bajo crecimiento de población; de este modo se refuerza la tendencia a la urbanización.

La tercera tendencia es la ***importancia creciente de la emigración, tanto en el crecimiento como la distribución de la población***. Dentro de un marco de crecimiento natural casi cero, la emigración, internacional y regional, ha llegado a ser un importante factor de crecimiento de población. En 1995, la contribución de la emigración internacional al crecimiento de población de la UE fue casi del 75%. En términos relativos, supone solo el 0,3% de la población total, pero demorará el proceso de disminución de población en la mayoría de los países en alrededor de 10 a 20 años. Su efecto principal es sin embargo el refuerzo del crecimiento de población en las áreas urbanas más grandes, donde los emigrantes tienden fuertemente a establecerse, fortaleciendo la tendencia existente en las migraciones regionales dentro de la UE desde las regiones menos pobladas a las más urbanizadas.

Figura II.2: Densidad y crecimiento de población, 1995-2025

El resultado de estas tendencias es el refuerzo de los modelos de urbanización ya dominantes en el futuro próximo. Muchas de las regiones altamente urbanizadas, especialmente en el noroeste de Europa, experimentarán las tasas más altas de crecimiento, resultando unas densidades de población regional más altas. En el otro extremo, muchas regiones con densidades muy bajas, particularmente en la península Ibérica, Francia, el este de Alemania y gran parte de los países nórdicos, continuarán perdiendo población en el futuro inmediato. Las regiones urbanizadas existentes agrandarán sus esferas funcionales y geográficas de influencia. Dentro de estas regiones urbanizadas, sin embargo, puede observarse a lo largo de Europa una emigración hacia las zonas circundantes, en el exterior de las ciudades.

II.B.2.b) Tendencias económicas

La figura II.3 indica el mantenimiento de las divergencias regionales en el desarrollo económico de la UE, una situación que actúa como punto de partida para las políticas regionales de la Comunidad. Sin embargo, otras características económicas de la UE, que reflejan más la organización y los resultados de la economía, también indican tendencias que influirán en los modelos económicos y geográficos. Los factores que se ponen de manifiesto con más detalle más adelante están considerados como particularmente importantes. Hay otros factores que pueden jugar también un cierto papel: la globalización, las nuevas tendencias tecnológicas, el carácter cada vez más intangible de la economía, y el impacto de los acuerdos alcanzados dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio, por ejemplo.

Figura II.3: PIB per cápita por regiones (PPA) 1993

La distribución de las empresas grandes, medianas y pequeñas es un primer factor importante. La economía y el empleo de la UE son cada vez más dependientes de las pequeñas y medianas empresas (PYMES). De un total de 160 millones de personas ocupadas en la UE, 101 millones están empleados en un total de 16 millones de empresas (excluyendo la agricultura). El mayor número de empresas se encuentran en Italia, seguida de Alemania. En el sur de Europa, predominan las empresas muy pequeñas (1,8 empleados de media en Grecia, 4,7 en España). En Europa, el 23% del empleo total se concentra en las empresas muy pequeñas, frente al 12% en los Estados Unidos (EUA) y solo el 7% en Japón. La investigación sugiere que aunque la tasa de nacimientos de empresas en los EUA sea más alta que en Europa, la supervivencia de firmas existentes es mucho más favorable en Europa que en los EUA. La ventaja principal de las PYMES, comparadas con las empresas grandes, es su flexibilidad, incluyendo su flexibilidad para localizarse en un área dada (una vez establecidas, sin embargo, la flexibilidad para moverse ya no es tan alta). Esto provee un favorable punto de partida para las políticas orientadas a un mejor equilibrio territorial. Las empresas grandes se encuentran primariamente en las áreas principales de fabricación y en las grandes ciudades capitales de Europa, frecuentemente en áreas caracterizadas por una estructura económica más tradicional y crecimiento cero o negativo de empleo. Aunque estas empresas son factores económicos regionales importantes, no se puede confiar en ellas para crear muchos nuevos puestos de trabajo en el futuro.

La segunda tendencia económica importante es **la internacionalización del comercio dentro de Europa**. Alrededor del 60% del valor de las exportaciones internacionales de los Estados miembros tienen lugar dentro de la UE, en su mayor parte entre regiones vecinas. Debido al mercado único, el comercio intracomunitario crece más rápidamente que el comercio con otras partes del mundo. Algunas regiones aprovechan mejor que otras estas tendencias. Una parte considerable de este comercio está representado por las corrientes intra-empresas, ocasionadas por las tendencias interrelacionadas de especialización económica, formación de redes de empresas, división geográfica del trabajo y mercados geográficos más grandes. Los nuevos y complejos modelos comerciales, la formación de redes, las relaciones de asociación, los conceptos logísticos y la disminución de los costos de transporte por unidad de producción, se reflejan en

cada vez más complejos, intensos y dispersos modelos de transporte en Europa, favoreciendo crecientemente al transporte por carretera. Estos factores tienen una importancia fundamental para la futura organización del territorio europeo y precisan ser cuidadosamente evaluados.

En tercer lugar, cualquier análisis de cuestiones territoriales tiene que ser consciente del impacto potencial de *la introducción de la UEM y el proceso de mayor liberalización económica*. Algunos expertos argumentan que la armonización monetaria aumentará la "competencia política" dentro de la Unión, inspirada por el deseo de crear nuevas ventajas comparativas a fin de atraer inversión. Así aparecen riesgos de una mayor dualización del territorio de la UE, y de un aumento de la marginación de las áreas menos preparadas para esta competencia incrementada.

El cuarto desarrollo económico de gran importancia territorial es *el impacto de las nuevas tecnologías de comunicación*. Aunque éstas pueden reforzar potencialmente las tendencias de concentración urbana, también ofrecen posibilidades de ayudar al desarrollo de las áreas menos accesibles de la Unión. Suministran nuevas posibilidades de localización a todas las escalas geográficas, desde el nivel local al europeo. Su impacto espacial podría por lo tanto ser potencialmente enorme, pero la información disponible en la actualidad es insuficiente para hacer una evaluación concluyente.

Todas estas fuerzas económicas tienen la potencialidad de dirigir el desarrollo hacia un mayor desequilibrio del territorio europeo. Este es un foco importante del presente análisis de aspectos territoriales, con vistas a comprender estas tendencias y explotar las oportunidades que pueden ofrecer para el beneficio del territorio de Europa.

II.B.2.c) Tendencias ambientales

El tercer grupo importante de tendencias subyacentes al desarrollo espacial de la Unión se refiere al medio ambiente. Las políticas pasadas y actuales se han dirigido a tratar los problemas ambientales, pero todavía no los han eliminado ni reducido suficientemente. Algunas cuestiones ambientales importantes son:

- * **Reducción y gestión de residuos:** Europa y los otros países de la OCDE producen el 70% de los residuos industriales del mundo, en una cantidad creciente de naturaleza peligrosa. El vertido sigue siendo el sistema de tratamiento más usado. Solo el 10% de los residuos domésticos se reciclan, y estos esfuerzos son superados por el aumento de la producción. La descontaminación de las 200.000 Ha. de suelo industrial abandonado existentes en la gran Europa costará 100.000 millones de ECUs.
- * **Cambio climático:** Europa todavía contabiliza el 25% de las emisiones de CO₂ y metano producidas por las actividades humanas en el mundo. Sin una reducción adicional, el calentamiento global, la elevación del nivel del mar, las inundaciones, y la pérdida de ecosistemas y hábitats proseguirán.
- * **Pérdida de biodiversidad:** Los hábitats y su fauna asociada, en particular las zonas pantanosas vulnerables, marismas y las demás zonas húmedas continuarán desapareciendo.

- * **Acidificación y pesticidas:** Europa produce el 25% de las emisiones globales de SO₂ y N (deposiciones ácidas), y las emisiones amoniacales de la agricultura todavía exceden los niveles críticos en el 60% de la UE. Mil tipos de pesticidas continúan contaminando las aguas superficiales y subterráneas, reduciendo la biodiversidad, y pasando a la cadena alimentaria.
- * **Gestión del agua dulce:** El aprovechamiento de agua para uso industrial se ha estabilizado, pero continua aumentando para los usos agrícolas y domésticos, generando problemas de escasez. La eutrofización del agua superficial continúa a lo largo de toda la UE. La concentración de nitratos en las aguas dulces continúa aumentando, especialmente en las aguas subterráneas, de las que se abastecen las dos terceras partes de la población de Europa. El abastecimiento urbano de agua potable es todavía ineficiente en general.
- * **Degradación de los bosques:** El consumo de madera ha venido superando la producción en un 10% desde 1965. Ahora los bosques cubren el 33% de la superficie, pero un cuarto de los árboles de Europa están afectados por los hongos, el clima, los insectos, los incendios forestales y la contaminación del aire.

Figura II.4: Demanda de agua en Europa 1950-2000

Frente a estos problemas ambientales, la pregunta fundamental es cómo desarrollar unas políticas más estructurales para abordarlos en su fuente. Si ésta es finalmente la única solución, un enfoque estructural a largo plazo llegaría a ser la principal fuerza motriz del futuro desarrollo del territorio europeo, y las políticas espaciales jugarían un papel central en implementar este nuevo enfoque. Los mayores costes ambientales del transporte, el abastecimiento de agua, y la eliminación de residuos podrían influir sensiblemente sobre los modelos de actividad a todos los niveles geográficos.

II.C. ASPECTOS TERRITORIALES DE IMPORTANCIA EUROPEA

Una serie de aspectos específicos de importancia europea determinará el desarrollo territorial de nuestro continente. En el futuro, cualquier intento de orientar este desarrollo en una dirección positiva necesita ser consciente de estos aspectos.

II.C.1. Cambios en las estructuras urbanas

La Unión Europea es parte de un continente altamente urbanizado. La era del desarrollo de ámbito nacional ha producido una fuerte estructura urbana básica con metrópolis globales, y un número relativamente elevado de grandes ciudades diseminadas a través del continente y

vinculadas a muchas ciudades pequeñas que, en comparación con otros continentes, están relativamente cercanas entre sí.

La rapidez del cambio tecnológico, político, social y económico está produciendo un cambio de orientación en las relaciones funcionales jerárquicas de este sistema urbano. Así como estas relaciones son el resultado del desarrollo de los territorios nacionales, ahora se adaptan a los nuevos desafíos y demandas, más competitivos, del territorio europeo, a la apertura del centro y este de Europa y a la globalización. Barcelona era un centro regional importante en España; ahora es una metrópoli emergente en la Europa del sur. Lille era un centro regional en la periferia de Francia; ahora emerge como un nudo importante en el eje de desarrollo entre las Islas Británicas y Europa Continental. Londres y París ya no son solo capitales nacionales, sino que representan a Europa como ciudades globales. Berlín está siendo transformada de una ciudad aislada y dividida en una capital importante y puerta entre la Europa central y oriental.

Las ciudades y pueblos tienen que adaptar sus nuevas localizaciones relativas y sus nuevas posiciones en la jerarquía urbana europea. Para algunas, el cambio es más radical que para otras; algunas se adaptan más rápidamente que otras; algunas encaran nuevas desventajas, otras, nuevas oportunidades. En conjunto, ésta es una cuestión territorial importante, que se manifiesta en diversas oportunidades y amenazas potenciales.

II.C.1.a) Emergencia de conjuntos y redes urbanas

Nuevas redes funcionales de pueblos y ciudades, geográficamente cercanas o distantes, comienzan a surgir.

En algunas regiones densamente pobladas, los pueblos y ciudades cooperan más que en las áreas menos densamente pobladas, por ejemplo mediante el desarrollo de diferentes funciones especializadas. En regiones con un sistema urbano equilibrado y un nivel fuerte de cohesión espacial, estos conjuntos ("clusters") de ciudades en cooperación pueden proveer una buena oportunidad para un sólido desarrollo regional en el futuro, ya que amplían el nivel general de servicios y las condiciones de negocio de la región como un todo. En regiones más polarizadas, del tipo "Parisino", los desequilibrios entre un área metropolitana central importante y las ciudades y núcleos circundantes hacen más difícil la aparición de redes de cooperación. También hay conjuntos de ciudades en regiones transfronterizas. En ellas, sin embargo, falta la integración territorial. Aún cuando hay una necesidad y una voluntad de cooperar, las condiciones administrativas para desarrollar este tipo de redes geográficamente entrelazadas son todavía difíciles. Sin embargo, iniciativas como Saar-Lor-Lux (Saarbrücken, Luxemburgo, Metz) muestran que este enfoque es posible y da oportunidades de lograr beneficios para todos.

En regiones más escasamente pobladas, la potencialidad para desarrollar conjuntos cooperativos de ciudades de ámbito regional es más limitada, a causa de las distancias entre ellas. Sin embargo, las redes de cooperación podrían ayudar a asegurar que tales áreas atraen la mayor cantidad de actividad económica posible. De cara a la competitividad global, también comienzan a surgir redes

al nivel transnacional y continental, pero se limitan hasta ahora sobre todo al intercambio de experiencias sin una verdadera dimensión de desarrollo estratégico regional. El desarrollo de tal dimensión al nivel continental podría ayudar a mejorar la competitividad global de Europa, y al nivel transnacional podría ayudar a mejorar el desarrollo potencial de las ciudades y regiones involucradas.

II.C.1.b) Cambios en las oportunidades económicas urbanas

El Mercado Único, la apertura de la Europa central y oriental, las presiones demográficas y políticas de las áreas externas del Maghreb y los Balcanes, la creciente liberalización del comercio y el transporte, la globalización de la economía y el rápido cambio tecnológico son factores importantes que crean nuevas oportunidades económicas para muchos pueblos y ciudades de Europa. Una descripción en base a la clasificación de ciudades que se hizo en los escenarios de Estrasburgo de la PEOT sugiere tres amplias categorías (la realidad es por supuesto más sutil y diversa).

Las áreas urbanas de **nivel internacional** acumularán las funciones internacionales, entre otras; tienen una buena base competitiva, pero tendrán que hacer frente a la congestión:

- * *"Ciudades globales"* -Londres, París, posiblemente Berlín y alguna otra-: continuarán atrayendo funciones de alto nivel, como las sedes de multinacionales, instituciones financieras internacionales y otros servicios comerciales.
- * *"Regiones metropolitanas"* -como el Randstad, el llamado "Diamante Flamenco" y la red urbana central belga, Rin-Ruhr, Rin-Main, Hamburgo, y West-Midlands (U.K.)-: refuerzan su posición internacional mediante el desarrollo de especializaciones complementarias en los diferentes centros de la aglomeración e invirtiendo en la superación de las desventajas de su pasado industrial.
- * *"Ciudades capitales"*: la mayoría tiene potencialidad en sí mismas (especialmente capitales como Copenhague, Estocolmo, Lisboa, Helsinki, Madrid, Roma); algunas encaran desafíos específicos asociados a su función como puerta de la UE (Viena, Helsinki).

Las ciudades de **nivel nacional** constituyen una categoría heterogénea. Algunas tienen una base relativamente sólida, otras encaran dificultades como:

- * *"Ciudades periféricas con una función urbana débil"*, que pueden sufrir el riesgo de tener menos oportunidades de desarrollo debido a las largas distancias, la dependencia de actividades tradicionales, la disminución de población, unas condiciones climáticas severas, etc. No existe sin embargo ningún determinismo en tales tendencias, y ciudades como Bari, Oporto, Valencia, Rennes, Sevilla o Edimburgo han desarrollado estrategias innovadoras de desarrollo y prueban que los efectos de las limitaciones estructurales inherentes pueden ser superados.

- * "*Antiguas ciudades industriales*", que tienen potencialidad para desarrollar nuevas economías, pero que en gran parte dependerán de su nueva localización relativa, especialmente con respecto al área económica central.

El resultado económico de las ciudades y pueblos de **nivel regional** depende mucho de su ubicación:

- * "*Ciudades de nivel regional en el área central*": tendrán un crecimiento potencial generalmente bueno, especialmente en los sectores de servicios.
- * "*Ciudades de nivel regional fuera del área central*": serán dependientes de su situación, algunas se beneficiarán de su localización en un corredor de desarrollo o de un entorno atractivo (Toulouse, Grenoble, Salzburgo, etc.).
- * "*Ciudades medias en regiones predominantemente rurales*", que dependerán mucho de su situación, pero que se pueden beneficiar de su entorno natural a medida que existe una conciencia creciente de los beneficios que una alta calidad del ambiente rural puede proveer.

Aunque estas generalizaciones muestran un esquema general de los cambios de oportunidades, prácticamente cada ciudad y pueblo individual tiene que evaluar su propia potencialidad y adaptar su estrategia de desarrollo a la luz de sus circunstancias territoriales propias. El punto común central es que las circunstancias exigen a los pueblos y ciudades adoptar un nuevo dinamismo para desarrollar su potencialidad, que la competencia para captar la inversión móvil entre ciudades es más dura, que no todos los pueblos y ciudades encontrarán su nueva situación tan ventajosa como la anterior, y que el territorio europeo no es un campo de juego homogéneo. Muchas antiguas ciudades industriales tendrán que continuar un largo proceso de reconversión y diversificación; otros pueblos y ciudades continuarán siendo demasiado dependientes de una actividad dominante como la Administración Pública, el turismo o las funciones portuarias; muchos pueblos y pequeñas ciudades en las áreas rurales continuarán encontrando difícil atraer una actividad económica suficiente. Pero hay ciudades fuertes en las áreas más periféricas que tienen capacidad para atraer suficiente inversión móvil para sí mismas y sus regiones circundantes. Las que cuentan con funciones específicas, como las "ciudades puerta", tienen importantes nuevas oportunidades. Las ciudades que se encuentran en nuevas posiciones dinámicas pueden explotar esas situaciones para reforzar la posición competitiva de Europa en el mundo.

II.C.1.c) Continua dispersión urbana

Los europeos necesitan más espacio. El consumo de suelo per cápita sube: a menos habitantes por casa, más viviendas; a más movilidad, más infraestructuras; a más riqueza, más propiedad. En la periferia de las ciudades, los precios del suelo son más bajos, el entorno residencial es más ameno, y la accesibilidad por carretera desde otras áreas residenciales y a otras ciudades es mejor. Los pueblos y ciudades, por lo tanto, continúan expandiéndose, frecuentemente de forma relativamente incontrolada. Esta expansión urbana aumenta los costes de las infraestructuras

urbanas, el tráfico y el consumo de energía, y tiene efectos negativos sobre la calidad del entorno rural y el medio ambiente. Va totalmente contra el concepto de la ciudad sostenible.

El problema de la dispersión urbana se presenta en la mayoría de las áreas urbanas de Europa. Si hay que encontrar soluciones estructurales a los problemas ambientales fundamentales (Sección II.B.2), éste es un punto que necesita ser encarado. En algunas zonas de la Unión, especialmente donde el suelo es relativamente escaso, se han tomado medidas de planificación urbana -la "ciudad compacta", la recuperación de suelo desarrollado para otros usos y un enfoque de nuevos desarrollos residenciales para grupos específicos en el interior de las áreas urbanas-. Esta experiencia puede ser una fuente de ideas para otras autoridades y facilitarles nuevas oportunidades para la acción.

II.C.1.d) Creciente segregación social en las ciudades

Otro interés compartido por casi todas las ciudades europeas importantes es la tendencia creciente hacia la segregación social. Este es por un lado el resultado de fenómenos "de repulsión": las ciudades han llegado a ser congestionadas, contaminadas, peligrosas, y menos apropiadas para la educación de los niños, mientras que las zonas periurbanas ofrecen una mejor calidad residencial a precios a veces más baratos. Las familias de ingresos altos y medios se trasladan al exterior, seguidas por el comercio minorista y otros negocios. Por otra parte está el factor "de atracción". Los años recientes han visto un aumento importante en la inmigración desde países del tercer mundo y de Europa oriental en la mayoría de los Estados miembros. Estos inmigrantes se establecen en las áreas urbanas interiores más deprimidas o en zonas periféricas extensivas. La división cultural y étnica tiende entonces a acelerar la tendencia a la segregación social, el tejido urbano pierde su cohesión y problemas como la criminalidad se derraman sobre el conjunto de la ciudad, con posibles efectos sobre su atractivo general para los inversores.

Este punto es importante no solamente porque se generalice a través de Europa: también subraya la dimensión social del concepto de sostenibilidad urbana. El desarrollo urbano sostenible es un concepto multisectorial, con dimensiones ambientales, económicas y sociales. Los problemas de segregación social, exacerbados en muchas ciudades por la elevada tasa de paro de larga duración, afirman la importancia de lograr la cohesión social en el desarrollo estable a largo plazo de la Europa urbana.

II.C.1.e) Insuficiente mejora de la calidad del medio ambiente urbano

Las tendencias que se refieren a la última de las condiciones para un desarrollo urbano sostenible - una buena calidad del medio ambiente urbano- no son en general particularmente favorables en las ciudades de Europa. A pesar de las diversas medidas emprendidas en todas las áreas urbanas importantes, los principales problemas ambientales, ruido, contaminación del aire, contaminación del agua, congestión de tráfico, producción de residuos, consumo de agua, etc., si bien en realidad ya no aumentan, no están disminuyendo lo suficiente para asegurar el desarrollo urbano sostenible a largo plazo. Los efectos negativos de estas tendencias no se limitan a la calidad de vida y la

salud humana, sino que pueden también ser económicos, ya que reducen los niveles de inversión móvil, las oportunidades de empleo, y los recursos financieros municipales.

II.C.2. El papel cambiante y las funciones de las áreas rurales

Durante casi cuarenta años, el desarrollo de las áreas rurales en la UE ha estado fuertemente influido por la Política Agrícola Común (PAC). La gradual pero constante reforma desde una política puramente agrícola a una política más integrada para las áreas rurales que la PAC experimenta, y continuará experimentando de una manera u otra en el futuro previsible, es un indicio importante de un cambio bastante fundamental en la función de las áreas rurales en Europa. La era de un enfoque fuertemente monosectorial está inevitablemente llamada a desaparecer, aunque el proceso sea muy largo. Los problemas y las oportunidades de las áreas rurales (aproximadamente el 80% del territorio de la UE) solo se pueden tratar y explotar eficazmente de una forma multisectorial e integrada.

Dos puntos espaciales importantes pueden distinguirse: la interdependencia creciente entre áreas urbanas y rurales, y los cambios generales en la agricultura como base económica de las propias áreas rurales.

II.C.2.a) Creciente interdependencia con las áreas urbanas

El futuro de las áreas rurales se está haciendo cada vez más dependiente del desarrollo de sus núcleos urbanos. Esta relación campo-ciudad no es igual en las áreas densamente pobladas y en las escasamente pobladas. En las áreas densamente pobladas, una urbanización continua se va extendiendo cada vez más en el campo. En algunos lugares, las áreas rurales se urbanizan de tal forma que es difícil clasificarlas como rurales. La contaminación del agua y el suelo es generalizada. La urbanización y las infraestructuras conducen a la fragmentación de los espacios abiertos y a la consiguiente pérdida irrevocable del carácter rural. Las funciones rurales típicas, como la agricultura extensiva, la silvicultura, y el desarrollo y conservación de la naturaleza, dependen en un alto grado de la existencia de espacios abiertos continuos. La amenaza de fragmentación y la necesidad de mantener los espacios abiertos continuos son puntos importantes en las zonas rurales más densamente pobladas, donde la planificación espacial tiene un papel importante para lograr un equilibrio entre urbanización y espacios abiertos. Mientras muchos pueblos y ciudades imponen presiones sobre sus entornos rurales, también se benefician económica y socialmente de su atractivo. Sus economías están comúnmente fuertemente entrelazadas. Las instalaciones de ocio y esparcimiento en las áreas rurales para las poblaciones urbanas ofrecen buenas oportunidades de desarrollo.

Las áreas rurales extensivas y menos densamente pobladas están mejor situadas para conservar su carácter rural. En algunos casos, el patrimonio natural y cultural puede usarse como base para el desarrollo turístico. Es esencial que el nuevo desarrollo respete este patrimonio. El turismo rural, con una proporción del 14,4% del mercado europeo en 1992, es de esperar que siga creciendo. Este desarrollo también tiene un efecto positivo sobre las economías de las ciudades en estas

áreas. La cambiante economía agrícola europea también tiene una influencia marcada sobre los pequeños núcleos rurales, que experimentan un proceso de transición dinámica. En general, los umbrales económicos para mantener los niveles de servicios, tales como los servicios comerciales, educación, etc., aumentan, y esto crea dificultades considerables para algunas poblaciones.

II.C.2.b) Cambios en la agricultura como base económica de las áreas rurales

La reforma gradual de la agricultura europea, en el contexto de la liberalización, el recorte del gasto público y las consideraciones ambientales, continuará. Su posición principal como fuerza impulsora del desarrollo regional de las áreas rurales continuará en muchas, pero no todas, partes de Europa. En algunas áreas de la Selva Negra o los Pirineos, por ejemplo, la naturaleza y el turismo son ya las actividades dominantes. Según algunas estimaciones, entre el 30% y el 80% del suelo agrícola podría retirarse de la producción agrícola. Este cambio importante en la base económica de las áreas rurales tiene muchas facetas.

Algunas áreas pueden seguir siendo competitivas en estas cambiantes condiciones, principalmente mediante el aumento de la **intensificación** de la agricultura. Estas áreas tienen que controlar diversas formas de sobrepresión. La intensificación está apoyada por técnicas de producción que conducen, en la forma extrema, a una agricultura más condicionada por la logística, el conocimiento, y las circunstancias técnicas, que por el ambiente natural. Su productividad puede competir a niveles similares a otras funciones urbanas. Donde la intensificación es menos extrema, pero todavía competitiva, el aumento de la mecanización conduce a una ampliación de escala, a menos empleo y a la uniformización de los paisajes rurales.

Otras áreas tienen algunos problemas en relación con la competitividad y buscan una **diversificación** de la base económica con el desarrollo de actividades alternativas tales como diversos tipos de silvicultura y turismo rural. La agricultura, el paisaje, el turismo y el medio ambiente natural se correlacionan y son interdependientes. Como consecuencia, la diversificación tiende a encontrarse en las áreas rurales con buenas condiciones ambientales, y paisajes atractivos, y situadas no demasiado lejos de las concentraciones de población, como, por ejemplo, el sur de Alemania, el centro de Francia y muchas áreas del sur de Europa. Otro ejemplo duradero de diversificación rural exitosa es el representado por el sistema de granjas de las Highlands y las islas de Escocia.

La tercera manera en la que áreas rurales reaccionan a los cambios en la agricultura es la **extensificación**. Tiende a ocurrir en las áreas más remotas y puede conducir, en último término, mediante un proceso de uso cada vez menos intenso, a la retirada de explotaciones o incluso al abandono total.

La **marginación** ocurre cuando el cultivo deja de ser viable en las condiciones existentes de uso del suelo y estructura socio-económica. Los efectos de la marginación pueden ser positivos ó negativos. Positivos, si las condiciones ambientales y de paisaje mejoran o hay nuevas oportunidades para la silvicultura u otros usos del suelo; negativos, si hay un éxodo constante de

trabajadores desde el sector agrícola y un total abandono del negocio. Partes de España, Portugal, el Reino Unido, Finlandia, Irlanda, Italia y el sur de Francia tienden en esta dirección.

Tales cambios en la agricultura como base económica de las áreas rurales subrayan la tendencia hacia condiciones menos uniformes y crea, quizás, más oportunidades que amenazas. La intensificación abre perspectivas a la inversión y a la investigación sobre las condiciones ecológicas, y facilita espacio para otras actividades. La diversificación puede conducir a que los ingresos sean menos dependientes de las subvenciones, y a abrir nuevas perspectivas para la naturaleza, el desarrollo y protección del paisaje, y para el turismo rural. La marginación y la extensificación pueden, en algunos casos, mejorar las perspectivas de reforestación y protección de naturaleza.

ANÁLISIS DAFO (SWOT): ESTRUCTURAS URBANAS

Er ro r! Re fe re nc e so ur ce no t fo un d. (III)	FORTALEZAS/OPORTUNIDADES	DEBILIDADES/AMENAZAS
A1	<p>Emergencia de conjuntos (clusters) urbanos en regiones con alta coherencia territorial.</p> <p>Emergencia de redes de ciudades a los niveles continental, transnacional o regional (en una etapa embrionaria, limitada a intercambios de experiencias y sin una verdadera dimensión estratégica).</p> <p>Regiones con un sistema urbano relativamente equilibrado.</p>	<p>En regiones escasamente pobladas y/o regiones con menor coherencia espacial, dificultad de establecer los conjuntos urbanos/redes urbanas necesarias para obtener una masa crítica de instalaciones e inversiones. En algunas áreas fronterizas, las ciudades "se vuelven la espalda" en su relación.</p> <p>Competencia fuerte entre ciudades, con riesgo de sobredimensionamiento de infraestructuras y derroche de recursos.</p> <p>Desequilibrio del sistema de ciudades en algunas regiones: casos de polarización alrededor de metrópolis muy influyentes, casos de "litoralización" a expensas de las áreas interiores.</p>

A2	<p>Influencia mundial de las ciudades globales competitivas como Londres y París.</p> <p>Desarrollo de las inversiones móviles en las regiones periféricas atractivas (aunque se necesita asegurar la difusión de los beneficios a las regiones vecinas).</p> <p>Uniones privilegiadas de las "ciudades puerta" con distintas zonas del mundo, contribuyendo a la influencia internacional de la Unión y al reequilibrio de sus funciones metropolitanas; fenómeno similar en cuanto a los nexos privilegiados entre algunas ciudades de la Unión y países no miembros colindantes.</p>	<p>Ciudades con industrias obsoletas, que se enfrentan a problemas importantes: necesidad de reconversión y diversificación económica, falta de cohesión social.</p> <p>Ciudades que dependen de una base económica demasiado estrecha (puerto, industria turística, administraciones públicas, etc.).</p> <p>Dificultad en asegurar el dinamismo económico de algunas ciudades rurales.</p>
----	---	--

ANÁLISIS DAFO (SWOT): ESTRUCTURAS URBANAS

Er ro r! Re fe re nc e so ur ce no t fo un d. (III)	FORTALEZAS/OPORTUNIDADES	DEBILIDADES/AMENAZAS
A3	<p>Atractivo de entornos urbanos para algunas clases de familias (monoparentales, personas de edad, etc.) que puede favorecer la repoblación de las zonas urbanas interiores.</p> <p>En algunas regiones, éxito de las políticas de "ciudad compacta".</p> <p>Esquemas piloto de estrategias multisectoriales integradas de planificación en regiones urbanas, con integración de las dimensiones económica, social y ambiental.</p> <p>Nuevos métodos de gestión integral de los ecosistemas urbanos (residuos, agua, energía).</p> <p>Nuevas políticas de localización y movilidad en algunas regiones urbanas.</p>	<p>Expansión urbana dispersa en muchas regiones.</p> <p>Segregación social, barrios urbanos en crisis.</p> <p>Abandono de terrenos industriales y otros. Insuficiente integración de funciones (residencia, actividad económica, espacios verdes), en muchos distritos urbanos. Problemas producidos por la especulación inmobiliaria y de suelo.</p> <p>La producción de residuos urbanos y el consumo de energía y agua son frecuentemente excesivos.</p> <p>Aumento de las molestias urbanas (ruido, contaminación, congestión de tráfico).</p>

ANÁLISIS DAFO (SWOT): AREAS RURALES

Er ro r! Re fe re nc e so ur ce no t fo un d. (III)	FORTALEZAS/OPORTUNIDADES	DEBILIDADES/AMENAZAS
A4	<p>Aumento de la demanda de productos agrícolas de calidad, y de turismo verde, permitiendo una reorientación y una diversificación positiva de estos sectores.</p> <p>Las áreas marginadas podrían aprovechar las ventajas de la Sociedad de la Información, su importante y frecuentemente bien conservado patrimonio cultural y natural, sus productos locales, su potencial turístico, y el menor coste de algunos factores productivos (suelo o mano de obra).</p>	<p>Fuertes presiones sobre el suelo y el medio ambiente en algunas áreas rurales: ganadería intensiva, suburbanización, residencias secundarias, turismo y actividades recreativas.</p> <p>Despoblamiento y abandono de tierras en áreas particularmente marginadas, frecuentemente poco accesibles. Riesgo de agravamiento de este proceso por la disminución de servicios básicos y el dinamismo de ciudades rurales.</p>
A5	<p>Existencia de regiones rurales ya implicadas, con éxito, en un proceso de diversificación de su economía.</p> <p>Aumento de la propensión a aplicar medidas agroambientales en las nuevas políticas.</p> <p>Las áreas agrícolas menos productivas pueden diversificar su producción por una orientación a satisfacer "nichos" específicos del mercado mundial, así como también gracias a su potencial importante de recursos en energías renovables.</p>	<p>En algunas zonas rurales altamente productivas, la agricultura intensiva deteriora el medio ambiente: produce pérdidas de biodiversidad, contamina con nitratos, uniformiza el paisaje, etc.</p> <p>En otras áreas rurales, la producción agrícola actual no puede afrontar la competencia internacional creciente (acuerdos GATT/OMC).</p>

II.C.3. Cambios en el transporte, la comunicación y el conocimiento

El diseño, la forma y el uso de la infraestructura constituyen uno de los principales determinantes de la organización del territorio europeo. A pesar de adelantos importantes en años recientes a nivel comunitario, el legado de muchas décadas de desarrollo de infraestructuras orientado a escala nacional es todavía evidente dentro de la UE. La evolución de las políticas comunitarias y la cooperación entre los Estados miembros continuarán sin duda en el futuro dirigiéndose hacia una infraestructura europea de comunicación y transporte más liberalizada, eficiente, respetuosa con el medio ambiente, y coherente. Al mismo tiempo, los avances en la tecnología del transporte, tráfico y comunicaciones (telecomunicaciones, ferrocarril de alta velocidad, etc.) progresan rápidamente, las demandas ambientales se hacen más estrictas, y la apertura comercial de la Europa central y oriental genera nuevos flujos de transporte.

Todos estos factores en conjunto significan que este determinante principal de la organización territorial va a seguir experimentando cambios continuos y rápidos en los años venideros. No solo es la nueva infraestructura física la que va a producir los cambios más grandes, sino las formas en que esa infraestructura se usa. Además, la tecnología de telecomunicación puede producir cambios importantes en la estructura de localización y en los modelos de actividades. Las cuestiones espaciales que resultan de estos desarrollos crean tanto oportunidades como amenazas.

II.C.3.a) Permanencia de inconsistencias fronterizas

Aunque el Mercado Único y las políticas comunitarias de transporte hayan reducido apreciablemente el impacto de las fronteras nacionales sobre la red de infraestructuras, su presencia es todavía muy evidente desde el punto de vista de enlaces, físicos o de servicios, débiles o inexistentes. Todavía permanecen incluso diferencias técnicas entre los sistemas nacionales de ferrocarril. Los servicios ferroviarios no son todavía operados comúnmente como una actividad económica "normal", regida por principios económicos. La dereglamentación, la estandarización técnica de sistemas y la política de precios competitivos en el interior de la UE continuarán desarrollándose, porque constituyen requisitos previos para el desarrollo de redes transnacionales coherentes de ferrocarril. También se producen cuellos de botella transfronterizos en las vías de navegación. Cualquier mejora de la integración de las vías navegables interiores en el transporte multimodal precisa considerables inversiones. Hay también muchas diferencias en las tecnologías de transbordo entre los Estados miembros, que siguen siendo un obstáculo importante al desarrollo del transporte combinado de mercancías. En resumen, queda mucho por hacer antes de que Europa tenga una red totalmente coherente de infraestructuras.

II.C.3.b) Crecimiento de los flujos de transporte

Un aspecto territorial importante es el aumento continuo del tráfico de pasajeros y mercancías. En 1990, el comercio interior a la Europa de los 12 sumó un total de unos 8.000 millones de toneladas de mercancías. Al haberse producido desde entonces la ampliación de 1994, la terminación del Mercado Único y la apertura de la Europa central y oriental, ahora es

apreciablemente mayor. Aunque los volúmenes transportados en el interior de los países sean todavía mucho mayores que los movidos entre países, el transporte internacional crece a una marcha más rápida. Como la mayoría del transporte se realiza todavía a distancias cortas, el transporte por carretera es con mucho el modo más importante. Cuanto mayor es la distancia a cubrir, los otros modos se convierten más claramente en alternativas competitivas.

No es probable que los modelos de transporte cambien mucho, pero el volumen total continuará creciendo. Entre las consecuencias de este crecimiento destacan: el aumento de las pérdidas de tiempo y la congestión, la presión para construir más infraestructuras, las emisiones de CO₂ y NO_x, la fragmentación de los paisajes, el mayor nivel de ruido y otros problemas ambientales. De cara a estos impactos ambientales y económicos, la pregunta es: ¿cómo enfrentarse con este aumento?. Como la respuesta no puede ser continuar construyendo más infraestructuras en regiones cada vez más congestionadas, hay dos alternativas básicas que deben explorarse:

- * reducir las tasas de crecimiento, especialmente mediante un adecuado reflejo de los costos ambientales del transporte en los precios,
- * fomentar una distribución más equilibrada de las actividades económicas a través del territorio europeo.

Si tales soluciones estructurales estratégicas se intentan, las consecuencias territoriales a largo plazo serán bastante considerables.

II.C.3.c) Aumento de la congestión y cuellos de botella

El aumento de las corrientes de transporte tiende a ocurrir en las partes más congestionadas de Europa, y en comparación con este crecimiento rápido, durante la década pasada ha habido una inversión insuficiente en infraestructuras. La mayoría de los países no ha invertido lo suficiente en transporte público para ayudar a absorber este crecimiento, y las inversiones en ferrocarril se han destinado desproporcionadamente a tecnología y líneas de alta velocidad. El resultado es la existencia de muchos cuellos de botella en las redes europeas de transporte, con sus negativas consecuencias económicas y ambientales. Tanto para el transporte a larga como a corta distancia de mercancías y pasajeros, los embotellamientos principales están en y alrededor de las ciudades.

Figura II.5: Cuellos de botella ambientales: carreteras congestionadas en zonas sensibles.

La construcción continuada de más autopistas no puede ser la única respuesta a los problemas de congestión, especialmente en las partes más densamente pobladas de Europa. Las carreteras y autopistas contribuyen a una dispersión del uso del suelo y finalmente a aumentar la congestión. La infraestructura ferroviaria puede conducir a una concentración alrededor de las estaciones, donde es posible organizar algunos usos del suelo con densidades más altas sin una congestión

severa. La transferencia del automóvil hacia el ferrocarril por lo tanto provee oportunidades de mejorar el desarrollo de las áreas congestionadas. Los impulsos dados a los sistemas de ferrocarril ocasionarán previsiblemente un nuevo movimiento de concentración. La introducción de una infraestructura más basada en el ferrocarril tendrá por lo tanto consecuencias espaciales considerables.

II.C.3.d) Desigual accesibilidad a lo largo de Europa

Muchas regiones están dotadas de buenas infraestructuras primarias y secundarias. Su buena accesibilidad mejora no solamente su propia posición competitiva, sino también la competitividad de Europa en su totalidad. Sin embargo, la accesibilidad de otras partes de Europa es pobre, haciendo a estas áreas menos atractivas a la inversión. Dadas las características de la geografía de Europa, las regiones periféricas, y especialmente ultraperiféricas, sufren particularmente al respecto. Un análisis integrado de accesibilidad, con base en el nivel de infraestructuras de 1995 más las redes europeas planificadas para el 2010, concluyó que entre el 60% y el 70% del territorio de la UE tiene un índice de accesibilidad inferior a la media.

Finlandia, Suecia, partes del Reino Unido, Irlanda, Portugal, la mayoría de España, el sur de Italia, Grecia y partes de Austria y Alemania, además, por supuesto, de las islas, caen en esta categoría. La figura II.6 muestra las disparidades de accesibilidad a nivel continental.

Las redes transeuropeas (TEN) se han concebido, para, entre otros fines, ayudar a solucionar este problema de accesibilidad a nivel europeo. Ya se ha hecho algún progreso en la apertura de las regiones periféricas y menos accesibles, una demostración del papel clave que las TEN juegan en el desarrollo de políticas espaciales más amplias a nivel europeo.

Figura II.6: Índices integrados de accesibilidad relativa, por modos de transporte

La apertura de Europa oriental dará a la actual periferia oriental de la UE una posición relativamente más central. Sin embargo, las redes infraestructurales allí, con la excepción de las rápidas mejoras que tienen lugar en Alemania, todavía reflejan las viejas divisiones políticas de Europa. Sobre todo, queda todavía una carencia de infraestructuras adecuadas que conecten las ciudades y pueblos a lo largo de esta periferia. Las nuevas oportunidades comerciales abrirán indudablemente estas áreas orientales. En los Arcos Atlántico y Mediterráneo, aunque con unas condiciones en parte similares, nos se presentan oportunidades análogas a las de la actual frontera oriental de la UE.

La accesibilidad no es únicamente una cuestión de nivel continental. Dentro de las áreas menos accesibles, el nivel de accesibilidad también varía apreciablemente. Las ciudades más grandes,

vinculadas a más de una red internacional -aeropuertos, puertos, estaciones de ferrocarril de alta velocidad- están situadas más ventajosamente que las ciudades medianas y pequeñas de estas mismas áreas. Las conexiones entre las ciudades grandes y las de menor nivel son por lo tanto sumamente importantes en la reducción de las disparidades de accesibilidad. Lo mismo ocurre para las áreas centrales de Europa, que también tendrán que asegurar que exista una buena red secundaria que complemente a las redes transeuropeas en fase de construcción. Un punto importante aquí, nuevamente, es la congestión creciente, que reduce la accesibilidad de áreas que están comparativamente bien dotadas de infraestructuras. La mejora de las redes nacionales y secundarias es un requisito previo para el logro de una accesibilidad mejor en las áreas concernidas.

Figura II.7: Desarrollo de vuelos intercontinentales directos

La mejora de la accesibilidad en las áreas periféricas menos accesibles es una condición importante, pero no, en sí, la garantía de un mejor desarrollo económico en estas áreas. El aislamiento relativo ha significado frecuentemente que las economías regionales en las áreas menos favorecidas han sido capaces de sobrevivir. La mejor accesibilidad a través de las fronteras aumentará los hinterlands de las áreas económicamente más fuertes. Esto podría dar origen a lo que puede llamarse un "efecto de succión": la nueva infraestructura en las áreas menos favorecidas facilita la explotación de sus recursos endógenos por las regiones distantes más fuertes. Las economías que se hagan accesibles tendrán que competir contra las grandes empresas y los servicios competitivos de las áreas económicamente más fuertes. La competencia podría beneficiar a las regiones más fuertes más que a las más débiles, recientemente accesibles. Cualquier mejora de accesibilidad debe por lo tanto acompañarse de la mejora o especialización del entorno productivo, a fin de aprovechar los efectos económicos positivos de una accesibilidad mejor.

II.C.3.e) *Tendencias de concentración y aparición de corredores de desarrollo*

Un aspecto territorial importante es la tendencia continua hacia una mayor concentración del transporte y las actividades económicas. Las grandes redes traen el peligro de reforzar la concentración espacial, ya que las redes de alta velocidad forman una malla de tamaño más grande que las convencionales. Pueden crear el "efecto túnel" y los inversores pueden verse desanimados a establecerse en áreas pobremente vinculadas a las redes importantes. Sobre el terreno, esto se refleja en la emergencia de corredores de desarrollo, caracterizados por intensos flujos de transporte y un modelo muy dinámico de ubicación de actividades económicas. Estos corredores, que se desarrollan particularmente en áreas relativamente urbanizadas, son frecuentemente transnacionales o transfronterizos, y por lo tanto requieren un enfoque integrado de ordenación del territorio, que vaya también más allá de políticas únicamente nacionales. La tendencia de concentración es también evidente en el transporte aéreo. Las conexiones con otros continentes se concentran mucho en las áreas centrales de la UE. La liberalización parece estar conduciendo a un

aumento adicional en la concentración de los vuelos intercontinentales regulares en los aeropuertos centrales del noroeste de Europa, aunque la congestión de las rutas aéreas en esta parte de Europa es ya muy alta.

Europa posee muchos puertos marítimos, situados en sus cuatro fachadas marítimas. Algunos puertos se han desarrollado muy fuertemente a causa de su favorable ubicación geográfica en relación a su hinterland y su mejor posición competitiva. Hay una concentración de grandes puertos en la parte noroccidental europea, que cuenta con la mayoría de los enlaces intercontinentales principales. Los hinterlands de estos puertos cubren prácticamente la totalidad del territorio europeo y se solapan apreciablemente. Estos puertos están en una fuerte competencia unos con otros y trabajan constantemente para mejorar sus posiciones individuales. La cuestión principal es como desarrollar un grado de complementariedades entre estos puertos, especialmente con vistas a un uso espacial y ambientalmente eficiente de las conexiones multimodales existentes con su hinterland. Muchos puertos marítimos atlánticos y mediterráneos carecen de ventajas geográficas competitivas para desarrollarse como nudos intercontinentales de transporte con un grado alto de transporte multimodal. Representan, sin embargo, un papel importante en sus economías regionales y muchos de ellos pueden mejorar su potencial como puertos europeos para la navegación a corta distancia. El establecimiento de una red coherente de puertos marítimos europeos es imprescindible. Por lo tanto, su posición competitiva, junto con el papel suplementario de puertos de Europa de muchos de estos puertos, puede y debería reforzarse, para que puedan servir como polos de dinamismo económico para sus hinterlands y contribuyan al necesario crecimiento de la navegación de corto recorrido a lo largo de todo el continente.

Figura II.8: Distribución de carga por fachadas marítimas

II.C.3.f) Tendencias hacia un uso más eficiente y respetuoso con el medio ambiente del sistema de transporte

Ante el creciente aumento de los flujos de transporte y la continua congestión y concentración en Europa, parece obligado un uso más eficiente y respetuoso con el medio ambiente del sistema de transporte. Este objetivo general tendría que ser logrado sin menoscabo de la competitividad de Europa en su totalidad. Una posibilidad es el desarrollo adicional del transporte multimodal, combinando mar/carretera, barco/tubería, aire/ferrocarril, etc. Esto es aplicable tanto a mercancías como a pasajeros. En la actualidad, el desarrollo potencial del transporte combinado de mercancías es limitado: ante las actuales condiciones de mercado, no es competitivo con el transporte por carretera, excepto en el caso de franquear barreras naturales, como los mares de Irlanda, Jónico, Báltico y los Alpes, así como en áreas con escasas carreteras como el norte de Escandinavia. El transporte marítimo de corta distancia como alternativa a rutas terrestres congestionadas está insuficientemente desarrollado.

En cuanto a pasajeros, las condiciones y las tendencias actuales son más favorables, especialmente para la combinación del transporte aéreo y la alta velocidad ferroviaria. En Europa existe un volumen relativamente alto de vuelos de corto recorrido, que consumen una cantidad desproporcionada de energía por pasajero y kilómetro.

Figura II.9: Corredores para una potencial sustitución Aire-Alta velocidad

Por ejemplo, el 60% de los vuelos hacia y desde Amsterdam cubre distancias menores de 800 Km. Los trenes de alta velocidad ya sustituyen a conexiones europeas de corto recorrido tales como París-Londres. Esta tendencia continuará a medida que se completen las conexiones de alta velocidad. Las principales desventajas ambientales del ferrocarril de alta velocidad -fragmentación del espacio y contaminación acústica en las áreas densamente pobladas- se producen especialmente con la construcción de los nuevos trazados de alta velocidad. Sin embargo, la tecnología ferroviaria permite aumentar la velocidad apreciablemente sobre los trazados existentes. Si las velocidades ferroviarias actuales pudieran aumentar un 30% y los viajeros pudieran aceptar una duración del viaje por tren un 50% superior al viaje en avión, más de 50 pares de ciudades europeas podrían estar servidas por conexiones de tren de alta velocidad.

Estas estrategias combinadas aliviarían también a los aeropuertos que sufren de falta de capacidad tanto en aire como en tierra. La ampliación de las instalaciones aeroportuarias, con todos los problemas espaciales y ambientales que se derivan por su proximidad a las principales ciudades, no precisarían entonces ser tan fuertes. Debe reconocerse, sin embargo, que incluso a más de 300 kilómetros por hora, desde Oporto o Atenas a las áreas del centro de Europa sería un viaje muy largo. La combinación de trayectos de ferrocarril de alta velocidad y un conjunto seleccionado de enlaces aéreos es la única solución para mejorar la accesibilidad de las regiones remotas de Europa.

La congestión y la contaminación del aire y por ruido a los niveles locales y regionales, especialmente en las mayores áreas urbanas y en sus entornos próximos y en las regiones más densamente pobladas, ha conducido al reconocimiento general de que el transporte público debe ser fomentado y aminorado el uso del automóvil privado. Medidas tales como las tarifas por uso de la carretera, políticas restrictivas del estacionamiento y otras medidas fiscales o técnicas están siendo implementadas lentamente en diferentes partes de Europa. Una política de localización que fomente el establecimiento de oficinas cerca de nudos de transporte urbano, y de las nuevas áreas residenciales en torno a una red adecuada de transporte público, es necesaria para reducir la dependencia del automóvil a largo plazo. Este es un tema importante de interés común para muchas autoridades locales en todos los Estados miembros. En las áreas escasamente pobladas, donde la demanda es menor y las distancias mayores, el transporte por carretera es esencial para mantener niveles suficientes de población y servicios.

II.C.3.g) *Disparidades en la difusión de la innovación y el conocimiento*

Un fenómeno de gran potencial pero cuyo impacto espacial es de momento bastante desconocido lo constituye el crecimiento de las telecomunicaciones y de la tecnología y redes de información. La combinación de estas tecnologías con las nuevas tecnologías de radio y televisión (cable) y las políticas asociadas (liberalización) ofrece nuevos servicios potenciales tales como la tele-educación, la tele-medicina, el tele-trabajo, las tele-conferencias y los "centros de mercado electrónicos", que pueden incrementar teóricamente una mayor libertad de localización de personas y empresas. Las oportunidades derivadas para el desarrollo de las áreas más remotas pueden ser muy importantes. El desarrollo de estas "infoestructuras" de telecomunicación a escala comunitaria es potencialmente una fuerza importante para una mayor integración, y para el crecimiento y la competitividad europeos.

Error! Reference source not found. Ejemplo:

En todas las regiones de los cuatro países cohesión (Grecia, Irlanda, Portugal y España), la principal inversión se ha centrado en sistemas de telecomunicación, instalaciones, enlaces digitales y de fibra óptica, lo que ha permitido reducir significativamente las disparidades de dotación. En 1999, el número de líneas por 100 habitantes alcanzará las 56 en Grecia (de 33 en 1987), 38 en España (25), y 47 en Portugal (16). La proporción de líneas principales digitalizadas está en aumento y para 1999 (Informe de Cohesión 1996) las tasas de digitalización habrán alcanzado el 80% en Grecia, el 65% en España, el 100% en Irlanda, y el 75% en Portugal.

Como resultado, se producen considerables reducciones en la tasa de llamadas fallidas, los tiempos de reparación y las listas de espera. En Grecia, el tiempo de espera para nuevas conexiones se ha reducido de 700 días en 1988 a 330 en 1993 y en Portugal de 330 a 120 días. Para 1999, deberían reducirse a solo 7 y 30 días respectivamente. En 1999, una considerable proporción de las regiones de estos países tendrá sistemas eficientes, aunque pueden necesitarse mejoras organizativas para asegurar que los beneficios de la inversión se traducen en tarifas más competitivas.

Sin embargo, existe un doble peligro. En primer lugar, las tendencias de mercado que conducen a que sean las regiones más desarrolladas las que más se beneficien de esta revolución de las "infoestructuras". Las inversiones reales en estructuras de información y de telecomunicaciones tienden a concentrarse en áreas urbanas específicas. En segundo lugar, la propia Europa, no constituye un foco global de desarrollo en este campo a escala mundial, si se compara con sus principales competidores. Los impactos espaciales de estas infoestructuras no se conocen totalmente: parece que complementan a las infraestructuras convencionales más que sustituirlas. Ambas pueden prestarse un apoyo potencial y reforzarse mutuamente. Las regiones que disponen tanto de un acceso óptimo a las infoestructuras como a las redes de infraestructura "tradicional", tienen una ventaja considerable y pueden desarrollarse como "islas de innovación". A pesar de su considerable avance (ver cuadro), estos desarrollos han sido más lentos en los países Cohesión que en las partes más competitivas de Europa. Las regiones con condiciones menos satisfactorias de acceso a la información y al conocimiento pueden tener problemas para mantener estándares

mínimos de calidad de vida, a causa de la pérdida de población, y particularmente a una "fuga de cerebros" de los titulados superiores hacia las regiones con mejor acceso.

La prevista ampliación de la Unión y el desarrollo de nuevas asociaciones para involucrar a los países no miembros también implica el crecimiento de una nueva competencia entre las regiones europeas caracterizadas por unas funciones económicas de menor nivel y los nuevos socios europeos.

ANÁLISIS DAFO (SWOT): ACCESO A LAS INFRAESTRUCTURAS

Er ro r! Re fe re nc e so ur ce no t fo un d. (III)	FORTALEZAS/OPORTUNIDADES	DEBILIDADES/AMENAZAS

B1	<p>Regiones con fuerte coherencia espacial, que se benefician de redes primarias y secundarias eficientes y bien conectadas entre sí.</p> <p>Progresos recientes en la mejora de accesibilidad de ciertas regiones periféricas o aisladas.</p> <p>Perspectivas ofrecidas por los nuevos ejes planificados en las directrices de las TEN a las regiones mal servidas en la actualidad.</p> <p>Algunas regiones periféricas bien servidas ya por las redes y servicios de telecomunicación.</p> <p>La liberalización de los sectores del transporte y telecomunicación permite la creación de nuevas líneas y servicios a precios competitivos.</p>	<p>Agravamiento en términos relativos de la falta de accesibilidad de las regiones (ultra) periféricas o aisladas: debilidad de los enlaces y servicios interurbanos, así como de las conexiones internacionales.</p> <p>Concentración de las conexiones intercontinentales en unos pocos aeropuertos centrales en el núcleo de Europa y en unos pocos puertos altamente eficientes, en detrimento de los aeropuertos y puertos importantes de otras regiones.</p> <p>Dificultades en financiar las TEN (transporte y telecomunicación).</p> <p>Riesgo de concentración de inversiones en los ejes transeuropeos, debilitando los medios y la calidad del servicio ofrecido por las conexiones regionales en el interior de las grandes mallas que forman las redes; refuerzo de esta tendencia a consecuencia de la liberalización, amenazas a los "servicios universales" por la concentración sustancial de los flujos, que provoca que los operadores traten como primera prioridad de explotar los tramos más rentables.</p>
----	---	---

ANÁLISIS DAFO (SWOT): ACCESO A LAS INFRAESTRUCTURAS

Error! Referencese source no t found. (III)	FORTALEZAS/OPORTUNIDADES	DEBILIDADES/AMENAZAS
B2	<p>Estados miembros que favorecen el cambio intermodal.</p> <p>Regiones dotadas con transportes públicos eficientes y/o redes de transporte de mercancías por ferrocarril o vía navegable bien desarrolladas.</p> <p>Regiones con buena dotación de vías navegables interiores.</p> <p>En regiones con tráfico denso, posibilidad de sinergias entre los diversos tipos de transporte (por ejemplo ferrocarril/aire) o entre operadores del mismo tipo de infraestructuras (por ejemplo enlaces ferroviarios compartidos dando servicio a puertos próximos, cuyos hinterlands tienden a solaparse progresivamente).</p> <p>Algunas regiones fronterizas comparten instalaciones e infraestructuras.</p>	<p>Infraexplotación de servicios e infraestructuras en áreas escasamente pobladas, junto con la pervivencia de falta de enlaces.</p> <p>Los métodos "just in time" incrementan la demanda de transporte por carretera y favorecen la localización de empresas cerca de las carreteras, empeorando de esta forma la congestión en las regiones que padecen este fenómeno.</p> <p>Aumento considerable de la dependencia del automóvil en muchas regiones por falta de políticas de localización.</p> <p>En regiones congestionadas, ausencia o insuficiencia de la internalización de los costes externos generados por el transporte por carretera.</p> <p>Dificultad de uso de las mismas vías por el transporte por ferrocarril de mercancías y pasajeros, en las regiones donde este último es muy denso.</p> <p>Infrautilización de infraestructuras de transporte existentes en diversas regiones.</p> <p>Competencia con efectos "todos perdedores" entre ciudades y entre operadores de redes e infraestructuras.</p> <p>Insuficiente conectividad entre redes y entre modos de transporte.</p> <p>Permanencia de problemas de interoperabilidad en zonas fronterizas.</p>

ANÁLISIS DAFO (SWOT): ACCESO AL CONOCIMIENTO

Er ro r! Re fe re nc e so ur ce no t fo un d. (III)	FORTALEZAS/OPORTUNIDADES	DEBILIDADES/AMENAZAS
B3	<p>Las tecnologías de la información (teletrabajo, etc.) ofrecen nuevas perspectivas para contribuir a compensar las desventajas de algunas regiones (retraso del desarrollo, menor accesibilidad, etc.). Ciertas regiones, así como distintos proyectos de cooperación transnacional, ya se benefician del desarrollo de la I+D y la innovación.</p> <p>Numerosas universidades, relativamente bien distribuidas a lo largo del territorio.</p> <p>Progresos importantes en el nivel de educación y formación profesional de los sectores más jóvenes de la población activa en las áreas menos favorecidas.</p> <p>Existencia de regiones que cuentan con la competencia y conocimientos adecuados para atraer nuevos inversores (regiones con una elevada proporción de compañías vinculadas con "viveros de empresas" y parques tecnológicos).</p>	<p>Desigual difusión geográfica de la sociedad de la información; falta de conciencia en algunas regiones sobre las nuevas perspectivas que ofrece.</p> <p>Desigualdad interregional en cuanto a capacidad de innovación; concentración de los "polos de excelencia" en el núcleo central de Europa, y niveles muy diferentes de conexión de los tecnopolos con las universidades (algunas tienen un carácter muy tradicional, estando pobremente ligadas al tejido económico).</p> <p>Calidad desigual, entre Estados y regiones, de la educación y la formación profesional.</p>

II.C.4. Presión continua sobre el patrimonio natural y cultural de Europa

El cuarto grupo relevante de aspectos territoriales de dimensión europea concierne al patrimonio natural (flora y fauna, suelo y agua) y cultural. En general, las tendencias no son favorables. El aumento de las presiones sobre este patrimonio parece superar al progreso conseguido, en particular en las dos o tres últimas décadas, en la protección del patrimonio y la naturaleza. No obstante, hay oportunidades, así como también amenazas.

II.C.4.a) Pérdida de biodiversidad y áreas naturales

Europa se caracteriza por una gran diversidad natural. Hay 35 tipos diferentes de vegetación natural potencial, relativos a una gran variedad de climas y tipos de suelos. En décadas recientes, el aumento de la conciencia pública del valor de este patrimonio natural ha conducido a muchos países a desarrollar políticas para protegerlo de una manera u otra, por ejemplo por:

- * declaración legal de protección, que varía desde zonas pequeñas, estrictamente protegidas (comúnmente en las áreas más densamente pobladas) a áreas más grandes y menos estrictamente protegidas, más integradas con otras funciones, en otras zonas menos pobladas;
- * compra de suelo por organizaciones no gubernamentales subvencionadas y por los propios gobiernos;
- * subvenciones a propietarios privados o establecimiento de normas de buena práctica.

Los criterios comunes para la elección de áreas de protección son su nivel de vulnerabilidad a otras actividades o usos del suelo, su originalidad o rareza y su valor desde el punto de vista de la información biológica. Estas políticas han conducido a la protección de amplias áreas naturales y de paisaje en Europa, que presentan un alto grado de biodiversidad.

Una amenaza importante a este patrimonio es la fragmentación espacial de las zonas protegidas. La eficacia de la conservación de la naturaleza en las áreas protegidas depende de una gestión apropiada de las áreas circundantes. Solo un amplio enfoque territorial puede invertir la pérdida de biodiversidad y la continua reducción del patrimonio natural de Europa.

II.C.4.b) Recursos hídricos: abastecimiento y contaminación

La contaminación de las aguas tanto superficiales como subterráneas es una cuestión generalizada de ámbito europeo, que se extiende por encima de las fronteras nacionales. Las políticas agrícolas comunitarias han conducido a problemas de contaminación de las aguas subterráneas. La contaminación de origen industrial y doméstico, en particular, se ha reducido y se está haciendo algún progreso sobre la contaminación agrícola. Sin embargo, en algunos lugares, la contaminación impide todavía el uso del agua para ciertos fines como la bebida o el baño.

La frecuencia de inundaciones en numerosos ríos europeos como el Rin, Mosa y Po, ha aumentado en los años recientes. Esto ha sido ocasionado por varios factores, como la canalización de los ríos, el uso de las áreas de retención en las llanuras de inundación para otros propósitos, y los cambios de uso del suelo que favorecen una escorrentía más rápida. Incluso en las regiones más secas de Europa, donde la precipitación es más esporádica pero más intensa, las inundaciones han aumentado, originando por ejemplo, alrededor de 600 MECU de daños al año en España. Una gestión integrada de los recursos hídricos de las principales cuencas fluviales es una respuesta importante a este problema.

Figura II.10: Contaminación de los ríos de Europa

La cantidad de los recursos hídricos en Europa es desigual, pero incluso en España, por ejemplo, hay teóricamente los recursos suficientes para sus necesidades. El problema es la distribución

espacial y estacional. En el sur, la temporada seca es la temporada de demanda más alta, debido al turismo y la agricultura, pero también en el norte los acuíferos y niveles freáticos muestran una carencia estacional de capacidad. Con una mejor gestión de las aguas, podría ser mínima la necesidad de aplicar esfuerzos de redistribución a nivel europeo, pero si la situación empeora, esto es siempre una posibilidad futura.

II.C.4.c) Presión continua sobre los paisajes culturales

La manera en que las comunidades locales y regionales se han relacionado con su ambiente y cultivado la tierra en el curso de los siglos ha resultado en una rica diversidad de paisajes característicos. Son individualmente inherentes a la identidad de las diferentes regiones y comunidades, mientras que su diversidad representa un patrimonio cultural europeo. Son, histórica y estéticamente, pero también económicamente, importantes. Los paisajes característicos pueden ser parte del atractivo de un área para el establecimiento de nuevas industrias, para el turismo y para otras inversiones económicas. Aunque la destrucción de estos paisajes no es deseada, este proceso ocurre gradualmente y de forma casi inadvertida, a causa de las demandas de mayores explotaciones para la agricultura moderna, la fragmentación producida por las infraestructuras, la deforestación, la desecación de humedales y el turismo masivo. Es difícil desarrollar una política específica de protección para estos paisajes, porque es la composición entera, no los elementos individuales, la que le confiere su valor. Los paisajes también están intrincadamente vinculados a los otros usos del suelo; no pueden percibirse aisladamente. La única solución efectiva es una planificación espacial capaz de prevenir los conflictos entre usos del suelo en las zonas con paisajes de importancia cultural.

II.C.4.d) Presiones crecientes sobre el patrimonio cultural de Europa

El tema del patrimonio cultural es similar al anterior. Igualmente, este patrimonio es de un valor histórico, estético y económico para las comunidades locales, regionales y nacionales; su diversidad es de importancia europea. Está configurado por objetos individuales -monumentos, edificios, puentes, sitios arqueológicos, etc.- y por los paisajes urbanos, centros históricos, pueblos y modelos culturales. El valor económico, especialmente por el turismo pero también mediante el atractivo general del pueblo o ciudad para la inversión, es más directamente evidente que en el caso del patrimonio natural. El turismo urbano significa el 28,3% del turismo en Europa, y se espera que aumente a una tasa del 4,7%, apreciablemente más alta que las correspondientes al turismo tradicional de playa y de montaña, estimadas en el 2,3% y el 3,0% respectivamente.

Este atractivo es la primera fuente de las presiones que pueden dañar y destruir este patrimonio y matar "la gallina de los huevos de oro". Para muchas ciudades y pueblos históricos, el valor estético y económico es tal que el antiguo trazado urbano y los edificios y lugares emblemáticos están suficientemente protegidos, pero las demás áreas de la ciudad sufren las demandas de explotar este valor. El patrimonio cultural en las más grandes ciudades históricas, como Atenas o Roma, sufre desde la contaminación del aire y la lluvia ácida hasta los efectos de otras funciones urbanas. Algunas ciudades como Venecia, Florencia y Brujas están tan totalmente dominadas por

el turismo, que la capacidad para absorber esta función alcanza sus límites. Otros paisajes urbanos de menor relevancia histórica y por lo tanto menos estrictamente protegidos pero sin embargo atractivos, están bajo la presión de la especulación inmobiliaria, la uniformización de edificios y fachadas y la necesidad de mejor accesibilidad.

Muchas medidas de conservación han sido emprendidas por las autoridades nacionales y locales, pero las presiones continúan aumentando. En la mayoría de los casos, una estrategia multisectorial integrada es esencial. Una posibilidad de adoptar mayores medidas de carácter europeo podría instrumentarse haciendo que los valores patrimoniales culturales fueran más tenidos en cuenta en las evaluaciones de impacto ambiental.

ANÁLISIS DAFO (SWOT): PATRIMONIO NATURAL

Er ro r! Re fe re nc e so ur ce no t fo un d. (III)	FORTALEZAS/OPORTUNIDADES	DEBILIDADES/AMENAZAS
C1	<p>Red de áreas protegidas densa y coherente</p> <p>Existencia de amplias áreas con alta diversidad biológica, cuya conservación es apoyada por el mantenimiento de las actividades humanas.</p> <p>Áreas caracterizadas por una conciencia colectiva de la necesidad de una gestión prudente y activa del patrimonio natural.</p>	<p>Falta de conexión geográfica entre las áreas protegidas.</p> <p>Riesgo de degradación de áreas de gran valor ecológico, por carencia de medidas de protección rápidas y eficientes.</p> <p>Áreas sensibles caracterizadas por fuertes presiones urbanas o turísticas o amenazadas por proyectos de infraestructuras.</p> <p>Áreas amenazadas por el abandono de tierras.</p> <p>Áreas con un alto riesgo de sismicidad, erosión o desertificación, donde las medidas de protección y gestión son insuficientes.</p>
C2	<p>Áreas con reservas importantes de agua de calidad.</p> <p>Regiones con una gestión eficiente de los recursos hídricos y una fuerte presencia de industrias con tecnologías limpias.</p> <p>Progresos importantes en la mejora de la calidad del agua de los ríos.</p> <p>En regiones con una fuerte coherencia espacial, desarrollo de una gestión concertada de cuencas fluviales y/o acuíferos transnacionales o transfronterizos.</p> <p>Regiones dotadas de zonas húmedas de alta calidad, o en proceso de regeneración.</p>	<p>Regiones que padecen o amenazadas por la contaminación de las aguas subterráneas.</p> <p>Áreas transnacionales o transfronterizas con recursos hídricos compartidos, donde se siguen diferentes prioridades en cuanto al uso del agua, con riesgo de desviar o reducir los caudales circulantes.</p> <p>Zonas costeras amenazadas por la salinización.</p> <p>Regiones con zonas húmedas fuertemente degradadas.</p> <p>Zonas expuestas a inundaciones o situaciones de sequía.</p>

ANÁLISIS DAFO (SWOT): PATRIMONIO CULTURAL

Er ro r! Re fe re nc e so ur ce no t fo un d. (III)	FORTALEZAS/OPORTUNIDADES	DEBILIDADES/AMENAZAS
C3	<p>Zonas que conservan una gran variedad de paisajes, reflejo de la identidad cultural de las regiones.</p> <p>Presencia de paisajes con una alta calidad estética.</p> <p>Determinados paisajes creados por prácticas rurales tradicionales, de gran interés histórico, se han conservado.</p> <p>Regiones caracterizadas por nuevos tipos de paisajes relacionados con nuevas funciones (ejemplo, producción de energía o cultivos no alimentarios).</p>	<p>Paisajes deteriorados por desarrollos e instalaciones inadecuados.</p> <p>Paisajes degradados en regiones económicamente débiles o deprimidas.</p> <p>Áreas amenazadas por la uniformización o estandarización de los paisajes.</p> <p>Dificultad para establecer estrategias adecuadas de gestión de paisajes en zonas rurales: el paisaje suele ser el resultado aleatorio de una serie de actuaciones no concertadas.</p>
C4	<p>Aumento de la sensibilidad para conservar el patrimonio cultural.</p> <p>Algunas regiones han conseguido conservar y mejorar su rico patrimonio cultural, en especial en los casos en que representa un activo esencial para la industria turística.</p> <p>Esfuerzos considerables aplicados (en algunas regiones) para regenerar áreas urbanas o antiguos establecimientos industriales.</p> <p>Regiones donde existe creatividad de diseño e innovación.</p>	<p>Tendencias a adoptar actividades sobreprotectoras del patrimonio.</p> <p>Regiones con un patrimonio cultural muy rico en situación de, o amenazado por la degradación.</p> <p>Regiones económicamente deprimidas donde el paisaje urbano está siendo degradado.</p> <p>Regiones amenazadas por la estandarización de sus paisajes urbanos.</p> <p>Dificultades para definir estrategias cuidadosas de gestión de paisajes urbanos: carácter aislado de los nuevos edificios, creación individualista en los tejidos urbanos.</p>

II.D. IMPACTO DE LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS SOBRE EL TERRITORIO EUROPEO

Las políticas comunitarias deben considerarse como la expresión de la voluntad política de los Estados miembros para implementar políticas comunes en campos específicos. Su finalidad no es contribuir a la ordenación del territorio *per se*, sino realizar sus propios objetivos. Sin embargo, conviene recordar el artículo 130 B del Tratado, relativo a la obligación de los Estados miembros y de la Comisión, en sus respectivos campos de competencias de contribuir al objetivo de cohesión económica y social descrito en el artículo 130 A. Una de las intenciones de este objetivo es precisamente promover un desarrollo equilibrado y armonioso del conjunto de la Comunidad.

El Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992 y los resultados del Consejo Europeo de Edimburgo de ese mismo año ampliaron de manera sustancial las competencias de la Unión Europea y de la Comisión y supusieron un importante aumento de los medios presupuestarios puestos a disposición de las políticas de la Unión. En particular, el Tratado de Maastricht reforzó las competencias de las políticas sectoriales de la Unión con fuerte incidencia territorial. Importantes instrumentos financieros, como los Fondos de Cohesión y la línea presupuestaria relativa a las redes transeuropeas, fueron creados con vistas a conseguir los objetivos de cohesión económica y social (art. 130 A), y de protección del medio ambiente (art. 130 R-T), así como la extensión y la modernización de las infraestructuras del transporte (art. 129 C). La Comisión puede mantener y emprender importantes acciones con incidencia territorial mediante varias políticas comunitarias: la política agrícola común (PAC), la política de transporte y las redes transeuropeas, las políticas estructurales, la política de investigación y desarrollo, la política de la competencia y la política de medio ambiente.

La incidencia de estas políticas sobre el territorio de la Unión puede ser evaluada a partir de un cierto número de criterios, como:

- * el efecto sobre las prácticas en materia de ocupación y utilización del suelo,
- * el efecto sobre la estructura económica de las regiones,
- * el efecto sobre las estructuras del territorio,
- * el efecto sobre las rentas y las capacidades productivas,
- * las medidas de ayuda regional, y
- * la diferenciación geográfica de las ayudas económicas.

A la vista de estos criterios, los Fondos estructurales, la PAC, las redes transeuropeas, el I+D, y la legislación comunitaria en materia de medio ambiente son las políticas con incidencia territorial más significativa sobre el territorio europeo.

Esta incidencia se manifiesta a través de:

- * la transferencia de fondos,
- * la armonización y la convergencia del marco jurídico que rige las políticas nacionales.

Aunque estas políticas comunitarias no persigan objetivos explícitos en ordenación del territorio, sus efectos sobre el desarrollo de las regiones es a la vez considerable y múltiple.

La PAC y las políticas estructurales son las dos políticas comunitarias más importantes en términos financieros. Mientras que los Fondos estructurales tienen como objetivo explícito contribuir a la reducción sobre el territorio de las disparidades socioeconómicas entre regiones, la política de mercado y de precios agrícolas no comprende específicamente tal objetivo. Sin embargo, vista la gran heterogeneidad de la estructura productiva, esta política comporta una serie de consecuencias indirectas para el territorio. Lo mismo ocurre con la política de I+D, donde el problema de la participación de las diferentes regiones en la innovación aún no está resuelto de forma satisfactoria.

La incidencia de las principales inversiones sobre el territorio se ha analizado y señalado en diversas ocasiones, si bien la mayor parte de las veces sólo se ha hecho caso por caso.

Frecuentemente pueden manifestarse efectos contradictorios y por tanto la eficacia global de las intervenciones puede no ser la óptima ante la ausencia de objetivos comunes y armonizados. El primer informe de la Comisión sobre la cohesión económica y social ofrece una imagen clara de los problemas actuales. Una convergencia de las diferentes políticas que permita responder, de forma coherente, a las diversas necesidades de los diferentes territorios de la Unión, aportaría una mejora real en este sentido.

La Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio debe ser un documento de referencia al que las instituciones existentes, responsables de las políticas comunitarias, deberían referirse con el fin de tener en cuenta la "dimensión territorial" en sus deliberaciones políticas, aumentando la convergencia de las diferentes políticas y contribuyendo a eliminar las incoherencias. También ayudará a los Estados miembros y a la Comisión a considerar la ordenación del territorio por su contribución para mejorar la eficiencia de las diferentes políticas sectoriales de la Unión, manteniendo el espíritu de subsidiariedad y complementariedad entre las acciones emprendidas tanto a nivel comunitario como a los niveles nacional y regional.

II.D.1. La Política Agrícola Común

Esta política ha dado prioridad a la creación de una agricultura altamente productiva, concentrada en algunas regiones, principalmente en el norte y oeste de Europa. Por otra parte, también ha contribuido a ralentizar el declive de numerosas explotaciones, así como el abandono de tierras, en particular en los Estados miembros del sur.

La PAC ha favorecido un uso más intenso de la tierra potencialmente productiva y una concentración de la agricultura en los suelos mejor adaptados a los modernos sistemas de producción. El resultado ha sido una uniformización de paisajes (campos abiertos, monocultivos, caminos para la maquinaria agrícola pesada, etc.), transformando los sistemas de cultivo

tradicionales y sus métodos de producción mixta por otros métodos más especializados, como la ganadería intensiva. En consecuencia, las superficies dedicadas a pastos permanentes han descendido e importantes zonas húmedas han sido drenadas.

Aunque el primer objetivo de la reforma de la PAC en 1992 era asegurar la competitividad mundial en el sector de la producción alimentaria, la incidencia global de esta reforma sobre las economías regionales puede considerarse positiva. Introdujo un cambio importante al aumentar el apoyo a los países y a las regiones más débiles, con la mano de obra más numerosa en el sector agrícola. Tres de los Estados miembros más pobres son hoy en día beneficiarios netos de la PAC.

Por otra parte, la reforma ha conducido a concentrar la producción en los sectores con ventajas comparativas tanto de productividad del suelo como de proximidad geográfica a los mercados. Con la reanudación, en 1999, de las negociaciones en el marco de la OMC y teniendo en cuenta la previsible incorporación de los países de Europa central y oriental, esta tendencia puede acentuarse en el futuro.

La reforma de 1992 también se centró en reducir los excedentes de producción y, por tanto, la necesidad de subvenciones a los precios. Seis millones de hectáreas se retiraron de la producción entre 1993-94, en el marco de un nuevo régimen cerealista. Desde el punto de vista de la distribución de rentas, el sistema beneficia principalmente a las zonas de Europa que practican la agricultura intensiva, ya que los pagos directos se efectúan sobre la base de los rendimientos históricos. Las regiones con una producción menos intensiva pueden verse entonces en desventaja en términos relativos.

Los planes para reducir el número de animales por hectárea de pasto se esfuerzan en restablecer la relación entre la tierra agrícola y la producción animal. Esto puede comportar el restablecimiento de una agricultura menos intensiva en muchas regiones, especialmente en aquellas donde predomina la ganadería. El régimen de primas al sector ovino prevé primar a las regiones menos favorecidas, lo que ayudará a reducir su marginación económica y geográfica. Sin embargo, convendrá velar por una gestión respetuosa con el medio ambiente y evitar los riesgos de sobreexplotación de los pastos.

La reforma de 1992 de la PAC introdujo la dimensión ambiental en la política agrícola, en particular mediante programas agroambientales y de reforestación, con efectos variables en términos geográficos. La experiencia tiende a demostrar que la reforestación ha suscitado, en general, más interés que los programas agroambientales.

A pesar de los efectos positivos de la reforma, que ha mejorado la relación entre competitividad, equilibrio del territorio, rentas agrícolas y prioridades ambientales, la PAC no puede por sí sola responder a todas estas cuestiones. Surge entonces una pregunta: ¿los esfuerzos de los Estados miembros y de la Unión Europea se han mostrado suficientes para acompañar y diversificar la economía de las regiones rurales más débiles, junto a la de sus ciudades pequeñas y medias, en una perspectiva integrada que supere el plano sectorial?

II.D.2. Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión

La meta fundamental de las intervenciones estructurales es reforzar la capacidad de inversión de las regiones menos dinámicas de la Unión Europea, con el fin de aumentar su competitividad: mejorar las infraestructuras de base, promover el desarrollo de empresas y mejorar la formación profesional, aumentar las oportunidades de empleo y modernizar y diversificar las economías rurales.

El primer informe sobre la cohesión económica y social ha llegado a una conclusión alentadora: aunque el camino que conducirá a la supresión de los desequilibrios de desarrollo es aún largo, sin embargo, éstos tienden a disminuir. Por el contrario, las disparidades regionales *en el seno* de la mayoría de los Estados miembros, lejos de disminuir, a veces han aumentado. Esto significa que la concentración de las actividades económicas y de los recursos humanos se ha mantenido o ha aumentado y, al mismo tiempo, las presiones ambientales y la marginación socioeconómica se han agravado dentro de los Estados miembros.

Parece existir una relación causa-efecto entre, de una parte, la eficacia y el efecto multiplicador de los Fondos Estructurales y, de otra parte, el grado de integración de los planes de desarrollo regional en estrategias de ordenación del territorio nacionales o regionales que establecen claramente prioridades a más largo plazo. También existen perspectivas para mejorar la complementariedad y la coherencia entre los programas que abarcan los diferentes objetivos de la política estructural, tanto en las grandes regiones como en el seno de los Estados miembros. Si cada uno de los programas se concibe y se pone en marcha no sólo con su propia lógica, sino como un elemento de una estrategia de ordenación común para una gran región o para el conjunto del territorio nacional, surgirán ventajas. Hasta la fecha los programas transfronterizos solo han cumplido parcialmente los objetivos de promoción de acciones coordinadas entre regiones que comparten una misma frontera.

Los Fondos Estructurales han contribuido significativamente a mejorar la calidad ambiental en los países cohesión y en las regiones objetivo 1. Importantes inversiones se han realizado en infraestructuras ambientales (agua, suelo, aire, residuos). Sin embargo, es necesario conciliar estos esfuerzos con las prioridades que en materia de infraestructuras de transportes aún tienen estas regiones. Al ser el desarrollo económico su principal objetivo, las prioridades no siempre han prestado suficiente atención a la salvaguarda de los ecosistemas.

En resumen, las políticas estructurales han ofrecido resultados económicos muy positivos por su contribución a una mayor convergencia en términos reales; sin embargo, todavía es necesario asegurar una mejor aplicación geográfica del principio de subsidiaridad que se deberá traducir en estrategias de desarrollo regionales y/o nacionales más exigentes.

II.D.3. Redes Transeuropeas

II.D.3.a) Redes Transeuropeas de transporte

En este campo, los objetivos de las políticas comunitarias son dobles: primero mejorar la accesibilidad en el conjunto de la Unión, en particular completar las relaciones insuficientes, eliminar la congestión y mejorar el acceso de las regiones insulares, las áreas interiores aisladas, y las regiones periféricas y ultraperiféricas y, en segundo lugar, hacer un uso óptimo de los equipamientos existentes y favorecer la integración de los diferentes modos de transporte sobre la base de sus ventajas comparativas, prestando la atención necesaria a las condiciones sociales y ambientales.

La incidencia de las redes transeuropeas sobre la distribución geográfica de las actividades productivas es importante, porque proveen la base para otras inversiones, en particular en las regiones menos favorecidas. Esta es la razón por la que las infraestructuras se han considerado prioritarias dentro de las políticas regionales puestas en marcha en las áreas más periféricas de la Unión. Sin embargo conviene remarcar que aún son importantes las desconexiones existentes en las redes.

Las redes transeuropeas de transporte pueden contribuir a la apertura del territorio europeo y ofrecer nuevas oportunidades para las regiones y los países periféricos. Sin embargo, podrían permanecer importantes diferencias entre ciudades, dependiendo de su proximidad a la red. Los beneficios más importantes se producirán en las ciudades situadas cerca de los nuevos ejes y que hasta ahora tenían un mediocre acceso a las redes. Las ciudades medias situadas en las partes centrales de Europa y algunas grandes ciudades de los países cohesión pueden igualmente tener ventajas. Las ciudades de las regiones remotas, así como algunas grandes ciudades ya bien dotadas de infraestructuras, podrían experimentar, por el contrario, ganancias más modestas.

Aunque cinco de los catorce proyectos prioritarios de las redes transeuropeas están en parte situados en los cuatro países cohesión, la mayoría de estos proyectos se localizan en las regiones centrales. Además se ha dado prioridad a la alta velocidad, a la larga distancia y al tráfico orientado hacia las exportaciones. Estas decisiones favorecen claramente a las zonas más prósperas de la Unión Europea.

Los ejes programados comprenden las circunvalaciones de las ciudades más importantes. Sin embargo la pregunta que subsiste es saber si estos proyectos están realmente haciendo frente a los problemas de congestión y los estrangulamientos en su fuente. Estos problemas son el resultado del enorme aumento que el tráfico ha tenido en relación con el Mercado Interior y con la concentración de las actividades económicas generada por las fuerzas del mercado. Podrían, por tanto, ser neutralizados los esfuerzos para combatir la congestión por la progresiva liberalización de los transportes, a menos que la política de inversiones se oriente al mismo tiempo a potenciar otros itinerarios o a la utilización combinada de los modos alternativos de transporte. Esta política también debería apoyar el mantenimiento y la mejora de las redes secundarias y regionales que relacionan los países y las regiones periféricas, en especial las menos favorecidas, con el corazón de las redes transeuropeas.

Ciertos países del centro de la Unión Europea, así como los países cohesión, han dado más prioridad al transporte por carretera que al marítimo, descuidando el importante potencial que este transporte representa, en particular el de cabotaje y el de corta distancia, para las regiones atlánticas y mediterráneas. En este contexto, la red de puertos y las conexiones de navegación fluvial deben ser planificados y desarrollados con el objeto de establecer las relaciones necesarias entre estos modos de transporte y los transporte por carretera, que aún son insuficientes. De igual modo, la potencialidad del ferrocarril y de la navegación interior no se ha reflejado suficientemente en las decisiones relativas a las redes transeuropeas de transporte.

Se debe tener en cuenta que las condiciones geográficas específicas constituyen un condicionante a la hora de definir las infraestructuras necesarias para mejorar la potencialidad productiva de las economías periféricas. ¿Las redes transeuropeas de transporte, concebidas esencialmente a partir de criterios de rentabilidad económica, permiten tener en cuenta necesidades diferentes en distintas regiones europeas en términos de infraestructura de transporte?. En efecto, los diferentes tipos de poblamiento en las distintas regiones (disperso, concentrado o estructurado a lo largo de los ejes de comunicación) constituyen desde este punto de vista un factor esencial. Así, los poblamientos dispersos requieren conexiones de transporte secundarias eficaces, pero no necesariamente alta velocidad o vías de gran capacidad. Los polos de desarrollo necesitan intercambiadores en puntos nodales, mientras que las formas de poblamiento rururbanas demandan relaciones interregionales multimodales. Las regiones altamente productivas deben orientarse hacia flujos de transporte intensivos a gran distancia, en correspondencia con la tendencia a la mundialización de las comunicaciones. En las regiones con producciones diferenciadas de alta calidad, las relaciones con las regiones vecinas y las redes regionales laterales deberían ser prioritarias. Finalmente, las regiones vinculadas con la producción de bienes inmateriales requieren excelentes conexiones entre las redes de telecomunicaciones y las redes de transporte de viajeros (TAV, líneas aéreas).

Dado que en los países y regiones periféricas la oferta de transporte tiende a ser menos rentable a corto plazo, en términos puramente financieros, que en las zonas más prósperas de la Unión, es muy importante introducir cláusulas adecuadas en la definición y condiciones de los servicios públicos. La introducción de este tipo de obligaciones es esencial para conciliar los efectos altamente deseables -frecuentemente a largo plazo- de la liberalización y de la competencia, y la naturaleza incierta y el riesgo en las inversiones en el campo de los transportes. En las regiones más pobres, en las menos desarrolladas y en las más periféricas, los transportes públicos pueden contribuir a establecer un compromiso equilibrado entre los efectos deseables de la liberalización sobre la eficacia, y la necesidad de asegurar, en todas las regiones, servicios apropiados a precios razonables.

II.D.3.b) Redes de telecomunicaciones

El desarrollo de las tecnologías de telecomunicación a escala europea representa una gran ocasión para una integración geográfica creciente, sobre todo en vistas de las espectaculares

oportunidades que ofrece la transmisión electrónica de información. La creación de "un área común de información" es el objetivo de las políticas de las redes transeuropeas de telecomunicaciones. A diferencia de las acciones efectuadas en los campos del transporte y de la energía, esta acción se relaciona más con aplicaciones y servicios telemáticos avanzados y de interés general que con las infraestructuras.

La liberalización en curso no satisface necesariamente de forma automática a las necesidades territoriales específicas. Los principales problemas que las redes transeuropeas de telecomunicación buscan abordar no son tanto la ausencia de nexos en la red como la de disponibilidad de aplicaciones y servicios para solucionar las necesidades de las empresas y los particulares. Las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones no generan por sí mismas efectos sobre el entorno, ni son un factor determinante en ese contexto. Su uso, sin embargo, afectará a la capacidad de las regiones para aprovechar y desarrollar sus recursos humanos, sus infraestructuras y otros recursos, influyendo así en su potencialidad de desarrollo. Esto es particularmente importante para las PYMES, esenciales en el tejido económico regional, sobre todo en las regiones menos favorecidas.

La calidad de las infraestructuras de información y de telecomunicación constituye un elemento esencial para la capacidad real de participación de las regiones, en términos de igualdad, en la sociedad de la información, en el contexto de un proceso continuo de liberalización. Por ejemplo, en 1993 existían todavía importantes diferencias entre los países centrales y los países de cohesión en la proporción de hogares conectados por cable (indicando las futuras posibilidades de un rápido despliegue de servicios competitivos de gran capacidad a nivel local). También existen grandes diferencias *dentro de cada país*, tanto desde este punto de vista como en términos de costo de los servicios relacionados con la sociedad de la información.

En resumen, sin una intervención en ciertas áreas, existe el riesgo de que la modernización de la red pública de teléfonos, y más concretamente el desarrollo de redes de banda ancha, no se realice en algunas regiones a un ritmo que permita asegurar suficientemente la dotación de servicios importantes como Internet. En consecuencia, un desarrollo armonioso de la Unión, desde el punto de vista de la cohesión, requiere una revisión periódica del proceso de liberalización. En lo relativo al ámbito de los servicios, las disposiciones reglamentarias son necesarias para garantizar que todas las regiones gozan del conjunto de las ventajas de la liberalización en términos de precios, de calidad de los servicios y de innovación. Una ayuda orientada en favor de inversiones que tiendan a asegurar la igualdad de acceso a los servicios en las regiones menos desarrolladas, en las periféricas y en las regiones rurales de la Unión, debe ser completada con un marco reglamentario donde se asegure el respeto necesario a las reglas de la competencia. Convendrá igualmente en estas mismas regiones completar las infraestructuras necesarias de las redes y estimular la demanda teniendo en cuenta sus diferentes niveles de desarrollo.

II.D.4. La política ambiental de la Unión europea

La Política Ambiental de la Unión ha producido una legislación muy importante en tres campos:

- * en el campo de la comercialización de productos dentro del marco del Mercado Unico,
- * en la definición de normas de calidad mínima y de niveles máximos de emisión en el agua, el aire y los suelos,
- * desde el punto de vista del uso del suelo (directivas relativas a las aves silvestres, hábitats naturales, nitratos y evaluación de impacto ambiental).

Los dos últimos tipos de directivas son muy importantes desde un punto de vista de ordenación del territorio, pero se ha demostrado que son difíciles de aplicar. Para evaluar su impacto, se debe tener en cuenta que numerosas directivas todavía no se aplican totalmente en algunos Estados miembros.

Las directivas ambientales que fijan normas mínimas y niveles máximos de emisión no afectan directamente a la localización de actividades productivas; sin embargo, las limitaciones ambientales pueden fomentar la agrupación de industrias, en las que varias empresas pueden buscar compartir los equipamientos de tratamiento de aguas, de aire y de residuos. Estas directivas, como las que afectan a la ocupación del suelo, crearán limitaciones respecto a qué tipo de producciones se tolerarán en las áreas protegidas. Esto significará que ciertas actividades incompatibles con los requerimientos ecológicos no podrán instalarse en estas zonas.

El establecimiento, a escala europea, de normas relativas a ciertas emisiones ha hecho posible reducir la contaminación y disminuir su tasa de crecimiento. La calidad del agua de los ríos y de las áreas costeras ha mejorado radicalmente. Sin embargo, no ha sido posible evaluar las contribuciones respectivas de las directivas, del cierre de importantes complejos industriales, y de la construcción de instalaciones de depuración. Hasta el momento, se han hecho muy pocos intentos de adoptar un enfoque más integrado y con una perspectiva territorial de la gestión del agua. Este enfoque favorecería al mismo tiempo una gestión más eficiente a largo plazo de la calidad y cantidad de agua, así como preservar la biodiversidad.

Entre las directivas influyentes sobre la utilización de los suelos, la directiva "Nitratos" es la más importante para los Estados miembros que practican una agricultura industrial geográficamente concentrada, especialmente las granjas de cerdos. En los últimos diez años la superficie de las áreas de especial protección designadas a título de la directiva "Aves", se ha multiplicado por cinco. Gracias al apoyo de acciones comunitarias (LIFE) en favor de la conservación de la naturaleza, la tendencia por la cual las zonas húmedas más importantes de la Unión disminuían o incluso desaparecían se ha invertido. La red "NATURA 2000" de la directiva "Hábitats" materializa el concepto de redes ecológicas. La directiva sobre la evaluación del impacto ambiental (EIA) ha tenido repercusiones importantes sobre los procesos administrativos. Sin embargo, para influir de manera decisiva en los principales procesos de desarrollo, un requisito previo sería que la evaluación se realizase por organismos independientes.

Los costes y los beneficios producidos por la legislación sobre normas mínimas y niveles máximos de emisiones no pueden ser los mismos para todo el territorio de la Unión. Su efecto depende de

las diferentes situaciones y necesidades de las distintas regiones y de la importancia relativa de los costes de su puesta en marcha. La capacidad económica, la estructura demográfica y las capacidades de producción no pueden ser ignoradas desde el punto de vista de la cohesión económica y social. Las regiones muy urbanizadas y aquellas que se caracterizan por la presencia de industrias obsoletas son probablemente las más penalizadas por este tipo de legislación. Por el contrario, las regiones menos desarrolladas, caracterizadas frecuentemente por una agricultura tradicional extensiva y una baja densidad de población, se encuentran en una posición más favorable. El atractivo de estas regiones para las empresas se basa en el mantenimiento de la calidad de su medio ambiente, lo cual debe ser objeto de una atención permanente. Además, como los ecosistemas de estas regiones son los mejor conservados, con una biodiversidad elevada, son las principales beneficiadas por la directiva "Habitats" a la hora de determinar los espacios prioritarios a incluir en la red NATURA 2000.

II.D.5. Primeras conclusiones

Las políticas comunitarias no tienen efectos neutros para la ordenación del territorio de la Unión Europea. Entre otras, tienen la misión de hacer partícipe a toda la Comunidad de los efectos positivos de la integración europea. Esto implica la moderación de ciertos efectos inducidos por el proceso de liberalización y por la búsqueda de una mayor competitividad, que inspiran algunas políticas como las de redes transeuropeas, el mercado interior, la de industria, la de competencia, la de investigación y desarrollo, y la de energía. En efecto, se ha constatado que estas políticas tienden a concentrar las ventajas sobre las regiones más prósperas, incluso aunque tengan en cuenta la periféricidad y el retraso de algunas áreas.

Desde un óptica integrada del conjunto del territorio, tres elementos merecen ser tenidos en consideración a la hora de elaborar políticas comunitarias bien sean sectoriales, estructurales u horizontales. Estos elementos se relacionan con la necesidad de asegurar:

- * un reparto geográfico más equilibrado de las actividades productivas con el objeto de corregir las tendencias actuales a la concentración en las regiones más competitivas,
- * una ocupación del suelo más sostenible, garantizando una correcta ubicación de las infraestructuras básicas, y modificando el criterio de rentabilidad a corto plazo por un interés a largo plazo para todo el territorio de la Unión, y
- * una mayor sensibilidad hacia las necesidades específicas y las características propias de los diferentes territorios de la Unión. Las ayudas estructurales pueden jugar un papel primordial, en concreto si la concentración geográfica y financiera de los Fondos permite tratar de forma más eficaz los problemas más importantes y urgentes y si se tienen debidamente en cuenta las prioridades a largo plazo a la hora de poner en marcha estas ayudas, en el marco de estrategias de ordenación del territorio.

Además, si se tienen en cuenta conjuntamente los principios de interdependencia, de integración y de análisis multisectorial en la formulación de las políticas comunitarias, se favorecerá una mejor articulación entre las estrategias y los programas que las implementan. Las perspectivas que

ofrece la complementariedad de determinadas características, así como el potencial de las responsabilidades compartidas por medio de la cooperación, podrán igualmente ser plenamente exploradas y explotadas.

Estas consideraciones conducen a la siguiente constatación: como el resto de las políticas comunitarias, las que tienen una incidencia más clara sobre el territorio persiguen objetivos específicos desde una óptica relativamente estrecha. Estas políticas son discutidas y adoptadas en foros especializados. Existe, por tanto, el riesgo de tomar decisiones desde lógicas divergentes, que pueden volver a generar conflictos. Esta situación podría a largo plazo reducir la eficiencia de las diferentes políticas e hipotecar la utilización óptima de los fondos públicos disponibles. En este contexto, la aportación potencial de la PEOT hacia una coherencia de las políticas comunitarias debería situarse en el corazón mismo del debate sobre el futuro de la ordenación del territorio europeo.

II.E. PROFUNDIZACIÓN DEL TRABAJO DE ANÁLISIS TERRITORIAL

Los aspectos territoriales de dimensión europea ahora identificados constituyen el punto de partida para proponer una serie de opciones políticas (Parte III). Sobre esta base, se prevé la realización de un amplio debate sobre este primer borrador de la PEOT (Parte IV). La descripción inicial de los aspectos territoriales efectuada en las secciones previas se basa en la información publicada por muchas fuentes. Ofrece una introducción al complejo cuadro de los desarrollos territoriales en Europa y provee una base para una primera evaluación de las tendencias y desarrollos temáticos que son fortalezas y oportunidades y las que son debilidades y amenazas.

Está claro que hay una necesidad constante de más conocimiento, más información y datos más fiables sobre los aspectos territoriales de nivel europeo, tanto para llenar las lagunas temáticas existentes -como el impacto de las telecomunicaciones- como para permitir análisis territoriales más integrados. El 5º Programa Marco de I+D podría proveer una fuente para algunos aspectos de la investigación necesaria, por ejemplo en cuanto al desarrollo urbano sostenible.

Además de nuevos estudios e investigaciones, hay otras tres áreas de trabajo adicional necesarias para mejorar el análisis territorial a nivel europeo. A fin de establecer una evaluación comparativa más sólida de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas territoriales, es necesario llegar a un acuerdo sobre un sistema específico de **criterios e indicadores** territorialmente pertinentes. Estos criterios, tanto individualmente como, en especial, de forma combinada, son también necesarios para desarrollar diferentes tipologías de áreas y para evaluar los impactos espaciales de **escenarios europeos a largo plazo**. En base a tal conjunto de criterios, puede establecerse, sobre una base comparativa, si las diferentes ciudades, pueblos o zonas de Europa disfrutan, con respecto a las tres metas fundamentales de la PEOT, de una situación relativamente más fuerte o más débil para el desarrollo territorial.

II.E.1. Desarrollo de criterios territoriales y sus indicadores

Para transformar un conjunto de criterios en herramientas prácticas, hay dos requerimientos:

- * uno o más indicadores cuantitativos y/o cualitativos para cada criterio
- * unos métodos de evaluación combinada.

Este es un aspecto de investigación y análisis que todavía necesita mucha discusión y cuidadosa reflexión. En el trabajo preparatorio de la PEOT efectuado bajo la Presidencia española en Noviembre de 1996 se propuso un conjunto de cuatro criterios. Estos han sido ahora reelaborados en un conjunto de siete, que reflejan de manera más completa el enfoque multisectorial de la PEOT y que pueden constituir un punto de partida adecuado para la discusión.

Posición geográfica: La posición geográfica es la ubicación relativa de un área dentro de un contexto continental, transnacional o regional. Entre otros, puede aplicarse para medir los niveles de accesibilidad de un área desde un conjunto determinado de otras áreas. Dada la forma del territorio en la UE esto implicaría, por ejemplo, una posición central para el área del Ruhr, y una posición periférica para Grecia. En un contexto regional, la parte norte de los Países Bajos sería periférica, mientras su parte occidental sería central. Obviamente los aspectos geográficos físicos, en especial las montañas y los mares, juegan su papel en la accesibilidad. En el contexto europeo, la posición geográfica debe también asociarse con las condiciones climáticas específicas como el duro clima nórdico o la ocurrencia de largos períodos de sequía en el Sur.

Fortaleza económica: La fortaleza económica en un contexto espacial expresa la posición económica (internacional, nacional o regional) relativa de una ciudad, pueblo o zona, la capacidad para mantener o mejorar su posición y la intensidad de efectos indirectos de arrastre. No existe un indicador sencillo de la fortaleza económica en este sentido. Un alto nivel sostenible de fortaleza económica involucraría al menos un rendimiento económico mayor que la media y/o una renta per cápita mayor que la media, una tasa de desempleo menor que la media, una favorable estructura sectorial, moderna y diversificada, y (un potencial de) relaciones comerciales intensas con otras regiones del mundo.

Integración social: La integración social expresa el nivel de interacción entre grupos sociales diferentes en la sociedad, diferenciados por razón de edad, nivel de ingresos, educación, hábitat, idioma, cultura o nacionalidad. En un contexto espacial, los problemas sociales como la exclusión o la segregación social -frecuentemente asociadas con un alto desempleo - reducen la cohesión social dentro de y entre las distintas zonas (especialmente urbanas), lo que a su vez reduce las oportunidades económicas.

Integración territorial: La integración espacial expresa las oportunidades de y el nivel de interacción (económica, cultural) dentro de y entre distintas zonas y puede reflejar el deseo de cooperar. También indica, por ejemplo, los niveles de conectividad entre sistemas de transporte de escalas geográficas diferentes. La integración espacial se ve influida positivamente por la

presencia de organismos administrativos eficientes, la complementariedad física y funcional entre áreas y la ausencia de controversias culturales y políticas.

Presión sobre el uso del suelo: La presión sobre el suelo puede reflejar una probabilidad más alta de conflictos de interés entre tipos diferentes de usos del suelo o entre distintos usuarios de suelo, o puede indicar problemas que provienen de una demanda de suelo excesiva o demasiado escasa en ciertas zonas. Por ejemplo, en un área altamente dinámica, como una región urbana, la vivienda y las funciones económicas compiten por el espacio disponible. Esto resulta en una fuerte presión sobre el suelo y en unos elevados precios, que favorecen a los actores económicos más fuertes. La falta de demanda de suelo, por otra parte, puede asociarse con una probabilidad más alta de abandono o desertificación de tierras.

Activos naturales: Este criterio concierne a las características de los ecosistemas y otras áreas naturales -importancia relativa, sensibilidad, tamaño o rareza-. Puede representar una base para la evaluación de las funciones interrelacionadas que desempeñan los distintos espacios naturales a través de Europa y su condición de hábitat de diferentes especies. Puede ofrecer también una base para una división de tareas con respecto al desarrollo de tipos específicos de naturaleza.

Activos culturales: Este criterio concierne a las características de los paisajes y a las antiguas y modernas estructuras culturales y grupos de edificios -importancia relativa, sensibilidad, tamaño o rareza-. Los centros urbanos históricos, por ejemplo, representan un alto nivel de riqueza cultural, que puede estar amenazado por diversas presiones. Otros atractivos históricos pueden generar oportunidades para el desarrollo turístico. Sin embargo, todavía están por desarrollar unos indicadores adecuados para evaluar la calidad, importancia y el futuro desarrollo de los activos naturales y culturales.

Estos siete criterios no son de ninguna manera los únicos posibles. Reflejan, sin embargo, un punto de partida para un trabajo adicional de establecimiento de un conjunto de criterios e indicadores con el que todos los Estados miembros puedan estar de acuerdo. Es importante notar que es especialmente la aplicación *combinada* de dichos criterios territoriales la que produciría un valor significativo con respecto al análisis territorial.

II.E.2. Investigación sobre tipologías de zonas

La aplicación de los criterios y los indicadores, en combinación, puede usarse para definir tipologías de áreas. El empleo de diferentes criterios e indicadores produciría como resultado, evidentemente, unas tipologías de zonas diferentes. La investigación en la determinación de tipologías de áreas es importante, ya que éstas se necesitan como herramientas para formular hipótesis sobre las interrelaciones entre los elementos de la geografía física y humana por un lado y las políticas sectoriales por otro.

El trabajo de establecer tipologías de áreas, no solamente al nivel europeo sino también al transnacional, tiene que comenzar inmediatamente. Se ha reconocido que dicho trabajo es esencial

para que cualquier aplicación de criterios e indicadores para análisis territoriales comparativos resulte de utilidad práctica.

II.E.3. Desarrollo de escenarios a largo plazo

La elaboración de escenarios alternativos a largo plazo es imprescindible como parte de la profundización del análisis territorial en el contexto de la PEOT. Los actuales escenarios tendenciales, elaborados bajo la Presidencia francesa, se basan en ciertas hipótesis que son válidas a medio plazo. Sin embargo, la evaluación de las macrotendencias emergentes, su dirección, sus fuerzas impulsoras, y los impactos territorialmente diferenciados que pueden generar, es una tarea importante que debe efectuarse con vistas al largo plazo. Si se trata de que la PEOT suministre el marco para una visión prospectiva común de la organización del territorio europeo, es necesario explorar hipótesis alternativas al respecto de los cambios a largo plazo en una serie de aspectos como los siguientes:

- * la demografía y cambios en la distribución de la población,
- * los impactos de la globalización,
- * el proceso de adaptación de las regiones a la intensificación del comercio internacional,
- * el predominio del sector terciario,
- * el desarrollo de la sociedad de la información,
- * los impactos del cambio tecnológico en el transporte, las telecomunicaciones y la energía,
- * el desarrollo de la PAC,
- * la ampliación de la UE al este, y
- * la relación con los terceros países de la cuenca mediterránea.

Mediante este tipo de investigación, se puede desarrollar una base de información para el desarrollo de escenarios alternativos hasta el año 2015. Es importante, sin embargo, lograr un equilibrio razonable entre la necesidad de una mayor cooperación política europea en el campo de la planificación territorial a corto plazo y la evaluación del "margen de maniobra" político existente en relación al contexto de los desarrollos a largo plazo.

PARTE III

OBJETIVOS Y OPCIONES POLÍTICAS PARA EL TERRITORIO EUROPEO

Los aspectos territoriales identificados en la Parte II requieren una amplia gama de respuestas políticas, que involucren a responsables de los diferentes niveles de Gobierno. Sin embargo, no es el propósito de la PEOT dar respuestas políticas exhaustivas a todas las cuestiones. Para ser eficaz, una política debe ser clara y precisa, y al mismo tiempo poner el acento en las relaciones entre los diferentes elementos del territorio. Los objetivos políticos y las opciones expuestas a continuación, que tratan los problemas identificados en la Parte II, han sido estructurados y seleccionados en función de las siguientes líneas.

En primer lugar, los objetivos políticos se basan en los tres grandes principios directores destinados a guiar la acción política en el territorio europeo, enunciados en el documento de Leipzig sobre la PEOT. Tienen por objeto establecer:

- * Un sistema urbano más equilibrado y policéntrico y una nueva relación campo-ciudad.
- * La igualdad de acceso a las infraestructuras y al conocimiento.
- * Una gestión prudente y desarrollo del patrimonio natural y cultural de Europa.

Para cada una de estas esferas de actividad, se ha seleccionado un número limitado de objetivos políticos y, con el objeto de favorecer el cumplimiento de estos objetivos, han sido identificadas unas opciones políticas específicas. Estas opciones están diferenciadas geográficamente. En otras palabras, son aplicables a una o más partes concretas del territorio europeo. Es prematuro determinar el ámbito de aplicación completo, es decir la lista exhaustiva de los elementos geográficos asociados a cada una de las opciones. Sin embargo parece útil dar un primer conjunto tentativo de figuras que podrían asemejarse a los ámbitos de aplicación en la futura PEOT. Su propósito es puramente indicativo e ilustrativo: no responden a propuestas políticas específicas, sino que son *posibles* elementos para considerar en la definición del ámbito de aplicación de las opciones.

La selección de objetivos y de opciones se ha efectuado sobre la base de los criterios generales siguientes:

- * **La dimensión territorial:** se han identificado los objetivos políticos y las opciones que, teniendo presente las finalidades fundamentales de desarrollo territorial, complementan las políticas sectoriales y proporcionan los elementos de un enfoque más integrado y multisectorial a nivel europeo;
- * **La dimensión europea:** como en el caso de los problemas, los objetivos y las opciones políticas tienen necesidad de una aplicación a nivel continental, transnacional,

transfronterizo, o interregional e interurbano, pero en los dos últimos casos a través de toda Europa;

- * **El interés de los Estados miembros:** refleja las prioridades políticas expresadas por los Estados miembros y la Comisión Europea en las reuniones ministeriales informales sobre la PEOT;
- * **La viabilidad de la puesta en marcha y la eficacia potencial:** las opciones políticas han sido seleccionadas, por un lado, sobre la base de sus efectos potenciales en la reducción de los desequilibrios territoriales, en caso de aplicarse, y de otra, en base a la facilidad de su puesta en marcha.

Un enfoque territorial de las políticas no se puede contentar con indicar como reforzar y mejorar las políticas sectoriales por la introducción de la dimensión territorial. Debe también significar el punto de partida para la integración de las opciones temáticas con vistas a ser aplicadas en ciertas zonas transnacionales, transfronterizas, o en otras zonas con significación europea. Para estas zonas, es necesario concebir estrategias de desarrollo territorial coherentes que identifiquen los principios pertinentes, los problemas y las oportunidades de desarrollo territorial. Estas estrategias reforzarían las relaciones funcionales entre los diferentes componentes territoriales de estas zonas y proporcionarían la base para un enfoque multisectorial. El valor añadido de un enfoque territorial integrado consiste en asegurar para estas zonas un desarrollo sostenible y de mejor calidad, a la vez que favorecer la cohesión. Estas ventajas no podrían manifestarse de la misma manera si las decisiones políticas no estuvieran coordinadas.

Un marco territorial para la integración de las opciones políticas se presenta al final de la Parte III. Este marco establece una distinción entre dos modos de aplicación de una política integrada a nivel europeo:

1. Geográfico. Las opciones políticas se refieren a las cuestiones que deben ser abordadas en los territorios que traspasan las fronteras nacionales. Hay dos niveles principales de aplicación integrada:

- * el conjunto del territorio europeo (en particular, el nivel comunitario)
- * las grandes zonas europeas que trascienden las fronteras nacionales, como las cuencas fluviales, las cadenas montañosas o las cuencas marítimas (nivel transnacional).

Además, las zonas transfronterizas representan otro nivel de integración potencial desde el punto de vista europeo. En estas zonas, la posibilidad de una ordenación del territorio integrada se ve entorpecida por la falta de coordinación administrativa entre las autoridades regionales y locales a ambos lados de la frontera.

2. Interregional/(no geográfico). Las opciones políticas se refieren a aspectos que aparecen en numerosos sitios diferentes de Europa, pero que tienen ante todo necesidad de ser abordados a nivel regional o local (por ejemplo la cooperación entre ciudades).

Este marco subraya la necesidad de un proceso de decisión coordinado, no solamente a nivel horizontal (entre sectores a un cierto nivel geográfico) sino también verticalmente (entre los diferentes niveles administrativos).

III.A HACIA UN SISTEMA DE CIUDADES MÁS EQUILIBRADO Y POLICÉNTRICO Y UNA NUEVA RELACIÓN CAMPO-CIUDAD

La evolución de las ciudades de Europa y de sus relaciones constituye el factor más significativo que afecta al equilibrio espacial del territorio europeo. Los cambios profundos y recientes han sido identificados en la Parte II: diferenciación de los tipos de redes urbanas, emergencia de conjuntos de ciudades, remodelación del potencial económico de las ciudades, y su continua expansión, acentuación de la segregación social y disminución de la calidad de vida urbana. También los espacios rurales evolucionan rápidamente y de manera divergente: no hay un único modelo rural, sino muchos, que establecen con las entidades urbanas nuevos tipos de relaciones, con nuevos modelos de poblamiento singulares, y al mismo tiempo la economía rural se enfrenta a una reestructuración fundamental.

Es necesario actuar para hacer frente a los cambios que afectan al sistema urbano y al modelo de poblamiento. Estas acciones no pueden sin embargo derivarse de ninguna política sectorial específica. Son sin duda un campo de intervención idónea para una estrategia multisectorial de ordenación del territorio. Deberían asimismo ser consideradas como una contribución a la puesta en marcha de la Agenda Hábitat de la Conferencia de las Naciones Unidas.

La cohesión no puede ser lograda solo desde el punto de vista interregional; la dimensión interurbana es también importante. Una concepción del territorio formulada como un único centro urbanizado y el "resto del territorio" sería inaceptable. Es necesario por el contrario valorar las nuevas perspectivas que se ofrecen a la periferia, y favorecer también una organización más policéntrica del territorio. A escala transnacional y regional, existen desequilibrios similares que demandan políticas que ayuden a las ciudades a complementarse entre sí con el fin de asegurar que todas sean competitivas. El bienestar medioambiental y social de las ciudades es el parámetro de su vitalidad económica. Solo las ciudades sostenibles serán competitivas.

La vitalidad del sistema urbano depende de su equilibrio, del dinamismo económico de las ciudades y del carácter sostenible de su desarrollo. Igual que los fines fundamentales de la PEOT a los cuales se refieren, estos tres objetivos se condicionan mutuamente en su aplicación al sistema urbano.

Es necesario repensar la relación entre la ciudad y su entorno, limitar el establecimiento superfluo de nuevos desarrollos, y definir un nuevo modelo para la relación campo-ciudad. Unas respuestas adecuadas a cada caso deberán ayudar a la diversificación de las economías rurales que se enfrentan a nuevos retos. Esto implica el desarrollo de nuevas y mayores funciones para las ciudades más débiles de la red europea.

En resumen, las políticas territoriales procurarán mejorar tanto las relaciones interurbanas como el funcionamiento interno de las ciudades. Esto mejorará también las perspectivas de desarrollo de su entorno rural.

III.A.1 Complementariedad y cooperación entre ciudades

Para mejorar el equilibrio del sistema urbano, la búsqueda de complementariedades y de cooperación entre las ciudades es determinante. El contexto en que se debe contemplar es muy variado: los conjuntos de ciudades próximas, las redes urbanas regionales y transnacionales o incluso las redes a nivel continental. Según las circunstancias, la cooperación podría implicar un alto grado de integración de los objetivos perseguidos, o bien limitarse a un enfoque más temático. Pueden identificarse varios tipos de desequilibrios territoriales, por ejemplo la polarización en torno a una metrópoli central, o la tendencia a la "litoralización" del desarrollo urbano. La complementariedad entre las ciudades no se puede concebir sin una buena interrelación funcional y física a los diferentes niveles geográficos.

Mejorar la complementariedad entre las ciudades es evitar los inconvenientes de la competencia económica que existe entre ellas, conservando siempre las ventajas. Es posible poner en práctica políticas que favorezcan una cooperación interurbana eficaz que explote su potencial sobre la base de una comunidad de intereses y con aportaciones mutuas.

La cooperación tendrá un carácter más integrado si se basa en las relaciones naturales que se producen entre áreas relacionadas por su proximidad geográfica. La emergencia de conjuntos de ciudades próximas descrita en la Parte II debería ser desarrollada. Se precisan estrategias integradas para unir mejor estos conjuntos urbanos multicéntricos y para lograr una mayor complementariedad funcional. Diversos factores juegan sin embargo en sentido inverso, incluidos los límites administrativos. A pesar del mercado único, este último factor continúa perjudicando a las regiones fronterizas. En consecuencia es sobre todo a nivel transfronterizo donde deben concentrarse los esfuerzos a nivel europeo de apoyo a la integración de los conjuntos de ciudades.

Un segundo tipo de cooperación puede ser preconizado entre ciudades más distantes: la creación de redes. Tendrán un carácter más temático, pero pueden ser marco para abordar un número considerable de otras cuestiones. Más que simples intercambios de experiencias se trata de conseguir objetivos y proyectos comunes. Por ejemplo, la cooperación entre universidades y centros de investigación, estrategias coordinadas de transportes o una gestión compartida de bases de datos para las PYMES.

Las redes urbanas europeas pueden contribuir, tanto a nivel europeo como a nivel transnacional, a compensar los desequilibrios o las disfuncionalidades del sistema urbano. Pueden buscar la respuesta apropiada al difícil problema del reparto de papeles entre las ciudades medias y las grandes metrópolis, que puede ser muy diferente de una región a otra. En algunos casos, se

tratará de evitar la polarización excesiva entorno a una metrópoli, y en otros casos evitar el declive de zonas menos favorecidas que padecen de la deslocalización de ciertas funciones en favor de otras ciudades. Pueden también encontrarse complementariedades entre ciudades costeras congestionadas y ciudades interiores en declive, tanto para desahogar a las primeras como para redinamizar las segundas.

Además, deberán tenerse en cuenta las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que pesan sobre las grandes ciudades de la red urbana europea, como una parte de un conjunto de acciones integradas de desarrollo destinadas a ejercer un impacto positivo sobre las economías de las regiones y optimizar el papel de las ciudades como fuerzas motrices.

Las redes urbanas podrán estar constituidas por zonas de un mismo corredor de desarrollo, para favorecer una planificación integrada y sostenible. Si se constituyen a nivel transnacional, estos corredores pueden contribuir a estructurar el conjunto del territorio europeo. Una red de grandes metrópolis europeas sería igualmente útil para avanzar en la resolución de cuestiones cruciales, como la desigual accesibilidad intercontinental de los principales puertos y aeropuertos (cfr. opción III.B.1.b.)

Las redes de cooperación entre pequeñas ciudades en regiones poco pobladas y económicamente débiles son también importantes. En efecto, en este contexto la puesta en común de ciertos medios es a menudo la única manera de lograr una masa crítica que permita a cada miembro de la red disponer de equipamientos y de servicios que no podrían ofrecer por sí mismos.

La creación de redes y la complementariedad del desarrollo entre pueblos y ciudades tiene igualmente una dimensión física. Las grandes ciudades buscan mantener un buen nivel de accesibilidad nacional e internacional a través de los puertos, aeropuertos, estaciones de Alta Velocidad, etc.. Estas infraestructuras tendrán un uso limitado si no se completan y se relacionan estrechamente con un sistema eficaz de transporte a nivel regional y local. Un sistema de complementariedad extenderá los beneficios de una gran ciudad económicamente atractiva a las pequeñas ciudades de su entorno.

Las redes entre centros urbanos y regiones en las fronteras externas de la Unión Europea son también importantes. Sin embargo, en las regiones del centro y este de Europa (incluidos los Balcanes) y en las regiones mediterráneas la cooperación transfronteriza se enfrenta a particulares dificultades debido a los desequilibrios económicos (por ejemplo, las grandes diferencias salariales) así como en algunos casos a la inestabilidad política. Fortalecer la economía y estabilizar los sistemas políticos de los vecinos de la Unión constituye un objetivo importante para la política europea. Una cooperación más intensa a nivel de ciudades y de regiones podría contribuir significativamente a este objetivo.

Opciones políticas

- (a) Promoción de estrategias de desarrollo territorial integrado en el seno de conjuntos urbanos próximos, sobre todo a nivel transfronterizo.
- (b) Cooperación en redes de grandes y pequeñas ciudades a escala transnacional y europea, y de pequeñas ciudades en regiones rurales débilmente pobladas, y en las regiones atrasadas económicamente.
- (c) Mejora de las conexiones entre las redes de nivel nacional/internacional, y las redes de nivel regional/local.
- (d) Refuerzo de la cooperación a nivel regional y local con las ciudades y pueblos de la Europa central y oriental y de los países mediterráneos.

III.A.2. Dinamismo, atractivo y competitividad de las ciudades y pueblos

La competitividad del conjunto de los territorios no podrá ser alcanzada si sus ciudades no cumplen su función de motores del crecimiento económico. La competencia que se libra hoy en día entre ellas se debe a una economía cada vez mas globalizada y liberalizada. Esta competición puede originar una polarización entre "ciudades perdedoras" y "ciudades ganadoras", que la mera colaboración no será suficiente para prevenir. Es necesario por tanto velar para asegurar el desarrollo interno de las ciudades más desfavorecidas para afrontar este nuevo reto. Otras entidades urbanas merecen una atención particular en base al efecto decisivo de arrastre que puede tener su dinamismo: las "ciudades puerta", que dan acceso al territorio de la Unión (principales puertos, aeropuertos intercontinentales, ciudades con ferias y exposiciones, centros culturales) y las pequeñas ciudades que deben servir de base para relanzar a las zonas rurales en declive.

Las denominadas "ciudades puerta" incluyen las metrópolis periféricas que se muestran capaces de generar oportunidades específicas, por ejemplo una mano de obra barata, relaciones privilegiadas con antiguas colonias o con países terceros vecinos. El desarrollo de su papel estratégico europeo como "ciudades puerta" no las beneficiará solamente ante esta situación específica, sino que también contribuirá a lograr un desarrollo económico más equilibrado de la Unión Europea. Dado que contribuirán a la competitividad de la Unión en su conjunto y al reequilibrio de su territorio, este esfuerzo merece ser alentado, asegurando que sus beneficios se extiendan también al entorno de las citadas ciudades.

Algunas ciudades carecen o tienen poco éxito en atraer inversiones móviles. La falta de atractivo de una ciudad puede explicarse por diversos factores. Sobre la base de un diagnóstico específico, existen numerosos remedios apropiados que pueden ser aplicados. Estos remedios comprenden: educación y formación de la mano de obra local, desarrollo de la capacidad de innovación, dotación de infraestructuras modernas (como el acceso a las redes mundiales de información) y de equipamientos públicos, y renovación urbana.

Muchas de estas ciudades menos atractivas dependen de una base económica muy limitada dominada por un único sector industrial, cuyo declive puede generar la caída de la economía urbana. Un proceso análogo puede producirse en cualquier parte, vistas las amenazas que pesan

sobre sectores de momento estables. También, a veces, la economía urbana se estanca al basarse en un sector poco dinámico, como el terciario no comercial. En todos estos casos está claro que la competitividad de las áreas urbanas depende de las políticas de diversificación de su base económica.

En algunas zonas rurales de la Unión, las ciudades no llegan a manifestarse como motores de desarrollo regional. Por tanto, la necesaria diversificación económica de estas zonas (cfr. III.A.5.) no podrá limitarse generalmente a las actividades rurales propiamente dichas. Paradójicamente, el futuro de estas zonas reside sobre todo en sus ciudades, que deberán ser utilizadas como base de un relanzamiento fundamentado sobre todo en empresas que puedan desarrollar el potencial endógeno de estas regiones.

Con este objetivo político, el propósito básico, específicamente articulado en las opciones (b), (c) y (d), es mejorar el papel de las ciudades y los pueblos como centros dinámicos para las actividades económicas, con un especial énfasis en el desarrollo de las zonas rurales.

Opciones políticas

- (a) Desarrollo del papel estratégico de las "ciudades puerta", en particular en la periferia del territorio de la Unión.
- (b) Mejora del atractivo de las ciudades para las inversiones móviles, en particular en las regiones desfavorecidas.
- (c) Diversificación de la base económica de las ciudades excesivamente dependientes de un sector concreto.
- (d) Refuerzo de la economía de las pequeñas ciudades en las zonas rurales donde es difícil establecer una base sólida para el desarrollo urbano.

III.A.3. Desarrollo sostenible de las ciudades

El bienestar físico y social de las ciudades es un elemento esencial del desarrollo económico. Esto justifica el objetivo de tender hacia un modelo integrado de ciudad sostenible aunque las modalidades podrán variar fuertemente según las circunstancias locales. Cinco hechos esenciales de este modelo tienen un interés particular para las estrategias de desarrollo territorial: el control de la expansión de las ciudades, la mezcla de funciones y de grupos sociales en el tejido urbano (sobre todo en las metrópolis donde existe exclusión), la gestión racional del ecosistema urbano (en particular el agua, la energía y los residuos), la promoción de una accesibilidad eficaz y respetuosa con el medio ambiente, y la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural (III.C.4.).

El desarrollo urbano sostenible ofrece muchas oportunidades para "pensar globalmente, actuar localmente". Las Conferencias de Naciones Unidas de Río y Hábitat II han establecido planes globales de acción para su formalización a nivel nacional y local. Este tema también puede tratarse en las políticas comunitarias -la de medio ambiente, la política regional, la política social, la de

competencia- y por cada Estado miembro. Las opciones mencionadas en esta sección, vinculadas a la Agenda Hábitat y a la Agenda Local 21, pueden ser mejor desarrolladas y formalizadas a través de una estrategia urbana multisectorial e integrada.

Los países o regiones que han sabido controlar la tendencia a la expansión continua de las ciudades en defensa de un modelo de "ciudad compacta", deberían conservar esta línea. La difusión urbana en los extrarradios y también en muchas zonas costeras debe ser minimizada mediante una localización adecuada de las actividades económicas.

En muchas ciudades de regiones menos favorecidas de la Unión, la infraestructura (medioambiental, de comunicación, o de transporte) está ausente o insuficientemente desarrollada o es inadecuada. Esta situación provoca mayores desventajas a estas ciudades que como consecuencia corren el riesgo de perder oportunidades para su desarrollo. Este es un problema que debería ser abordado por las políticas en un marco territorial.

El futuro de nuestras ciudades depende de frenar el crecimiento de la pobreza y de la exclusión social en algunas de sus partes, así como limitar el retroceso en las diversas funciones urbanas. Alentar la renovación de los barrios abandonados, incluidos los industriales, y promover una distribución equilibrada de viviendas accesibles de calidad en el tejido urbano podrían contribuir al logro de estos objetivos. La diversificación de funciones debe permitir a todos un acceso a los servicios y equipamientos de base, a los espacios verdes, a la educación y la formación, y a los servicios de salud.

Es necesario también gestionar y preservar prudentemente el ecosistema urbano. Para reducir los efectos sobre el medio ambiente exterior, debe ser adoptado un enfoque integrado que contemple el ciclo completo de los recursos naturales, la energía y los residuos. Esto podría reducir la generación de residuos y el consumo de recursos naturales (en particular los recursos no renovables o aquellos que se renuevan lentamente), y limitar la contaminación del aire, del suelo y del agua. La extensión de las zonas naturales en ciudades y pueblos, manteniendo la diversidad de especies, así como el reparto de la energía entre los hogares y las industrias son ejemplos de otras medidas que formarían parte de una gestión racional del medio ambiente.

El enorme crecimiento de la movilidad en las ciudades reduce paradójicamente su accesibilidad debido a la congestión que origina. Dado que la accesibilidad es crucial para la calidad de vida, el medio ambiente y la viabilidad económica, ésta debe favorecerse a través de políticas de localización, mediante la planificación del uso del suelo y de los transportes. Los objetivos serían evitar la dispersión urbana, favoreciendo un enfoque integrado de la movilidad, reducir la dependencia del automóvil privado y fomentar otros modos de desplazamiento (transporte colectivo, bicicletas, caminar).

Opciones políticas

- (a) Intercambios de experiencias y apoyo a métodos eficaces para reducir la difusión urbana, y aliviar la presión urbana en ciertas zonas costeras.
- (b) Mejora de las infraestructuras productivas, medioambientales y sociales de las ciudades situadas en las zonas desfavorecidas, incluyendo las necesarias para las funciones básicas.
- (c) Promoción de estrategias conjuntas para la planificación urbana que tiendan a asegurar la diversidad social y funcional, en especial como forma de lucha contra la exclusión social, incluyendo la reutilización de espacios.
- (d) Promoción de una gestión prudente del ecosistema urbano incluyendo la protección y el desarrollo de espacios libres y cinturones verdes.
- (e) Promoción de una accesibilidad sostenible en las zonas urbanas mediante políticas apropiadas de localización y de planificación de los usos del suelo.

III.A.4. Cooperación entre las ciudades y el medio rural

La integración económica y los cambios tecnológicos han creado en Europa una gran diferenciación entre las zonas rurales. La importancia relativa de la agricultura, tanto en términos de su papel en la economía rural como en términos de superficie ocupada varía considerablemente entre las regiones. Las estrategias de desarrollo territorial de las zonas rurales deben adaptarse a las características y necesidades locales. En dos de las categorías fundamentales de zonas rurales, los cambios son especialmente profundos: las zonas sometidas a nuevos tipos de presiones y las sometidas al declive de la agricultura. En los dos casos, el desarrollo territorial de estas zonas se debe centrar sobre una nueva consideración de la relación campo-ciudad.

La expansión de las ciudades y la difusión del modo de vida urbano ha dado lugar al nacimiento de zonas denominadas "rururbanas". Este hecho se produce principalmente en las zonas situadas en la proximidad de las grandes áreas metropolitanas. La distinción entre campo y ciudad es en estos casos más débil, ya que sobre ellas se ejercen numerosas presiones: desarrollo rápido de residencias principales y secundarias, implantación de nuevas actividades de ocio, de lugares de tratamiento o depósito de residuos, etc.. Otras zonas, como las de montaña o las costeras, sufren presiones derivadas del turismo. A menudo la agricultura deja de basarse en la tierra y se transforma en industria: es el caso de la agroindustria y de las granjas industriales. En todos los casos, la planificación del suelo y las medidas agroambientales están llamadas a jugar un papel decisivo en la reorientación del desarrollo territorial. Para preservar la calidad de vida debe prestarse atención entre otras a las estrategias de (re) localización de ciertas actividades, a la diversificación de la agricultura, y a los programas de lucha contra la contaminación de los suelos y de restauración de los paisajes rurales (cfr. III.C.3.).

En muchas regiones rurales, sobre todo las atrasadas y las de difícil acceso, la agricultura no puede resistir a la competencia internacional: se encuentra en acelerado declive, incluso cerca de la desaparición. Esto refuerza el éxodo rural. La población disminuye y envejece fuertemente. La revitalización económica de estas regiones es particularmente problemática porque la disponibilidad de mano de obra y la demanda de productos y de servicios básicos se contraen al

mismo tiempo que la población. No se puede pedir a estas regiones su relanzamiento económico sobre la base de sus propios recursos. También es necesario asegurar, al menos de forma transitoria, el mantenimiento en sus ciudades y pueblos de un nivel suficiente de servicios de base. Su desaparición, debido a la debilidad de la demanda, solo acelerará el declive de estas zonas.

En estas áreas, el desarrollo de los recursos endógenos probablemente se producirá en los sectores secundario y terciario (por ejemplo el turismo verde y la artesanía) más que en el sector primario. Esto significa que la vitalidad futura de éstas áreas dependerá sobre todo de la regeneración de la economía de los núcleos urbanos más que del mantenimiento de un sector agrícola en declive.

En la diversificación de la base económica de las áreas rurales debería enfatizarse un desarrollo complementario y sostenible. Debería prestarse especial atención a la consecución de una buena base y una equilibrada mezcla de funciones estructurantes en las áreas rurales, centrándose en la integración de nuevas actividades alternativas como el turismo o el ocio, aunque en ningún caso deberían plantearse como dominantes.

Opciones políticas

- (a) Promoción de estrategias de (re)localización y medidas medioambientales en las zonas rurales sometidas a presión.
- (b) Mantenimiento de un nivel mínimo de servicios de base en las ciudades medias y pequeñas en las zonas rurales que padecen declive o abandono.
- (c) Apoyo al desarrollo del potencial endógeno de estas zonas.

III.A.5. Diversificación de las zonas rurales

En muchas zonas rurales, la agricultura sigue siendo importante desde el punto de vista económico y principal usuaria del suelo. Se pueden presentar dos situaciones: una agricultura altamente productiva y competitiva en los mercados mundiales y otra cuyos productos no son competitivos y debe realizar la reconversión. En ambos casos la palabra clave de la estrategia territorial será la "diversificación", no sólo de los propios cultivos, sino también del conjunto de la economía en las regiones menos favorecidas. Las medidas agroambientales también son necesarias, sobre todo en las regiones muy productivas. Un recurso particularmente interesante para la diversificación de las zonas rurales es la explotación de su potencial de energías renovables.

El desarrollo de las regiones agrícolas altamente productivas no presenta en la actualidad grandes problemas. Las medidas agroambientales, de acuerdo con la reforma de la política agrícola común (PAC), deberán ser aplicadas más intensamente. La atención se deberá centrar sobre la reducción de los efectos negativos que supone la utilización de métodos de producción intensiva, en concreto a través del restablecimiento de la biodiversidad y la reducción de la contaminación. La extensificación también debe ser prevista, especialmente en las regiones de ganadería intensiva,

donde es conveniente equilibrar el ciclo de nutrientes. En todos estos casos, la diversificación de la producción será necesaria por motivos medioambientales.

Las regiones agrícolas con estructuras de producción menos especializadas deberán afrontar el reto que supone la competencia internacional. Existen posibilidades de reconversión de la agricultura, incluida la explotación de productos locales de calidad, con su inserción en buenos circuitos comerciales. Sin embargo, es necesario favorecer también una diversificación general de la economía de estas regiones en sectores tales como la silvicultura o el turismo verde, pero también en actividades secundarias y terciarias de carácter más urbano como la investigación y el desarrollo tecnológico.

En el territorio europeo, las regiones rurales disponen de recursos considerables en energías renovables, como la energía solar, eólica, hidroeléctrica, mareomotriz, biomasa, e incluso la energía procedente de residuos urbanos (producción de metano) en la proximidades de las grandes ciudades. Se trata de perspectivas altamente interesantes de diversificación de su economía, pero también de producción energética más respetuosa con el medio ambiente. Este potencial debería ser explotado, siempre que las características climáticas, paisajísticas y otras de las regiones afectadas permitan su uso eficaz. Un paso adicional en la dirección de la utilización más eficaz de las fuentes de energía local consistiría en el suministro de los excedentes a las redes más amplias de distribución.

Opciones políticas

- (a) Diversificación de la economía en las regiones agrícolas con débiles estructuras de producción.
- (b) Asegurar una agricultura sostenible y promover medidas agroambientales así como la diversificación del uso agrario del suelo en áreas agrícolas altamente productivas.
- (c) Explotar las oportunidades de desarrollo de energías renovables en las zonas rurales, teniendo en consideración las condiciones locales, especialmente el patrimonio natural y cultural.

III.B ACCESO EQUIVALENTE A LAS INFRAESTRUCTURAS Y AL CONOCIMIENTO

Como se ha puesto de manifiesto en la Parte II, los flujos de personas, de bienes y de información a través del continente europeo se caracterizan por una tendencia a la concentración y a la polarización. La liberalización de los mercados del transporte y de las telecomunicaciones así como la competencia creciente acentúan este proceso. Si no se adoptan medidas correctoras, tanto los responsables de las infraestructuras como los que explotan las redes tenderán a privilegiar los tramos más rentables, agravando la marginación de las regiones con menores demandas de movilidad y de comunicaciones. Este proceso hipotecaría la cohesión económica y social.

La cuestión no se puede resolver por el simple aumento de la dotación. Aunque este aumento es necesario para las regiones mal dotadas, la sola construcción de nuevas infraestructuras no puede ser concebida como respuesta suficiente. Se revelaría incluso inaceptable si se limitara a responder a las presiones actualmente derivadas del transporte por carretera. La doble exigencia de desarrollo sostenible y de gestión racional del gasto público implica un mayor acento en la multimodalidad y otras formas de utilización más eficaz de las infraestructuras existentes. Es preciso prevenir contra "el efecto túnel" o "el efecto de succión", dos amenazas importantes ya comentadas en la Parte II.

La inversión en inteligencia es fundamental: sin ella las mejores infraestructuras pueden ser más nefastas que beneficiosas para las regiones desfavorecidas. Es por tanto la condición sine qua non para una competitividad real del conjunto de los territorios de Europa y precisa la toma de conciencia sobre los desafíos actuales: la tendencia hacia una economía más intangible como consecuencia de la sociedad de la información; la capacidad de innovación como factor crítico para el desarrollo; y la necesidad de un incremento sustancial a nivel general de la educación y la formación de la población activa.

En resumen, es preciso conciliar una mejor accesibilidad de los territorios y una utilización más eficaz y sostenible de las infraestructuras, en conexión con la difusión más amplia posible del conocimiento y de la capacidad de innovación.

III.B.1. Mejor accesibilidad

Como objetivo comunitario, la mejora de la accesibilidad de los territorios no se resume en la realización de grandes redes transeuropeas. En la definición de prioridades, deben ser previstas medidas complementarias de ordenación territorial para garantizar las conexiones secundarias y alcanzar un servicio universal en el sector de las telecomunicaciones.

Los desequilibrios territoriales de Europa no se podrán reducir sin una mejora notable de las infraestructuras y de los servicios de transporte en las regiones donde la falta de accesibilidad constituye el principal obstáculo al desarrollo económico. Se trata principalmente de las regiones periféricas o ultraperiféricas y otras con relativo aislamiento. Entre estas regiones, merecen una atención particular aquellas penalizadas por un handicap geográfico adicional, en especial las islas y las regiones más remotas. Deberían establecerse prioridades claras de cara al diseño de las grandes redes transeuropeas. En efecto, en el caso de la realización parcial de éstas sin una estrategia de conjunto existiría el riesgo de ver realizadas sólo las conexiones más rentables. Por esta razón una estrategia de desarrollo conjunto es indispensable.

La accesibilidad de las regiones debe ser mejorada desde el punto de vista tanto continental como intercontinental. El grado de apertura de los grandes puertos y aeropuertos de Europa al resto del mundo es desigual, por lo que las diferencias en sus cuotas de mercado tienden a aumentar. Una

reducción de estas diferencias mediante el ajuste adecuado del transporte aéreo y el establecimiento de una red europea de grandes puertos marítimos, sería de interés para todas las regiones de Europa, tanto periféricas como centrales: en efecto el aumento de la congestión en éstas últimas se debe en gran medida a este desequilibrio de los flujos.

Las grandes redes transeuropeas describen sobre el territorio vastas mallas. En el interior de éstas, las conexiones secundarias corren el riesgo de ser los "parientes pobres" de las inversiones en el sector, debido a la prioridad del cierre de las grandes redes. Para evitar un inadmisibles declive en la calidad relativa del servicio en las zonas no directamente conectadas a las grandes redes, deben destinarse esfuerzos adicionales para una mejor distribución del nivel de accesibilidad, modernizando los servicios de transporte regional con el uso de técnicas adaptadas a las condiciones específicas locales (trenes ligeros convencionales, autobús, aeropuertos regionales, etc.).

Hoy en día, cada vez más información circula a tiempo real por las redes de telecomunicación. En este caso la distancia afecta menos a las regiones periféricas que en las redes de transporte. Sin embargo, incluso en los países más sensibilizados a los nuevos desafíos de la sociedad de la información, el tamaño reducido del mercado y la baja densidad demográfica puede suponer la aplicación de estándares técnicos más bajos e incluso un aumento excesivo de las tarifas. En una serie de temas (teletrabajo, tele-enseñanza, telemedicina, etc.) el suministro de un servicio de calidad en condiciones razonables (los denominados "servicios universales"), es un factor clave de desarrollo. La tarifa equivalente debería ser por ello una norma básica para todos los ciudadanos y en consecuencia, esta obligación debería incluirse en los contratos de concesión a los operadores privados.

Opciones políticas

- (a) Mejora de las infraestructuras, comprendiendo los servicios de transportes terrestres y aéreos en las zonas aisladas, periféricas, ultraperiféricas y otras regiones remotas.
- (b) Promoción de una accesibilidad intercontinental más equilibrada desde y hacia los principales puertos y aeropuertos.
- (c) Mejora de la accesibilidad mediante transportes públicos regionales eficaces en las zonas sin acceso directo a las grandes redes.
- (d) Mejora del acceso a las redes de telecomunicación y ajuste de las tarifas compatible con la dotación de "servicios universales" en las áreas débilmente pobladas y en las zonas económicamente desfavorecidas.

III.B.2 Utilización más eficaz y sostenible de las infraestructuras

El vertiginoso aumento de los tráficos de pasajeros y mercancías tiene consecuencias nefastas tanto para el medio ambiente como para la eficiencia de los propios tráficos. Se puede moderar el tráfico con una política racional de localización de actividades y de zonas residenciales, con una mejor utilización de las infraestructuras existentes, con el fomento

del transporte multimodal, y con un desarrollo coordinado de infraestructuras y servicios. Al mismo tiempo debería evitarse la oferta de nuevas vías al tráfico rodado allí donde éste sea ya excesivo. Desde esta óptica, son necesarias estrategias que integren las políticas de transporte, de medio ambiente y de desarrollo regional.

La ordenación del territorio puede aportar una contribución específica y valiosa a la movilidad sostenible influyendo en la demanda de movilidad. La integración de las políticas de transportes y de uso del suelo debería conducir a una localización racional de las actividades que generan desplazamientos. Esto se constata especialmente en las grandes regiones urbanas donde la dependencia del automóvil puede ser sustancialmente reducida.

En muchos ejes de carreteras, principalmente situados en el corazón de Europa pero también a lo largo de muchas de sus costas, la congestión ha alcanzado niveles tales que demandan medidas especiales como la aplicación de tarifas. La combinación de éstas con otras iniciativas como las políticas de localización, la internalización de costes externos y el desarrollo estratégico de infraestructuras alternativas, pueden tener efectos beneficiosos siempre que estén coordinadas y enmarcadas en estrategias políticas integradas de transporte.

El éxito de estas estrategias depende sobre todo de la mejora de la multimodalidad en todas sus formas. Los beneficios esperados no pueden ser medidos según una rentabilidad económica inmediata. Pero en una perspectiva a largo plazo podrían contribuir a reducir flujos innecesarios y mejorar la calidad ambiental. Las estrategias propuestas diferirán según el potencial y las limitaciones propias de cada situación geográfica. Para la navegación existen diversas posibilidades como el cabotaje, la navegación marítima a corta distancia o la navegación fluvial. El fomento de nuevas vías navegables como los canales (ej. Rhin-Ródano) y la explotación de nuevas técnicas (ej. transporte combinado fluvio-marítimo) ofrece amplias posibilidades. Existe un potencial importante para el ferrocarril. Su éxito depende de su posibilidad de modernización (especialmente en Europa central) y de su capacidad de resolver problemas como la interoperabilidad de las redes, y la diferencia de velocidades comerciales para el tráfico de pasajeros y mercancías (lo que frecuentemente puede implicar la separación de las infraestructuras). Para el tráfico de pasajeros los enlaces aéreos regionales son a veces preferibles al ferrocarril en las regiones de baja densidad de población. Por el contrario en las regiones densas la sustitución de líneas aéreas a corta distancia por la alta velocidad es un objetivo esencial.

Estos objetivos no pueden ser logrados más que por una programación y una gestión coordinada de las infraestructuras y por las grandes rutas multimodales. Las autoridades responsables de los puertos y aeropuertos así como los operadores de las diferentes redes deberán modificar sus políticas y actividades para armonizarlas con una estrategia integrada. Más que una rivalidad estéril, deben ser preferentemente explotadas las numerosas sinergias y complementariedades potenciales entre modos de transporte. Un aspecto importante de este ejercicio de integración reside en la localización racional de los centros de intercambio y de las plataformas multimodales. En muchos casos la mejor solución será tratar de explotar, o mejor compartir, las infraestructuras existentes con el fin de evitar la sobre-dimensión. Por ejemplo, dos grandes puertos próximos

pueden explotar una red ferroviaria común en lugar de construir dos distintas. Un único aeropuerto podría servir a una región transfronteriza (ej. Basilea-Mulhouse-Friburgo).

Otro aspecto importante de la complementariedad entre los sistemas de transporte reside en la articulación de los servicios a nivel nacional, regional y local. Esto es especialmente necesario en las regiones de baja densidad o allí donde todavía falten enlaces, ya se trate de enlaces físicos o de servicios. Son esenciales eficientes conexiones entre las redes a diferentes niveles: por ejemplo, un nuevo servicio de transporte regional entre dos ciudades pequeñas puede mejorar su accesibilidad a nivel transnacional. Las iniciativas regionales podrían facilitar a las autoridades nacionales y a los operadores de las redes ajustar su capacidad de planificación de acuerdo con las necesidades locales.

Opciones políticas

- (a) Refuerzo de las políticas de localización que limiten la dependencia del automóvil privado y favorezcan el transporte multimodal.
- (b) Moderación del tráfico por carretera en los ejes congestionados, por ejemplo mediante la aplicación de tarifas y la internalización de los costes ambientales en los costes del transporte.
- (c) Refuerzo de la multimodalidad y del transporte combinado en los eurocorredores, incluyendo la explotación de las oportunidades ofrecidas por los puertos europeos para la navegación costera y el cabotaje.
- (d) Coparticipación y gestión coordinada de las infraestructuras en los casos en los que una competencia inútil conduce al sobre-equipamiento.
- (e) Mejora de los enlaces de los servicios de transportes entre los niveles nacional y regional, sobre todo en las regiones de baja densidad.

III.B.3 Difusión de la innovación y del conocimiento

El acceso al conocimiento es sin duda aún más vital que el acceso a las infraestructuras para asegurar la competitividad en el conjunto de los territorios europeos. Las regiones desfavorecidas deberían poder superar el reto de la Sociedad de la Información, aumentando su capacidad de innovación y de participación ante las nuevas perspectivas. La propia población debería ser más sensible a estas nuevas posibilidades, y los gobiernos deberían velar por una mejor inserción de la enseñanza superior y de la investigación en el tejido económico y elevar el nivel general de educación y experiencia.

El establecimiento de la Sociedad de la Información en las regiones no consiste en asegurar la dotación de "servicios universales" (cfr.III.B.1.), sino también en evitar el riesgo de una menor calidad de los servicios o de tarifas más elevadas en las zonas alejadas. Como demuestran los países nórdicos, la baja densidad de población no es un obstáculo insuperable para la implantación y la amplia utilización de servicios de telecomunicación eficientes. La esencia sin duda reside en la sensibilización ante los retos y los beneficios potenciales asociados a la Sociedad de la

Información. Las regiones que no den importancia a éste desafío no serán de interés para los inversores y corren el riesgo de verse marginadas. Donde esto constituya el principal problema, deben ser abordadas campañas de sensibilización, junto con el refuerzo de la formación en técnicas vinculadas con la recogida, gestión y transmisión de información.

Estas técnicas no son sin embargo una panacea. Una economía más intangible está surgiendo en las economías de las regiones más prósperas: una nueva división internacional del trabajo está emergiendo con un mercado laboral muy centrado en el conocimiento y la experiencia. Este segmento del mercado de trabajo es relativamente cerrado y reservado a una mano de obra muy cualificada. Un segmento de mercado secundario será cada vez más dependiente de los resultados del segmento de alta cualificación internacional, y se caracterizará por gestionar bienes y servicios de menor valor añadido, y por salarios inferiores. Tal división del trabajo será un desafío para la cohesión económica y social y hace imperativa la necesidad de invertir en la economía de la información, en especial en las regiones periféricas.

En este contexto, el desarrollo de la enseñanza superior y de la investigación es esencial. La distribución geográfica de las universidades europeas hace que sea menos importante crear nuevas que analizar sus resultados. En el caso de que no contribuyan suficientemente al desarrollo de la capacidad de innovación de la región debería prestarse una particular atención al refuerzo de su relación con el tejido económico. El I+D aplicado, el desarrollo de centros tecnológicos, de viveros de empresas y otros centros de innovación serían tipos de proyectos a desarrollar.

La difusión del conocimiento no deberá limitarse a unos cuantos centros privilegiados. El atractivo económico de las regiones depende de la calidad de la mano de obra. La formación permanente y la mejora de la cualificación profesional son inversiones necesarias en capital humano. En los últimos años se han dado pasos fundamentales en los países cohesión para reducir su retraso en esta materia, especialmente en la lucha contra el analfabetismo, aunque todavía debe ser ampliado el esfuerzo para elevar la formación general de la población activa.

Opciones políticas

- (a) Mejora del acceso a las tecnologías de la información y aumento del grado de sensibilización ante los desafíos y los beneficios potenciales de la Sociedad de la Información en regiones donde todavía no se ha implantado suficientemente.
- (b) Apoyo al establecimiento de polos tecnológicos y mejora de las relaciones entre la enseñanza superior, la I+D aplicada, los centros de innovación y el tejido económico en las regiones en retraso.
- (c) Consecución de unos niveles mínimos de acceso a los centros de enseñanza superior y de investigación en las regiones alejadas o de baja densidad.
- (d) Mejora del nivel de instrucción general y de la formación profesional como parte de estrategias de desarrollo integrado en aquellas regiones donde se manifiesta insuficientemente.

III.C *GESTIÓN PRUDENTE Y DESARROLLO DEL PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL*

Europa posee considerables riquezas naturales con una gran diversidad, amenazadas por las actividades humanas en muchos lugares. El valor de estas riquezas es a veces tan importante que merecen ser conservadas intactas por medio de una rigurosa protección. Sin embargo, desde el punto de vista práctico, parece más apropiado entenderlo en el contexto de la evolución del patrimonio natural y de la sociedad, y adoptar un enfoque más positivo en términos de desarrollo. Es importante para la sociedad mantener el contacto con la naturaleza. Debemos aprender a gestionarla prudentemente y a transmitirla como legado a las generaciones futuras.

Entre los recursos naturales, el agua merece una atención especial por parte de los responsables de la ordenación del territorio europeo. Su valor estratégico, en tanto que recurso escaso, se ha puesto repetidamente de manifiesto. En particular, la gestión de las aguas superficiales y subterráneas obliga a la colaboración entre regiones de un mismo espacio transnacional, como las cuencas de los principales ríos y los acuíferos.

El patrimonio cultural de Europa es una expresión de su identidad y su gran riqueza y diversidad; constituye una de sus fortalezas en el contexto mundial. Se distribuye a través de todo el continente, tanto en los paisajes humanizados como en los conjuntos arquitectónicos de un gran número de ciudades históricas, y forma parte del entorno de la vida diaria de los europeos, enriqueciendo su calidad de vida. La estricta protección de este patrimonio mediante medidas derivadas de su clasificación no es aplicable más que en una parte limitada del mismo. Para el resto, el objetivo del desarrollo sostenible debe inspirar una actitud creativa capaz de legar a las generaciones futuras un patrimonio cultural enriquecido por las contribuciones contemporáneas. Es por ello necesaria una "gestión creativa" de los paisajes rurales y urbanos, favoreciendo la coherencia del conjunto e invirtiendo la tendencia hacia la degradación, el daño y la destrucción constatada en numerosas áreas.

El patrimonio natural y cultural es también un activo económico de creciente importancia, lo que refuerza la necesidad de protección, gestión cuidadosa y desarrollo. En particular se reconoce que la calidad ambiental de pueblos y ciudades, así como de sus entornos, constituye crecientemente un factor de localización para la inversión. Las decisiones en la localización de nuevas actividades económicas (especialmente aquellas con empleo altamente cualificado) tienen en cuenta con gran frecuencia la calidad de vida y del medio ambiente, lo que incluye tanto la presencia de un patrimonio natural y cultural bien conservado como su fácil acceso.

Los atractivos del valor natural y cultural han constituido en las últimas décadas un factor importante en el desarrollo de la industria del turismo. En la actualidad existen nuevas tendencias hacia formas más activas de vacaciones y del tiempo de ocio. Esto ofrece oportunidades de desarrollo a economías regionales que poseen recursos naturales y culturales todavía poco

explotados. Sin embargo, cualquier desarrollo exige un cuidadoso equilibrio entre el volumen de turismo y la capacidad de acogida con el fin de no dañar la calidad del patrimonio.

En síntesis, se debería prestar una mayor atención a la gestión racional y al desarrollo de las riquezas naturales, a los recursos hídricos, y a los paisajes rurales y urbanos. El patrimonio natural y cultural requiere un reconocimiento propio y una mayor consideración en las futuras políticas de desarrollo territorial.

III.C.1 Conservación y desarrollo del patrimonio natural

El patrimonio natural requiere intervenciones específicas adaptadas a las características de las regiones donde se localiza y a sus circunstancias. Se pueden distinguir tres grandes categorías de zonas: las zonas protegidas, las zonas sensibles no protegidas, y los paisajes culturales rurales. Por otra parte, tanto las riquezas naturales como los habitantes y sus bienes, pueden paradójicamente estar amenazados por la propia naturaleza, y la ordenación del territorio puede jugar un gran papel en la gestión de los riesgos que ello comporta.

El objetivo principal en materia de conservación consistirá en tener en cuenta las especificidades locales en todas las políticas con incidencia territorial. Esto parece ser la única manera efectiva de hacer frente a los nuevos peligros que afectan a la biodiversidad. La extensión de zonas protegidas se ha ampliado en el último decenio pero aún es insuficiente y falta la continuidad geográfica. Para asegurar su coherencia es necesario acelerar la puesta en marcha de la red ecológica NATURA 2000 prevista por la directiva "Habitats". Esta red estará geográficamente diferenciada: los espacios de interés europeo (especialmente los utilizados por las especies migratorias) deben ser combinados con otros de interés (trans)nacional, regional o local. Deberán llevarse a cabo estrategias concertadas de conservación para los espacios incluidos en esta red. Deberá prestarse una atención particular a las relaciones entre biotopos tales como los sotos, las zonas húmedas, los fondos de los valles, los bosques o las cañadas en tanto que son factores de una importancia crucial para la dispersión, los movimientos y los intercambios genéticos de la fauna y de la flora salvaje. Zonas de influencia deberían establecerse en torno a estos espacios.

Muchas de las zonas no protegidas con un grado elevado de biodiversidad son ambientalmente sensibles (montañas, zonas costeras, islas) y están sometidas a presiones urbanas o turísticas o, por el contrario amenazadas por el abandono. En estas zonas es necesario llevar a cabo una gestión adecuada para asegurar que las formas de utilización del suelo sean compatibles con la mejora de las condiciones de vida de la población.

Las medidas de conservación ambiciosas en las zonas protegidas y en las zonas sensibles no deben servir de coartada para olvidar el resto del espacio rural. Las zonas protegidas nunca estarán totalmente aisladas y pueden estar amenazadas por actividades particularmente dañinas al medio ambiente en los espacios rurales, vecinos o incluso alejados. El potencial natural del espacio rural en su conjunto es importante y merece ser valorado en una óptica que concilie el desarrollo

económico, la regeneración del medio natural y la mejora de la calidad de vida. Esta opción tiene relación con las relativas a la diversificación de las zonas rurales (cfr. III.A.5.). También implica la buena gestión y el mejor uso de los recursos forestales de Europa.

La naturaleza no solo contribuye al bienestar de la sociedad. Las catástrofes también pueden dañarla. A veces es imposible evitar que ocurran pero a menudo las actividades humanas contribuyen a agravar sus efectos. Aunque la responsabilidad del hombre no puede ser invocada para explicar los movimientos sísmicos o las condiciones climáticas rigurosas no es sin embargo desdeñable en los casos de inundaciones, sequías, incendios, desprendimientos de tierra, erosión, o desertificación. En todos estos casos, la ordenación del territorio, y especialmente la planificación física, puede jugar un papel decisivo en la protección de la población y de los recursos y en la puesta en marcha de estrategias preventivas y de gestión de los riesgos. En aquellos casos donde las actividades humanas son una parte del problema, el objetivo debe ser sensibilizar a la opinión pública y dirigir los comportamientos hacia una mayor sostenibilidad.

Opciones políticas

- (a) Consecución de una red ecológica europea que articule los espacios naturales protegidos de interés regional, nacional, transnacional y comunitario, incorporando los paisajes.
- (b) Gestión apropiada en las zonas ecológicamente sensibles o con alto grado de diversidad, y limitación de la presión antrópica en estas áreas.
- (c) Desarrollo de estrategias destinadas a conciliar el desarrollo económico con un mantenimiento responsable de las riquezas naturales en el resto de las zonas rurales.
- (d) Desarrollo de estrategias nacionales o transnacionales para la prevención de riesgos en las zonas expuestas a catástrofes naturales.

III.C.2. Gestión racional de los recursos hídricos

El agua es un recurso vital para los hogares pero también para la agricultura, la naturaleza, la industria, el ocio, la energía y los transportes. En Europa, su abundancia se ha dado a menudo por supuesta. Sin embargo es previsible que en un futuro aumenten las dificultades en el suministro del agua tanto en términos cuantitativos como cualitativos. La persistente contaminación, la sobre-explotación y la mala gestión han deteriorado la calidad de este recurso. La importancia de este problema varía mucho de una región a otra. Dado que los cursos de agua no conocen fronteras, los problemas tienen frecuentemente un carácter transnacional. Es esta la razón por la que es preciso cooperar en la gestión de los recursos hídricos en las cuencas de los grandes ríos, en la lucha contra las inundaciones o las sequías, en la protección de las aguas subterráneas o de las zonas húmedas.

Una política de gestión para la calidad y la cantidad de agua parece una necesidad imperiosa. Ya se trate de aguas superficiales o de aguas subterráneas esta política no puede ignorarse en una estrategia de ordenación del territorio. Más vale prevenir que curar: mejor que una acción curativa al final del proceso es preferible una acción preventiva que limite el despilfarro, la

sobreexplotación y los focos de degradación. Una planificación apropiada del uso del suelo puede contribuir de manera decisiva a reforzar esta acción preventiva. Las estrategias de ordenación del territorio destinadas a respaldar esta gestión cualitativa y cuantitativa del agua son importantes en los espacios transfronterizos o transnacionales donde las cuencas vertientes y los acuíferos son un recurso compartido.

El agua puede constituir también una amenaza. Lo que se ha puesto anteriormente de manifiesto (cfr. III.C.1) a propósito de las catástrofes naturales, también es aplicable al control de las inundaciones en las cuencas de los principales ríos: la planificación física, especialmente a nivel transnacional, puede jugar un papel fundamental en la protección de la población y de los recursos y en la reducción de los riesgos. Por esta razón uno de los principales objetivos del programa INTERREG II C es la lucha contra las inundaciones.

La demanda de agua continúa aumentando, sobre todo debido al incremento del consumo doméstico, de la agricultura y del turismo. Este problema se siente con mayor gravedad en las zonas áridas mediterráneas. Los programas de lucha contra la sequía, avalados igualmente por un apartado específico de INTERREG II C, deben tratar de reconducir la demanda de agua y aumentar la eficacia de su distribución y su utilización. La ordenación espacial de las actividades con altas demandas de agua puede ser una contribución valiosa a estos efectos. Estas cuestiones deberían ser objeto de un amplio debate público, ya que solo mediante una plena participación del público en su gestión se puede garantizar el uso sostenible del recurso hídrico.

La sobreexplotación de las aguas subterráneas y la transformación de las zonas húmedas han deteriorado grandes biotopos. Algunas zonas húmedas han desaparecido por completo. Las zonas húmedas representan un recurso valioso tanto por su importante interés biológico como por su función de purificación y de regulación natural. Su conservación y rehabilitación es prioritaria.

Opciones políticas

- (a) Estrategias integradas de gestión de los recursos hídricos y de los riesgos de inundación (particularmente) en las cuencas transnacionales de grandes ríos.
- (b) Mejora del equilibrio entre la demanda y oferta de agua en las zonas expuestas a la sequía.
- (c) Gestión concertada de los grandes acuíferos, sobre todo los costeros o los transnacionales.
- (d) Conservación y rehabilitación de las principales zonas húmedas amenazadas por la explotación excesiva o la extracción de agua.

III.C.3. Conservación y gestión creativa de los paisajes culturales de Europa

La diversidad de los paisajes culturales en Europa es un valioso patrimonio. Constituye un factor de identidad de las regiones, testigo de la historia y expresión visible de la relación

del hombre con la naturaleza. Los esfuerzos que se realizan para conservar los paisajes regionales y su belleza no impiden ni frenan el desarrollo económico. Por el contrario, el paisaje actúa como un estímulo económico: los paisajes singulares representan un considerable atractivo turístico y atraen también las inversiones. Este diverso patrimonio requiere una buena gestión respetuosa con las características locales. En muchos casos se requiere la protección de los lugares más relevantes. En otros casos, los paisajes que han sufrido abandono deben ser restaurados. A menudo, los esfuerzos realizados para conservar los cultivos agrarios pueden ser uno de los temas más importantes para prevenir el abandono.

Un rasgo común de la mayor parte de los paisajes de Europa es la historia de su constante evolución. Algunos espacios merecerían protección como testigos irremplazables de una cultura local histórica, por ejemplo ciertos paisajes con cercas ("bocages") en las regiones atlánticas. Esta protección se puede aplicar también a elementos seleccionados o particularmente característicos de antiguos paisajes. Los viejos sistemas extensivos han dado lugar a pueblos típicos de gran interés histórico que deberían conservar su aspecto característico. Itinerarios históricos tradicionales, como los Caminos de Santiago o la "Vía Francigena" italiana así como algunos campos de batalla, merecen una protección análoga.

A menudo la protección de los paisajes será fundamentalmente un esfuerzo para conservar los valores culturales. Pero existen también otras razones, como por ejemplo las de orden ecológico (la conservación de los setos en un paisaje de cercas favorece la biodiversidad), o de orden económico (la conservación de las dehesas españolas es favorable para el desarrollo a largo plazo del potencial endógeno de estas regiones). En todos los casos la política de protección podrá ser aplicada a espacios más amplios que los que actualmente son objeto de programas de conservación del patrimonio cultural.

En la mayoría de los casos es más importante dirigir con creatividad la ordenación de los paisajes rurales que conservar una situación dada. Actualmente, se produce todo tipo de actuaciones dispersas cuyo resultado es puramente aleatorio o bien un simple reflejo de las fuerzas de los diversos grupos de presión dominantes. A menudo se produce la implantación de nuevas actividades comerciales y de vastas zonas residenciales sin una visión estética de conjunto; infraestructuras de todas clases, nuevos tipos de explotaciones agrícolas, de cultivos y de silviculturas, complejos turísticos, etc., se emplazan de forma inadecuada, y sin considerar las condiciones de su entorno. Existe la necesidad de una renovación de nuestro marco de vida pero debería hacerse evitando estos daños estructurales. Las políticas para el paisaje son todavía bastantes débiles y se limitan a un mero "dejar hacer". Una política para el paisaje sólida y creativa falta en numerosas zonas de Europa; debería estar basada en una estrategia integrada, abierta a los nuevos desarrollos, y dirigida a conseguir un marco coherente y armonioso.

Finalmente, hay casos en los que la ausencia de intervención humana conduce a la degradación de los paisajes rurales, especialmente donde los métodos tradicionales de cultivo se han abandonado. El efecto del abandono en la utilización del suelo en zonas ecológicamente sensibles (por ej.

montañas o zonas costeras), podría comportar serias consecuencias para el medio ambiente. La respuesta a esta situación sería análoga a la identificada en el caso precedente: conservar en la medida de lo posible el paisaje cultivado, con el fin de estimular el desarrollo, y concebir una estrategia global que promueva el rediseño de los paisajes. Significaría por ejemplo que se deberían mantener en cultivo partes de los paisajes culturales como recurso turístico y convertir las tierras abandonadas en bosque para prevenir la desertificación.

Opciones políticas

- (a) Conservación a largo plazo y gestión de los paisajes de gran interés cultural e histórico mediante una cuidadosa gestión y planificación del uso del suelo.
- (b) Rehabilitación creativa de los paisajes degradados por las diversas actividades humanas.
- (c) Conservación de la calidad de los paisajes característicos en las zonas amenazadas por el abandono agrícola.

III.C.4 Conservación y gestión creativa del patrimonio cultural urbano

La riqueza del patrimonio urbano de Europa no es menos impresionante que la diversidad de sus paisajes. El patrimonio urbano representa un potencial valioso para proyectar la cultura europea a nivel mundial, un valor simbólico que podría, sin embargo, volverse contra sí mismo. Inversiones considerables deben ser destinadas para salvaguardar los conjuntos históricos relevantes, y asimismo los paisajes urbanos deberían ser reconsiderados sobre la base de una estrategia coherente no dominada únicamente por el pasado.

En muchas ciudades y pueblos de Europa grandes partes de un patrimonio histórico de gran valor son víctimas de procesos de degradación. A pesar de la importancia de los medios destinados a su conservación y restauración, la tendencia no siempre se ha podido invertir. Para evitar la pérdida irreparable, allí donde sea posible, deben ser abordados programas voluntaristas de conservación integrada. Los Estados firmantes de la Convención de Granada de 3 de octubre de 1985 para la salvaguardia del patrimonio arquitectónico de Europa se han comprometido a adoptar un enfoque evolutivo que consiste en asegurar el mantenimiento del patrimonio velando por su conservación y su adaptación a las necesidades de la sociedad contemporánea; en otras palabras promover la denominada "conservación integrada".

El patrimonio urbano de Europa no se reduce, evidentemente, a los conjuntos relevantes. Sus ciudades y pueblos son también lugares de intensa vida social y actividades culturales. El estilo de vida en los pueblos y ciudades europeas debe ser considerado en su totalidad como elemento del patrimonio cultural y debe ser preservado en su integridad. Muchos pueblos y ciudades europeas están expuestos a múltiples presiones de una uniformidad cultural y comercial que pueden transformar su singularidad e identidad. Esto incluye las operaciones inmobiliarias especulativas, la instalación de infraestructuras sobredimensionadas y los establecimientos turísticos de masas. Muchas de estas intervenciones contribuyen a desestructurar gravemente la ciudad e incluso su

vida social. Deben encontrarse respuestas adecuadas a estas presiones en estrategias territoriales recurriendo especialmente a la planificación física y a la política de suelo.

Los edificios contemporáneos e innovadores no deben ser considerados a priori como agresiones sino por el contrario como potenciales aportaciones al patrimonio urbano. Sin embargo, en muchos casos las mejores realizaciones arquitectónicas se presentan aisladas y a menudo acompañadas por otras intervenciones que han contribuido más a la banalización del entorno que a su enriquecimiento. Son escasos los ejemplos de nuevos conjuntos arquitectónicos coherentes. En la ciudad, igual que en el campo el paisaje es a menudo un producto aleatorio de intervenciones dispersas: las políticas de gestión creativa del paisaje urbano avanzan muy lentamente. Son por tanto necesarias, particularmente en pueblos y ciudades donde la degradación, tanto estética como de calidad, del entorno alcanza tales proporciones que es un factor disuasorio para vivir o invertir en ellas.

Opciones políticas

- (a) Estrategias activas para la conservación integrada en las zonas donde el patrimonio cultural urbano corre el riesgo de degradación.
- (b) Desarrollo de estrategias para el control de las presiones ejercidas por el turismo, la especulación inmobiliaria y las infraestructuras sobre el patrimonio cultural urbano.
- (c) Renovación creativa de conjuntos arquitectónicos coherentes en las ciudades afectadas por la degradación de sus paisajes urbanos.

III.D. MARCO PARA UNA POLÍTICA TERRITORIAL INTEGRADA

El objeto de esta sección es presentar un marco para una aplicación integrada de las opciones políticas que han sido identificadas sobre una base territorial. El contenido real de toda estrategia de integración territorial es un tema que concierne claramente a las autoridades nacionales, regionales y locales implicadas en la toma de decisiones. El marco que se presenta en esta sección debe ser considerado consecuentemente como una proposición sujeta a debate y a una posterior elaboración.

Un enfoque territorial de las políticas no se limita a la aproximación temática que se ha descrito en las secciones A, B y C. Implica sobre todo una aproximación integral y más coordinada sobre la base territorial, principal valor añadido del desarrollo territorial.

La esencia de un enfoque territorial integrado consiste en combinar las opciones temáticas seleccionadas en el seno de estrategias territoriales coherentes para el desarrollo futuro de zonas específicas del territorio europeo, en las cuales las fronteras nacionales y otros límites administrativos constituyen obstáculos significativos: ***integración geográfica.***

Estas estrategias podrán servir de marco de referencia para la puesta en marcha de políticas multisectoriales en las áreas donde estas concurren: *coordinación horizontal*.

Las opciones políticas que se han identificado en las secciones A, B y C difieren según la escala y el objeto de su aplicación. Hay tres niveles de aplicación de las citadas estrategias territoriales integradas en el contexto europeo:

- * el conjunto del territorio europeo;
- * el nivel transnacional;
- * el nivel regional/local.

Diferentes combinaciones de opciones políticas son aplicables a diferentes niveles. Solo si son aplicadas políticas complementarias en cada nivel se puede garantizar un buen desarrollo del territorio: *coordinación vertical*

El nivel transnacional está considerado como el nivel "bisagra" para una integración completa de las opciones de política territorial. A este nivel, es posible establecer estrategias territoriales claras, formular una "agenda" territorial europea y poner en marcha elementos de las opciones políticas a nivel regional y local en las diferentes partes del ámbito estratégico. Estas estrategias transnacionales integradas, una vez completadas, podrán jugar un papel activo también como líneas directrices tanto para la diferenciación de las políticas sectoriales comunitarias en las diferentes partes de la Unión como para la coordinación entre estas políticas comunitarias y las principales políticas nacionales.

III.D.1. Hacia una agenda europea de ordenación del territorio

La necesidad de una coordinación política ha sido reconocida a nivel europeo, en particular entre el medio ambiente, el transporte, la agricultura, las políticas sociales y regionales, que son las materias más relevantes para el desarrollo territorial, y las más adecuadas para las opciones políticas identificadas. El trabajo ahora consiste en profundizar en el principio de coordinación política y dotarlo de unas bases espaciales más elaboradas. A nivel europeo significa reforzar la cohesión espacial del territorio europeo en su conjunto.

La puesta en marcha de ciertas opciones políticas depende esencialmente de la cooperación a nivel europeo: redes de ciudades (a este nivel), el desarrollo de las "ciudades puerta", una accesibilidad intercontinental mas equilibrada de los principales puertos y aeropuertos, la igualdad de acceso a los servicios de comunicación, la multimodalidad en los euro-corredores y el desarrollo de una red ecológica europea. Además hay interrelaciones territoriales claras entre las diferentes políticas que pueden reforzarse mutuamente: el desarrollo del papel estratégico de las "ciudades puerta" se puede vincular muy bien con el fomento de las redes de cooperación de ciudades a nivel europeo. De otra parte, también pueden entrar en conflicto: el desarrollo de una red ecológica a nivel europeo puede entrar en conflicto con la construcción de infraestructuras aunque las requiera el desarrollo de la multimodalidad.

Trabajando principalmente con las políticas comunitarias y centrándose en las interrelaciones de las opciones políticas, se puede obtener una base potencial para una coordinación a nivel europeo sobre una base territorial: una política europea de transporte adaptada a las necesidades específicas de las ciudades; el desarrollo de infraestructuras modernas de comunicación en las zonas rurales económicamente débiles; una política agrícola adaptada a la protección de las zonas de gran biodiversidad. Estas interrelaciones territoriales tan claras reflejan la posibilidad de establecer una *agenda para una política integrada de ordenación del territorio* a nivel europeo. Los elementos principales de esta agenda podrían ser:

- * **Un mejor equilibrio territorial / cohesión económica y social:** dadas las particulares características del territorio europeo ambos objetivos pueden reforzarse mutuamente. La cohesión económica y social es un objetivo fundamental para la Unión Europea en su conjunto y debería tener una gran influencia en la concepción así como en el desarrollo de una agenda europea de ordenación del territorio.
- * **Una competitividad urbana y regional equilibrada:** este sería el resultado final de un enfoque integrado de las redes de ciudades y el desarrollo de la complementariedad y cooperación entre pueblos y ciudades. En principio, todas las ciudades deberían poder contribuir al crecimiento económico de Europa. Esto implica buscar una jerarquía más coherente entre las ciudades definiendo claramente su papel a nivel regional, nacional e internacional.
- * **Una mejor accesibilidad:** aunque no parece posible ni deseable garantizar el mismo grado de accesibilidad en todos los puntos de la Unión, sobre todo en relación a las zonas protegidas o frágiles, son esenciales importantes mejoras, especialmente en las regiones periféricas. El éxito dependerá de la capacidad para poner de acuerdo en Europa a los diferentes agentes (regiones y ciudades, ministerios competentes, compañías de transporte, etc.) y combinar los distintos medios de transporte posibles de una forma coherente. Otro tema importante al cual las estrategias territoriales integradas deberían prestar atención es la necesidad de la inversión en paralelo en los sectores de la educación y de la formación profesional con el objeto de evitar los efectos denominados "de túnel" o "de succión".
- * **El refuerzo de las regiones fronterizas de la Unión y sus ciudades:** las políticas relativas al desarrollo de las "ciudades puerta", la multimodalidad en los euro-corredores, la igualdad de acceso a los servicios de telecomunicaciones y la accesibilidad intercontinental, podrían concentrarse en el desarrollo de las regiones fronterizas y de sus ciudades creando las condiciones para su papel en el proceso de ampliación y de desarrollo de unas buenas relaciones territoriales con los países no miembros.
- * **El desarrollo de eurocorredores:** podrían ser utilizados como un instrumento conceptual para la integración de las políticas relativas al desarrollo de la multimodalidad, de la cooperación entre las ciudades, de la mejora de las infraestructuras y del transporte en las

regiones más periféricas, la reducción de la congestión, la accesibilidad intercontinental, etc.. Tales corredores podrían contribuir considerablemente a la cohesión del territorio europeo. Son previsible muchos corredores. Algunos ejemplos aparecen en el cuadro adjunto. Varios de estos corredores han aparecido en las zonas más densamente pobladas. En otras partes del territorio, algunos corredores pueden ser desarrollados y vinculados a los corredores existentes. Deberían identificarse los eslabones esenciales que faltan, así como las redes secundarias.

Error! Reference source not found. Ejemplos de euro-corredores multi-modales existentes

- *Canal de la Mancha-Londres-Glasgow*
- *París-Estrasburgo-Stuttgart-Munich-Viena-Budapest*
- *Amsterdam-Bruselas-París*
- *Bruselas-Colonia-Hannover-Berlín-Poznan-Varsovia*
- *Rotterdam-Ruhr-Rin-Main-Stuttgart-Munich*
- *Munich-Hamburgo-Copenhague-Estocolmo*
- *Enlaces transalpinos Roma-Milán-Zurich/Munich*

Ejemplos de euro-corredores potenciales

- *Lisboa-Madrid-Barcelona-Valle del Ródano*
- *Dublín-Manchester-Londres-Canal de la Mancha*
- *Rotterdam-Hannover-Berlín*
- *Hamburgo-Berlín-Poznan-Varsovia*
- *Helsinki-San Petersburgo*
- *Helsinki-Talinn*
- *Atenas-Roma*
- *Milán-Venecia-Viena-Budapest-Kiev*
- *Bolonia-Milán-Lyón*
- *Patras-Brindisi-Verona-Munich*
- *Madrid-Burdeos/Toulouse*
- *Hamburgo-Aarhus-Oslo*

- * **Mantenimiento y desarrollo de la biodiversidad de Europa:** el éxito del desarrollo de una red ecológica europea depende de la concertación de esfuerzos entre las diversas políticas comunitarias con base territorial. Mucha de la vida silvestre, particularmente las aves, utiliza el conjunto del continente como habitat durante todas las estaciones del año; las relaciones entre los elementos de esta red como las zonas húmedas, los parques nacionales, ciertas islas, las zonas costeras, las aguas costeras poco profundas, así como zonas rurales específicas, necesitan su identificación y coordinación a nivel europeo.

Numerosos aspectos de la eventual puesta en marcha de esta agenda integrada dependerán del éxito del desarrollo de estrategias transnacionales geográficamente integradas.

III.D.2. Hacia estrategias transnacionales

Las áreas transnacionales son áreas geográficamente continuas que trascienden las fronteras de varios países. Es sobre todo en el nivel transnacional donde se puede llevar a cabo la integración de los objetivos políticos y de las opciones en el seno de estrategias transnacionales y de programas de acción. Por ejemplo, las políticas dirigidas al desarrollo de una red ecológica, la prevención de riesgos en regiones sujetas a desastres naturales, la gestión del agua, la mejora de la posición de las pequeñas ciudades en las zonas rurales, la rehabilitación de paisajes, el transporte multimodal, la mejora de la infraestructura y los servicios de transporte en las regiones más alejadas, son cuestiones que deben ser tratadas a nivel transnacional. Estrategias transnacionales que integrasen estas políticas podrían cumplir un papel de "bisagra" entre las políticas complementarias tanto a nivel europeo como a nivel regional/local. Es también el nivel en el cual se manifiestan numerosas cuestiones territoriales de dimensión europea y puede servir de base en la que fundamentar la cooperación interregional y urbana a través de las fronteras nacionales.

El principio de un enfoque integrado a este nivel ha sido bien aceptado, y ya se aplica en el programa INTERREG II-C. Esta iniciativa ha mostrado que existe una voluntad política en el seno de los Estados miembros y de las regiones para cooperar en la concepción y puesta en marcha de programas que pueden ser considerados como una primera experiencia de desarrollo de estrategias territoriales a nivel transnacional. Los Estados miembros están trabajando conjuntamente, incluyendo en algunos casos socios externos, en siete grandes áreas de cooperación transnacional (ver mapa). En el contexto concreto del Mar Báltico la cooperación ya ha sido establecida sobre una base política sólida (VASAB 2010, Conferencia de Visby, Declaración de Estocolmo,...). Adicionalmente, en relación a las acciones piloto del Art. 10 del FEDER, está previsto otro grupo de cuatro áreas de cooperación.

No existe en Europa una delimitación preestablecida de zonas transnacionales para las estrategias integradas. Tanto el estudio Europa 2000+ como la iniciativa INTERREG II-C sólo han propuesto una primera división transnacional del territorio de la Unión y de sus países vecinos, reflejando así un reconocimiento de oportunidades y amenazas comunes, así como de la voluntad política de determinados Estados miembros y regiones para cooperar mediante la selección de cuestiones territoriales. Esta división ni está determinada ni es estática.

El ámbito de las áreas transnacionales, por su naturaleza ha de ser flexible y determinado en primer lugar por su geografía. Dado que el tamaño de los países es variable el tamaño de las áreas transnacionales también. Adicionalmente existen características físicas y humanas vinculadas a oportunidades y problemas espaciales comunes que son el punto de partida para estrategias integradas a nivel transnacional.

El contenido político de esta estrategia para las áreas en cuestión es más importante que su delimitación. Se trata en definitiva de que los problemas específicos y las orientaciones políticas de la estrategia integrada determinen la delimitación de las áreas transnacionales. Esta decisión debe ser abordada en cooperación entre las autoridades nacionales y regionales implicadas. Además se puede perfectamente imaginar que las áreas estratégicas concretas puedan variar en función de las políticas temáticas a tratar. La delimitación real de las áreas transnacionales para las políticas que afectan, por ejemplo, al nivel de servicios necesario para promover el desarrollo endógeno o la diversificación económica de las zonas rurales, puede variar de aquellas que traten de la gestión coordinada de las infraestructuras.

Esta flexibilidad geográfica y política puede significar que se solapen áreas estratégicas transnacionales. Esto no solo es posible sino deseable.

El resultado de este proceso de integración política a nivel transnacional podrá revelar que los conflictos y las sinergias entre cuestiones y políticas son diferentes según el tipo de zona considerada. A título de ejemplo:

- * La ordenación del territorio en cuencas fluviales con predominio de áreas urbanas y con una estructura económica débil necesita: servir a las oportunidades económicas de las antiguas ciudades y pueblos industriales, al desarrollo de un sistema de terminales multimodales, al desarrollo del cauce del río como un ecosistema, a permitir las crecidas del río sin perjuicio para las actividades humanas, a prevenir la contaminación del agua y a desarrollar los paisajes fluviales típicos.
- * La ordenación del territorio en las zonas densamente pobladas muy urbanizadas con una estructura económica fuerte, tratará de: superar los inconvenientes territoriales resultantes de una intensa competencia transfronteriza entre regiones y administraciones locales para atraer nuevas inversiones, coordinar el desarrollo de las infraestructuras y de los centros de negocios, alcanzar sistemas de transporte eficaces, y preservar los espacios abiertos.
- * La ordenación del territorio en las zonas de montaña debería: integrar medidas ambientales y de protección del patrimonio en políticas de desarrollo, proporcionar infraestructuras sostenibles, asegurar el adecuado desarrollo de los pequeños asentamientos e integrar la explotación de las fuentes de energía renovables en el paisaje.
- * La ordenación del territorio en las cuencas marítimas precisa: promover la gestión integrada de las zonas costeras e islas, reforzar la complementariedad y la cooperación entre pueblos y ciudades (especialmente los puertos), integrar los enlaces marítimos y otras comunicaciones en la ordenación del territorio de la cuenca, reforzar un desarrollo más equilibrado entre las zonas costeras y las interiores, y promover el desarrollo sostenible de las áreas sensibles.

Una vez que las estrategias espaciales hayan sido establecidas para las áreas transnacionales, revelarán probablemente la necesidad de una diferenciación en la aplicación de las políticas sectoriales comunitarias en el seno de la Unión.

III.D.3 Los niveles regional y local

Las colectividades y administraciones regionales y locales están entre los actores clave para la ordenación del territorio europeo. Muchas de las opciones políticas que requieren una cooperación a nivel europeo y especialmente a nivel transnacional, dependen de la posibilidad de la puesta en marcha de políticas complementarias a nivel regional o local, desde las pequeñas ciudades en zonas rurales hasta las grandes regiones metropolitanas.

A estos niveles existen dos aspectos para la integración en el contexto europeo:

- * el desarrollo de estrategias territoriales transfronterizas,
- * la cooperación interregional en temas espaciales compartidos entre regiones geográficamente separadas

La cooperación transfronteriza: desde el lanzamiento de INTERREG en 1989, las regiones de las zonas fronterizas han sido ayudadas por la UE para adaptarse a la nueva situación creada por el Mercado Único. Muchas regiones han sabido apreciar el valor añadido resultante de proyectos transfronterizos basados en un marco de ordenación del territorio para las zonas transfronterizas. Como ejemplos, la zona MHAL: Maastricht (NL)- Hasselt (B-Flandes)- Aquisgrán (D)- Lieja (B-Valonia); y la zona Sarre-Lor-Lux. Las opciones políticas relativas a la cooperación entre conjuntos de ciudades próximas, mejorando las conexiones entre los transportes públicos regionales y las grandes redes de transporte así como la gestión de las zonas sensibles para el medio ambiente son algunos ejemplos que tienen un significado especial en las regiones transfronterizas. Estas opciones están interconectadas y podrían beneficiarse de un enfoque integrado. El proceso de la PEOT alienta el desarrollo de estos marcos integrados de cooperación vinculando las opciones políticas. También pueden encontrarse ejemplos en las fronteras externas de la Unión como la cooperación transfronteriza germano-polaca.

Cooperación interregional: numerosas opciones políticas hacen referencia a cuestiones que aparecen a nivel regional y local y que necesitan un cierto grado de cooperación bien a nivel europeo, bien a nivel transnacional. Es una de las hipótesis de base del proceso de la PEOT que, al ofrecer visiones del contexto territorial europeo e internacional presente y futuro, las colectividades y las administraciones regionales y locales serán alentadas a diseñar la forma en la que desean posicionarse en la Europa del mañana. Las opciones políticas temáticas de interés común que requieren una evaluación de abajo-arriba y tratan de alentar la integración de acciones a nivel regional y local se recogen a continuación.

Una acción a nivel regional de apoyo a las opciones políticas identificadas podría por ejemplo tratar de:

- * la difusión de la accesibilidad por medio de la conexión de los sistemas de transportes regionales con los puntos de acceso a los sistemas nacionales/internacionales;

- * programas de acción para el mantenimiento de la población en las zonas rurales enfrentadas al éxodo de la población o al abandono de la agricultura;
- * desarrollo de estrategias para un desarrollo sostenible de los paisajes y una evaluación del potencial de estos paisajes para la explotación de energías renovables;
- * contribuciones al desarrollo coordinado de infraestructuras de transporte;
- * desarrollo transfronterizo de paisajes y de ecosistemas de importancia regional y europea;
- * programas coordinados de utilización del suelo con vistas a la gestión prudente de los recursos hídricos;
- * programas para la conservación y valoración de un patrimonio cultural compartido.

Una acción a nivel local de apoyo a las opciones políticas identificadas podría tratar por ejemplo de:

- * estrategias comunes para la diversificación económica tanto para el desarrollo de conjuntos de ciudades próximas como para su constitución en red;
- * adopción de marcos de planificación para una ciudad sostenible, incluyendo la promoción del transporte multimodal y reduciendo la necesidad de viajar;
- * cooperación urbano/rural mediante la explotación sostenible de las oportunidades para estrategias de ordenación del territorio innovadoras para pueblos, ciudades y sus entornos rurales;
- * programas de acción para la protección y conservación del patrimonio urbano y para la promoción de la arquitectura de calidad.

III.D.4 Conclusión: necesidad de coordinación

Los elementos de un marco para una política integrada de ordenación del territorio europea como la que se ha presentado, dependen de una buena coordinación. El enfoque debe contemplarse como un sistema, tal y como se describe en la figura III.1. En este sistema, el nivel transnacional se percibe como el nivel de integración más adecuado. Es ante todo la cooperación transnacional la que puede conducir a los Estados miembros, las regiones, las administraciones locales y al resto de los agentes reunir y traducir las orientaciones de la PEOT, los objetivos y las opciones políticas en estrategias de desarrollo territorial. La puesta en marcha de la agenda política integrada a nivel europeo, las estrategias transnacionales, y las prioridades de las regiones y de las administraciones locales, requieren tanto de una coordinación *vertical* de las políticas entre los diferentes niveles administrativos como de una coordinación *horizontal* entre las políticas espaciales y las sectoriales.

La coordinación vertical es ante todo una parte esencial de la estrategia de la PEOT para el desarrollo y la puesta en marcha de las políticas. Sólo con una coordinación adecuada el enfoque territorial podrá tener un poder de convicción suficiente para influir en las políticas sectoriales a todos los niveles.

Fig. III.1. Sistema de integración

PARTE IV

PUESTA EN MARCHA DE LA PERSPECTIVA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Existe un acuerdo sobre que, a pesar de su naturaleza no vinculante, la PEOT se ha concebido para producir resultados tangibles. En consecuencia, su puesta en marcha sobre una base voluntaria deberá tener un papel destacado en el futuro. El objeto de las Partes I a III es definir un marco común para el desarrollo territorial, teniendo en cuenta la gran diversidad de circunstancias y tradiciones existente a lo largo del territorio europeo. La variedad de las correspondientes acciones a tomar es igualmente amplia. La PEOT se puede poner en práctica con la participación de numerosos actores, sectores y organismos administrativos, y con el uso de un amplio rango de instrumentos y de mecanismos institucionales.

El objeto de la Parte IV es revisar una serie de temas relativos a la aplicación de la PEOT, comprendiendo el papel de los distintos socios, los instrumentos disponibles y los previsibles en el futuro, y el debate político. Hay que hacer constar que esta versión de la Parte IV difiere esencialmente, en cuanto a su carácter, de las tres primeras. No constituye un borrador de la Parte IV de la futura PEOT oficial, sino que establece un marco para su preparación.

Como se muestra en la Figura III.1, las políticas comunitarias, nacionales y regionales y locales están llamadas a desempeñar un papel decisivo a los niveles europeo, transnacional y regional/local respectivamente. No se debe sin embargo deducir que cada uno de estos actores deba implicarse solo en uno de los tres niveles. Esto sería una interpretación demasiado estrecha del principio de subsidiariedad. Como la coordinación horizontal y la vertical son igualmente importantes para la aplicación con éxito de cualquier estrategia territorial, será necesario acordar mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. En cuanto a su contribución a la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio, cada socio tendrá legítimamente diferentes papeles en los niveles europeo, transnacional y regional/local. El principio de subsidiariedad, especialmente al aplicarse a la ordenación del territorio, subraya la importancia del mensaje "pensar globalmente y actuar localmente", y la necesidad de que todos los sectores actúen de modo concertado.

La puesta en práctica de la PEOT debe considerarse como un proceso permanente que se inicia de forma inmediata. La transformación del presente "primer borrador oficial de la PEOT" en una versión, revisada y aprobada democráticamente, de la "primera PEOT oficial" se basará en tres componentes principales interrelacionados:

- * un amplio debate político,
- * acciones innovadoras y experimentales,
- * el establecimiento de un sólido soporte técnico.

En esta fase, los Estados miembros y la Comisión deben definir un programa de trabajo, clarificando los pasos que se pretenden dar entre Noordwijk y la presentación de la primera PEOT oficial.

IV.A. PRIMERA FASE DE LA PUESTA EN PRÁCTICA.

Teniendo en cuenta las expectativas presentadas acerca de la PEOT, todas las distintas oportunidades existentes para comprobar la adecuación de su enfoque y de sus opciones políticas necesitan ser plenamente explotadas, en diferentes contextos. Para este fin, deben emprenderse acciones experimentales e innovadoras. Para apoyar distintas actuaciones en materia de ordenación del territorio, también están disponibles instrumentos comunitarios adicionales.

IV.A.1. Se puede emprender la acción: en los Estados miembros, entre Estados miembros, y con terceros países.

Los Estados miembros están ya en disposición de utilizar el borrador de la PEOT: están preparados para orientar su planificación territorial estratégica más en línea con los retos que surgen de las tendencias actuales que afectan, en su totalidad o en parte, al territorio europeo. Al hacerlo, contribuirán a arrojar una nueva luz sobre las cuestiones que se discutirán durante el debate político de la PEOT.

Las experiencias lanzadas en esta dirección serán valiosas para la preparación del documento de la PEOT, en especial en relación con la Parte IV. El intercambio de información entre los Estados miembros y sus autoridades regionales y locales sobre los documentos de planificación existentes, ya emprendido por varios Estados miembros sobre una base voluntaria, es esencial. Este será el caso particularmente, cuando algunos desarrollos importantes previstos por un Estado miembro, sean capaces de afectar sustancialmente la estructura territorial de países vecinos, incluidos países no miembros, o la de amplias áreas transnacionales.

IV.A.2. Están disponibles instrumentos comunitarios.

Partiendo del enfoque de la PEOT, es necesario tener una visión territorial coherente, tanto sobre el desarrollo como sobre la aplicación de los instrumentos y políticas comunitarias existentes.

Entre los instrumentos existentes acordados a nivel comunitario, INTERREG IIC apoya explícitamente programas operativos transnacionales orientados a la ordenación del territorio. Las líneas directrices de INTERREG IIA, concebidas para la cooperación transfronteriza, incluyen también la cooperación sobre temas de ordenación del territorio. Además, el Artículo 10 del FEDER prevé que se puedan realizar acciones piloto y proyectos piloto (programa TERRA) en este campo.

Aunque PHARE, TACIS y MEDA no mencionan explícitamente la ordenación del territorio, pueden aportar medios de complementar los programas de INTERREG en áreas como la Región del Mar Báltico, el área del "Adriático" o el área sudeste y la parte mediterránea de Europa, tratando entre otros temas de accesibilidad y sostenibilidad. Otras iniciativas comunitarias y proyectos piloto apoyados bajo el Artículo 10 del FEDER, especialmente URBAN y los proyectos piloto urbanos, también pueden ser útiles para profundizar la reflexión sobre varias de las opciones de la PEOT presentadas anteriormente, sobre todo las relativas a la ciudad sostenible.

En la sección II.D se describen las principales políticas comunitarias que influyen en la estructura y utilización del territorio de la UE. Estas políticas deberían también incorporar una perspectiva territorial, lo que solo será posible si su futura puesta en práctica se inspira en la PEOT.

También se pueden contemplar otros programas de cooperación transfronteriza, interregional y transnacional, diferentes de los que se cofinancian en el período de programación actual. Esta cuestión merece ser considerada de una forma abierta y positiva. Aunque no sean apoyados financieramente a corto plazo, se pueden beneficiar de la experiencia adquirida en los programas existentes.

Todas estas acciones serán útiles para aportar la primera experiencia de la puesta en práctica de la PEOT en el futuro. Una pregunta que necesita plantearse en este contexto es como las opciones políticas sugeridas en la Parte III podrían ser mejor tenidas en cuenta en la realización de los mencionados programas y proyectos. Otra pregunta sería: ¿qué prioridades políticas podrían tratarse en estos programas?. Las primeras enseñanzas derivadas de esta experiencia se podrían presentar en el "Foro de la PEOT" (etapa 3, sección IV.B.1.), facilitando así una mejor comprensión de la estrategia de la PEOT y poniendo de manifiesto el progreso alcanzado en el campo de la actuación concertada.

IV.A.3. Establecimiento del soporte técnico: el Observatorio en red.

La preparación del documento de Noordwijk ha puesto en evidencia la existencia de importantes lagunas en cuanto a la disponibilidad de datos comparables, cuantificados y georreferenciados. La necesidad de un acuerdo respecto de criterios e indicadores fiables para el establecimiento de una tipología de regiones y áreas urbanas se ha hecho asimismo evidente. Debe emprenderse una investigación a largo plazo en cuestiones territoriales relevantes, como parte del proceso de actualización continua de la PEOT. Antes de que se complete la PEOT oficial, es esencial que el COT disponga de una base técnica y científica adecuada.

A este respecto, los principios de Leipzig ya habían previsto el establecimiento de un Observatorio Europeo. Los ministros consideraron necesario *"establecer un sistema permanente de observación del territorio europeo y sistematizar la cooperación y la complementariedad entre los Estados miembros, la Comisión y los institutos de investigación vinculados a las administraciones responsables de ordenación del territorio"* y crear para este fin *"un*

Observatorio Europeo con la participación de los Estados miembros y la Comisión", que "tendría carácter comunitario" y "suministraría una experiencia consistente y difundiría la información territorial".

Sin embargo, en aquel momento era difícil definir una imagen clara del marco organizativo de ese Observatorio o de su programa de trabajo. Ahora que se han identificado los objetivos y opciones políticas que se persigue por medio de la PEOT, las tareas futuras del Observatorio se clarifican. El Observatorio Europeo debería concentrarse en los aspectos científicos de la elaboración y de la actualización periódica de la PEOT. Previamente al establecimiento del Observatorio, se precisa el acuerdo sobre dos asuntos fundamentales. Primero, es esencial que su trabajo no se superponga o interfiera con otros organismos especializados, como Eurostat o la Agencia Europea de Medio Ambiente. En segundo lugar, el Observatorio no debe tener la forma de un cuerpo burocrático pesado. Al contrario, debe estructurarse como una red dinámica, con quince puntos focales nacionales. En cada Estado miembro, el punto de contacto se enlazaría con los distintos institutos de investigación y agencias especializadas en el campo de la ordenación del territorio. Es evidente que el Observatorio en red debería trabajar sobre la base de mandatos claros del COT. El posible calendario de establecimiento del Observatorio en red debería discutirse sin demora para que pueda ser operativo en el plazo más breve posible.

IV.B. ORGANIZACIÓN DEL DEBATE.

La idea de someter la PEOT a un amplio debate se planteó en la sección 6 de las conclusiones de Leipzig. En algunos Estados miembros, la discusión de los objetivos del documento de Leipzig ya se ha iniciado; en el caso de Alemania, el Parlamento y el gobierno han apoyado estos objetivos. Las conclusiones de Venecia dieron a los Estados miembros un claro mandato para que emprendieran un amplio debate político con todos los actores implicados. Esta vía se ha confirmado durante las discusiones multilaterales mantenidas con las delegaciones del COT en febrero de 1997 para preparar el documento de Noordwijk.

El debate político se debe centrar en dos cuestiones:

- * ¿Hasta qué punto los actores implicados están de acuerdo con los análisis y opciones políticas expuestos respectivamente en las Partes II y III?
- * ¿Cómo prevén estos actores que sea la traslación de estas opciones a la práctica, en particular en relación a sus propias agendas políticas?

IV.B.1. Actores implicados.

Además de los que participan regularmente en el COT, el debate implicaría:

- * **En cada Estado miembro:** a las autoridades nacionales, regionales y locales, comprendiendo las asambleas elegidas, como son los parlamentos nacionales y regionales,

a representantes de los sectores privados y no gubernamentales, y al conjunto de los ciudadanos.

- * **En el marco de los programas de cooperación:** a los socios implicados en la cooperación en materia de ordenación del territorio a escala transfronteriza, interregional o transnacional, tanto dentro del territorio de la UE como a través de las fronteras exteriores de la Unión. Esto puede afectar a diversos organismos transnacionales existentes, como el COT de la Región del Mar Báltico.
- * **A nivel europeo:** al Parlamento Europeo, a los Consejos de Ministros más significativos, a la Comisión (la DG XVI como participante de los trabajos del COT y otros servicios de la Comisión), al Comité de las Regiones y Autoridades Locales y al Comité Económico y Social. Recientemente, el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social han discutido acerca de los objetivos y los campos de interés de la PEOT. Esta discusión a nivel europeo, basada en este borrador presentado en Noordwijk, debe intensificarse.
- * **Fuera de la Unión:** a países terceros, en una base bilateral y dentro de las organizaciones internacionales implicadas, incluyendo la OCDE y el Consejo de Europa. La conferencia de la CEMAT está elaborando una completa estrategia europea de ordenación del territorio, que se presentará a la reunión de ministros de Hannover el año 2000, en el marco de la Exposición Universal. La PEOT puede servir como uno de los principales elementos de esta iniciativa.

En todos estos foros, el debate debería versar sobre las políticas sectoriales con una dimensión territorial importante, en particular las de transportes, agricultura, asuntos urbanos, políticas regionales y medio ambiente. La PEOT no es un asunto exclusivo de los planificadores del territorio. La reunión de Noordwijk debe ser el acto de apertura de una serie de discusiones que se han de estructurar en cuanto a su alcance, y su desarrollo en el tiempo. La importancia y profundidad del debate aumentarán con el tiempo, a medida que avancen las deliberaciones y la puesta en práctica.

En Noordwijk, los ministros deberían estar en posición de transmitir un mensaje común a todas las partes interesadas, con el fin de destacar la dimensión política del debate y definir el correspondiente calendario indicativo.

El proceso de discusión necesitará tiempo para completarse: podría durar de 12 a 18 meses. La siguiente estructura adelanta algunos posibles hitos:

- **Etapa 1:** Reunión en Noordwijk de los ministros de ordenación del territorio, y lanzamiento del debate a escala europea.
- **Etapa 2:** Preparación de un programa de trabajo por los Estados miembros y la Comisión, con la coordinación del COT. Las tareas incluirían:

- * identificar los actores públicos y privados implicados en los distintos niveles de gobierno (comunitario, nacional, regional y local), así como los países terceros y organizaciones internacionales pertinentes, e invitarlos a tomar parte en el debate.
 - * organizar seminarios sobre los aspectos intersectoriales de la PEOT.
 - * generar materiales de comunicación con el apoyo de la Comisión (documentos, material para conferencias, mapas, etc.).
- **Etapa 3:** Organización de diferentes actos, con implicación de los agentes identificados en la etapa 2, en los Estados miembros, de acuerdo a sus prioridades y tradiciones específicas, con objeto de estimular el progreso de la discusión y ampliar las contribuciones, mediante una mejor implicación de todos los participantes; también se podría organizar por la Comisión un "Foro de la PEOT", cuyo principal objetivo sería sintetizar las principales conclusiones y mensajes resultantes del debate público.
 - **Etapa 4:** Realización del primer documento oficial de la PEOT por el Comité de Ordenación del Territorio.
 - **Etapa 5:** Validación de la PEOT por el consejo informal de ministros de ordenación del territorio.

Se debe señalar que este proceso, en especial las etapas 3 y 4, debe desarrollarse a partir de los resultados del trabajo realizado en el marco de los otros dos componentes principales mencionados al principio de esta Parte IV.

IV.B.2. Aspectos clave del debate.

Durante el período comprendido aproximadamente entre mediados de 1997 y finales de 1998, el amplio debate político se verá enriquecido por dos aportaciones: las experiencias obtenidas de los programas de cooperación innovadores y experimentales y de otras acciones realizadas por los Estados miembros; y los primeros elementos de información obtenidos mediante el apoyo técnico del Observatorio en red.

Este proceso debe conducir a la presentación de la primera versión oficial de la PEOT. Varias cuestiones fundamentales relativas a la coordinación vertical y horizontal y a la integración geográfica (figura III.1) deberán ser analizadas. Los temas se exponen aquí en forma de preguntas destinadas a alimentar el debate. Este debate no se debe limitar a la teoría, tiene que apoyarse también en la experiencia práctica. Estos temas deben, por lo tanto, ser considerados, particularmente en relación con los actuales programas innovadores, pero también con una perspectiva de futuro.

IV.B.2.a) *Cuestiones relativas a la coordinación horizontal.*

¿Cómo pueden los responsables de la política de ordenación territorial cooperar con los sectores más influyentes en el desarrollo territorial (transporte, agricultura, asuntos urbanos, políticas regionales, medio ambiente, etc.) para llevar a cabo las políticas identificadas en la PEOT?

- * En los niveles nacionales y subnacionales: ¿cómo se pueden reforzar o ampliar los mecanismos de coordinación existentes para poner en práctica las opciones políticas de la PEOT que han de abordarse mediante estrategias multisectoriales integradas?.
- * A nivel transnacional: ¿cómo pueden los sectores ser animados a cooperar en el marco de estrategias territoriales transnacionales con vistas a mejorar el enfoque multisectorial iniciado por los programas INTERREG?.
- * A nivel comunitario: ¿cómo conseguir una mejor coherencia interna entre las políticas comunitarias y cómo se pueden éstas adecuar a la estrategia de la PEOT? ¿qué instituciones de la Comunidad están llamadas a tomar las decisiones a este respecto?.

Sobre la base de su derecho a la iniciativa, la Comisión, como organismo colectivo, está justificada para la presentación de propuestas. Por tanto, es responsabilidad suya adoptar acciones para asegurar que la dimensión territorial se tenga en cuenta por las políticas comunitarias, con el fin de mejorar su coherencia de conjunto.

IV.B.2.b) Cuestiones relativas a la coordinación vertical.

¿Cómo conseguir una mejor complementariedad entre los procesos de abajo-arriba y de arriba-abajo?.

¿Cómo pueden las autoridades regionales y locales poner en práctica las opciones políticas de la PEOT en sus ámbitos dentro de un marco de coordinación entre todos los niveles de gobierno?.

¿Cómo incitar a otros actores públicos y privados, por ejemplo los operadores de redes de ámbito regional, nacional o internacional, a contribuir a la realización de las opciones de la PEOT que requieren iniciativas coordinadas a diferentes escalas geográficas?.

IV.B.2.c) Cuestiones relativas a la integración geográfica.

¿Cómo superar el efecto frontera de los distintos límites administrativos?.

- * ¿Al nivel regional, por ejemplo, para reforzar los conjuntos de ciudades próximas, sobre todo en zonas transfronterizas?.
- * ¿Al nivel transnacional, para incrementar el reconocimiento de la interdependencia entre territorios alejados entre sí, respecto de los efectos a largo plazo de determinados desarrollos y consiguientemente de la necesidad de priorizar las acciones que tengan un verdadero alcance transnacional?.

- * ¿Al nivel continental, para extender progresivamente la estrategia y la aplicación de la PEOT a la gran Europa?.

IV.B.2.d) Cuestiones relativas a los instrumentos políticos.

¿Se pueden hacer cargo las instituciones existentes de las nuevas funciones?.

A este respecto, ¿qué papel deberían tener en el futuro el Consejo Informal de Ministros de Ordenación del Territorio y el COT? ¿Es necesaria la revisión periódica de la PEOT? Si es así, ¿debería el carácter del Consejo y del COT convertirse de informal en formal?. En esta línea, la delegación alemana sugirió unas primeras ideas en diciembre de 1995 en Madrid.

¿De qué forma se debería abordar el examen de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales comunitarias? ¿Qué órganos de la Comunidad deberían implicarse en este proceso? ¿Qué tipos de intervenciones, por ejemplo información y comentarios sobre las políticas comunitarias, serían más adecuadas?.

La puesta en marcha solo es posible mediante **instrumentos**. En general, la política de ordenación del territorio tiene a su disposición pocos recursos financieros. No se plantea una intervención directa en las políticas sectoriales, pero ¿no podrían las políticas territoriales, con el tiempo, gracias a la confianza y al mejor conocimiento adquiridos, expresarse de manera más firme y con más detalle, a medida que sus beneficios se hagan más patentes y sean mejor valorados?.

¿Debería esta tarea asumirse por un organismo especializado en evaluación del impacto territorial, como se hace ya en algunos Estados miembros, de modo que las políticas sectoriales se pudieran orientar mejor hacia objetivos de ordenación del territorio?.

En general, existen dos tipos principales de instrumentos:

- * **Instrumentos legales**, como los reglamentos, directivas y recomendaciones a nivel comunitario y las leyes y reglamentaciones nacionales ya existentes. También hay **instrumentos marco**, más informales, establecidos sobre una base voluntaria, como las "declaraciones de interés común" y las Conferencias Permanentes establecidas por los Estados miembros para la cooperación transfronteriza. ¿Podrían estos tipos de acuerdos orientar sobre la interpretación de ciertas tareas y medidas? ¿Existe un sentimiento sobre que las leyes nacionales de planificación deberían adaptarse para tener en cuenta los aspectos transfronterizos y transnacionales de la planificación? ¿Están preparados los Estados miembros para crear en sus legislaciones nacionales las condiciones que garanticen una concertación transfronteriza de sus documentos de planificación territorial más importantes, y susceptibles de producir un impacto territorial más allá de las

fronteras? ¿Qué opiniones existen acerca de una mención explícita⁴ a la ordenación del territorio en el marco de los futuros desarrollos del Tratado de la Unión Europea?.

- * **Instrumentos financieros:** Ni el COT ni las reuniones informales de ministros de ordenación del territorio son los organismos adecuados para decidir si las medidas propuestas por la PEOT pueden ser financiados por los Fondos Estructurales. Sin embargo, ¿no están los objetivos 1, 2, 5b y 6, así como algunas iniciativas comunitarias, ya dirigidos hacia objetivos de una política de desarrollo territorial? ¿No podría la consideración de objetivos territoriales contribuir a la eficacia y la eficiencia de estos instrumentos financieros, como sugiere el Primer Informe sobre la Cohesión?. Otros programas importantes desde el punto de vista territorial, como URBAN, LIFE y RECITE, también podrían asociarse a determinadas opciones políticas.

Por último....

Como se indica en la Parte I, la PEOT tiene la ambición de producir un impacto significativo, tanto en términos conceptuales como operativos. La cuestión del estatus futuro de la PEOT debe, por consiguiente, ser cuidadosamente examinada. ¿Debería convertirse en una recomendación acordada formalmente por los ministros de ordenación del territorio (lo que podría implicar una revisión del estatus del COT)?. Si al final del proceso de discusión, las políticas sectoriales fueran capaces de clarificar el nivel y las modalidades de su implicación, ¿qué consecuencias tendría ello en cuanto a los procesos de toma de decisión?.

⁴ El Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social ya han adoptado un punto de vista positivo a este respecto.