

**PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS
Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.
Gobernanza y gestión de
dinámicas multiescalares**

SUMARIO

1. Infraestructuras, elemento básico permanente de las políticas de fomento y desarrollo regional a cualquier escala
2. Reinterpretando las relaciones entre ordenación del territorio y planificación de infraestructuras: apuntes desde el enfoque de la gobernanza territorial
3. Gestión de dinámicas multiescalares para la cohesión en una UE ampliada: infraestructuras transeuropeas para nuevas áreas y ejes de desarrollo
4. Arco Mediterráneo occidental, crónica para un desbloqueo

Bibliografía

PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.

Gobernanza y gestión de dinámicas multiescalares

1. Infraestructuras, elemento básico permanente de las políticas de fomento y desarrollo regional a cualquier escala

Por infraestructuras entendemos la parte del capital global de una economía que, al presentar características de bien público, no es suministrada por el mercado o lo es de forma ineficiente, motivo por el que su provisión ha estado liderada por el sector público. Resulta un factor clave para y en el desarrollo territorial sostenible, motivo por el que debe tener tratamiento de bien público y participado por la ciudadanía.

Existen muy diversos tipos de infraestructuras. De acuerdo con la clasificación en árbol planteada por Gil, Pascual y Rapún (1998; págs. 462-463) hay dos grandes tipos de infraestructuras: las naturales (derivadas del medio físico, como un río, un valle, etc.) y las derivadas de la actuación antrópica. De entre las segundas cabe distinguir entre la infraestructura institucional y la física. La infraestructura física se divide a su vez entre la *social* (educativa, sanitaria, centros asistenciales y culturales, edificios y equipamientos utilizados por la Administración) y la *económica*, también denominada *infraestructura básica*. Ésta se compone de los servicios públicos (distribución de agua, electricidad y gas natural, recogida de basuras y depuración de residuos), los servicios de telecomunicaciones (telefonía, correo, cable, etc.), la gestión del suelo (mejora de drenajes, prevención de inundaciones y otros riesgos naturales o tecnológicos) y, finalmente, las infraestructuras de transporte (carreteras, ferrocarriles, vías fluviales, puertos y aeropuertos). El presente texto se centra en las últimas.

No hace falta insistir demasiado en la idea de que las infraestructuras de transporte siguen siendo consideradas elemento estratégico de primer orden para el objetivo del desarrollo y la cohesión territorial, a escala europea o regional. Condición necesaria pero no suficiente, han sido elemento clave de la política regional surgida de la reforma de los fondos estructurales de 1988, del documento de la Estrategia Territorial Europea –como segunda de sus tres directrices fundamentales¹– y del objetivo

de la integración territorial en una Unión Europea (UE) ampliada, tratando de hacer compatible el crecimiento y la cohesión. Las infraestructuras no generan desarrollo por sí solas, pero su carencia (su inexistencia o su cantidad y calidad inadecuadas) puede impedir el eficaz aprovechamiento del potencial de cada territorio (Biehl y Muenzer, 1986).

La atención prestada a las infraestructuras, o mejor a la movilidad y a la accesibilidad en el territorio de la UE, no sólo no ha dejado de tener actualidad, sino que éstas siguen siendo consideradas elemento de primer orden, hasta el punto de constituir una prioridad para el Banco Europeo de Inversiones y para la Comisión, pero también para el conjunto de los Estados miembros². También el documento *Principios directores para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo* (CEMAT, 2000; pág. 16) señala en su recomendación (35) que una política de ordenación territorial más equilibrada debe asegurar una mejor interconexión de las ciudades pequeñas y medianas así como de los espacios rurales y de las regiones insulares con los principales ejes y centros de transporte (vías férreas, autopistas, puertos, aeropuertos, centros intermodales) y la eliminación de las carencias en materia de enlaces intrarregionales³.

Sin duda, la actual consideración de las infraestructuras presenta nuevas componentes, como es la atención prestada a la sostenibilidad, asociada ahora a la intermodalidad, como forma de aliviar la congestión del tráfico rodado, y de paso el consumo de energías fósiles y los niveles de emisión de gases contaminantes a la atmósfera en la línea del protocolo de Kioto; de reducir los costes y aumentar la calidad de vida en los espacios en forma de malla (incentivando el uso del ferrocarril como medio de transporte para viajeros y mercancías); e incluso de promover alternativas de desarrollo para áreas costeras en declive mediante la recuperación del papel de los puertos⁴.

La importancia que los Estados siguen otorgando a las infraestructuras de transporte quedaban recogidas en un reciente informe final del proyecto ESPON 2.4.2

Integrated analysis of transnational and national territories based on ESPON results. En un intento de aproximarse a las relaciones existentes entre las políticas territoriales desarrolladas a escala estatal y comunitaria, se preguntaba a los expertos nacionales participantes en el proyecto, pero también a los representantes de los propios Estados en el Comité de Seguimiento (Monitoring Committee –MC–) del programa ESPON –generalmente técnicos de la Administración o próximos a ella–, cuáles eran las prioridades políticas, actuales y futuras, de cada Estado para el objetivo del desarrollo territorial. El resultado se muestra claramente en las figuras 1 y 2. Es la cuestión de la accesibilidad y el transporte, con gran diferencia, la que ocupa y preocupa a los Estados para el objetivo del desarrollo territorial, mucho más que otros elementos del sistema territorial como los asentamientos, la planificación de los usos del suelo o las cuestiones medioambientales.

2. Reinterpretando las relaciones entre ordenación del territorio y planificación de infraestructuras: apuntes desde el enfoque de la gobernanza territorial

Como ya señalábamos en una anterior publicación para referirnos al ámbito europeo (Farinós, 2004), en línea con lo apuntado por Tarroja (2000), se está produciendo un giro territorial de las políticas sectoriales, que quieren avanzar hacia el objetivo de un desarrollo territorial sostenible, hacia una mayor sostenibilidad ambiental, una mayor cohesión social y un desarrollo socioeconómico endógeno. Precisamente el objetivo de la planificación territorial es asegurar y mejorar el funcionamiento socioeconómico y socioecológico de los territorios teniendo en cuenta los principios del desarrollo sostenible. La planificación terri-

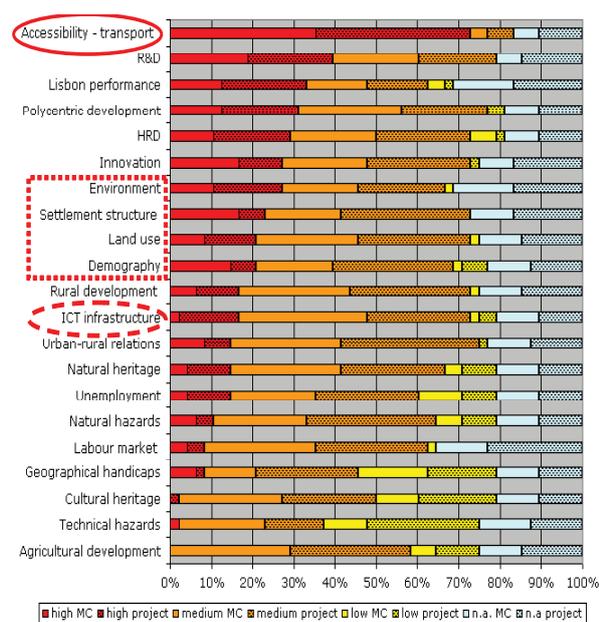
torial se encuentra vinculada con un amplio abanico de políticas locales, regionales, nacionales y comunitarias, entre ellas especialmente las de desarrollo regional, urbanismo y vivienda, así como de infraestructuras.

Redes e infraestructuras de transporte tienen una influencia cada vez más relevante tanto para las estructuras y los modelos territoriales como para las visiones de futuro, en tanto que impiden o promueven transformaciones radicales en la organización territorial potenciando dinámicas o contribuyendo a contrarrestar los desequilibrios territoriales (figs. 3 y 4).

Aunque la cooperación horizontal entre políticas no se refiere únicamente al sector de las infraestructuras, lo cierto es que su impacto sobre la organización territorial es de primerísimo orden, hasta el punto de que en el caso español, en el que de acuerdo con la STC 61/1997 el Gobierno central no tiene competencias para diseñar ni desarrollar un plan español de ordenación del territorio, el Plan Nacional de Infraestructuras viene a ocupar su lugar. De esta forma se supedita la ordenación territorial a la planificación de infraestructuras, a su vez poco conectada con la planificación económica regional salvo en las regiones objetivo 1, para las que es preceptiva la preparación de su Plan de Desarrollo Regional en cada comunidad autónoma; por cierto, sin tomar en consideración otro tipo de redes de infraestructuras distintas de las intrarregionales. Es ésta una situación bastante alejada de lo que debe reclamarse para el buen gobierno del territorio o, dicho de otro modo, para la gobernanza del desarrollo territorial sostenible.

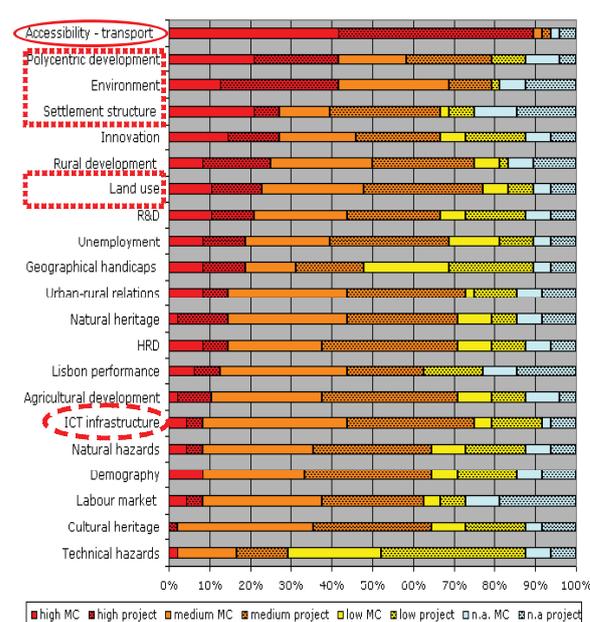
En uno de los encuentros técnicos celebrados a lo largo del proceso de elaboración del Plan Estratégico de

FIGURA 1 Prioridades actuales de las políticas nacionales de desarrollo territorial



*Nota: las traducciones de los conceptos se encuentran al final del artículo.
Fuente: Proyecto ESPON 2.4.2, Informe Final, pág. 317.

FIGURA 2 Futuras prioridades de las políticas nacionales de desarrollo territorial



*Nota: las traducciones de los conceptos se encuentran al final del artículo.
Fuente: Proyecto ESPON 2.4.2, Informe Final, pág. 317.

Infraestructuras de Transporte (Ministerio de Fomento, 2005), concretamente en el apartado titulado "Infraestructuras, territorio y paisaje"; Benabent (2005) abordaba las relaciones entre la planificación de infraestructuras y la ordenación del territorio. Apoyándose en un preciso análisis de las distintas normativas relacionadas con los transportes (ley 16/1987, de 30 de julio de Ordenación de los Transportes Terrestres, ley 25/1988 de 29 de julio de Carreteras, ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante) refería la prevalencia del interés y las competencias sectoriales sobre las horizontales territoriales⁵. La ordenación del territorio pretende, tras el pertinente análisis territorial, definir un modelo territorial cuyo resultado, en opinión del autor, "... es la suma de una propuesta de distribución de los usos del suelo... y de determinación de las infraestructuras que van a propiciar el funcionamiento del conjunto". Y continúa: "... Si no existe conjunción de las políticas sectoriales con la OT [organización territorial] el resultado es que el impacto de las infraestructuras territoriales lleva al fracaso de la política territorial" (Benabent, 2005; pág. 12); y viceversa, cabría añadir.

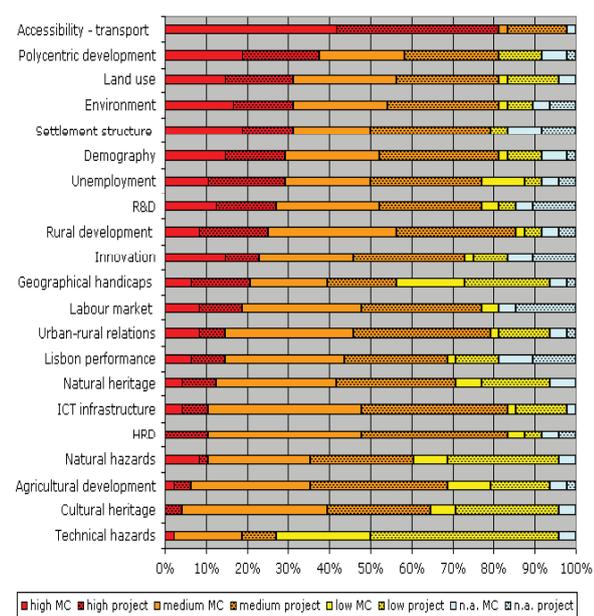
No son pocas las voces –en un momento en el que va cobrando vigor la idea de la necesidad de una planificación territorial estratégica, a pesar de la reticencia de quienes siguen considerando el plan como instrumento supremo suficiente– que hacen la misma interpretación pero invirtiendo los términos. La pregunta entonces es si se puede diseñar un plan de infraestructuras de transporte sin haber definido previamente la planificación territorial. Si se diera primacía al objetivo de la coherencia, la respuesta resulta obvia. Pero si se atiende, como sucede, a razones más pragmáticas (peso de grandes grupos de presión con importantes intereses economi-

cos; abandono hasta hoy por el legislador estatal de la pretensión de dotar al sistema de un régimen general de las relaciones interadministrativas y reproducción de este modelo en las comunidades autónomas, salvo muy contadas excepciones, además con una concepción distinta de la ordenación del territorio en cada caso), el orden de la secuencia, tal como hoy en día aparece definido, resulta fácil de explicar. A ello cabe añadir el hecho de que la presencia de las políticas sectoriales resulta imprescindible; eso sí, con una visión que respete los principios generales de actuación, lo que aquí se ha llamado *coherencia de las actuaciones*.

Se considera la planificación territorial como la mejor vía para conseguir ese objetivo de coherencia de las actuaciones, entendida la planificación del desarrollo territorial sostenible tal como lo hace la CEMAT en cuanto expresión geográfica de las políticas económicas, sociales, ecológicas y culturales de la sociedad. Al mismo tiempo, es una disciplina científica, una técnica administrativa y política de desarrollo en la que el acercamiento interdisciplinario y comprehensivo dirige hacia un desarrollo regional equilibrado y orienta a una organización física del espacio según una estrategia total.

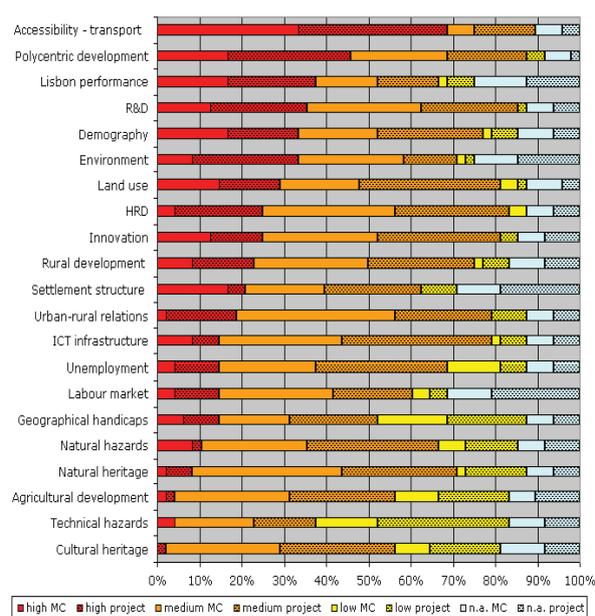
La planificación del desarrollo territorial presenta naturaleza integral o comprehensiva y requiere la articulación de las distintas políticas sectoriales con impacto territorial. Esta planificación precisa tanto de relaciones interinstitucionales verticales (multinivel) como horizontales (multisectoriales, entre territorios y entre actores). Es aquí donde el desarrollo de nuevas prácticas de gobernanza territorial pueden resultar especialmente útiles, con el objetivo de mejorar no sólo la coherencia, sino la efectividad de las actuaciones; en suma, para mejorar

FIGURA 3 Elementos con influencia sobre las tendencias territoriales actuales



*Nota: las traducciones de los conceptos se encuentran al final del artículo.
Fuente: Proyecto ESPON 2.4.2, Informe Final, págs. 305-306.

FIGURA 4 Elementos con influencia sobre las tendencias territoriales futuras



*Nota: las traducciones de los conceptos se encuentran al final del artículo.
Fuente: Proyecto ESPON 2.4.2, Informe Final, págs. 305-306.

los rendimientos de las políticas e inversiones públicas. Los párrafos siguientes que cierran este segundo apartado se dedican a reinterpretar las relaciones entre la OT y las infraestructuras de transportes desde la óptica de la planificación territorial estratégica, dejando para el siguiente tercer apartado las implicaciones de una nueva gobernanza territorial.

La cuestión clave en las nuevas relaciones entre la planificación de infraestructuras y la planificación territorial con un enfoque estratégico reside en saber si la planificación de infraestructuras de transporte, físicas, por definición una planificación de tipo *duro*, puede ser efectuada con un enfoque estratégico, más *blando*, o no; si en el caso de las infraestructuras es posible la planificación flexible, aceptando que pueda serlo en otros campos. Esto nos acerca a la discusión sobre la necesidad y pertinencia del plan o, en palabras de Indovina (2004; pág. 6), del tránsito del plan a la planificación, entendida esta última como el elemento de coordinación del plan con el resto de las políticas.

La eficacia de los planes no depende estrictamente del fiel cumplimiento de la norma y del programa de actuaciones, sino de la posibilidad de ajustarlos a las condiciones cambiantes del entorno durante su realización en función de los resultados de la evaluación continua. Planificar, como dice Indovina, significa construir el futuro, y eso no resulta fácil en una situación en la que los cambios ocurren de forma acelerada. Si el plan debe ser flexible para adaptarse a los cambios, pierde su vocación de construir el futuro; pero en caso de no hacerlo se incurre en la contradicción técnica y política de dejar los problemas del presente para el futuro. Es éste un conflicto de difícil solución. En otros campos distintos de la planificación de infraestructuras de transporte se dice que hoy en día planificar es gobernar las transformaciones desde la óptica del interés general y con una visión de futuro, en lugar de producirlas. Pero ¿es esto posible en su caso, dado el carácter de bien público que éstas presentan?

La planificación de transportes es de una flexibilidad limitada, con largos plazos de ejecución (se trata de actuaciones prolongadas para las que se requieren inversiones muy elevadas), secuencial en el tiempo (no todas pueden construirse a la vez) y selectiva sobre el territorio (en toda decisión sobre trazados y tiempos de ejecución siempre hay ganadores y perdedores), y con unos efectos muy duraderos en el tiempo. Si, por tanto, responde más a la filosofía del plan que de la planificación antes enunciada, entonces habría que incardinar el plan de infraestructuras con la planificación territorial⁶, y en el proceso de elaboración del plan, incrementar la participación (conciliar las distintas visiones u opciones) con el objeto de asegurar la mejor opción⁷.

Esta misma carencia de flexibilidad hace todavía más necesaria en el caso de las infraestructuras la evaluación

ex-ante y conceder una importancia capital a las redes secundarias que conectan con las vías principales nacionales y transeuropeas, lo que nos lleva a la dimensión vertical, multinivel, de la gobernanza territorial. En estas redes secundarias el rediseño es más fácil y la autosuficiencia mayor; por tanto, también su nivel de flexibilidad⁸.

3. Gestión de dinámicas multiescalares para la cohesión en una UE ampliada: infraestructuras transeuropeas para nuevas áreas y ejes de desarrollo

En el nuevo marco del territorio-red, entendido como conjunto de la estructura espacial formada por nodos y canales (materiales y no) de circulación de flujos, cada territorio, cada espacio local, cada ciudad, debe diseñar su propia estrategia para constituirse en un anclaje de las nuevas redes. No hay red sin infraestructuras, sin corredores de transporte y telecomunicaciones, pero tampoco sin relaciones entre actores. Así pues, las infraestructuras y la gobernanza (nuevo gobierno del territorio) aparecen interconectados en el nuevo contexto de la globalización.

Ya se ha hecho referencia a la importancia capital de las redes de transportes para las estructuras territoriales, impidiendo o promoviendo transformaciones radicales en la organización territorial, al potenciar dinámicas existentes o contrarrestar desequilibrios territoriales para contribuir a alcanzar de este modo el objetivo de la cohesión territorial. También se ha citado su carácter secuencial (no todas pueden ser construidas al mismo tiempo), sus largos plazos de ejecución y que requieren importantes inversiones. Pero una vez definidas y ejecutadas, también presentan riesgos, tanto desde el punto de vista de la sostenibilidad (incrementando el tráfico, los niveles de emisión de gases contaminantes y los costes, provocando un encarecimiento del transporte) como de la efectividad (por ejemplo, el llamado *efecto túnel*).

En el primer caso, la intermodalidad se plantea como el método más adecuado para lograr un modelo territorial equilibrado, policéntrico y sostenible. La combinación de los modos es diferente según el objetivo. Esto es especialmente importante en el caso del transporte de cargas. Pero, de acuerdo con el objetivo de la accesibilidad y la reducción del carácter periférico, ¿qué tipo de infraestructuras resultan más efectivas... o más estratégicas? A este respecto, los resultados de los informes realizados son bastante explícitos. Desde una dimensión continental europea, los efectos más importantes para la Península Ibérica los tiene el transporte aéreo. En segundo lugar, aunque con mucho menor impacto, el ferrocarril, mientras que la carretera se muestra muy poco relevante en esta escala (MOPTMA, 1996).

La misma conclusión se obtiene de la observación de la cartografía presentada por Hervé et al. (2003; págs.

103, 105, 107 y 110). Por tanto, desde un punto de vista estratégico, de accesibilidad a escala continental, la intermodalidad más eficiente es la del avión-ferrocarril. Lógicamente tiene sus limitaciones, al corresponderse fundamentalmente con el transporte de viajeros y, en menor medida, para mercancías de escaso volumen y alto valor por unidad de producto. Para cargas, como es sabido, el medio más utilizado es la carretera, aunque el ferrocarril, y su conexión con los puertos, puede recuperar protagonismo atendiendo a las recomendaciones que la Comunidad ha realizado en documentos como la ETE o el Libro Blanco de los Transportes (CE, 2002).

En suma, la intermodalidad más eficiente en el caso del transporte de pasajeros es la que combina avión y ferrocarril, mientras que para el caso de mercancías es la de puertos y ferrocarril. El tráfico rodado es sin duda más eficiente desde el punto de vista de la cobertura territorial. Para el transporte (intermodal) de cargas, el espacio regional suele considerarse de forma conjunta con el objeto de ofrecer los servicios necesarios que garanticen el suficiente nivel de tráfico (umbral de mercado)⁹. Para el transporte de viajeros, en cambio, los más relevantes son los espacios urbanos y suburbanos (Hervé et al., 2003; pág. 49). La nueva estructura territorial que se derivará de la implantación de nuevos modos y nuevas conexiones intermodales abre un campo de importantes posibilidades en el que cada espacio local deberá tratar de situarse. No parece exagerado afirmar que el momento actual resulta comparable, desde el punto de vista de los efectos sobre el modelo territorial, al que en su día supusieron para el conjunto español la división provincial y, más recientemente, el Estado de las autonomías.

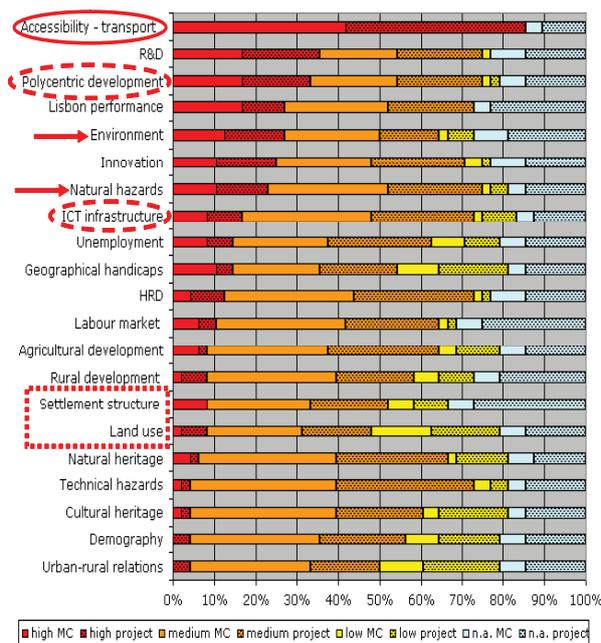
En el segundo caso, el de la efectividad, la solución pasa por una mayor integración de las infraestructuras en el territorio, lo cual nos traslada al concepto de desarrollo local territorial (véase el artículo de Francesca Governa en este mismo volumen), caracterizado por la coordinación de las políticas territoriales y de infraestructuras, la cooperación entre territorios y sus agentes. Estos territorios y actores comparten necesidades y estrategias comunes mediante la cooperación territorial, la formación de asociaciones y la implicación de los agentes locales y regionales, incluidos los poderes públicos, en el diseño, la evaluación y la financiación de las infraestructuras¹⁰. Esta cooperación territorial y ciudadana, acordando por ejemplo itinerarios, paradas, puntos de ruptura o nodos potenciales, contribuye a anclar la influencia de las infraestructuras en los territorios que atraviesan, amortiguando la excesiva polarización y las discontinuidades entre puntos bien comunicados, en tanto que se promueve una integración de los distintos niveles de las redes, de la local a la supranacional, combinándolas para compartir ganancia.

Como señala el proyecto ESPON 1.2.1 (Hervé, B. et al., 2003), las redes transeuropeas de transporte son ante

todo unas redes interregionales. Esto nos lleva, de nuevo, a recordar la necesidad de que los territorios lleguen a establecer redes de colaboración territorial, tanto horizontal como vertical (CE, 1999; pág. 39). Para el territorio comunitario Davoudi (2003a) tipifica como cooperación vertical la que se establece entre la Unión Europea, los Estados miembros, las regiones y los poderes locales; mientras que la horizontal se produce entre ciudades, regiones o Estados vecinos. Ambas cooperaciones deben considerarse simultáneamente, con una perspectiva integrada, porque independientemente de su titularidad, toda infraestructura forma parte de la red, lo cual a su vez plantea la necesidad de la cooperación interadministrativa (la ya referida gobernanza multinivel). Así es reconocido por parte de los propios estados europeos, tal como muestra la figura 5. Las visiones compartidas tienen la doble ventaja de encontrar menos barreras de entrada, lo cual incrementará su efectividad, y ser más duraderas o, al menos, menos vulnerables a los cambios de ciclo político, lo que redundará no sólo en una mayor eficacia, sino también en la eficiencia de las inversiones. Debe tenerse en cuenta además que, en materia de redes transeuropeas de transporte, el papel que pueden desempeñar los propios territorios (Estados y regiones) es el más importante desde el punto de vista financiero.

Así pues, la cooperación territorial se constituye como elemento clave para la cohesión territorial¹¹. El Tercer Informe de la Cohesión (CE, 2004), así como también las posteriores *Directrices estratégicas comunitarias para la cohesión 2007-2013* (CE, 2005) prevén la cooperación territorial como una de las prioridades para la política de cohesión. Esta cooperación se ajusta de forma explícita

FIGURA 5 Asuntos en los que la coordinación entre los niveles comunitario y estatal se considera más necesaria



*Nota: las traducciones de los conceptos se encuentran al final del artículo.
Fuente: ESPON Project 2.4.2, Final Report, pág. 321.

al objetivo del desarrollo territorial a escala europea, a través de la idea de *petites Europes* (fig. 6) y en un horizonte a largo plazo. La cooperación territorial ha llegado a convertirse en uno de los tres objetivos de la futura política de cohesión para el próximo período de programación, junto con los de convergencia (tradicional objetivo 1) y de competitividad (objetivo 2)¹².

A la luz de los objetivos de Lisboa, el reto clave para reforzar la cohesión territorial es incrementar el capital territorial de todas las regiones de la UE y promover la integración entre ellas; es decir, promover sinergias trans-europeas y conjuntos (*clusters*) de actividades competitivas e innovadoras. La agrupación de regiones con un adecuado nivel de infraestructuras contribuirá a proporcionar la masa crítica necesaria para competir en una economía global.

En términos prácticos, la cohesión territorial implica, entre otras cosas, una mejor posición de las regiones de Europa reforzando su perfil y facilitando su conectividad e integración territorial mediante la cooperación transeuropea. En realidad, lo que quiere decirse desde los documentos europeos es que debe reforzarse la perspectiva de la UE en las estrategias nacionales y regionales, teniendo en cuenta la identidad, la especialización y la posición territoriales. Dicho de otro modo, cada territorio debe identificar su desarrollo potencial único y su posición en el territorio europeo, y situar las estrategias de desarrollo territorial en un contexto de desarrollo transnacional y europeo. Para ello, y pensando en los objetivos de la Agenda de Lisboa y Gotemburgo, debiera asegurarse una implicación activa de las autoridades de

planificación nacional y regional. Para ello se pretende potenciar un "... mayor uso de la cooperación transnacional para la planificación y toma de decisiones a escala regional y nacional, así como para los programas estructurales; y una mayor base jurídica para la cooperación transnacional y transfronteriza combinada con una gestión de la UE más apropiada" (Consejo Europeo de Rotterdam, 2004; págs. 16, 19)¹³.

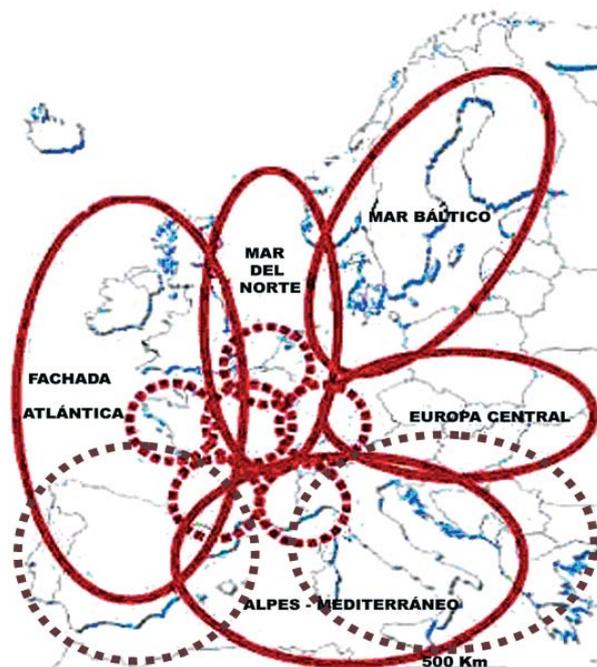
4. Arco Mediterráneo occidental, crónica para un desbloqueo

Cuando se llega a la aplicación de una estrategia mediante la cual una amplia serie de ciudades periféricas de Europa pretenden incrementar sus posibilidades de competir en un mercado global a través de la integración policéntrica de sus pueblos y ciudades vecinas, el reto más difícil es desarrollar vínculos económicos, la especialización funcional, porque sin ellos una región urbana policéntrica quedará reducida a mera imagen simbólica y no será un espacio funcional integrado (Davoudi 2003b). Para ello, las infraestructuras constituyen un elemento fundamental.

Como señala la autora, hay dos áreas clave en las que la intervención política es particularmente útil: el desarrollo de infraestructuras físicas (redes eficaces de transporte y de telecomunicaciones) y de infraestructuras *blandas*, en especial la capacidad normativa (infraestructuras institucionales) y la identidad regional. Precisamente éste es el doble reto que tiene planteado el espacio mediterráneo occidental europeo (conocido también como Arco Latino), especialmente en la parte española del Arco Mediterráneo y su conjunción con la parte francesa. Aunque la cooperación es más fácil entre los territorios dinámicos capaces de encontrar más intereses en común, las opciones territoriales de los políticos pueden caminar en otro sentido. Así por ejemplo, y desde una perspectiva exclusivamente española, pese a las evidentes diferencias desde el punto de vista policéntrico y del sistema de ciudades, demográfico y económico, entre los ejes Murcia-Valencia-Girona y Alicante/Valencia-Madrid, y de que la cooperación es más fácil entre territorios dinámicos capaces de encontrar más intereses en común, la prioridad de un modelo radial ha prevalecido desde muy antaño. Sin embargo, en el nuevo contexto de los territorios en red no existen motivos, sino más bien todo lo contrario, para las estrategias territoriales monopólicas, que signifiquen excluir otras alternativas presentes o cualesquiera otras posibles que se demuestren con potencialidades para el conjunto de territorios implicados.

Puede decirse por tanto, que el Arco Mediterráneo occidental no ha sido una prioridad real de los diferentes planes a escala de los Estados, y tampoco en consecuencia para la UE¹⁴. De hecho, pese a que aparece claramente reflejado en los mapas del policentrismo¹⁵ y se reconoce como una de las nuevas megalópolis del siglo XXI (Boira, 2006 –citando a Richard Florida–), lo cierto es que el

FIGURA 6 *Petites Europes* en una Europa policéntrica

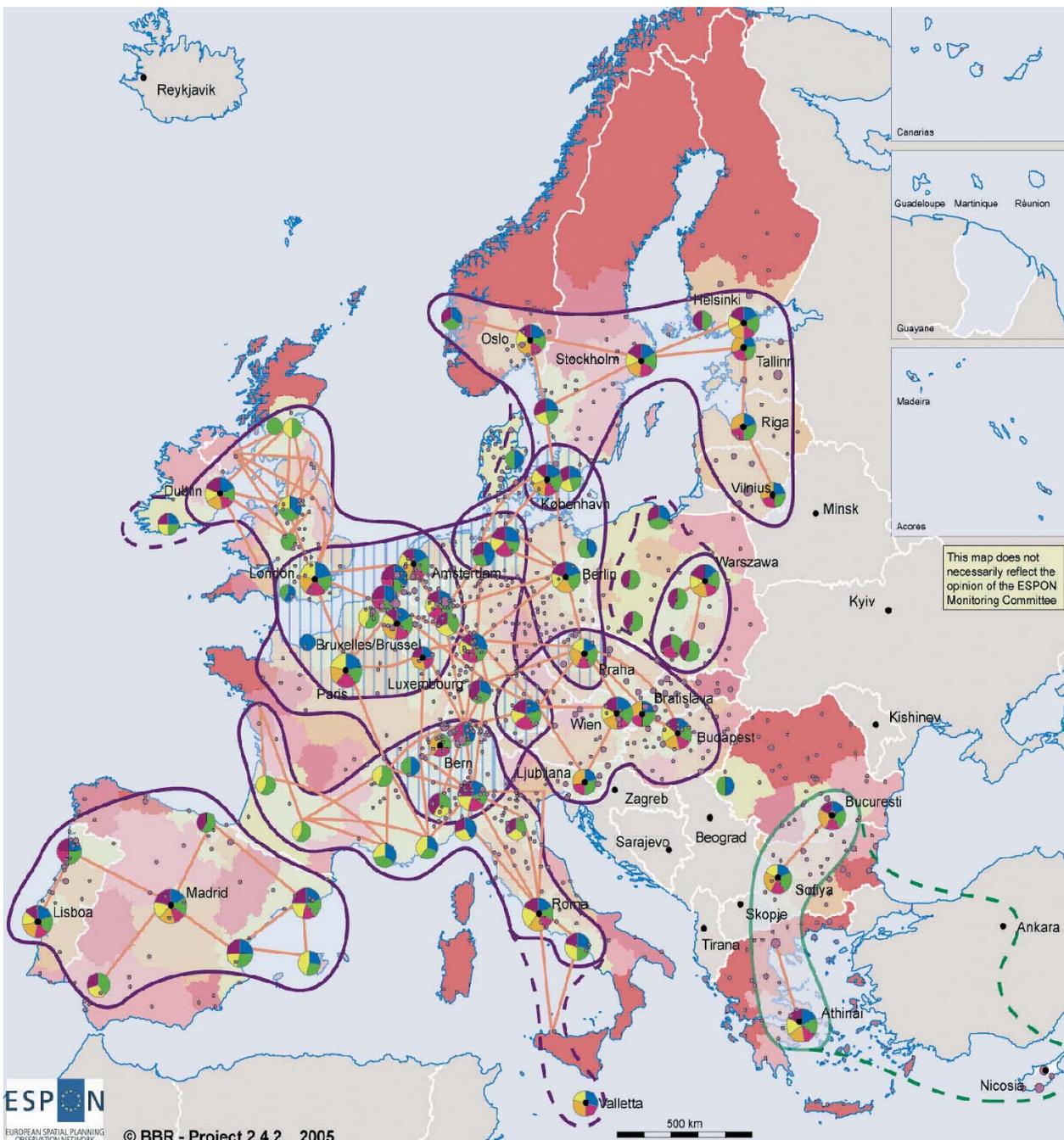


Arco Mediterráneo no se reconoce nítidamente como una área de integración económica mundial. En un reciente documento de la red ESPON aparece fracturado en dos espacios –hasta en cuatro si se considera toda la cuenca mediterránea europea– claramente diferenciados no sólo entre sí, sino, en el caso de los extremos ibérico y heleno, con el resto de espacios de la UE. Se trata de los dos únicos espacios que carecen de intersección con otras áreas (fig. 7).

Para poder afrontar el futuro con mayores garantías de éxito, el Arco Mediterráneo necesita una visión territorial,

llegar a convertirse verdaderamente en una de las *petites Europes*, un espacio funcional integrado, con sentido identitario pero que evite incurrir en el riesgo de convertirse en una mera imagen simbólica. Para esta empresa son necesarios tres requisitos: capacidad técnica, movilización de los grupos de interés y de la ciudadanía, y liderazgo político. De ellos, sólo el primero parece estar asegurado, mientras que la situación parece progresivamente más complicada conforme nos acercamos al tercero, que a su vez repercute, en una cultura política y territorial como la mediterránea, sobre el segundo. Como ya ha sido reiterado en varias ocasiones (Plaza, Romero y Farinós, 2003;

FIGURA 7 Zonas potenciales de integración económica global



Fuente: ESPON Project 2.4.2, Final Report, págs. 7 y 127.

Farinós y Payá, 2006), la implicación y el liderazgo, o mejor el compromiso, de los diferentes niveles político-administrativos, especialmente de los subestatales, resultan imprescindibles. Deben ensayarse nuevas formas de cooperación territorial a todas las escalas (regional, estatal, transfronteriza), sin exclusividad (es posible llegar a establecer acuerdos múltiples de asociación), pero con una clara definición de objetivos y de las prioridades compartidas. El marco que ha supuesto INTERREG IIIB, o mejor la filosofía que lo impregna, debería ser la base sobre la

Bibliografía

Benabent, M. (2005); "La ordenación del territorio y su relación con la planificación de infraestructuras y servicios de transporte"; Encuentro técnico *Infraestructuras, territorio y paisaje*, Cexed, Madrid, 18 págs.

Biehl, D. y U. A. Muenzer (1986); Resume du rapport: 'L'Impact de l'infrastructure sur le développement régional'. Étude relative a l'Espagne et Portugal, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

Boira, J. V. (2006); "Mapas para el siglo XXI"; *Levante*, 17 de julio, pág. 3.

CE (Comisión Europea) (1999); *ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

CE (Comisión Europea) (2002); *Libro Blanco. La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

CE (Comisión Europea) (2004); *Una nueva asociación para la cohesión. Convergencia, competitividad, cooperación. Tercer informe sobre la cohesión económica y social*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

CE (Comisión Europea) (2005); *Non paper on the Strategic Community Guidelines for Cohesion 2007-2013*, CE, 27 de abril de 2005, 23 págs. (más anexo de mapas).

CE (Comisión Europea) (2006a); *Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente. Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (2006) 314 final, Bruselas, 22 de junio de 2006.

CE (Comisión Europea) (2006b); *Posición común aprobada por el Consejo con vistas a la adopción del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación territorial (AECT)*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, de conformidad con el artículo 251, apartado 2, párrafo 2º, del Tratado CE, COM (2006) 308 final, Bruselas, 13 de junio de 2006.

CEMAT (2000); *Principios directores para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo*, documento preparado por el Comité de Altos Funcionarios, Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio, Hannover, 7-8 de septiembre,

CEMAT (2003); *Implementation of strategies and visions for sustainable spatial development of the European continent*, declaración de Liubliana, 16-17 de septiembre,

que seguir profundizando en el ensayo de nuevas formas compartidas de información territorial e intercambio de experiencias que conduzcan finalmente a una estrategia territorial de conjunto construida sobre las de cada uno de los territorios que lo integran (Farinós, 2006). Sólo así, con la introducción y puesta en práctica de nuevas formas de gobernanza territorial, o si se prefiere de las nuevas prácticas de la gobernanza en la planificación territorial y de infraestructuras, se nos antoja viable, en el medio plazo, desbloquear la situación actual.

Consejo europeo de ministros de ordenación del territorio (2004); *Explotar la diversidad territorial europea para el crecimiento económico sostenible*, documento de discusión para la reunión informal de ministros de la UE sobre cohesión territorial, Rotterdam, 29 de noviembre de 2004, 20 págs.

Davoudi, S. (2003a); "Planificación territorial: la experiencia inglesa", en J. Romero y J. Farinós (eds.), *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, TREA, Gijón, págs. 173-190.

Davoudi, S. (2003b); "Polycentricity in European Spatial Planning: From an Analytical Tool to a Normative Agenda", *European Planning Studies*, 11(8), págs. 979-999.

Farinós, J. (2004); "La Ordenación del Territorio en Europa y su repercusión en el Arco Mediterráneo", en Diputación de Valencia (ed.), *La ordenación del territorio en las administraciones públicas*, Diputación de Valencia, Valencia, págs. 29-56.

Farinós, J. (2005); "La cohesión territorial: en busca de una mixtura entre competitividad, modelo social europeo, sostenibilidad y nuevas formas de gobernanza", en J. Mora Aliseda y F. Dos Reis Condesso (coords.), *Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica*, 2 vols., vol. 1, págs. 63-80.

Farinós, J. (2006); *Influencia potencial / Perspectivas de influencia de los procesos de gobernanza sobre el desarrollo espacial en el sur de Europa*, conferencia pronunciada en el Seminario Transnacional Punto Focal ESPON (ECP), *Dimensiones críticas para una gestión territorial sostenible en el sur de Europa: tendencias, situación y perspectivas de futuro*, organizado por el Observatorio de la Sostenibilidad en España, Alcalá de Henares, 11-12 de mayo.

Farinós, J., y M. Payá (2004); "El papel de la cooperación interregional y transfronteriza como instrumento de equilibrio territorial", comunicación presentada en la XXX Reunión de Estudios Regionales, *La política regional en la encrucijada*, Barcelona, 18-19 de noviembre, 25 págs.

Farinós, J., y M. Payá (2005); "Cooperación territorial transfronteriza y cohesión territorial. España y Portugal ante la futura política regional europea", comunicación presentada en el X Coloquio Ibérico de Geografía, *La geografía ibérica en el contexto europeo* (eje temático A: "Nuevas estrategias y reorganización territorial en una Europa ampliada"), Évora, del 22 al 24 de septiembre, 20 págs.

Farinós, J., y M. Payá (2006); "La experiencia de las comarcas centrales valencianas", en J. Romero y J. Farinós (eds.), *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Publicacions de la Universitat de València/ Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Colección Desarrollo Territorial nº 1, Valencia, págs. 193-218.

Gil, C., P. Pascual y M. Rapún (1998); "La política de infraestructuras y equipamiento de la Unión Europea", en J. M^a. Mella Márquez (coord.), *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Akal Ediciones, Madrid, págs. 461-483.

Hervé, B. et al. (2003); *Transport Services and Networks: Territorial Trends and Basic Supply of Infrastructure for Territorial Cohesion*, Second interim report, ESPON Project 1.2.1, 145 págs.

Indovina, F. (2004); *Per què el planejament avui?*, *Territori i Ciutat* 17, boletín digital de la Oficina Técnica de Cooperación, Diputación de Barcelona, Barcelona, págs. 1-7.

Ministerio de Fomento (2005); *Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte (PEIT). Documento de Propuesta*, Dirección General de Planificación y Coordinación Territorial, Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, Ministerio de Fomento, Madrid, diciembre de 2004, 160 págs.

MOPTMA (1996); *Balance de la Presidencia Española de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio*, Secretaría

de Estado de Política Territorial y Obras Públicas, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid.

Plaza, J.I., J. Romero y J. Farinós (2003); "Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa", *Eria*, nº 61, págs. 227-249.

Romero, M. (2005); "El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial", en J. Romero y J. Farinós (coords.), *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, págs. 59-86.

Romero, J. (2006); *España inacabada*, Universidad de València, Valencia.

Serra, A. (2006); "Ad calendas grecas", *El País*, edición Cataluña, de 30 de junio.

Tarroja, A. (2000); "Per un discurs socioambiental en les estratègies de desenvolupament del territori", *Elements de Debat Territorial, 1998-1999*, Diputación de Barcelona, Barcelona.

* Conceptos implicados en las evaluaciones de prioridades e influencias

Accessibility-transport	Accesibilidad-transporte
Agricultural development	Desarrollo agrícola
Cultural heritage	Patrimonio cultural
Demography	Demografía
Environment	Medio ambiente
Geographical handicaps	Desventajas geográficas
HRD	Desarrollo de los recursos humanos
ICT infrastructure	Infraestructura de comunicaciones
Innovation	Innovación
Land use	Usos del suelo
Labour market	Mercado de trabajo
Lisbon performance	Estrategia de Lisboa
Natural hazards	Desastres naturales
Natural heritage	Patrimonio natural
Polycentric development	Desarrollo policéntrico
R & D	I + D
Rural development	Desarrollo rural
Settlement structure	Estructura de poblamiento
Technical hazards	Desastres técnicos
Urban-rural relations	Relaciones urbano-rurales
Unemployment	Desempleo

1 Acceso equivalente a las infraestructuras y el conocimiento, a través del "... Fomento de estrategias integradas de transporte y comunicación que sirvan de ayuda para el desarrollo policéntrico del territorio comunitario, constituyendo una condición necesaria para la participación activa de las ciudades y regiones europeas en la UEM. Deberán conseguirse paulatinamente unas condiciones equitativas de acceso a las infraestructuras y al conocimiento, para lo que será necesario encontrar soluciones adaptadas a las diferentes regiones" (CE, 1999; pág. 21).

2 En 2005 la DG Regio editaba, como número 18 de la publicación *Inforegio panorama*, un monográfico titulado "Transport, a driving force for regional development", 27 págs. El 22 de junio de 2006 se adoptaba la comunicación *Europa en marcha: una política de transportes para la movilidad sostenible* (CE, 2006a), revisión a medio plazo del Libro Blanco sobre el transporte de 2001, que incluye las nuevas directrices de la futura política de transporte. Las acciones previstas en el citado Libro Blanco, como potenciar las conexiones ferroviarias y marítimas en el transporte de mercancías a larga distancia, se complementarán con otras nuevas (la incorporación de nuevas tecnologías, de nuevos sistemas inteligentes que mejoren la eficacia, una mayor interoperabilidad de los equipamientos, fomento del consumo de los combustibles verdes, revisión del modelo de movilidad en las ciudades, etc.) para ayudar a reducir las negativas consecuencias de la dependencia energética y la calidad del medio ambiente. Y todo ello sin olvidar que la movilidad es motor de la prosperidad y la libertad de movimientos de los ciudadanos europeos y las mercancías en un espacio común. Puede concluirse por tanto que los transportes no han dejado de ser parte importante de la agenda política de la UE, como también lo han venido siendo de la política regional y de los fondos estructurales, especialmente en las regiones objetivo 1. Hay que recordar que el Fondo de Cohesión Territorial

está reservado exclusivamente a las redes de transporte y a las infraestructuras medioambientales.

3 Textualmente dice: "(35) Para el logro de un desarrollo regional más equilibrado es necesario mejorar las conexiones de las ciudades pequeñas y medias, de los espacios rurales y de las regiones insulares con los principales ejes y centros de transporte (ferrocarriles, autovías, puertos, aeropuertos, o centros intermodales). La accesibilidad regional puede también mejorarse resolviendo las conexiones interregionales que faltan. Dado el aumento continuo del volumen de tráfico, son necesarias estrategias integradas que tengan en cuenta, simultáneamente, las características de los diferentes modos de transporte y los requisitos de ordenación territorial. En este sentido debe tenerse en cuenta el menor impacto medioambiental del ferrocarril, las vías fluviales y el transporte marítimo..."

4 La consideración intermodal de los medios de transporte, especialmente en el transporte de mercancías, puede contribuir mejor al objetivo de un modelo territorial equilibrado, policéntrico y sostenible.

5 Resulta de gran interés el repaso que hace, citando las aportaciones de ilustres juristas interesados por el territorio como Luciano Parejo y Pérez Andrés, de las importantes limitaciones para el desarrollo de las relaciones horizontales y verticales de cooperación y coordinación entre políticas, y entre los tres niveles del Estado. Como se apunta en el texto, los mecanismos de colaboración y coordinación interadministrativa es una cuestión no resuelta y de escaso desarrollo en España. Sobre los problemas de la coordinación de las políticas con impacto territorial y acerca de las expectativas limitadas a las que se enfrenta el modelo de Estado compuesto que es España, también resultan de gran interés dos lecturas: Romero 2005 y 2006.

6 La política territorial es una función pública con la finalidad de procurar un modelo territorial (una configuración física del territorio) acorde con las necesidades y querencias de la población. La concreción de esta política debe corresponder principalmente a los instrumentos propios de la planificación territorial, pero también a otros tipos de planes, fundamentalmente los planes de desarrollo regional, de infraestructuras y medio ambiente. La planificación territorial estratégica, tras la realización de un diagnóstico y definir entre los distintos actores la visión territorial deseada para el futuro, debe definir las líneas de actuación generales y los medios de alcanzarlas y evaluarlas. Por su parte, los planes son los instrumentos con los que perseguir unos objetivos específicos sobre ciertos aspectos fundamentales (por ejemplo, las infraestructuras como forma de asegurar el funcionamiento del pretendido modelo de asentamientos y de usos del suelo) que contribuirán a la consecución de la meta global. En el caso de planes territoriales, con un carácter más integral, su naturaleza es más táctica, pues renuncian a ser más operativos y a detallar sus propuestas: es un nivel de concreción que está mucho más presente en el caso de los planes sectoriales.

7 Cuando hablamos de mejor opción no nos estamos refiriendo a la que técnicamente pueda resultar la más recomendable, sino a la que conjugue y ponga de acuerdo a los diferentes intereses, aunque la Administración sea la que lidere y asegure el proceso. Si desde la lógica matemática la distancia más corta entre dos puntos es la línea recta, obviamente la orografía y, de forma hasta ahora menos considerada, los intereses de los habitantes de los territorios por los que debe atravesar la

infraestructura pueden hacer que un trazado técnicamente perfecto sea inviable. Un buen ejemplo lo constituyó la polémica surgida a la hora de decidir el trazado del último tramo que cerraba la autovía Madrid-Valencia, que enfrentó al Gobierno central con algunos gobiernos autónomos (castellano-manchego y valenciano) y locales. El conflicto retrasó la finalización de la autovía en exceso y tuvo también sus repercusiones políticas (en el seno de los partidos y en las elecciones).

- 8 "Las inversiones realizadas en las redes secundarias y sus conexiones a las RTE –Redes Transeuropeas de Transporte (N.A.)– corren el riesgo de efectuarse con retraso, o incluso de no hacerse, si se concede mayor prioridad a la terminación de las grandes redes. Para evitar un deterioro relativo de la calidad del servicio en los espacios de la UE que no se conecten directamente a las RTE, el desarrollo de las redes secundarias no debe considerarse de importancia menor. Esto incluye también la modernización de los servicios regionales de transporte, adaptando los modos de transporte (red ferroviaria convencional, autobuses, aeropuertos regionales, etc.) a las condiciones locales específicas. Además, las redes secundarias pueden contribuir a hacer converger los flujos de transporte hacia las RTE para que alcancen la masa crítica necesaria para los transportes de larga distancia. A este respecto, el momento en el que se efectúe la conexión de las redes secundarias a las RTE puede ser crucial para su desarrollo" (recomendación (113) de la Estrategia Territorial Europea –ETE–, pág. 29).
- El mismo documento definía sobre esta cuestión dos claras opciones políticas: 24. *Refuerzo de las redes de transporte secundarias y sus interconexiones con las RTE, incluyendo el desarrollo de sistemas regionales eficaces de transporte público* y 28. *Mejora de la cooperación entre las políticas de transporte a escala comunitaria, nacional y regional* (documento de la ETE, pág. 30).
- 9 En las redes de transporte los nodos se convierten en referencia tanto para las estrategias industriales (en cuanto a producción y logística) como de organización territorial por parte de las autoridades competentes en materia de ordenación del territorio.
- 10 El asunto de la financiación de los planes de infraestructuras abre otras cuestiones de gran calado como son el papel que debe ejercer la iniciativa privada, las relaciones entre el sector público y el privado, y también, en el campo de lo público, de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno (modelos de financiación, federalismo fiscal, etc.).
- 11 Para un mayor detalle sobre las iniciativas de cooperación territorial a escala europea, véase Farinós y Payá (2004). Sobre las relaciones entre la cooperación y la cohesión territoriales, véase Farinós y Payá (2005). Para el concepto de cohesión territorial, véase Farinós (2005).
- 12 Si bien el objetivo de la *Cooperación territorial europea: fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio de la Unión* (CE, 2004), futuro objetivo 3, únicamente supone el 4% de los fondos (para repartir entre la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional), significa tanto la oportunidad de recibir financiación adicional en el nuevo período de programación como la posibilidad de ajustar no sólo el objetivo, sino los métodos de planificación del desarrollo territorial. Si se recuerda que una de las directrices de la ETE era precisamente consolidar este tipo de espacios promoviendo la cooperación territorial, especialmente

transnacional, y se relaciona esta idea con el objetivo de la competitividad territorial, podemos entender mejor la naturaleza del futuro objetivo 3.

En el caso de la cooperación transfronteriza, y en regiones en las que ya existen condiciones para ella, los fondos habrán de concentrarse en atender las prioridades que pudieran generar un valor añadido a las actividades transfronterizas, originando la transición desde la simple penetración económica de actividades a ambos lados de la frontera hasta un verdadero sistema económico transfronterizo. Para ello se considera necesaria la mejora de la competitividad gracias a la innovación, la I+D, la configuración de redes materiales (infraestructuras) e inmateriales (servicios), y el desarrollo del sentimiento de pertenencia a una comunidad transfronteriza (rediseñando los mapas mentales). La conectividad y la integración territorial resultan variables relacionadas positivamente con la cohesión territorial.

Por su parte, la cooperación transnacional presenta un carácter estratégico para el logro de los grandes objetivos territoriales de la Unión, que contribuye a una mejor integración territorial de la misma. Una de las tareas de la UE es facilitar la integración territorial transeuropea estimulando el desarrollo o la conservación de zonas y redes de importancia europea. La evaluación intermedia de INTERREG IIIB, realizada en el año 2004, ya insistía en el papel esencial que los programas y proyectos de cooperación transnacional tenían para la integración y la cohesión territorial en Europa. También se ha constatado que ciudades y regiones utilizan la cooperación transnacional como factor de localización, atrayendo inversiones e integrándose en redes (Conferencia sobre Cooperación Transnacional, Berlín, noviembre de 2004). En estos espacios se desarrollarían una serie de proyectos estructurantes, entre los que la Comisión propone: corredores de transporte transeuropeos, prevención de riesgos naturales, gestión del agua a nivel de cuenca fluvial, cooperación marítima integrada y redes de I+D/Innovación.

- 13 Para lograr esa mayor base jurídica a la que se refiere el documento, el Tercer Informe de la Cohesión (CE, 2004) preveía la creación de dos nuevos instrumentos, el Nuevo Instrumento de Vecindad y la Autoridad Regional Transfronteriza, después renombrada como Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) para dejar claro que no sólo aborda la cooperación transfronteriza, sino también la transnacional e interregional. La AECT se concibe "... como instrumento de cooperación a escala comunitaria que permita crear en la Comunidad agrupaciones cooperativas entre las autoridades locales y regionales dotadas de personalidad jurídica... La AECT podrá actuar para aplicar programas de cooperación cofinanciados por la Comunidad... o bien para llevar a cabo actividades de cooperación por iniciativa exclusiva de las autoridades regionales y locales, con o sin intervención financiera de la Comunidad..." (CE, 2006b; págs. 2, 3).
- 14 Un buen ejemplo lo constituye la reciente decisión del Gobierno francés de posponer hasta el año 2030 las obras de enlace que permitirían conectar los trenes de alta velocidad a ambos lados de los Pirineos (Serra Ramoneda, 2006), pese a los múltiples, diversos y reiterados esfuerzos (Arco Latino, Comunidad de los Pirineos, reuniones y acuerdos entre ciudades de ambos países) por desatascar la situación.
- 15 Véase el informe final del proyecto ESPON 1.1.1