

PROPUESTAS PARA EL GLOSARIO

Andreas Hildenbrand Scheid

1. La ordenación del territorio como política pública

La ordenación del territorio puede definirse como una política pública que consiste en la planificación física de ámbitos supramunicipales (áreas metropolitanas, comarcas, provincias regiones) en cuanto al desarrollo de los tres grandes sistemas territoriales (sistemas de ciudades, de articulación territorial y de espacios libres), así como en la ordenación básica de los usos del suelo. Tiene como **finalidad** la de velar para **que las actividades humanas con repercusión directa sobre los usos del suelo se implanten y desarrollen en el territorio de forma coordinada, equilibrada y compatible entre sí**, de modo que a largo plazo se consolide un modelo de utilización racional o inteligente del territorio, en el que se cumplan tanto los objetivos de la sostenibilidad y cohesión territorial como el objetivo de la competitividad.

Un elemento clave de la práctica europea de la ordenación del territorio es que ésta es una política pública cuyos **protagonistas** suelen ser mayoritariamente **las instancias regionales en los Estados federales o descentralizados políticamente**: las Comunidades Autónomas en España, los Länder en Alemania y Austria, las Regiones en Italia y Bélgica o los Cantones en Suiza, porque suelen ser éstas que ostentan las competencias en esta materia. En Alemania y Suiza, si bien el Estado tiene una competencia de legislación básica en ordenación del territorio, no obstante, también en estos casos el papel más relevante en esta política pública lo juegan las instancias regionales.

La **meta final de la política de ordenación del territorio** es lograr un uso "inteligente" (o racional) del territorio al servicio del interés general.

Esta meta, por regla general, no se suele lograr de forma satisfactoria por las actividades privadas conforme a las reglas del mercado y tampoco por la intervención pública a través del planeamiento urbanístico o las políticas públicas sectoriales. Es necesaria la existencia de la ordenación del territorio como una política pública propia que de forma específica persigue el fin de lograr el uso racional del territorio.

A diferencia de otras políticas públicas, tanto de las sectoriales con incidencia territorial (carreteras, industria, agricultura, obras hidráulicas, etc.) como las de carácter horizontal o globalizador (urbanismo, medio ambiente o economía), la ordenación del territorio es, junto al planeamiento urbanístico municipal, la **única política pública de carácter integral o suprasectorial con una finalidad espacial explícita**. Se dirige de forma directa o intencionada a la transformación del orden existente del espacio (sistemas territoriales, usos del suelo) para conseguir para un determinado ámbito geográfico de escala supramunicipal un desarrollo encaminado a la consecución de un determinado modelo territorial que por consenso colectivo se haya llegado a considerar como imagen final deseable a alcanzar a largo plazo y que se suele establecer

en un plan de ordenación del territorio de ámbito regional o subregional, el instrumento más relevante con el que opera la política de ordenación del territorio.

Así, la ordenación del territorio es la política pública que aporta a las demás políticas públicas, a través de los planes de ordenación del territorio y otros instrumentos, el **marco de referencia territorial necesario para lograr la meta de un uso inteligente del territorio**.

Con la aportación de este marco de referencia territorial la política de ordenación del territorio cumple respecto a las otras políticas **tres** importantes **misiones o funciones**: la coordinación, la ordenación y el desarrollo.

La misión de **coordinación** consiste en asegurar la coordinación de las políticas urbanísticas municipales y la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales.

La misión de **ordenación** incluye las tareas destinadas a la protección, conservación, mejora o restauración de los valores del territorio.

La misión de **desarrollo** se dirige a impulsar y promover el desarrollo de los territorios en función de su respectivo potencial (oportunidades de desarrollo, factores limitantes) de desarrollo que se deriva de los componentes de su capital territorial.

Partiendo de su meta final y con las misiones señaladas anteriormente, la política de ordenación del territorio persigue a través de sus planes de ordenación del territorio y otros instrumentos un conjunto de objetivos que todos tienen una relevancia directa para la calidad de vida de los ciudadanos.

Los **objetivos específicos de la ordenación del territorio** que habitualmente en Europa han aparecido en las leyes de ordenación del territorio aprobadas por las instancias regionales y/o nacionales son:

- propiciar un desarrollo equilibrado,
- mejorar la calidad de vida,
- potenciar y mejorar el sistema urbano,
- articular e integrar el territorio tanto internamente como con el exterior,
- establecer la localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios de carácter supramunicipal,
- distribuir de manera equilibrada en el territorio las actividades y los usos del suelo,
- mejorar la localización de las instalaciones productivas, preservar el medio ambiente y el patrimonio histórico y cultural, y
- contribuir a la prevención de los riesgos catastróficos de origen natural o antrópico.

Los anteriores objetivos se inscriben claramente en tres macro-objetivos que pueden considerarse como los **tres grandes objetivos generales** de la ordenación del territorio:

- 1) el desarrollo sostenible,
- 2) el fortalecimiento de la cohesión territorial, y
- 3) la mejora de la competitividad de un territorio determinado, tanto en su conjunto como en lo que respecta a las diferentes partes que lo configuran.

En cuanto al **objetivo de desarrollo sostenible**, la ordenación del territorio es una pieza clave para lograrlo. El desarrollo sostenible tiene una dimensión ambiental, económica y social como queda patente en su concepción por la Unión Europea, que entiende el desarrollo sostenible como aquel que ofrece servicios básicos a todos los miembros de una comunidad sin poner en peligro la viabilidad de los entornos naturales, construidos y sociales de los que depende el ofrecimiento de esos servicios. Ya en el Informe Brundtland de las Naciones Unidas (1987) se asocia el desarrollo sostenible con el desarrollo territorialmente equilibrado, objetivo que posteriormente ha recibido una concreción y aplicación en la Estrategia Territorial Europea (ETE) de 1999, que recoge orientaciones políticas específicas para el “desarrollo sostenible, gestión inteligente y protección de la naturaleza y del patrimonio cultural”. La atención al medio ambiente ha sido siempre y es un elemento cosustancial de la ordenación del territorio desde el primer momento de su nacimiento como política pública, que en muchos países europeos se produjo con anterioridad al nacimiento de la política medio ambiental. Manifestaciones de esta atención son la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 y, sobre todo, las leyes y planes de ordenación del territorio que se han aprobado a lo largo de las últimas décadas por las regiones europeas o, en su caso, otras instancias competentes en la materia.

El **segundo objetivo**, el del **fortalecimiento de la cohesión territorial**, es de una triple naturaleza, ya que se refiere a: 1) la articulación física (articulación interna y conexión con el exterior) de un territorio determinado, aportada por las redes de infraestructuras de transporte, 2) la búsqueda de la equidad territorial en las condiciones de accesibilidad de los ciudadanos a las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos en las diferentes áreas que integran un territorio, y 3) al clásico objetivo de la ordenación del territorio de un desarrollo socioeconómico equilibrado territorialmente (un objetivo que se comparte con la política económica regional).

Finalmente, el **objetivo de la mejora de la competitividad del territorio**, se centra en la promoción del desarrollo de los territorios, identificando y movilizándolo su potencial u oportunidades para el desarrollo que se derivan de su dotación de capital territorial.

El desarrollo sostenible, el fortalecimiento de la cohesión territorial y la mejora de la competitividad no son compartimentos estancos yuxtapuestos sino se trata de objetivos estrechamente interrelacionados. Así, buenos niveles de cohesión territorial pueden suponer una mayor competitividad, ya que la dotación de un determinado área con una suficiente oferta de redes y otras infraestructuras de transporte incrementará su atractivo para la localización de actividades productivas. Por su parte, la calidad paisajístico-ambiental de un

sitio forma parte de la sostenibilidad, pero no sólo es un valor ambiental sino también un factor de creciente importancia para la competitividad de las ciudades y regiones en el mundo de la globalización. La capacidad de éstas de atraer empresas de sectores punta depende cada vez más también de su oferta en cuanto a los factores blandos de localización relacionados con la calidad de vida o los factores intangibles (capital social, entorno institucional) de un determinado lugar. En este contexto, no cabe la menor duda de que la calidad paisajística –ambiental también es un capital de imagen que incide en el atractivo y la competitividad de los territorios.

Los **planes de ordenación del territorio** a escala subregional y regional son el **principal instrumento** de la ordenación del territorio, para garantizar un uso inteligente del territorio y conseguir los objetivos señalados con las miras puestas en la calidad de vida de los ciudadanos.

Estos planes aportan a sus destinatarios, las políticas públicas en general, pero especialmente el planeamiento urbanístico municipal y las políticas sectoriales de incidencia territorial, un marco de referencia territorial, que se encuentra definido en las estrategias territoriales que contienen estos planes para los tres grandes sistemas territoriales: el sistema de ciudades, el sistema de articulación territorial (las redes de transporte y de otras infraestructuras terrestres) y el sistema de patrimonio territorial (tanto el natural como el cultural).

Estas estrategias establecen para cada uno de estos sistemas criterios territoriales (localizaciones, zonas o trazados/corredores/pasillos), que se plasman en la normativa de cada plan mediante determinaciones con un grado de vinculación diferente y que toman como punto de partida un análisis y diagnóstico territorial y, sobre todo, un modelo territorial, que es deseado y compartido colectivamente como imagen finalista a conseguir para el desarrollo a largo plazo del respectivo territorio.

2. Instrumentos de la ordenación del territorio que no son planes

Los planes de ordenación del territorio no son los únicos instrumentos de esta política, también se suele operar en los diferentes países europeos con **otros instrumentos reglados de carácter normativo**, referidos a la **vinculación entre planes y actuaciones sectoriales con incidencia territorial y la ordenación del territorio**.

En Alemania, se establecen **cláusulas de ordenación del territorio** en las leyes sectoriales de la Federación y de los Länder (p.e. las leyes en materia de carreteras o economía forestal). Conforme a estas cláusulas, las planificaciones y actuaciones desarrolladas en aplicación de cada Ley, o tienen que tener en cuenta y observar las determinaciones establecidas en los planes de ordenación del territorio (es el caso de las cláusulas materiales), o han de ser elaboradas con la participación del departamento administrativo responsable de la ordenación del territorio (en el caso de las cláusulas formales).

En España, la opción más generalizada es la de considerar los **planes sectoriales con incidencia territorial** como instrumentos propios de la ordenación del territorio. El ejemplo más significativo es el del País Vasco con la figura de los Planes Territoriales Sectoriales (PTS), de los que se han aprobado nueve hasta la fecha (PTS de Energía Eólica, PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales, etc.) de 2004). La idea básica de los PTS es conseguir desde el primer momento una coordinación y coherencia óptima de los planes sectoriales de incidencia territorial con los objetivos y criterios marcados por la política de ordenación del territorio. Por ello, los PTS se formulan conjuntamente por los Departamentos competentes en la materia sectorial y en materia de ordenación del territorio.

En otros casos, se opta por establecer mecanismos de cooperación con las políticas sectoriales de la Administración Autonómica como es la figura de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (Ley 1/1994, Andalucía). Estos planes tienen un ámbito de materias tasado (Anexo 1 de la Ley 1/1994) y se someten a un procedimiento con informe del órgano competente en ordenación del territorio.

En relación con las actuaciones de incidencia territorial, un ejemplo lo ofrece el **procedimiento de evaluación de impacto territorial**, practicado en Alemania para proyectos públicos y privados para evaluar su coherencia con las determinaciones de la ordenación del territorio, así como en España de forma similar los procedimientos adoptados por varias Comunidades Autónomas: la evaluación de impacto estructural (Ley 1/1987, Asturias), evaluación de impacto territorial (Ley 4/1992, Murcia), análisis territorial de impacto (Ley 11/1992, Aragón) e informe sobre actuaciones singulares con incidencia en la O.T. (Anexo 2 de la Ley 1/1994, Andalucía).

Asimismo, existen **procedimientos para verificar la coherencia del planeamiento urbanístico municipal con los objetivos y determinaciones de los planes de ordenación del territorio**, por una parte, por la vía del control de las instancias regionales competentes en materia de ordenación del territorio sobre la aprobación definitiva de los mismos, o a través de procedimientos que ya en la fase de aprobación inicial de los planes urbanísticos efectúan una valoración de su coherencia con los planes de ordenación del territorio, siendo un ejemplo para ello la emisión del informe de incidencia territorial sobre los Planes Generales de Ordenación Urbanística (Disposición Adicional Octava de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía) y, cuando se dan determinadas circunstancias, la valoración de este informe en el seno de la Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística.

Por otra parte, en el marco de las reformas de los sistemas de planificación territorial acontecidos en los países europeos durante las dos últimas décadas, la ordenación del territorio está operando cada vez más con **instrumentos de carácter informal** (voluntario, no jurídicamente vinculante), basadas en el nuevo paradigma de la gobernanza. Estos instrumentos, cuyos representantes más conocidos son las **Estrategias de Desarrollo Territorial** o las **Redes de**

Cooperación entre Ciudades, no desbancan a los instrumentos clásicos de la ordenación del territorio sino coexisten con éstos, teniendo un carácter complementario y propiciando la implementación efectiva de las determinaciones de los planes de ordenación del territorio de carácter jurídicamente vinculantes.

3. El desarrollo territorial inteligente

La meta final de la política de ordenación del territorio es lograr un uso “inteligente” (o racional) del territorio al servicio del interés general.

Este uso inteligente del territorio significa, por un lado, lograr la **coherencia territorial mutua de las políticas públicas**, es decir, evitar en sus respectivas decisiones territoriales (localizaciones, zonificaciones y trazados) los costes innecesarios de una acción aislada, dispersa y descoordinada y, por el contrario, apostar en dichas decisiones por la **coordinación y cooperación intersectorial e interadministrativa**, que permitirá compatibilizar los diferentes usos que concurren entre sí en el territorio, aprovechar complementariedades y generar economías de escala y efectos sinérgicos.

En este sentido, la ordenación del territorio vela para que “las actividades adecuadas se ubiquen y desarrollen en el lugar adecuado”, aprovechando de forma óptima las oportunidades del capital territorial de cada lugar.

El uso inteligente del capital territorial tiene mayores probabilidades de realización en lugares donde existe **inteligencia territorial**”, concepto por el que se comprende el territorio como una realidad autoorganizativa con capacidad de aprendizaje.

La capacidad de aprendizaje del territorio reside, en primer lugar, en los actores, quienes tienen por un lado, diferente acceso a la información y, por otro, diferentes capacidades de convertirla en conocimiento. A su vez, el aprendizaje puede ser concebido como una propiedad emergente del sistema, de modo que puedan concebirse los territorios como sistemas (o grupos de sistemas) inteligentes, capaces de movilizar sus conocimientos y adaptar sus estados y acciones a las nuevas circunstancias, en un plano diferente al de los actores individuales (**capital social y capital territorial**).

En relación con la **gobernanza territorial**, se puede definir la inteligencia territorial como el conjunto de conocimientos relativos a la comprensión de las estructuras y dinámicas territoriales, así como a los instrumentos utilizados por los actores públicos y privados para generar, utilizar y compartir dicho conocimiento en favor del desarrollo territorial sostenible.

4. Desarrollo urbano sostenible: las ventajas de la ciudad compacta frente a la dispersión urbana (*urban sprawl*)

Entre los responsables de las administraciones públicas, organismos internacionales y expertos académicos vinculados a la ordenación del territorio

y el medio ambiente existe un **consenso mayoritario sobre la insostenibilidad de la ciudad dispersa** (o de baja densidad), que en las últimas décadas se está implantando con fuerza en todo el mundo como pauta imperante del crecimiento urbanístico. Esta ciudad dispersa tiene elevados impactos negativos o costes, no sólo ambientales sino también económicos y sociales, como señala, por ejemplo, la Agencia Europea de Medio Ambiente en su Informe “*Urban sprawl in Europe – the ignored challenge*” publicado en 2006 y al que se remite para una información más detallada.

Frente a la ciudad dispersa, en Europa, y de forma creciente también en los Estados Unidos (la corriente del *new urbanism* y *smart growth*), se propugna el desarrollo de un **sistema urbano policéntrico y equilibrado** combinado con una decidida apuesta por la **ciudad compacta** como paradigma imperante y contenido clave de los planes de ordenación del territorio más avanzados. Claros ejemplos para ello son el Plan para el Área Metropolitana de Berlín (1998), la Estrategia Territorial de Londres (2004), el Plan Territorial de Coordinación de la Provincia de Bologna de 2004 y el **Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía**, aprobado en 2006.

La opción a favor del policentrismo y el modelo de la ciudad compacta significa tomar la decisión a favor de un **crecimiento urbanístico más acorde con los requerimientos de la sostenibilidad ambiental**. En este sentido, un modelo polinuclear de ciudades medianas y compactas, con nuevos crecimientos en continuidad con las tramas urbanas existentes y densidades razonables, supone un menor consumo del suelo y una menor fragmentación del paisaje. También significa una movilidad más sostenible, porque la concentración del crecimiento en determinados puntos y la mezcla de usos y funciones en ellos generan proximidad (“ciudad de las distancias cortas”) y reducen la movilidad obligada en coche particular y, en consecuencia, también los efectos externos negativos como la congestión, la contaminación del aire y el excesivo consumo de energías fósiles, que generan dióxido de carbono y otras emisiones responsables del efecto invernadero.

También existen claras **ventajas** del modelo de la ciudad compacta **en términos de sostenibilidad social y económica**.

En este sentido en la ciudad compacta, que propicia el encuentro y las relaciones entre las personas y grupos como expresiones más genuinas de lo que significa “vivir en ciudad”, se dan mayores niveles de sociabilidad y cohesión social que en la ciudad dispersa, caracterizada por una creciente segregación socio-espacial, que provoca la urbanización difusa en las periferias y dentro de la ciudad central. Así, tanto en la ciudad densa como en las coronas metropolitanas aparecen bolsas de pobreza, exclusión social e inseguridad ciudadana (delincuencia) que se contraponen a islas de riqueza, que funcionan, de forma “autista” y perfectamente protegidas y separadas del resto de las zonas (p.e. los *gated communities*).

Entre las ventajas económicas de la ciudad compacta, destaca el hecho de que este modelo de ciudad posibilita, a diferencia de la ciudad dispersa, la

implantación de estrategias para la movilidad sostenible centradas en el fomento del transporte público, ya que se alcanzan las densidades mínimas necesarias para generar economías de escala y, por tanto, hacer económicamente rentables la construcción de los costosos ejes ferroviarios de transporte público urbano (metros, tranvías, etc.). Asimismo, en la ciudad compacta existen menores gastos para los municipios asociados a los costes públicos de mantenimiento de infraestructuras y servicios (*ver el cuadro*).

VENTAJAS DEL DESARROLLO URBANO POLICÉNTRICO Y COMPACTO RESPECTO AL COSTE AMBIENTAL, SOCIAL Y ECONÓMICA DE LA CIUDAD DISPERSA

CIUDAD DISPERSA	CIUDAD COMPACTA
<ul style="list-style-type: none"> - mayor consumo de suelo - edificación dispersa y mayor nº de viarios divide unidades naturales → fragmentación de hábitats, pérdida de biodiversidad - alteración del paisaje - mayor movilidad obligada debido a la separación espacial de las funciones (lugares de trabajo, residencias, recreo) → impactos ambientales, sociales y económicos de la congestión - mayor segregación socio-espacial - mayores costes para los municipios asociados a los costes públicos de mantenimiento (agua y saneamiento, alumbrado, recogida de basura) - insuficiente viabilidad financiera para la creación de redes y servicios de transporte público ferroviario 	<ul style="list-style-type: none"> - se crece también, pero con menor consumo de suelo - crecimiento policéntrico y en contigüidad a los núcleos existentes → preservación del espacio libre y mejores posibilidades de integración paisajística - generación de proximidad (“ciudad de las distancias cortas”) mediante la compacidad y la mezcla de usos → menos movilidad obligada → menos impactos negativos por congestión → mayor vida social y seguridad en los espacios públicos - umbrales poblacionales suficientes (como consecuencia de las mayores densidades) para promover con rentabilidad económica el transporte público ferroviario

EJEMPLOS DE PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO QUE APUESTAN POR UN DESARROLLO URBANO POLICÉNTRICO Y COMPACTO

- Plan para el Área Metropolitana de Berlín (1998, *Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum von Berlin/LEPeV*)
- Estrategia Territorial de Londres/Plan de Londres de (2004, *Spatial Development Strategy of London/The London Plan*)
- Plan Territorial de Coordinación de la Provincia de Bologna (2004, *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Bologna/PTCP*)
- Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco (1997)
- Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006)

5. La evaluación de impacto territorial

La evaluación de impacto territorial (EIT) es un instrumento de la política de ordenación del territorio que se practica en varios países (especialmente, en los *Länder* de Alemania y en varias Comunidades Autónomas de España) tiene un **enfoque más amplio que la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)**.

Evalúa para **actuaciones o proyectos**, tanto públicos como privados, que **no** están **contemplados ya** por los respectivos **planes** de ordenación del territorio, que tienen una **repercusión territorial** y, a su vez son **de importancia supramunicipal**, los **posibles impactos territoriales** que podrían derivarse de su realización. Se analizan los costos y beneficios económicos y sociales derivados directa e indirectamente de la actuación prevista así como sus **incidencias sobre el sistema de ciudades**, las **infraestructuras**, los **equipamientos y servicios**, los **usos del suelo** y la **localización de actividades económicas** y los **recursos naturales**.

El **objetivo principal** del procedimiento es la **verificación de la compatibilidad o, en su caso, incompatibilidad de un determinado proyecto con los objetivos fijados en los planes de ordenación del territorio**. La EIT termina con un Informe de Impacto Territorial, que para la respectiva actuación declara la incompatibilidad o compatibilidad (total o condicionada, sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos señalados por este informe). La EIT es realizada por la autoridad administrativa competente en materia de ordenación del territorio y el resultado del informe de la EIT debe ser tenido en cuenta por la administración pública sectorial competente para otorgar al titular del proyecto la autorización, concesión o licencia. Por ejemplo, si en un Land alemán se prevé en una región la instalación de una gran superficie comercial de relevancia supramunicipal, el destinatario del informe de la EIT, realizado por las autoridades administrativas responsables de la ordenación del territorio a nivel regional, sería la administración sectorial responsable en materia de comercio.

6. La cohesión territorial

Es un concepto complejo que tiene diferentes significados, como se desprende de su uso en diferentes disciplinas académicas, la ordenación del territorio y otras políticas públicas y los documentos de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio (la Agenda Territorial Europea de 2007 y de 2020).

Como los **seis significados principales** pueden identificarse:

- 1) Un **desarrollo socioeconómico territorialmente equilibrado** dentro de una región o un Estado, caracterizado por la ausencia de desigualdades y polarizaciones territoriales acusadas en términos de renta, oportunidades de empleo, etc.
- 2) Un **grado adecuado de articulación física del territorio** a través de las redes del sistema de transporte, tanto entre las diferentes partes del territorio considerado (articulación física interna) como en lo que se

refiere a la conexión de dicho territorio con otros territorios vecinos (articulación física con el exterior).

Es este significado de la cohesión territorial que se aproxima más al sentido etimológico del término cohesión (= fuerza de atracción que mantiene unidas las partículas de una sustancia).

3) La creación de **condiciones equivalentes de accesibilidad de los ciudadanos a los servicios públicos, equipamientos e infraestructuras en las diferentes partes de un territorio** (principio de equidad territorial), garantizando la disponibilidad de umbrales adecuados de servicios en todo el territorio y el intercambio de servicios entre las distintas partes del mismo.

4) El grado de cohesión del territorio de un Estado federal o descentralizado en un sentido político, lo que supone la **existencia de la lealtad y complicidad entre territorios para garantizar la sostenibilidad de los intercambios entre ellos**, evitándose que el desarrollo de unos se haga a costa de otros. Esta lealtad y complicidad entre territorios se encuentra, por ejemplo, consagrada en la Constitución española de 1978 en forma del principio de solidaridad interterritorial (artículos 2, 138 y 158).

5) La **existencia en un territorio determinado de un sentido de identificación y pertenencia entre los ciudadanos, agentes económicos y sociales y fuerzas políticas, que da lugar a un compromiso colectivo y un proyecto compartido para el futuro desarrollo de dicho territorio**. Este significado sitúa la cohesión territorial en la proximidad del concepto de capital social (existencia en un territorio determinado de redes de cooperación entre actores basados en la confianza), operando este capital social como un requisito previo para la consecución de la cohesión territorial.

6) El **nacimiento de nuevos espacios de identificación y pertenencia ciudadana a escala subregional** (comarcal, metropolitana, etc.) o regional (territorios en proceso de cohesión, *region building*).

7. El capital territorial

Por capital territorial se entiende, conforme a la definición de la OCDE (Informe “*Territorial Economy, OECD Territorial Outlook 2001*”) y en consonancia la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020: Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas”, aprobada en 2011 por los Ministros responsables de la ordenación del territorio de los Estados miembros, las capacidades o potencial específico que caracterizan una región.

Así, el capital territorial de una región y constituye un **conjunto de características que configuran la identidad de una región y la distinguen de otras.**

Las aproximaciones conceptuales desde el mundo académico suelen destacar que el capital territorial está configurado por los siguientes factores:

- **recursos patrimoniales** (naturales, ecológicos, culturales y paisajísticos),
- **capital social** (la capacidad de autoorganizarse mediante redes de cooperación entre los actores públicos y privados basados en la confianza mutua),
- **recursos económicos** (la renta de situación, por ejemplo, la que se deriva de una posición geoestratégica, recursos financieros, infraestructuras, equipamientos, etc.),
- **factores institucionales** (rendimiento de las instituciones en cuanto a la producción de leyes y planes, estabilidad de los gobiernos, etc.), y
- **factores intangibles** (entorno creativo e innovador, cultura empresarial, capital de imagen, es decir, el reconocimiento de valor asociado a la identidad, etc.),

Un aprovechamiento inteligente de este capital territorial se considera como base para un desarrollo regional exitoso, destacando a tal respecto especialmente aquellas regiones con capacidad de desarrollar procesos de aprendizaje colectivo (*learning regions*) en el marco de redes de cooperación entre actores públicos y privados.

Se trata de propiciar de forma proactiva un “**uso inteligente**” del **capital territorial**. Y ello supone, sobre todo, buscar la coherencia, la complementariedad y la sinergia de las políticas públicas que se desarrollan en un determinado territorio, lo cual requiere el uso de todas las fórmulas disponibles de coordinación y cooperación, tanto horizontal (interdepartamental) como vertical (entre administraciones), a la hora de diseñar e implementar dichas políticas, considerando asimismo las fórmulas de cooperación pública-privada.

8. El paisaje – un activo para la competitividad y sostenibilidad de los territorios

La **Convención Europea del Paisaje**, adoptado en 2000 y referente para la **Iniciativa Latinoamericana del Paisaje**, destaca el interés general del paisaje íntimamente ligado a la calidad de vida de los ciudadanos y portador de una diversidad de valores:

1. **Valores ecológicos** (Se refieren a los factores o elementos que determinan la calidad del medio natural, consustanciales al mantenimiento del funcionamiento de los ecosistemas, evaluable por su integridad y salud ecológica).
2. **Valores funcionales, utilitarios o productivos** (están relacionados con la capacidad de cada paisaje de servir de marco de vida y proporcionar asiento, recursos y beneficios económicos).
3. **Valores culturales, históricos e identitarios** (corresponden a las huellas paisajísticas más relevantes dejadas y transmitidas por las diversas culturas a lo largo de la historia).
4. **Valores escénicos y espirituales** (Corresponden a paisajes en su conjunto o a determinados elementos que tienen la capacidad de evocar la belleza o provocar emociones y sentimientos).

La riqueza y diversidad de paisajes que albergan los territorios constituye un valioso patrimonio, importante no sólo para **la identidad y diversidad cultural de los pueblos, ciudades, regiones y Estados**, sino también por ser un elemento indisociable de la **salud** y de la **calidad de vida** de sus ciudadanos. Además, la consideración del paisaje en las políticas públicas **puede contribuir a la cohesión social**, por la posibilidad que ofrece de comprometer a las poblaciones en la gestión de los recursos naturales y el patrimonio cultural, creándose de ese modo un espacio compartido y de convivencia.

Por todas estas razones, el paisaje merece un esfuerzo decidido y continuo por parte de los poderes públicos y los actores privados, encaminado a su protección, gestión y ordenación, las tres grandes líneas de intervención considerados por la Convención Europea del Paisaje, a fin de lograr un paisaje de la mayor calidad posible.

Ha de resaltarse que **el paisaje constituye un activo relevante para el desarrollo económico**. La propia Convención Europea del Paisaje considera de forma explícita el paisaje como un recurso favorable para la actividad económica, capaz de contribuir a la creación de empleo.

La relevancia del paisaje como recurso para el desarrollo económico es incuestionable y queda patente en distintas formas.

En primer lugar, **la calidad del paisaje de un determinado territorio siempre ha sido un elemento imprescindible para el desarrollo turístico**. La riqueza, diversidad y singularidad de los paisajes es parte integral de los elementos que configuran la calidad de la oferta turística de los territorios y es determinante para la formación de una imagen corporativa positiva, o en su caso negativa, de los territorios a nivel nacional e internacional a través de la percepción y la valoración efectuadas por los visitantes de los mismos. Es precisamente la alteración del paisaje la que habitualmente se traduce de forma inmediata y directa en posibles pérdidas para la actividad turística. Así lo ponen de

manifiesto en Europa determinados destinos maduros del litoral, donde la congestión urbanística y la alteración del paisaje originan la retirada de los turistas más exigentes que, a su vez, suelen ser los de mayor capacidad de gasto.

Por tanto, para la implementación exitosa de los planteamientos más avanzados para el desarrollo turístico, que apuestan por una oferta turística centrada en la calidad y la diferencia (dada la creciente importancia de un turismo experiencial, motivacional y personalizado), es fundamental el mantenimiento de la calidad del territorio y de sus señas de identidad como factor diferencial, reforzando la identidad de los espacios turísticos a través de la preservación cuidadosa y el aprovechamiento inteligente de su patrimonio natural, cultural y paisajístico.

En segundo lugar, **la importancia económica del paisaje también se pone de manifiesto en el hecho de que la calidad del paisaje se está convirtiendo en un factor de localización cada vez más relevante para atraer inversiones, empresas, turistas y nuevos residentes**, teniendo en cuenta que las regiones y ciudades, en el contexto de una economía globalizada caracterizada por una creciente competencia entre territorios, están cada vez más preocupadas por ofrecer una imagen positiva.

En este contexto, las empresas de los sectores económicos más avanzados, con demandas de calidad de vida exigentes, muestran preferencias por las ciudades y regiones que cuentan con una buena oferta, no sólo respecto a los clásicos factores de localización, sino también en cuanto al conjunto de nuevos factores de localización que configuran la calidad de vida de un determinado lugar. La calidad paisajística se encuentra, sin duda alguna, entre estos nuevos factores. Sólo ciudades y regiones que cuidan la calidad paisajística de sus espacios de oportunidad económica (parques tecnológicos, parques empresariales plataformas logísticas), de sus bordes urbanos, de sus carreteras de acceso y entradas a los núcleos de población, de las arquitecturas heredadas y de los nuevos crecimientos y de sus espacios turísticos ubicados en el medio urbano, rural o litoral, serán suficientemente atractivos para la localización de empresas, turistas y nuevos residentes. A la inversa, la descapitalización paisajística, entendida como el desorden de las cualidades e interacciones propias de un paisaje, puede generar costes para las actividades económicas.

En definitiva, al igual que el capital físico y el capital social, el paisaje es un factor importante del capital territorial, a la vez que un servicio suministrado por el capital natural y un valor cultural. Estos tres componentes están íntimamente ligadas: ya que en su vertiente territorial tiene la particularidad de que no se puede deslocalizar, pero puede perder todo su valor si se lo desposee de sus valores naturales y/o culturales. Por ello, para mantener y mejorar la sostenibilidad y competitividad de los territorios se requiere una atención elevada y permanente al paisaje por los actores públicos y privados.

9. Redes de cooperación entre ciudades

Las redes de cooperación entre ciudades son **una de las modalidades posibles de la cooperación intermunicipal**. Ancladas en el paradigma de la gobernanza, estas redes no son una fórmula de cooperación regulada por el Derecho público, sino se trata de un **instrumento informal pactado y de carácter voluntario**, que descansa sobre relaciones de confianza mutua. Frente a las demás formas de cooperación intermunicipal el carácter informal de este tipo de redes les da las ventajas que se derivan de una mayor flexibilidad (p.e., en cuanto a número de socios, la permanencia en la red o la salida, coexistencia, entre los socios, de cooperación con competencia mutua en otros asuntos). No obstante, las redes de cooperación entre ciudades poseen también elementos formales en cuanto a su organización y su forma de trabajar. En una fase madura, algunas redes optan a favor de una forma jurídica de organización.

Las redes de cooperación entre ciudades son, fundamentalmente, **una estrategia para afrontar mejor la creciente competitividad que existe entre los diferentes territorios en el contexto de la globalización**. Por ello, su *leitmotiv* puede sintetizarse en la frase "**cooperar para competir todos juntos mejor**". Uno de sus objetivos principales es la **formación y consolidación de unos espacios territoriales, económicos, políticos demográficos, etc. mínimos** (una región urbana o ciudad-región), para beneficiarse de varias **ventajas económicas que brinda la cooperación**: 1) el aprovechamiento de complementariedades funcionales entre las ciudades con sus respectivas especializaciones, 2) la creación de economías de escala y de aglomeración, 3) la generación de sinergias y 4) la aportación de una masa crítica mínima, de tipo financiero y de conocimientos, necesaria para acometer proyectos costosos y complejos para el desarrollo de infraestructuras y de actividades productivas (en sectores punta).

Los **campos de acción de las redes de cooperación entre ciudades** suelen ser la promoción económica y el marketing urbano y regional, con el objetivo de atraer inversiones de empresas, turistas, residentes y todo tipo de eventos culturales, deportivos etc. Otros ámbitos de actuación frecuentes de las redes son: 1) la elaboración de una estrategia de desarrollo económico y territorial para el espacio geográfico en el que se desarrolla la red, 2) la gestión intermunicipal de suelos (p.e. información y coordinación respecto a la implantación de grandes superficies comerciales), 3) el desarrollo de planteamientos comunes para las infraestructuras y servicios en el ámbito del transporte. 4) la planificación y gestión conjunta de incubadoras de empresas, parques de empresas o centros tecnológicos, 5) la promoción turística, y 6) la cultura.

Redes de cooperación entre ciudades próximas, que operan como un espacio de acción conjunta a escala supramunicipal para promover estrategias y proyectos comunes para el desarrollo económico y territorial, se han creado en varios países europeos. Destacan, por las experiencias positivas obtenidas, claramente Alemania y Francia, donde opera el mayor número de redes (más de 40 en Alemania y más de 30 en Francia). En ambos países las redes

creadas por iniciativa de los propios municipios, recibieron importantes impulsos y un apoyo técnico y financiero por la política de ordenación del territorio de las Regiones y Länder y, los Gobiernos nacionales.

10. Acuerdos o Contratos intermunicipales de ordenación territorial y urbanística

Para **evitar incoherencias, conflictos o costes externos** que se derivan de las posibles contradicciones e incompatibilidades que puedan existir en el planeamiento urbanístico de municipios vecinos, es necesario que las autoridades municipales adopten una **visión a escala supramunicipal del propio desarrollo urbanístico, tomando en consideración a los municipios colindantes** y emprendiendo vías de coordinación y concertación con éstos para resolver de forma conjunta cuestiones de planeamiento y ordenación territorial de interés común.

Para lograr un uso de los suelos coherente desde la perspectiva intermunicipal en algunos países europeos los municipios han llegado a elaborar un **diagnóstico compartido y un consenso sobre las estrategias y las acciones o proyectos clave a emprender en el marco del planeamiento urbanístico**. El instrumento que se usa para ello son **acuerdos**, o sea, un instrumento de cooperación intermunicipal anclado en el paradigma de la gobernanza, o vías jurídicas (**fórmulas contractuales**).

Dentro de la experiencia europea comparada destaca como buena práctica de la Provincia de Bologna en Italia. Sobre la base del artículo 15 de la ley de la Región de Emilia-Romagna en materia de urbanismo y planificación territorial (Ley nº 20/2000) y partiendo de las determinaciones respectivas del Plan Territorial de Coordinación Provincial (PTCP) aprobado por la Provincia de Bologna en 2004, se han puesto en práctica Acuerdos Territoriales firmados por las Asociaciones de Municipios para elaborar en forma asociada los Planes Estructurales (PSC, es el plan general de ordenación urbanística de cada municipio) y constituir una oficina de planificación común para la redacción y gestión de los mismos.

Estas Asociaciones de Municipios elaboran, simultánea y conjuntamente, un Esquema Estructural unitario para asumir y concretar para su propio territorio las opciones estratégicas del PTCP (en cuanto a las infraestructuras de la movilidad, los polos funcionales, y los ámbitos productivos y comerciales supramunicipales) y, sobre todo, para alcanzar, desde una perspectiva de un desarrollo urbano y territorial sostenible, una visión compartida y un consenso sobre el diagnóstico de las oportunidades y retos, los objetivos y las estrategias principales que deben orientar el futuro desarrollo de su territorio. Partiendo de este Esquema Estructural común, cada municipio, posteriormente, redacta su propio PSC.

El grado de implementación de esta novedosa práctica es bueno, como refleja el creciente número de Acuerdos Territoriales firmados, y, en gran parte, un resultado de la cultura de cooperación que a lo largo de las últimas décadas ha

llegado a desarrollarse y consolidarse en la Provincia de Bologna. Otros ejemplos de interés de la aplicación de acuerdos o fórmulas contractuales entre municipios en el ámbito de la ordenación del territorio existen en Francia (*contrat de villes, contrat de pays*) y en Alemania (*Raumordnerische Verträge*).