

# EL GOBIERNO DEL TERRITORIO EN ESPAÑA. BALANCE DE INICIATIVAS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN TERRITORIAL<sup>1</sup>

**Juan Romero González**

Cátedra de Geografía Humana, Departamento de Geografía, Universitat de València

## RESUMEN

En este artículo se avanza un estado de la cuestión sobre el gobierno del territorio en España. Se analizan, en primer lugar, las grandes tendencias de cambio que explican el surgimiento de una nueva generación de políticas públicas desde la década de los noventa. En segundo lugar se valoran los problemas de coordinación institucional existentes en España y sus repercusiones territoriales. Se expone a continuación una síntesis sobre diferentes experiencias de coordinación y cooperación territorial en España, en especial en la escala subregional, y las causas que explican su éxito o fracaso. Finalmente, se sugiere una posible agenda de futuro en relación con el desarrollo de nuevas formas de gobernanza territorial y con la eficacia de un Estado compuesto.

**Palabras clave:** Cambio social, complejidad, coordinación y cooperación, nueva cultura del territorio, nuevos actores políticos, escala regional y local, participación, nueva generación de políticas públicas, Estado compuesto, gobierno del territorio.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es resultado del proyecto de investigación nacional coordinado titulado «Estrategias de Cooperación y Desarrollo Territorial en España» con referencia BSO2002-04233-C10, financiado por el FEDER y por el Ministerio de Ciencia y Tecnología en el marco del Plan Nacional de I+D+I (2002-2003) del que el autor es coordinador principal.

## ABSTRACT

In this article, we present a general approachment about the Spanish spatial planning. In first place, we analyze the big forces of change that explain the take off of a new generation of public policies from the 90's. In a second place, we evaluate the problems of the Spanish institutional coordination, and its territorial repercussions. Next, we expose a synthesis about the different experiences of territorial coordination and cooperation in Spain, especially in the subregional scale, and the factors wich explain its success or failure. Finally, we suggest a possible agenda in relation with the development of new forms of territorial governance and with the effectiveness of a composite State.

**Key words:** Social change, complexity, coordination and cooperation, new territorial culture, new political actors, regional and local scale, participation, new generation of public policies, composite State, territorial government.

## I. GOBERNAR LA COMPLEJIDAD

Cuando se intenta analizar la dimensión de los cambios en curso en el ámbito de las políticas públicas es imprescindible referirse a la convergencia en el tiempo de las grandes tendencias de fondo que ayudan a entenderlos. Casi nada es igual que hace veinte años y los cambios ocurridos, con periodos de transición más o menos dilatados, acaban por tener reflejo en las formas de gobierno de los territorios.

Aquí se destacan algunas grandes tendencias de fondo que sin duda ayudan a entender los nuevos estilos y agendas de gobierno de los territorios en esta nueva era de la información: los procesos de reestructuración del tradicional Estado-nación, los procesos de recomposición social y «homogeneización» territorial, la emergencia de una nueva forma de entender el desarrollo y las aspiraciones de los ciudadanos a tener mayor participación en los procesos de toma de decisiones.

Mejor Estado y más próximo, nuevos procesos territoriales, desarrollo sostenible y más democracia constituyen hoy algunos de los elementos más importantes del cambio que exigen nuevas formas de «gobierno de la complejidad» (Gomá; Subirats, 2001).

a) En primer lugar el Estado-nación tradicional se recompone, se transforma, se adapta a los cambios que tienen lugar más allá de unos confines cada vez más difusos y a los procesos de reestructuración que ocurren dentro de sus límites tradicionales. Es cierto que el Estado-nación también se cuestiona o se combate, pero aquí nos referimos únicamente a los procesos de reestructuración que en gran parte son reflejo de procesos de cambio político, económico, social y cultural y que tienen traducción en la modificación de su estructura y sus perfiles. Europa constituye el mejor ejemplo de estos procesos en los que de forma paralela se ceden espacios de soberanía para construir una nueva realidad política supraestatal. En muchos casos se ha avanzado en el proceso de descentralización administrativa. En otros, como en España, se han construido o redefinido nuevos actores políticos en la escala regional. El proceso de reestructuración del Estado unitario ha supuesto la creación *ex-novo* de parlamentos

y gobiernos regionales y la cesión o devolución de poder político a esas nuevas realidades que integran el Estado Autonómico.

La emergencia del hecho regional y local difícilmente puede separarse del proceso que Castells define acertadamente como el resurgir de las identidades en el nuevo contexto globalizado de la sociedad de la información (Castells, 1998). Más allá de sus expresiones política, cultural, cívica o meramente territorial, el creciente deseo de las gentes de reforzar sus referentes identitarios y vincularse a *lugares*, no sólo no debe ser entendido como un hecho del pasado, prepolítico o anacrónico, sino que constituye un rasgo muy relevante del nuevo contexto y del nuevo paisaje político de esta segunda modernidad (Romero 2002; Kymlicka, 2003). En consecuencia, en la escala regional y local han aparecido nuevos actores políticos de primer orden a la hora de elaborar e instrumentar políticas públicas en el territorio. Nuevos actores políticos en la escala regional y local que *también* son Estado. Lo que significa que no se asiste a un proceso de debilitamiento del Estado, sino a procesos de recomposición o reestructuración donde la resultante casi nunca es menos Estado, sino más, en todo caso diferente y sin duda alguna más complejo.

b) De otra parte, la sociedad de la información, la mejora de factores de competitividad, el aumento de la renta y la extensión del Estado de Bienestar han hecho posible que tiempo y espacio modifiquen su significado tradicional. De esa forma, los territorios, en los que se difumina la tradicional dicotomía entre rural y urbano, han ganado en homogeneidad debido a los procesos de desconcentración de actividades y difusión de la población. Podría decirse que se han «democratizado», aunque difundiéndose de forma desigual y asimétrica beneficios, oportunidades y costes económicos, sociales y medioambientales. Ahora los territorios (y sus gentes) ganan o pierden más en función del grado de conexión y sus capacidades y no tanto en función de las distancias. Se han consolidado procesos de recomposición social y económica: ahora existen nuevos actores (públicos y privados), nuevos valores (materiales y postmateriales), diversas culturas territoriales y diferentes visiones y prioridades en un contexto social cada vez más segmentado y plural, también más conflictivo, pero, sobre todo, más complejo (Romero, 2005).

El territorio es entendido de otra manera. Ahora es mucho más que mero soporte físico o contenedor de actividades. Es el espacio donde se producen relaciones sociales y económicas generadoras de pautas específicas de equilibrio, desigualdad o marginación, dependiendo de su grado de conexión a redes más o menos globales. El territorio es entendido como recurso, como patrimonio, como paisaje cultural, como expresión de la memoria colectiva, como bien público, como espacio de solidaridad, como legado... La propia *cultura de los territorios* es ahora entendida como factor de competitividad de primer orden (Plaza; Romero; Farinós, 2002).

c) En tercer lugar se abre camino una nueva forma de entender el desarrollo. Desde las primeras aportaciones sobre los límites del crecimiento hasta los más recientes planteamientos centrados en un modelo de desarrollo sostenible, con independencia de los progresos reales obtenidos, lo relevante es que las sociedades de los países más desarrollados han percibido los riesgos de un modelo de crecimiento insostenible y han incorporado en su imaginario colectivo un conjunto de valores y de prioridades relacionadas de forma genérica con la gestión prudente del territorio que finalmente han impregnado un conjunto creciente de políticas públicas.

La década de los noventa ha conocido un notable impulso en el terreno de las reglamentaciones y del desarrollo de instrumentos de gestión medioambiental. Estos progresos se han visto muy facilitados en el caso de Europa dado que los diferentes Estados miembros vienen obligados en su calidad de socios comunitarios. En ese caso, el hecho de que la capacidad normativa o de diseño de algunas políticas de indudable impacto territorial resida en muchos casos en Bruselas, ha hecho posible que se registren avances incluso en aquellos países en los que, como en España, persisten contextos sociales y culturales adversos, todavía más identificados con los modelos de crecimiento tradicional y con los enfoques productivistas. La «obligación de Bruselas», en especial cuando implica financiación, orienta políticas, propicia la coordinación y la cooperación y permite el avance de enfoques más centrados en el desarrollo territorial. El proceso suscitado en torno a la aprobación de Estrategia Territorial Europea, los objetivos fundamentales que propone el propio documento y las iniciativas posteriores, más allá de los avances alcanzados en cada Estado, sintetizan muy bien esa nueva cultura política y territorial que ahora orientan las directrices de desarrollo territorial.

d) Finalmente, los sistemas tradicionales de representación en las democracias maduras, afectados por numerosas incertidumbres en parte provocados por efectos de un proceso de globalización que carece de mecanismos globales de gobierno democrático, afrontan el riesgo de verse amenazados, cuestionados o deslegitimados. En el seno de las sociedades se ha instalado una difusa percepción negativa con relación a la capacidad real del Estado-nación tradicional para garantizar derechos y para ofrecer posibilidades reales de poder influir sobre decisiones colectivas. Los procesos de globalización modifican la relación entre Estado, democracia y derechos de ciudadanía. Emergen nuevos actores políticos y nuevas fuentes de poder. Los sistemas son ahora más complejos, fragmentados y diversificados. En ese contexto, los ciudadanos reclaman mayor grado de información y de participación en cada uno de los *lugares* respectivos (Romero; Nogué, 2004).

En el ámbito de las políticas públicas ello obliga a revisar tanto los modelos tradicionales de gobierno, como el modelo vigente de relación entre gobierno y ciudadanos, en especial en las escalas regional y local. Ya no se trata sólo de reducir la distancia, sino de cambiar la forma de relación entre gobierno y ciudadanos (Brugué; Gomá, 1998; Prats, 2004). De las formas de gobierno más vertical se transita hacia modelos de gobierno más horizontales en los que se opta por el modelo de construcción de consensos, por la creación de espacios de negociación y participación y por el desarrollo de formas imaginativas de coordinación y cooperación entre diferentes niveles de gobierno y entre las esferas pública, privada y tercer sector. Se evidencia una mayor sensibilidad hacia los contextos específicos y se presta más atención a los procesos de participación colectiva, procurando superar las concepciones excluyentes derivadas de las «certezas» de los expertos y procurando también espacios de participación a quienes cuentan con menos capacidad organizativa o con menos capacidad de interlocución.

Especial mención merece en este caso el *triple giro* en nuevas formas de gobernanza, al que aluden Gomá y Subirats, registrado durante la década de los noventa en la escala local: **repolitización, proximidad y actitudes relacionales** (2001: 356). El apreciable inventario experiencias en relación con esta cuestión (desarrollo de Agendas 21, elaboración de Planes estratégicos, creación de foros ciudadanos, creación de espacios democráticos de determi-

nación de prioridades de gasto público...) reflejan esta notable inflexión, en especial en la escala local.

Un contexto más complejo que plantea nuevos problemas, desafíos y oportunidades. Pero, sobre todo, que obliga a desarrollar nuevas políticas acordes con la profundidad de los cambios en curso. Nadie puede ignorar la dimensión territorial de los procesos, la importancia política de la escala regional y local, ni la necesidad de desarrollar nuevas formas de gobierno del territorio. De los enfoques tradicionales centrados en la ordenación del territorio y en la preeminencia de las políticas sectoriales, se transita ahora hacia visiones más integradas, más holísticas o sistémicas. Las decisiones se toman de forma más participada y las políticas son más respetuosas con los contextos específicos y con la identidad, la cultura y la memoria colectiva de los diferentes lugares. También la escala ha recobrado otra dimensión: cada vez es más necesaria la coordinación entre los diferentes niveles que son Estado y de forma progresiva se ensayan formas muy diversas e imaginativas de cooperación vertical y horizontal, formal e informal. Ahora, el espacio público viene obligado a privilegiar el enfoque estratégico y a dar contenido a principios como los de proximidad, participación, partenariado, cohesión y desarrollo territorial (Camagni, 2002; Polverari; Bachtler, 2004; Davoudi, 2004; Schön, 2004).

El cambio social, la emergencia de nuevos actores políticos y de nuevos valores y la mayor distribución del poder de decisión, obligan a gobernar de una forma más horizontal, más próxima, más democrática en definitiva. Obliga también a los diferentes niveles de un Estado reestructurado, con varios niveles de decisión y de legitimidad políticas, a liderar nuevos proyectos y a ejercer —o compartir— este liderazgo de otra manera (Valls, 2002; Pascual, 2004). Un nuevo reto para el espacio público, principal e insustituible responsable —aunque no exclusivo— de propiciar, impulsar, incentivar y, en su caso, liderar políticas orientadas a mejorar la competitividad, a garantizar la cohesión social y a velar por una gestión más prudente del territorio. Para garantizar, en definitiva, mayor coherencia y equidad territorial, reforzando o creando nuevas redes, intensificando el nivel de *densidad institucional* y favoreciendo las capacidades existentes en cada territorio.

Podría decirse que es en la década de los noventa, en especial durante la segunda mitad, cuando han confluído muchas de estas tendencias de cambio. Es cuando se percibe con mayor claridad la emergencia de una **nueva generación de políticas públicas** que en gran medida sintetiza esas grandes corrientes de fondo antes referidas. Esta nueva etapa en el campo de las políticas públicas evidencia la crisis de los modelos tradicionales de gobierno e incorpora nuevos valores, nuevas visiones, nuevas prioridades y nuevas formas y estilos de gobierno de los territorios (Gomá; Subirats, 2000; Pascual, 2004). Muchas concepciones tradicionales dan paso a la emergencia de nuevas visiones territoriales y al desarrollo de mecanismos de coordinación y cooperación.

Con las naturales dificultades y resistencias que toda etapa de transición evidencia, hace tiempo que en diferentes escalas de gobierno se ha iniciado una nueva etapa para la política. En algunos casos están influidas por las directrices básicas y la «cultura territorial» que inspiran la Política Regional y la propia Estrategia Territorial Europea (Plaza; Romero; Farinós, 2002; Faludi, 2004). De otra parte, algunas regiones o Estados han decidido asumir el reto político de la cooperación interregional y transnacional. A ello se añade la puesta en marcha de experiencias de cooperación entre territorios (en especial vía iniciativas comunitarias),

ciudades y regiones y el desarrollo de iniciativas conjuntas desde el espacio público y privado (Hildenbrad, 1999; Schön, 2004). Finalmente, no debe olvidarse la experiencia en el ámbito del gobierno de espacios metropolitanos que también se inicia.

Estas nuevas concepciones que indican el comienzo de una transición hacia enfoques más centrados en el desarrollo territorial, no avanza al mismo ritmo en todos los casos. En países como España, donde prevalece la tradición de planificación sectorial y aún existe una escasa cultura política en los terrenos de la coordinación institucional y la cooperación territorial (Romero, 2002; 2004; Cruz Villalón, 2004) esta nueva generación de políticas públicas encuentra mayores dificultades. No obstante, como reflejan las monografías que integran este número monográfico, algunas iniciativas de interés marcan, también en España, y muy especialmente en las escalas regional y local, el inicio de esta nueva etapa en materia de gobierno del territorio. A este grupo pertenece el todavía escaso pero significativo número de propuestas de cooperación intermunicipal (formal e informal) adoptando fórmulas diversas, la aparición de novedosas propuestas de planificación estratégica de ámbito municipal y supramunicipal y la elaboración de algunos Documentos o Directrices Territoriales por parte de algunas Comunidades Autónomas, entre las que merece destacarse tanto el proceso liderado por el gobierno autónomo de Navarra para la elaboración de la *Estrategia Territorial de Navarra*, como las iniciativas más recientes desplegadas en Cantabria y Cataluña. Otras experiencias se sitúan en el ámbito de la cooperación «inducida desde Bruselas». Los desiguales resultados alcanzados en uno y otro caso no deben empañar los positivos avances registrados en el campo de la cultura política de la cooperación o en el de la adopción de nueva metodología de elaboración de políticas y planes.

## II. INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA

Sin entrar aquí a valorar la dimensión plurinacional del Estado y sus implicaciones, existen muchas cuestiones relacionadas con el funcionamiento eficaz de un Estado compuesto, «funcionalmente federal» (Peces-Barba Martínez, 2002) que precisa de mejores mecanismos de coordinación y de espacios adecuados para la toma de decisiones y la resolución de conflictos.

Como ya se ha señalado con anterioridad (Romero, 2002; 2004; 2005) España tiene un formidable problema de coordinación institucional (vertical y horizontal) para desarrollar políticas públicas que implican o afectan a los cuatro niveles de administración con competencias o a algunas de ellas. A esta debilidad organizativa, consecuencia de la extraordinaria fragmentación del mapa institucional, se añade la ausencia de una cultura de la cooperación particularmente visible en el campo de las políticas públicas relacionadas con la cohesión territorial.

a) En el nivel de la Unión Europea, los responsables se limitan a trazar nuevas direcciones, cuya incidencia en la cohesión de los territorios nadie discute, dejando en manos de los Estados miembros la concreción en sus respectivos ámbitos. Algunas líneas de trabajo incorporadas en la Estrategia Territorial Europea van a abrirse camino y van a tener su correspondiente traducción en el diseño de la Política Regional y en el gobierno de las áreas metropolitanas. Este hecho relevante va a tener implicaciones presupuestarias y ampliará o reducirá el margen de maniobra de los Estados en los tres pilares que dan sentido al concepto

de desarrollo: cohesión social, factores de competitividad y gestión prudente del territorio. Pero las instituciones comunitarias no van a interferir en aspectos que de forma acertada entienden que corresponden al ámbito de decisión de cada Estado. Las instituciones comunitarias negocian con los Estados y corresponde a cada uno de ellos definir su modelo, organización territorial y mecanismos de interlocución política. Corresponderá por tanto a España definir mejor los mecanismos de representación y acordar el proceso de formación de la voluntad política en sus fases ascendente y descendente.

b) En el nivel de relación entre la escala central y regional/local, algunas de las carencias más importantes referidas a la ausencia de dispositivos institucionales de coordinación y cooperación han sido hace tiempo identificadas (Aja, 1999; Romero, 2002) y existe amplio consenso sobre ellas:

— No existe un funcionamiento claro de las relaciones intergubernamentales. En este punto, la irrelevancia política del Senado en la articulación del Estado Autonómico, lejos de ser una cuestión lejana y abstracta, resulta crucial. El Senado no ha ejercido función alguna como Cámara de representación territorial y esta circunstancia ha imposibilitado la creación de un espacio político de codecisión que en el caso de España es fundamental aunque sea por el hecho de que las competencias en materia de ordenación del territorio corresponden a las Comunidades Autónomas y no al gobierno central.

— El Estado español carece todavía de un modelo de financiación satisfactorio y que responda plenamente a los principios de autonomía y suficiencia financiera, transparencia, equidad territorial y coordinación. Los procesos de trasposos de competencias desde la Administración central a las Comunidades Autónomas llevó implícita, *ab initio*, una desigual financiación por habitante, cuyas consecuencias, desde las perspectivas de la equidad territorial, no fueron resueltas en las sucesivas revisiones del modelo (Pérez García, 2002). Esta clara asimetría de partida se agudiza aún más si se incluye en la comparación a las comunidades forales de Navarra y País Vasco, puesto que disponen de una financiación por habitante muy superior al resto para garantizar básicamente el mismo nivel competencial. La última revisión del modelo de financiación ha incorporado apreciables avances. Sin embargo, persisten insuficiencias que afectan a los principios de autonomía financiera y tributaria, coordinación y equivalencia financiera, entre las Comunidades Autónomas de régimen común y las de régimen foral. Tampoco se ha avanzado en el establecimiento de mecanismos transparentes y negociados de distribución territorializada de la inversión del gobierno central. De otra parte, el tercer pilar del Estado, la administración local, no ha merecido hasta ahora la atención necesaria en los ámbitos competencial y presupuestario y sigue esperando una nueva fase de descentralización y de recursos tanto desde la escala central como del nivel regional.

— El constante recurso a un bilateralismo, no siempre transparente, entre gobierno central y gobiernos regionales y locales ha sido fuente constante de tensiones. No existe una clara regulación de convenios y, en consecuencia, en un aspecto fundamental en la política territorial como es la distribución de la inversión regionalizada del gobierno central se establecen prioridades de difícil justificación. El resultado es la acentuación de asimetrías difícilmente justificables en relación con determinados programas de inversiones regionalizadas del gobierno central. Un simple repaso a la evolución de la inversión territorializada de la Administración central en los últimos años —especialmente en al capítulo de infraestructu-

ras y medio ambiente— basta para constatar que los criterios y las prioridades no responden a los principios de equidad territorial, no se ajustan a criterios de financiación por habitante y de participación en el PIB y no responden a criterios previamente establecidos, acordados entre las partes y después incorporadas en el correspondiente anexo de inversiones regionalizadas de los Presupuestos Generales del Estado (Piqué Abadal, 2002), sino que obedecen con demasiada frecuencia a la necesidad de alcanzar mayorías suficientes en el Parlamento español.

— Las precarias *Conferencias Sectoriales* no responden todavía a un modelo «federal» y después de un cuarto de siglo de funcionamiento del Estado Autonómico, poniendo fin a una anomalía histórica, acaba de inaugurarse en España una figura tan fundamental como inaplazable como es la *Conferencia de Presidentes*. Estos niveles políticos de decisión, esenciales por otra parte en la cultura política de algunos Estados federales europeos, facilitarían el proceso de toma de decisiones en cuestiones de ámbito estatal y reducirían de forma significativa, como ocurre en esos países, el grado de conflictos y tensiones territoriales.

c) En el ámbito de relación entre gobiernos regionales y administración local existe también una preocupante carencia de coordinación de políticas territoriales a escala supramunicipal y metropolitana. Esta ausencia de mecanismos de coordinación, unido a la existencia de una cultura territorial productivista que se expresa en la existencia de un grado elevado de consenso social en torno a políticas poco respetuosas con la gestión sostenible de los recursos y a la fragmentación del mapa institucional, explican la existencia en la escala local de procesos de consecuencias imprevisibles en especial en el ámbito del planeamiento territorial.

Muchos ayuntamientos han de destinar una parte importante de sus propios recursos para atender y hacer frente a necesidades que el marco competencial no les asigna (Vilalta; Mas, 2003). Esta circunstancia, que reduce dramáticamente su margen de maniobra en muchos casos, no se ha visto acompañada de una adecuada revisión del modelo de financiación de las administraciones locales. Éste es un punto central en el capítulo de políticas territoriales en España, puesto que gran parte de las decisiones que se adoptan en la escala municipal en materia de urbanismo descansa en la necesidad de obtener financiación a corto plazo para atender crecientes aumentos del gasto. Es en esta escala en la que más claramente se aprecia el negativo impacto territorial de las políticas públicas en ausencia de directrices de coordinación supramunicipales, de enfoques integrados y de visiones estratégicas que garanticen cierta coherencia territorial. Las tradicionales inercias de los enfoques sectoriales y el mimetismo incorporado a la hora de recibir competencias desde la administración central sin duda han influido.

En síntesis, España es un Estado funcionalmente federal que carece de mecanismos adecuados de coordinación y cooperación que cuenta además con un escaso grado de desarrollo de una cultura política «federal». Un marco institucional escasamente adaptado a la actual distribución de poder político que además ha de operar en un contexto social y una cultura territorial donde predominan los enfoques tradicionales y las prácticas productivistas. El resultado es la existencia de un marco institucional desbordado por la realidad de unos procesos cuya dimensión territorial no entiende de límites administrativos, incompatible con las directrices básicas que inspiran la Estrategia Territorial Europea, que precisa de nuevos consensos políticos básicos y de enfoques renovados.



### III. COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA: BALANCE PROVISIONAL Y ANÁLISIS CRÍTICO

#### 1. Algunas precisiones básicas

Con el objeto de precisar el límite y significados de los conceptos de coordinación y cooperación, conviene previamente recordar las definiciones que al respecto ha elaborado de forma reiterada el Tribunal Constitucional español. Por tratarse de fundamentos jurídicos de necesario cumplimiento, su interpretación de las competencias establecidas en el bloque constitucional para cada una de las partes que son Estado, es en este caso fundamental para entender tanto las competencias y la capacidad de iniciativa en cada nivel, como la necesidad constitucional de crear espacios de consenso institucional, vertical y horizontal. Esta precisión es importante puesto que gran parte de los conflictos de competencias interpuestos en España durante las dos pasadas décadas en relación con políticas territoriales (Romero, 2002), tienen precisamente su base en los intentos de hacer lecturas forzadas de los principios de coordinación y cooperación, con resultado final en muchos casos de menoscabo, extralimitación o desbordamiento competencial por alguna de las partes.

A este respecto, el Alto Tribunal ha venido reiterando desde 1983 que el **principio de coordinación** atribuido al Estado (entiéndase administración central del Estado) debe atenerse a algunas precisiones básicas: «a) *aunque constituye un reforzamiento o complemento de la noción de bases, es una competencia distinta a la fijación de bases*; b) *la competencia de coordinación general presupone lógicamente que hay algo que debe ser coordinado, esto es, presupone la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas...competencias que el Estado, al coordinarlas, debe obviamente respetar*; c) *la competencia estatal de coordinación general significa no sólo que hay que coordinar las partes o subsistemas...sino que esa coordinación general le corresponde hacerla al Estado*; d) *en consecuencia, la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades...estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de los actos parciales en la globalidad del sistema...*» (STC 32/1983, FJ2, reiterada en la STC 194/2004 de 10 de noviembre).

De forma complementaria, el Tribunal Constitucional incorpora tres ideas fundamentales en cuanto a la forma de entender la aplicación del principio de coordinación: a) «...*la coordinación es una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente...*»; b) «...*la coordinación conlleva cierto poder de dirección. Consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado...*»; y c) «...*la facultad de coordinación no otorga a su titular las competencias que no ostente y, en concreto, facultades de gestión complementarias...*». Es decir, «...*la coordinación se materializa en la fijación de medios y sistemas de relación entre distintas autoridades para propiciar el ejercicio de <sus respectivas competencias>, de manera que <tal coordinación no supone, sin embargo una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma>* (STC 27/1987, de 27 de febrero FJ 2). En definitiva, <ni

la competencia en materia de coordinación ni la competencia sobre las bases de la planificación autorizan al Estado para atraer hacia su órbita de actividad cualquier competencia de las comunidades Autónomas por el mero hecho de que su ejercicio pueda incidir en el desarrollo de las competencias estatales sobre determinadas materias. La coordinación no supone una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma: antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias a favor de la entidad coordinada» (STC 27/1987), por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e)» (citado en STC 194/2004, de 10 de noviembre de 2004). Estos fundamentos jurídicos, pueden perfectamente ser de aplicación a la capacidad de coordinación que en la escala regional tienen atribuidas las Comunidades Autónomas. De hecho, como se verá más adelante, recientemente en algunas Comunidades Autónomas se han aprobado Directrices y Planes Territoriales al amparo de esta jurisprudencia.

El Alto Tribunal ha determinado igualmente el alcance constitucional que hay que otorgar al **principio de cooperación**. A este respecto, partiendo de la base de que dicho principio se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado, el Tribunal Constitucional subraya cuatro criterios fundamentales:

a) «... En cuanto a su caracterización, conviene, como primer paso, distinguir el principio de cooperación de la coordinación (...) En este sentido, en nuestra doctrina hemos conectado la cooperación con la idea de voluntariedad y la coordinación con la de imposición. Así, hemos dicho que < la voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f) >...».

b) «...El segundo criterio a tener en cuenta para caracterizar a la cooperación es que su instrumentación y puesta en práctica no permite alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar. Así, hemos insistido con reiteración en la necesidad de fomentar <la cooperación entre las Administraciones públicas implicadas mediante la búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación, aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación (SSTT 77/1984, FJ 3; 76/1983, FJ 13; 227/1998, FJJ 20; 214/1989, FJ 20; y 118/1998, FJ 12)>...».

c) «...En cuanto a las técnicas propias del principio de cooperación (...) < este Tribunal ha venido reconociendo un margen de discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos, lo que no implica que dicho margen se conciba como un espacio totalmente inmune al control jurisdiccional (...) (STC 68/1996, FJ 10; STC 118/1998, FJ 12)>...».

d) «...La cooperación no habilita para ejercer competencias ajenas (...) <La colaboración implica que lo que puede realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias (STC 11/1986, FJ 13)>...» (vid. Tribunal Constitucional, STC 194/2004, de 10 de noviembre de 2004, el subrayado es nuestro).

## 2. El gobierno del territorio en la España inacabada

El Estado español ha culminado con éxito una primera fase de profunda descentralización y devolución de poder político, pero este proceso de gran significado histórico no se ha visto acompañado del establecimiento de sólidas bases institucionales que favorezcan la coordinación multinivel y faciliten la cultura del pacto y la cooperación. Existe demasiada confusión (y colusión) entre administraciones y entre niveles administrativos con competencias (formales e informales) en políticas públicas con impacto territorial. El conjunto de actuaciones evidencia una preocupante carencia de coordinación de las políticas y de cierto desgobierno territorial. De otra parte, la cultura política de la cooperación se encuentra en un estadio incipiente de desarrollo.

Algunos ejemplos, como la ausencia (salvo contadas excepciones) de modelos territoriales de ámbito regional, el escaso desarrollo de planes integrados de ordenación y protección de espacios litorales, la marcada descoordinación entre Planes Sectoriales impulsados por una misma administración y, a su vez, casi desconocidos por otros niveles del propio gobierno, o la ausencia de coordinación entre Planes y Programas elaborados por diferentes administraciones con competencias en materia de ordenación territorial, han sido analizados con anterioridad (Romero, 2004).

En el caso español se añade una dificultad añadida que otros Estados de la Unión no tienen, incluidos Estados federales como el alemán, derivada del hecho de que las competencias de ordenación del territorio no pueden ser ejercitadas por el gobierno central. En sentencia del Tribunal Constitucional español, estas competencias quedaron, básicamente, atribuidas a las Comunidades Autónomas. Y esta circunstancia, que añade un mayor grado de dificultad al ya complejo marco existente, en vez de intentar resolverse reforzando mecanismos formales de coordinación y cooperación, en demasiadas ocasiones se intenta sortear ignorando competencias y aspirando a «vertebrar el territorio» a golpe de Plan Sectorial o de *Plan Nacional*. El resultado es de todos conocido: a) casi nunca se alcanza el objetivo inicialmente previsto; b) en alguna ocasión, las medidas pueden efectivamente incidir en la «ordenación unilateral» del territorio, con las tensiones y la falta de visión estratégica y de cooperación territorial consiguientes; c) las administraciones con competencias elaboran planes sectoriales e iniciativas similares para su ámbito respectivo sin ponerlo en conocimiento del resto; d) finalmente acaba añadiéndose más confusión al gobierno del territorio o, en el mejor de los casos, alguna de las iniciativas queda reducida a pura retórica sin repercusión territorial alguna.

Podrían citarse, entre muchas otras, los procesos de elaboración de *Planes Nacionales* contra la Erosión, de Planes Forestales (nacionales y regionales), o de Estrategias de Desarrollo Sostenible (sean de ámbito estatal o regionales). En muchos casos no pasan de ser documentos «de gabinete» redactados «en paralelo» sin mediar diálogo institucional alguno. Incluso en alguno de los ejemplos anteriores, como ha quedado demostrado en el caso de la *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, su redacción prosperó entre la indiferencia y el desconocimiento del resto de departamentos de la propia administración concernida, el gobierno central, y de las Comunidades Autónomas.

Entre las iniciativas unilaterales con marcada incidencia territorial figura en primer y privilegiado lugar la experiencia ofrecida por los respectivos *Planes Nacionales de Infraes-*

*estructuras*, elaborados por diversos gobiernos centrales sin contar con la participación de los gobiernos autónomos en ámbitos de decisión adecuados. De esa forma se asiste en España a la paradoja de que un nivel de gobierno —el central— que *de iure* carece de competencias en materia de ordenación del territorio, *de facto* establece los grandes ejes de ordenación y vertebración territorial a pesar, al margen o contra los intereses y las visiones territoriales de aquellos niveles de gobierno que ostentan las competencias constitucionales de la ordenación territorial. De acuerdo con esta situación, el trazado de grandes infraestructuras, pese a su indudable impacto en la ordenación territorial, no se elabora de forma suficientemente participada.

Los procesos de gestación, concreción, derogación y, en su caso, elaboración de propuestas alternativas de los llamados *Planes Hidrológicos Nacionales* son, si cabe, mejor exponente de esa ausencia de mecanismos de coordinación efectivos, de cultura política de cooperación y de instancias formales de codecisión. En ambos casos, más allá de las formas y de la ausencia de diálogo, la situación evidencia la inexistencia de mecanismos adecuados para la toma conjunta de decisiones en cuestiones que afectan al conjunto del Estado.

El proceso ha evidenciado desde 1993 un profundo desencuentro institucional acompañado de importantes tensiones sociales. Sin embargo, no debiera olvidarse que se trata de un problema muy complejo que pone a prueba la capacidad de resolución que pueda demostrar un Estado compuesto en el que la geografía del poder político obliga necesariamente a dialogar, a coordinar políticas públicas y a cooperar, aunque sólo sea por la necesidad de poner en común las competencias que tiene encomendadas cada una de las partes que son Estado, es decir, Gobierno central, Comunidades Autónomas y Administración local. Ninguna de las dos propuestas hasta ahora elaboradas lo garantizaba. En ambos casos el desencuentro institucional ha bloqueado la iniciativa. Sin embargo, en ausencia de marco global consensuado, la situación es ahora peor que hace diez años porque no existen compromisos claros entre administraciones que garanticen el equilibrio de los sistemas en su conjunto, ni garantía de escenarios sostenibles a medio plazo.

El proceso de derogación del reciente Plan Hidrológico y el método de elaboración de la alternativa a dicho Plan adolece de idénticos defectos. Un proceso de esta importancia estratégica requiere, de una parte, incorporar de forma decidida concepciones y modelos de gestión acordes con el actual contexto postproductivista, con el marco restrictivo previsto en la Agenda 2000 y con las Directivas y reglamentos comunitarios; y estos criterios sí se han tenido en cuenta. Pero, sobre todo, obliga a afrontar la situación en su conjunto y acordar las decisiones estratégicas entre todas las partes, circunstancia ésta que no ha sido atendida. Como consecuencia, persiste el riesgo de que el resultado no sea más que un agregado de decisiones unilaterales, públicas y privadas, con gran impacto territorial y resultado final negativo, incrementando la posibilidad de avanzar hacia escenarios de desencuentro institucional entre las diversas partes que son Estado y, como ya ha ocurrido en dos ocasiones, hacer depender una decisión estratégica de ámbito estatal de mayorías coyunturales en las Cortes Generales.

Este escaso desarrollo del principio político de coordinación no es menos importante en las escalas regional y local y sus consecuencias territoriales son bien conocidas. En el ámbito de la ordenación física del territorio, el nivel real de decisión básicamente sigue

residiendo en la escala local y las consecuencias son apreciables. La ausencia de modelos territoriales y de gestión integrada del territorio a escala regional y subregional explica en gran medida la persistencia de tendencias de crecimiento desordenado y de modelos especulativos y depredadores del territorio donde la coherencia territorial y la dimensión medioambiental no tienen cabida más que, en todo caso, en aspectos retóricos y normativos, pero sin repercusión real alguna sobre el territorio. En ocasiones, la aprobación formal de Leyes, Planes y Directrices territoriales que no van seguidas de desarrollos normativos específicos por falta de voluntad política, ha quedado reducida a simple operación publicitaria. En otros casos da la impresión de que la auténtica política territorial consiste precisamente en no tomar decisiones específicas desde la escala regional territorial, ámbito en el que residen las competencias de coordinación; de esa forma, se facilitan decisiones, no siempre coherentes, en las respectivas escalas municipales. De otra parte, el predominio de enfoques sectoriales, desbordados por la dinámica territorial, donde el territorio se ordena (o se desordena) por agregación, yuxtaposición o superposición segmentada, no es más que expresión de una crisis de modelo de gobierno del territorio y de un cierto fracaso colectivo que viene de lejos (Benabent, 2004).

La escala tiene, en este caso, un importante significado. Centenares de decisiones sobre ordenación física del territorio tomadas en cada uno de los municipios, da como resultado la generalización de tendencias de crecimiento sectorial desordenado y procesos territoriales segmentados, incompatibles con el concepto de «gestión prudente del territorio» que inspira la Estrategia Territorial Europea. En ausencia de marcos normativos de ámbito regional o supramunicipal o, en su caso, de falta de voluntad política para desarrollarlos de forma efectiva, los codiciados espacios litorales, postlitorales, periurbanos y metropolitanos, afectados por procesos de desconcentración y por una actividad turística y residencial imparable (e insostenible), evidencian el impacto negativo de procesos de crecimiento inspirados en un anacrónico modelo desarrollista que ignoran el territorio y el consumo de recursos en sus estrategias.

No obstante, ya existe un interesante catálogo de buenas prácticas que intentan superar este estado de cosas y que por su interés destacamos algunas a continuación. Aunque las experiencias no siempre se han visto acompañadas por el éxito, es indudable que en la escala regional y local se ha iniciado una nueva etapa de políticas públicas claramente inspiradas en una forma distinta de orientar y de gobernar las dinámicas territoriales y urbanísticas, de entender la coordinación y la cooperación y de abordar nuevos mecanismos de participación. De interpretar en definitiva ese *triple giro* en las formas de gobernanza al que antes se aludía.

#### A) Planes territoriales de ámbito regional y subregional

El desarrollo normativo de Planes territoriales de ámbito regional y subregional ya es amplio en España. Sin embargo, los resultados obtenidos a favor de una mayor coherencia territorial de las políticas públicas son todavía modestos. Desde la aprobación en 1983 de la Ley de Política Territorial hasta la reciente de Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje aprobada por los Cortes Valencianas en 2004, se ha producido un amplio despliegue normativo que ha incorporado un amplio catálogo de instrumentos para ordenación del

territorio y el urbanismo en las escalas regional y subregional. Las competencias inicialmente atribuidas a las Comunidades Autónomas fueron sustancialmente reforzadas tras la Sentencia de 1988 del Tribunal Constitucional (Vid. Feria *et al.* en este mismo número). Sin embargo, el grado de eficacia de muchas de estas iniciativas es todavía escaso. En ocasiones porque los Planes o Directrices territoriales aprobadas se hallan en su fase inicial, no han contado con el preceptivo desarrollo o sencillamente no ha existido hasta el momento voluntad política para iniciar el proceso. En otros casos, porque su aplicación concreta para la escala subregional no se ha mostrado eficaz.

Ejemplo paradigmático en este caso lo constituye la experiencia prácticamente fracasada de los planes de ámbito subregional hasta ahora acometidos en Andalucía al amparo de lo establecido en la Ley de Ordenación del Territorio de 1994 y en los instrumentos aprobados en cada caso para cada uno de los ámbitos objeto de ordenación supramunicipal. La situación de bloqueo *de facto* de una iniciativa que teóricamente intentaba superar todos los problemas derivados de la fragmentación del mapa institucional, de la planificación a escala municipal, de la existencia de diversos niveles de gobierno con competencias en materia territorial y de la falta de una visión más integrada de los procesos a una escala adecuada, debe ser motivo de estudio detallado. De una parte, porque constituye un excelente banco de pruebas en relación con las dificultades de coordinación que en el caso español se producen en el ámbito del planeamiento territorial. De otra, porque del análisis pormenorizado probablemente podrán extraerse enseñanzas útiles para superar los obstáculos, básicamente de naturaleza política, que han hecho naufragar una iniciativa que inicialmente parecía adecuada.

Como ejemplo de iniciativa que puede tener efectos positivos en un breve plazo, el nuevo impulso otorgado al planeamiento territorial por parte del actual gobierno de la Generalitat de Cataluña merece seguimiento atento. En primer lugar, porque demuestra que el impulso en una determinada dirección no es tanto una cuestión normativa como de voluntad política. En este caso, los nuevos *Criterios para el desarrollo del Programa de planeamiento territorial* (Generalitat de Catalunya, 2004a) encuentran acomodo en una Ley de política territorial que pese a estar aprobada en 1983 permanecía prácticamente inédita si exceptuamos la aprobación de un Plan Territorial en 1995 que apenas contenía elementos dispositivos. En segundo lugar, porque los quince criterios básicos que han de inspirar el planeamiento territorial en las escalas regional y subregional (Plan territorial general y Planes territoriales sectoriales, Planes territoriales parciales, Planes directores territoriales y Planes directores urbanísticos) participan de una visión moderna del territorio, fiel reflejo de esa nueva generación de políticas públicas antes referida y plenamente inspirada en las directrices y objetivos que orientan la Estrategia Territorial Europea.

## B) *Gestión integrada de espacios litorales*

Los codiciados espacios litorales constituyen otro excelente ejemplo en el que poder comprobar la coexistencia en España de viejas concepciones desarrollistas y modelos territoriales que apuestan decididamente por la gestión integrada del territorio desde escalas subregionales. Muchos espacios litorales siguen a la espera de que desde la escala regional se promuevan iniciativas que den cumplimiento a las reiteradas recomendaciones europeas sobre gestión integrada de zonas costeras. Sin embargo, son todavía escasas las experiencias

en las que se ha pasado del terreno de las declaraciones de principios e incluso de Leyes que no han tenido ulterior desarrollo reglamentario, al terreno más concreto de aplicación efectiva del principio de coordinación atribuido a Parlamentos y gobierno autónomos. De nuevo la clave no reside tanto en la capacidad política de que disponen las Comunidades Autónomas, como en la voluntad de hacerlo. En este caso, los ejemplos de Cantabria y Cataluña marcan sin duda un punto de inflexión en la aplicación efectiva del principio de coordinación y en la concreción de directrices inspiradas en una nueva cultura del territorio.

Las normas de desarrollo del *Plan Director Urbanístico del Sistema Costero de Cataluña*, impulsado por el gobierno de la Generalitat en aplicación efectiva del principio de jerarquía normativa y cuya entrada en vigor es inmediata, apuesta decididamente por establecer directrices de obligado cumplimiento en materia de ordenación urbanística que afectan a más de setenta municipios litorales, incorpora determinaciones sobre desarrollo urbanístico sostenible e incluye medidas de protección del suelo no urbanizable (Generalitat de Catalunya 2004b). El proceso en curso de aprobación de Planes Directores Territoriales, inspirados en idéntica metodología, probablemente contribuirá a concretar para el conjunto del territorio catalán un mayor grado de coherencia territorial.

La reciente *Ley del Plan de Ordenación del Litoral* aprobada por el parlamento regional de Cantabria (publicada en septiembre de 2004), constituye el otro ejemplo que marca con claridad ese punto de inflexión antes referido. En primer lugar, porque de forma explícita la Ley subraya que tiene como marco de referencia el documento de la Estrategia Territorial Europea y se apoya igualmente en los distintos documentos de Gestión Integrada de Zonas Costeras; en segundo lugar, porque en el ejercicio de la competencia de coordinación atribuida al gobierno de la Comunidad Autónoma y al amparo de lo establecido en la Ley de Ordenación del Territorio de 2001, el gobierno regional expresa la intención política de impulsar directrices para una gestión integrada del territorio.

La Ley establece un *modelo territorial*, incorpora normas de protección e incluye criterios de ordenación. Dicho modelo territorial se asienta sobre tres pilares básicos: a) delimita lo que define como *Área de Protección* (espacios que merecen especial protección y sobre los que el Plan de Ordenación del Litoral funciona como norma imperativa); b) establece para otros ámbitos *Directrices de ordenación*, atendiendo básicamente al concepto de capacidad de carga del territorio (en estos ámbitos los respectivos PGOU han de adaptarse a criterios y directrices básicas); y c) incorpora *Actuaciones Integrales Estratégicas*, concebidas como ámbitos adecuados para el desarrollo de políticas sectoriales estratégicas de carácter sectorial (Parlamento de Cantabria, 2004).

Otros Planes de Ordenación y Directrices que han sido recientemente aprobadas, como en el caso de Murcia, merecen igualmente estudio más detallado por cuanto en su fase inicial parecen responder más a objetivos de reordenación urbanística de zonas costeras asociados básicamente a promoción de usos turísticos y no tanto al deseo de acometer un modelo territorial inspirado en los principios directores de la Estrategia Territorial Europea. Los precedentes de algunos Planes de Ordenación específicos así lo indican al menos (Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, 2003).

### C) *El gobierno de las áreas metropolitanas*

En cuanto al desarrollo de experiencias relacionadas con el gobierno de las áreas metropolitanas en España, tan importante como el escaso desarrollo del principio de coordinación lo es el relacionado con las dificultades para desarrollar de forma satisfactoria el principio de cooperación. El remarcable fracaso para desarrollar mecanismos de gobierno adaptados a la evolución de la ciudad real, constituye uno de los mejores ejemplos para constatar la distancia existente entre retórica territorial y políticas públicas reales. Sin embargo, esta incapacidad hasta ahora demostrada por los diferentes niveles de gobierno, contrasta con la reiterada necesidad de impulsar mecanismos eficaces de coordinación en la escala metropolitana y de promover formas imaginativas de cooperación entre los diferentes actores implicados.

El propio Consejo Económico y Social Europeo ha llamado la atención recientemente sobre la importancia estratégica de las áreas metropolitanas en el nuevo contexto, al tiempo que reclama mayor atención específica sobre estas áreas para abordar con mayor coherencia territorial las dinámicas en curso (Consejo Económico y Social Europeo, 2004). Aunque el balance de experiencias de cooperación metropolitana en Europa es todavía muy escaso, existen ya iniciativas que permiten extraer conclusiones de algunos resultados. Pero sobre todo, y esto es tal vez lo más importante para el futuro de las áreas metropolitanas también en España, ya se dispone de una extensa tipología de formas de cooperación como recientemente ha puesto de relieve en su interesante estudio Christian Lefèvre. Con sus éxitos, todavía discretos puesto que la «cooperación no es la regla», y sus fracasos (no exentos de síntomas preocupantes de «fatiga partenarial»), lo cierto es que del citado informe puede colegirse que en diferentes países de la Unión existen interesantes corrientes de fondo a favor de la coordinación multinivel, con el liderazgo indiscutible de la esfera pública; de la cooperación entre actores públicos y privados, y de la búsqueda de formas muy flexibles y diversas de planificación estratégica a escala metropolitana (Lefèvre, 2004; Belil; Espinós, 2001).

No menos sugerente resulta la reciente «llamada a la cooperación metropolitana» promovida por el Estado francés con el triple objetivo de: a) contribuir a ayudar a las áreas metropolitanas que demuestren voluntad política suficiente para reforzar sus funciones económicas superiores; b) movilizar progresivamente las políticas sectoriales del Estado en esas áreas; y c) incitar a la cooperación metropolitana movilizando actores públicos y privados, grandes ciudades y ciudades medias de las coronas metropolitanas. Estos objetivos han de concretarse en la elaboración de proyectos metropolitanos elaborados por las colectividades, como condición previa para poder acceder a partir de 2006 a la obtención de *contratos metropolitanos* para acometer las acciones estratégicas acordadas. Una iniciativa interesante, que ya cuenta con el precedente de los *contratos de aglomeración*, que debe merecer atención futura, en la que se pretende dar contenido a los principios de gobernanza, partenariado y cooperación voluntaria con fórmulas flexibles, amparando cualquiera de las posibles formas que ésta pueda adoptar, pero privilegiando la escala metropolitana como la más adecuada para mejorar la competitividad y la cohesión de esas áreas urbanas (DATAR, 2004).

La experiencia española en este ámbito es, por ahora, tan reducida que bien podría hablarse de cierto fracaso colectivo, tanto en el ámbito de la coordinación como a la hora de desarrollar iniciativas de cooperación metropolitana que vayan más allá de la gestión mancomunada de algunos servicios. No se dispone de indicadores fiables a escala metropolitana;



tampoco de marco jurídico adecuado, puesto que las recientes iniciativas legislativas para las grandes ciudades nada resuelven porque no responden a las necesidades de gobierno del territorio de la ciudad real. Pero, sobre todo, no existe tradición ni cultura política de cooperación y esta circunstancia es probablemente un impedimento aún mayor que la inexistencia de marco jurídico de gobierno de áreas metropolitanas. El resultado es la existencia de profusión de iniciativas (no exentas de confusión) que con denominaciones distintas intentan acometer, casi siempre para la escala municipal respectiva —y por tanto desde la escala inadecuada—, Planes Estratégicos y Programas movilizados. En muchas ocasiones dichas iniciativas no superan el nivel de documento que adopta la «nueva retórica territorial» aunque muy alejado de las cotidianas políticas tradicionales desplegadas en cada ámbito municipal. A la escala inadecuada se suma la presión ejercida por los contextos específicos, claramente productivistas, y el hecho de que las «visiones estratégicas» (tantas como municipios) no alcanzan más allá de los cuarenta y ocho meses que constituyen el *tempo* político que dista entre dos convocatorias electorales.

Es muy probable que la propia necesidad de abordar procesos territoriales cada vez más complejos ayude a superar la actual situación de clara inadecuación entre mapa institucional y dinámica territorial. Sin embargo, además de la experiencia desarrollada en Bilbao, únicamente cabe destacar como iniciativa innovadora la aprobación en 2003 del *Primer Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona*, impulsada en su día por una Asociación de derecho privado, que integra a instituciones, a los municipios del área metropolitana y que incorpora entre sus objetivos los tres vectores fundamentales que han de abordarse a escala metropolitana: desarrollo económico basado en criterios sostenibles y de empleo; cultura de la convivencia, la cohesión social y la cooperación; y modelo territorial y de movilidad (Esteban; Tarroja, 2004).

En todo caso, y en relación con el gobierno de las áreas metropolitanas en España, deberá avanzarse en dirección similar a la emprendida en otros ámbitos de la Unión. Aunque siempre es difícil «importar» experiencias, algunas iniciativas recientes aconsejan al menos explorar nuevas orientaciones: a) consensuar formas más eficientes de gobierno metropolitano; reclamar mayor impulso institucional para que las áreas metropolitanas ocupen mejor posición en el contexto de la Europa de las ciudades; c) acometer el reto colectivo de reforzar políticas de cohesión social y económica, evitando riesgos de dualización social; d) adoptar desde la escala metropolitana enfoques estratégicos con el fin de implicar a los diferentes actores en la definición de objetivos. Esta inflexión en el gobierno de las áreas metropolitanas requeriría de la revisión del marco normativo actual y la adopción de nuevas disposiciones referidas a niveles de gobierno y financiación. Ambas son cuestiones complejas que sin duda contarán, como ya ha ocurrido en otras ocasiones en Europa, con resistencias y dificultades. Pero algunas experiencias indican que existe margen de actuación suficiente y puede avanzarse por la vía de la creación de consensos básicos, de la cooperación voluntaria y del establecimiento desde la esfera pública de mecanismos incentivadores.

#### D) *La cooperación territorial en la escala local y subregional*

Las tendencias de cambio más significativas en el campo de la cooperación territorial se están produciendo sin duda en la escala local. La relación de experiencias de ámbito supra-

municipal y subregional es sin duda la más extensa, como queda bien reflejado en el estudio pormenorizado recogido en diversas monografías incluidas en este número (Vid. Farinós *et al.*; Riera *et al.*; Rodríguez *et al.*; Brunet *et al.*).

Las propias necesidades han obligado, más allá de la escasez de recursos y de la inadecuación o inexistencia de normas, a explorar formas muy diversas de cooperación entre territorios generalmente próximos, entre ciudades, en el ámbito provincial o a escala insular, dando entrada en numerosas casos a la presencia de actores públicos y privados. Muchas experiencias corresponden sin duda a la primera generación de políticas públicas que integran la ya dilatada tradición de asociación mancomunada o consorciada para la gestión de residuos, del transporte o de ciclo integral del agua. Más novedoso resulta, sin embargo, el amplio catálogo de experiencias de cooperación (formal e informal), de desarrollo de planes estratégicos supramunicipales, de iniciativas de promoción económica y planificación, de experiencias dirigidas a la mejora de la cohesión social o de medidas de protección del medio o del paisaje. Este ya relativamente amplio catálogo debe ubicarse en lo que anteriormente definíamos como nueva generación de políticas públicas. Y aunque es pronto para valorar resultados, dado que la mayor parte de las experiencias no han alcanzado aún la madurez necesaria, conviene subrayar de forma muy positiva tanto el proceso de su gestación «desde abajo», como el significativo avance de nuevas formas de cooperación.

La gran variedad de fórmulas existentes, algunas muy innovadoras, es buena muestra de la extraordinaria flexibilidad con que se abordan muchas experiencias. Sin embargo, su estudio debe merecer atención más detallada. En especial, aquellas experiencias que hayan propiciado con mayor o menor éxito la constitución de marcos de cooperación (formal o informal) entre ciudades y entre territorios próximos homogéneos para el desarrollo de estrategias supramunicipales de promoción económica o desarrollo territorial.

Entre otras muchas, requieren mayor atención el estudio de la trayectoria de la *Asociación para el Desarrollo Rural de la Isla de la Palma*, el trabajo desarrollado por el *Consortio para el Desarrollo de la Montaña Central de Asturias* o el interesante proceso de constitución del *Consortio del Camp de Tarragona*. También deberá merecer más atención el análisis de experiencias que hayan evidenciado situaciones de bloqueo o fracaso. En este sentido, tal vez sea ya el momento de abordar con detalle la causa de los sucesivos intentos fracasados de comarcalización acometidos en España o el desarrollo de diversas experiencias de comarcalización que hasta ahora arrojan más sombras que luces, como bien demuestran las experiencias catalana o aragonesa (Silva, 2004). Requieren también estudio más detallado los resultados concretos de las experiencias de *Cooperación de municipios en red* llevada a cabo por la Diputación de Barcelona o la *Red Andaluza de Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial*. Finalmente, la iniciativa que sin duda merecerá mayor atención futura es la acometida recientemente por el Parlament de Catalunya con el objeto de impulsar la revisión del modelo de organización territorial de Cataluña y la propuesta de creación de *vegueries*. El propio Informe redactado por la Comisión de expertos constituida *ad hoc* por el propio gobierno catalán y las propuestas contenidas en el mismo ya constituyen una excelente radiografía sobre los déficit más importantes de la arquitectura institucional española en relación con el gobierno del territorio en la escala regional (Comisión de expertos, 2000).

Mención aparte y atención preferente merece también el estudio de las experiencias de gestión de Espacios Protegidos (Vid. Troitiño *et al.* en este mismo número). Y ello por varias

razones. En primer lugar porque es un ámbito en que se ha visualizado muy bien el peso de las «inercias del pasado» a la hora de concretar políticas públicas con incidencia territorial y de intentar superar las visiones sectoriales y la fragmentación de competencias.

En segundo lugar, porque ha sido un excelente banco de pruebas para comprobar las dificultades que en ocasiones han de salvarse para hacer compatible gobierno del territorio y modelo de Estado. En reiteradas ocasiones ha sido el Tribunal Constitucional el que ha tenido que recordar —no siempre con éxito— la necesidad ineludible de establecer formas de cooperación multinivel en un Estado compuesto y complejo. La reciente sentencia del Tribunal Constitucional (STC 194/2004) a propósito de la gestión de Parques Nacionales, constituye al respecto una pieza esencial que merece atenta lectura; pero forma parte de una ya dilatada tarea de deslinde competencial llevada a cabo por el Tribunal, muy especialmente en el ámbito de la gestión de espacios protegidos (Romero, 2002). El ya dilatado recurso a la judicialización de la discrepancia es muestra, también en este caso, de los déficit en materia de cultura política de la coordinación y la cooperación.

En tercer lugar, porque además de suponer un desafío para la cooperación en la escala supramunicipal, implica igualmente la necesidad de delimitar con más claridad que hasta ahora las competencias de coordinación atribuidas a los niveles estatal y autonómico y reforzar espacios de cooperación vertical y horizontal para hacer más compatible la relación siempre difícil entre protección, promoción y desarrollo territorial.

En todo caso, más allá de las experiencias de cooperación promovidas «desde abajo», sería conveniente revisar «desde arriba» aspectos básicos del mapa competencial y financiero que podrían facilitar y propiciar la cooperación en los niveles subregionales. La relación de cuestiones pendientes en esta escala es proporcional al escaso grado de atención que hasta ahora se le ha prestado a esta tercera parte integrante del Estado y que recientes iniciativas legislativas, como la Ley para la modernización del gobierno local, no resuelven (Ley 57/2003).

Sin ánimo de ser exhaustivos esta nueva etapa aconseja la necesidad de estudiar aspectos tales como: a) la revisión de marcos normativos básicos, en especial la leyes de Bases de Régimen Local y la de financiación y fiscalidad para la escala local; recientes aportaciones insisten en la necesidad de revisión del marco normativo para la cooperación en la escala local (Goitia; Yerga, 2004); b) avanzar en la creación de nuevos marcos normativos que incentiven la creación de mecanismos de cooperación supramunicipal; c) proceder a la revisión del mapa competencial y, en su caso, ampliar algunas competencias —y los recursos necesarios— actualmente atribuidas a las Comunidades Autónomas a favor de las administraciones locales; d) reconsiderar y, en su caso, modificar o suprimir las funciones que hasta el momento desarrollan las Diputaciones provinciales en favor de nuevas formas que incorporen menor complejidad —no más— y estructuras más adecuadas a los procesos territoriales en curso. No es una cuestión fácil de abordar, pero algunas experiencias recientes en otros Estados indican que es posible (Font, 2002) y algunos estudios recientes subrayan que estas cuestiones deben incorporarse a la agenda inmediata del debate político (VVAA, 2003). Por último, y en relación con las áreas metropolitanas, tal vez fuera conveniente explorar desde las Comunidades Autónomas alguna fórmula, como la desplegada recientemente por el gobierno francés, orientada a incentivar y propiciar experiencias de cooperación.

### E) *La cooperación interregional*

Desde hace décadas existe en Europa una amplia experiencia de cooperación específica entre regiones próximas dentro de los mismos Estados, así como otras iniciativas de colaboración formal e informal entre regiones pertenecientes a Estados diferentes (Boira, 2004). El número de eurorregiones, comunidades de trabajo y otras formas de colaboración regional e institucional supera ya el centenar. Una buena parte se han construido gracias al impulso proporcionado por a la iniciativa comunitaria Interreg y otros programas comunitarios que, como es sabido, incentiva la colaboración en tres ámbitos: a) cooperación transfronteriza, cooperación transnacional y cooperación interregional. Otras experiencias se han elaborado al margen de las iniciativas comunitarias.

En cuanto a Interreg, conocido el balance proporcionado por el *Tercer Informe de la Cohesión Económica y Social*, la Comisión Europea avanza modificaciones en el terreno de los objetivos, financiero y jurídico que implicarán cambios apreciables en el terreno de la cooperación transfronteriza. En este sentido, la Comisión tiene intención de concentrar esfuerzos y fomentar la cooperación transnacional entre zonas que sean suficientemente coherentes y que tengan intereses y oportunidades comunes que desarrollar. Avanza la propuesta de establecer prioridades estratégicas que tengan carácter transnacional, tales como el medio ambiente, la prevención de riesgos y la gestión integrada del agua. La Comisión propone igualmente la voluntad de que las regiones incluyan en sus programas regionales, asignando recursos para ello, medidas orientadas a favorecer la cooperación interregional, el intercambio de experiencias y la creación de redes con regiones de otros Estados. Finalmente, la Comisión tiene intención de proponer una nueva figura jurídica (*Autoridad regional transfronteriza*) para que los Estados miembros, las regiones y las autoridades locales dispongan de una estructura más eficaz que permita salvar las dificultades jurídicas y de gestión presupuestaria que hasta ahora han evidenciado los proyectos transfronterizos (Comisión Europea, 2004: XXVII-XXVIII).

Reforzar la cooperación interregional, más allá del marco formal de cooperación hasta ahora propiciado desde la Unión Europea, debiera ser otro de los grandes objetivos geopolíticos en España. Las sinergias en este caso pueden ser de gran importancia para articular estrategias de futuro, para abordar problemas comunes y para reforzar el nivel de interlocución de las regiones, tanto ante sus respectivos gobiernos centrales, como ante Bruselas. En caso de existir voluntad política de hacerlo, las bases de partida están claras porque ya existe amplia experiencia en Europa en la que inspirarse (Davoudi, 2004; Boira, 2004): a) reforzar el policentrismo y profundizar en idea de subsidiariedad; b) constituir núcleos interregionales fuertes y creíbles (desde el punto de vista de localización geopolítica y desde el punto de vista de masas críticas) para ganar en interlocución ante las instituciones comunitarias; c) sentar, en su caso, las bases políticas de una estrategia común para 2015-2020; e) partir de estructuras con geometría variable y adoptar un modelo de organización flexible; f) buscar la cooperación entre los diferentes niveles, y g) reforzar la implicación del nivel regional en la gestión del espacio transnacional.

Por lo que a los resultados hasta ahora alcanzados en las experiencias que afectan a España, el balance es muy discreto (Vid. Mora *et al* en este mismo número). Máxime si se tiene en cuenta que España es el Estado con mayor inversión dentro de la iniciativa comu-

nitaria Interreg. Ya pudo observarse que en todas las evaluaciones finales de Interreg II, en especial en su apartado C, que los programas en los que participaban las regiones españolas no arrojaban resultados muy positivos. En cuanto a los resultados proporcionados por los programas de Interreg III (2000-2006), la evaluación intermedia de nuevo se hace eco de los marcados retrasos en el inicio de los proyectos, de la lentitud en su instrumentación y de cierta falta de claridad en la selección de proyectos.

Con todo, el balance es desigual y pueden observarse algunas diferencias, por ejemplo, entre el espacio transfronterizo entre España y Portugal y en las realizaciones del programa España-Francia. Sin embargo, los problemas estructurales subsisten y son similares. Los más importantes derivan, de una parte de elementos intangibles que están referidos a la cultura política; de otra, de la dificultad para cohesionar programas entre administraciones que tienen muy diferentes niveles competenciales. Esta apreciación es de validez tanto para el caso de la cooperación con Portugal como con el Estado francés. Esa es la razón por la que, si se exceptúa el capítulo de inversiones para la dotación de infraestructuras e infoestructuras, capítulo en el que ha sido más fácil el proceso de toma de decisiones en uno y otro caso, el resto de proyectos ofrecen mayor grado de dificultad cuando se trata de instrumentar decisiones que implican gestión presupuestaria compartida y afectan a diferentes niveles de gobierno.

Tal vez por su significado e implicaciones a medio plazo merezcan mayor atención tanto el estudio de las causas que explican el relativo fracaso del programa Interreg III.A España-Marruecos, como el proceso de gestación e inicio de andadura de las diferentes propuestas de creación de una Eurorregión del Arco Mediterráneo, con vocación de que, al menos, se sumen regiones del sur de Francia, Cataluña, Aragón, Baleares y, en su caso, Comunidad Valenciana.

### **3. La cooperación en la escala local como «obligación de Bruselas»**

Además de la iniciativa comunitaria antes referida, el ámbito de la «cooperación inducida e incentivada desde arriba» abarca una gran cantidad de iniciativas y programas que igualmente se incorporan en diversas monografías en este número: LEADER (y su versión complementaria para España de PRODER), EQUAL, URBAN, TERRA y *Pactos Territoriales en favor del Empleo*. (Vid. García Rodríguez *et al.*; Plaza; Lois *et al.*; Ruiz Urrestarazu *et al.*; Martín).

El elemento básico que explica la existencia de estas iniciativas y programas es su financiación externa con participación directa desde Bruselas. Los objetivos fundamentales, trazados desde Bruselas, también responden a criterios comunes: incentivar la cooperación vertical y horizontal desde la escala local, la participación público-privada y la creación de redes de actores en territorios concretos respetando sus contextos y perfiles identitarios específicos; apostar por la potenciación del potencial endógeno de los *lugares* privilegiando los enfoques integrados y multisectoriales y la cohesión territorial; favorecer el desarrollo de iniciativas innovadoras, y contribuir a la difusión de resultados y de buenas prácticas.

Muchas de las evaluaciones hechas públicas indican aspectos positivos y negativos. Entre los avances significativos, sin duda hay que situar la decisión de haber situado al territorio, el capital social y los enfoques estratégicos en cada caso en el centro de las políticas; de otra parte, también ha resultado muy positivo el hecho de incentivar la cultura de la cooperación,

especialmente en las administraciones públicas; ha progresado la innovación y la adopción de «buenas prácticas», «estilos» y metodologías de trabajo en favor de enfoques multisectoriales, de la cooperación supramunicipal y de la creación de redes y estructuras. Por último, algunas iniciativas han permitido progresos en el terreno de la cohesión en áreas desfavorecidas, han mejorado el potencial de determinados territorios y han incorporado mayor grado de coherencia territorial en algunas políticas sectoriales.

No obstante, muchas de esas evaluaciones distan de calificar como un éxito los progresos alcanzados. Con ocasión de la evaluación de iniciativas comunitarias, como por ejemplo TERRA o LEADER, algunos déficits han quedado bien reflejados para el caso de España: a) persisten factores estructurales y excesivos localismos que impiden un diseño correcto de estrategias «abajo-arriba»; b) el excesivo protagonismo de los representantes políticos y su afán por controlar políticamente los procesos, reduce la participación activa y la implicación real de los actores locales; c) la presencia del sector privado no ha sido relevante en muchos casos; d) se evidencian muy modestos progresos en el terreno de la innovación y la cooperación transnacional; no siempre se ha recurrido con éxito al *benchmarking*; finalmente, se han registrado retrasos y excesiva carga burocrática en la gestión de programas (European Commission, 2003; Esparcia; Noguera, 2003). Otros programas e iniciativas participan también de similares deficiencias. No obstante, la valoración de conjunto proporciona argumentos favorables suficientes para apostar por el impulso de este tipo de iniciativas. Con independencia de la necesaria reformulación de programas en algún caso y más allá de realizaciones apreciables (junto a fracasos notables), su contribución al desarrollo de buenas prácticas, de nuevos estilos de gobierno y al avance de otra cultura de la cooperación y de una visión distinta del desarrollo en los territorios así lo aconseja al menos.

#### **4. La participación como objetivo colectivo: las Agendas 21 en la práctica**

El punto de encuentro por excelencia de muchas de las tendencias de cambio a las que se aludía al principio lo constituye la puesta en marcha de los procesos conocidos como Agenda 21 locales: preferencia por la escala local o supramunicipal, apuesta por el desarrollo sostenible, elaboración de enfoques estratégicos y amplia participación ciudadana. En teoría, el proceso de puesta en marcha de las Agendas 21 reúne todos los requisitos imprescindibles para haber hecho avanzar de forma significativa una nueva generación de políticas públicas (Vid. Brunet *et al* en este mismo número). Sin embargo, pese a ser un excelente instrumento para la cooperación, el balance de lo conseguido hasta ahora en España es poco alentador.

Ciertamente constituye una excelente oportunidad para que en diferentes escalas (local, comarcal o regional) se acometa un proceso democrático de análisis, diagnóstico, identificación de problemas, priorización de objetivos generales y elaboración consensuada y participada de una agenda o Plan de Acción a medio plazo, incorporando mecanismos periódicos de evaluación o, en su caso, de revisión de acciones.

De otra parte, estos procesos incorporan plenamente muchos de los elementos hoy necesarios para consolidar nuevas formas de gobierno en contextos específicos cada vez más complejos: a) el diseño descansa en los principios de desarrollo sostenible; b) favorece el avance de nuevas formas de democracia participativa; c) refuerza el conocimiento mutuo de las diferentes prioridades y valores existentes entre los diferentes actores y sectores produc-

tivos de lugares concretos; d) favorece la posibilidad de crear espacios de negociación de conflictos sobre una base más participada y flexible; e) se introducen formas de gobierno del territorio y de elaboración de políticas públicas mucho más «horizontales» y transversales; f) se refuerzan las posibilidades de partenariado y cooperación multinivel; g) se favorece la introducción de nuevos hábitos y «estilos» de gestión prudente del territorio, y h) se facilita la introducción de nuevos instrumentos de análisis, seguimiento y evaluación.

Sin embargo, la realidad de lo conseguido hasta ahora dista mucho de las posibilidades teóricas que la puesta en marcha de estos procesos permite. Muy probablemente no existe una causa que ayude a explicar su escaso desarrollo completo, sino que sin duda responde a un conjunto de razones. Entre las más importantes sin duda cabe reseñar: a) ausencia de cultura política y de contextos propicios; b) falta de impulso político de los responsables máximos al intuir que el proceso de toma de decisiones se convierte en más complejo; c) dificultades para instrumentar foros de participación ciudadana representativos y eficaces; d) falta de cooperación por parte de actores (públicos y privados) implicados en diferentes escalas; e) oposición por parte de sectores productivos a cualquier variación de las prácticas tradicionales o a la introducción de modificaciones que son calificadas de «ecologistas»; f) escasa capacidad de algunas entidades locales por razones de tamaño y presupuesto, y g) dificultades para involucrar realmente a los propios responsables sectoriales de departamentos.

La secuencia en la inmensa mayoría de los casos queda interrumpida tras la decisión política de adherirse a la Carta de Aalborg o, en el mejor de los casos, después de haber realizado el preceptivo diagnóstico socioambiental. Es decir, el proceso suele interrumpirse en el momento preciso en el que realmente debe iniciarse la siempre compleja puesta en marcha de una *nueva agenda*, inspirada en nuevos valores, cuyos objetivos estratégicos deben ser alcanzados a partir de nuevas formas de entender la participación ciudadana y la acción de gobierno. De otra parte, si se exceptúan contados casos, apenas existen verdaderas experiencias de puesta en marcha de procesos que superen la escala local y pretendan abarcar ámbitos supramunicipales.

Como consecuencia, desde la propia escala local a la escala regional, en muchas ocasiones no se supera la fase de mera declaración retórica de principios o de elaboración de estudios previos. En otros casos, los únicos programas de actuación desarrollados se concretan en algunos aspectos medioambientales, al tiempo que escasean los enfoques transversales. En otros, el proceso queda bloqueado por tensiones generadas en el seno de Foros de participación que finalmente devienen en grupos reducidos de ciudadanos fuertemente politizados. Sea como fuere, casi siempre que se consigue superar la fase de adhesión o de elaboración de diagnóstico, apenas se desarrollan algunos programas *en los márgenes del sistema*.

Es por ello que, como se decía al principio, el balance de conjunto es decepcionante. No obstante, dado que ya se dispone de cierta perspectiva, merecerán valoración más detallada en un futuro tanto la experiencia mallorquina de Calvià y de la comarca catalana del Bages, como en la escala regional la iniciativa impulsada en el País Vasco con la puesta en marcha de la *Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020*, y la reciente *Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible. Agenda 21 Andalucía*.

#### IV. PERSPECTIVAS DE FUTURO

El contexto actual indica un claro proceso de transición. Las tendencias de cambio han propiciado la emergencia de nuevas visiones, de una nueva cultura del territorio, de nuevas necesidades, de nuevas políticas y de nuevas formas de gobierno del territorio. De las formas tradicionales de ordenación del territorio, se transita hacia nuevos enfoques que centran la atención en el desarrollo territorial.

España, que se ha incorporado también a esta nueva generación de políticas públicas, afronta este proceso con las dificultades que toda transición supone. Algunas se sitúan en el terreno siempre intangible, pero fundamental, de la cultura política y en este caso los contextos específicos en que han de desplegarse los nuevos enfoques no siempre son propicios. En relación con ello, no hay otra vía de progreso que la de contribuir, también desde las ciencias del territorio, a la consolidación cotidiana y gradual de los principios y directrices que apuestan por el desarrollo territorial y que en su día inspiraron la Estrategia Territorial Europea.

Otros ámbitos presentan mayor dificultad si cabe. Así por ejemplo resulta muy preocupante el escaso afianzamiento de la cultura política del diálogo y del pacto en un Estado funcionalmente federal (conviene recordar de nuevo que federal tiene su origen en la palabra latina *foedus* que significa precisamente pacto). La actual situación viene definida por el hecho de que en muchas ocasiones cada una de las partes que integran el Estado (gobierno central, gobiernos regionales y administración local) toma sus decisiones de forma unilateral, amparadas en su respectiva legitimidad democrática. Y sin embargo, refiriéndonos únicamente al ámbito de las políticas públicas con fuerte impacto territorial, esta situación es insostenible desde cualquiera de los planos que se considere.

En el terreno de la arquitectura institucional que articula la coordinación y cooperación Estado-Comunidades Autónomas, tres son los ámbitos que requieren revisión. En primer lugar, la reforma consensuada del Senado, tan necesaria como inaplazable, y su transformación en una auténtica Cámara de representación territorial, favorecería extraordinariamente la transparencia, la coordinación y la toma de decisiones. En segundo lugar, debe darse contenido a la recién inaugurada *Conferencia de Presidentes* y revisar el funcionamiento de las *Conferencias sectoriales* incorporando la larga tradición que acumulan otros Estados federales de la Unión. Una y otras son, en Estados de tradición federal, los mecanismos más eficaces para concretar el principio de coordinación y cooperación. De otra parte, España es el único Estado miembro no unitario que no ha resuelto todavía de forma adecuada la representación de las regiones constitucionales en los órganos de decisión comunitarios. Otros países de estructura federal o fuertemente descentralizados, como Alemania, Austria, Bélgica o el Reino Unido, cuentan con mecanismos estables de representación de las regiones o *Länder* para participar en las deliberaciones de los Consejos de Ministros europeos.

En la escala regional-local, se requiere igualmente mayor impulso para desarrollar de forma adecuada el principio de coordinación. Al propio tiempo, será también necesario imaginar y propiciar mucho más que hasta ahora formas de cooperación multinivel y entre territorios. No será tarea fácil, puesto que también persisten tradiciones, inercias y culturas que dificultan enormemente procesos de cooperación formal e informal. Todavía habrán de sortearse recelos, localismos, disputas competenciales y resistencias políticas. Pero esta no



es una cuestión que afecte solamente al caso español, sino que se encuentra por doquier en el conjunto de países comunitarios. Superar el actual estado de cosas requiere de paciencia y de voluntad política.

En un Estado complejo como el español, la transición desde enfoques tradicionales hacia esta nueva generación de políticas públicas obliga a incorporar decididamente nuevos principios y una nueva agenda: a) desde el reconocimiento mutuo de la realidad de un Estado compuesto, asumir plenamente la idea de que la escala regional y local han dejado de ser actores políticos secundarios o subsidiarios; b) apostar decididamente por los enfoques estratégicos y por las propuestas integradas frente a las sectoriales; c) a partir de la aplicación correcta del principio de coordinación, optar preferentemente por enfoques integrados supramunicipales y regionales, como vía para superar la excesiva fragmentación institucional existente en la escala local; d) partir de la aplicación del principio de equidad, entre territorios, entre personas y entre generaciones; e) reforzar el papel insustituible del espacio público como garantía de cohesión y coherencia territorial; f) reforzar líneas de cooperación (formal e informal) en diversas direcciones y a diversas escalas, superando las tradicionales divisiones administrativas; g) prestar atención preferente a dinámicas territoriales de espacios metropolitanos y litorales; h) revisar, en su caso, modelos obsoletos de organización territorial en la escala regional; i) reconsiderar la actual capacidad competencial de las administraciones locales y el inadecuado modelo de financiación vigente, para mejorar su actual debilidad financiera y funcional.

Pero además de las cuestiones antes referidas que se sitúan en el plano de la voluntad y capacidad políticas, no deben ignorarse las dificultades derivadas de la cultura política. En ocasiones éstas son más relevantes que la ausencia de marcos normativos o de asignaciones presupuestarias. La «cultura productivista» del territorio y la ausencia de diálogo entre administraciones, dificultan enormemente el desarrollo pleno de estrategias de cooperación. Y en este caso, puesto que la cooperación implica voluntariedad, se requiere tiempo de maduración y pedagogía política. Pero también es posible acelerar los procesos por la vía de la incentivación desde el espacio público, como se demuestra en muchas experiencias desarrolladas en otros países de la Unión y desde Bruselas.

En definitiva, se trata de mejorar la eficacia de un Estado compuesto, de desplegar nuevas políticas y de desarrollar nuevos estilos de gobierno del territorio. De reducir la notable distancia todavía existente entre la retórica y las realidades, profundizando en el conocimiento de dinámicas territoriales, aprendiendo de las experiencias que han fracasado y procurando generalizar, teniendo en cuenta los contextos específicos, aquellas otras iniciativas, como algunas de las que se analizan en este número, que se han demostrado más eficaces, solidarias y respetuosas con el medio. El camino hasta ahora recorrido en España y las nuevas visiones territoriales iniciadas en Europa son un inmejorable punto de partida para acometer con éxito esta segunda etapa de políticas públicas que empieza a ganar terreno desde la segunda mitad de los noventa.

## BIBLIOGRAFÍA

- AJA, E. (1999): *El Estado Autonómico*, Madrid, Alianza.
- BELIL, M.; ESPINÓS, M. (2001): «Aproximació a la governabilitat de les àrees metropolitanas europees», *Elements de debat territorial*, Diputació de Barcelona, núm. 14, abril de 2001.
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2004): *La Ordenación del territorio en España. Una perspectiva disciplinar*, Sevilla, Universidad de Sevilla, Facultad de Geografía e Historia, Departamento de Geografía Humana (Tesis Doctoral inédita).
- BOIRA, J.V. (2004): *La cooperació regional a Europa. Acords interregionals, euroregions i la nova política de cohesió territorial*, Documents Euram, núm. 6 Càtedra Ignasi Villalonga, Valencia.
- BRUGUÉ, J.; GOMÁ, R. (1998): «Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional», en Brugué, J.; Gomá, R. (Coords.) *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, políticas públicas y territorio*, Barcelona, Ariel, pp. 25-35.
- CAMAGNI, R. (2002): «Razones, principios y cuestiones para la política de desarrollo espacial en una era de globalización, localización y trabajo en red», en Subirats, J. (Coord.) *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Barcelona, Diputació de Barcelona, pp. 321-349.
- CASTELLS, M. (1998): *La Era de la Información*, Madrid, Alianza.
- COMISIÓN EUROPEA (2004): *A New Partnership for Cohesion. Convergence competitiveness cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion. Executive Summary and Conclusions*, Luxemburgo.
- Comissió d'experts creada per acord del Govern de 3 d'abril de 2000, a instància dels diferents grups del Parlament de Catalunya (2000): *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*, Barcelona, diciembre de 2000.
- COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA: *Plan de Ordenación de la Fachada Marítima del núcleo urbano de los Urrutias* (Cartagena). Memoria Justificativa de Ordenación, Dirección General de Ordenación del Territorio y Costas, Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio, mayo de 2003.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2004): Dictamen del Comité económico y Social Europeo sobre «Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa» (Dictamen de iniciativa), ECO/120 «Áreas metropolitanas europeas», Bruselas, julio de 2004.
- CRUZ VILLALÓN, J. (2004): «Una nueva cultura para el gobierno del territorio: la concertación y cooperación interadministrativa», Romero, J.; Farinós, J. (Eds.) *Ordenación del territorio y Desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, Gijón, Ed. Trea, pp. 233-240.
- CUCÓ, A.; ROMERO, J.; FARINÓS, J. (Eds.) (2002): *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*, Valencia, Universitat de València.
- DATAR (2004): Appel à la coopération métropolitaine, Pour un rayonnement européen des métropoles françaises, Paris, junio de 2004. ([www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr)).
- DAVOUDI, S. (2004): «Planificación territorial: la experiencia inglesa», Romero, J.; Farinós, J. (Eds.) Op. cit., Gijón, Ed. Trea, pp. 173-190.

- ESPARCIA, J.; NOGUERA, J. (2003): *Ex – Post Evaluation of the LEADER II Initiative. Geographical Report of Spain*, Viena, Noviembre, 2003, pp. 46-58.
- EUROPEAN COMMISSION (2003): *Ex – Post Evaluation of the Community Initiative LEADER II*. Final Report. Vol. 1: Main Report, Viena, Noviembre, 2003.
- ESTEBAN, J.; TARROJA, A. (Dir.) ((2004): *Anuari Territorial de Catalunya 2003*, Barcelona, Societat Catalana d'Ordenació del Territori, pp. 246-247.
- FALUDI, A. (2004): «Tradiciones de planificación territorial en Europa: su papel en el proceso de la ETE», Romero, J.; Farinós, J. (Eds.) Op. cit. Gijón, Ed. Trea, pp. 17-44 .
- FONT, T. (Dir.) (2002): «Les tècniques de cooperació intermunicipal y la seva reforma», *Elements de debat territorial*, Diputació de Barcelona, núm. 16, desembre de 2002.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2004a): *Criteris per al desenvolupament del Programa de planejament territorial*, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Secretaria per a la Planificació Territorial. (<http://gencat.net/ptop>) .
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2004b): *Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner*, Departament de Política Territorial i Obres públiques, Secretaria per a la Planificació Territorial. (<http://gencat.net/ptop/plans/index.htm>).
- GOBIERNO DE NAVARRA (2004): *Estrategia Territorial de Navarra. Documento final*, ([www.estrategianavarra.com](http://www.estrategianavarra.com)).
- GOITIA, A.; YERGA, A. (2004): «Un marco normativo para la cooperación económica local: la experiencia de Andalucía», Mir, J. (Coord.) *Cooperació Territorial. Una perspectiva comparada de les Comunitats Autònomes*, Barcelona, Diputació de Barcelona, Serie «Elements de Debat Territorial», núm 19, pp. 23-32.
- GOMÁ, R.; SUBIRATS, J. (2001): «Governar la complexitat: xarxes d'actors i polítiques multinivell» en Gomá, R.; Subirats, J. (Coords.) *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*, Barcelona, Universitat de Barcelona, pp. 19-31.
- GOMÁ, R.; SUBIRATS, J. (2001): «Conclusions. Govern i polítiques a Catalunya: algunes reflexions finals», en Gomá, R.; Subirats, J. (Coords.), Op. cit., pp. 349-359.
- HILDENBRAND, A. (1999): «Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: una visión comparada en vísperas del siglo XXII», *Ciudad y Territorio*, Madrid, Ministerio de Fomento, XXXI (122), pp. 785-805.
- KYMLICKA, W. (2003): *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Barcelona, Paidós.
- LEFÈVRE, CH. (2004): *Les coopérations métropolitaines en Europe, Pour un rayonnement européen des métropoles françaises*, Paris, DATAR, junio de 2004. ([www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr)).
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, BOE núm. 301 de 17 de diciembre de 2003.
- Parlamento de Cantabria: Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del *Plan de Ordenación del Litoral*, BOC Extraordinario, núm. 21.
- PASCUAL, J.M. (2004): «La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial», VVAA, *Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La gestión de Redes de Ciudades*, Sevilla, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, pp. 19-66.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. (2002): «Una lectura de la Constitución española», en Cucó, A.; Romero, J.; Farinós, J. Eds.), Op. cit., pp. 67-77.

- PRATS, J. (2004): «Globalización, democracia y desarrollo: la revalorización de lo local» VVAA, *Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La gestión de Redes de Ciudades*, Sevilla, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, pp. 85-132.
- PÉREZ GARCÍA, F. (2002): «La financiación del Estado Autonómico: una lectura de veinte años de descentralización», Cucó, A.; Romero, J.; Farinós, J. (Eds.) Op. cit. pp. 41-66.
- PIQUÉ ABADAL, J. (Coord.) (2002): «La inversió de l'Administració Central a la província de Barcelona en el període 1995-2000», *Papers de Polítiques Territorials*, Diputació de Barcelona, Núm. 3, març de 2002.
- POLVERARI, L.; BACHTLER, J. (2004): «La dimensión territorial de la cohesión económica y social. Políticas regionales y planificación territorial en Europa», en Romero, J.; Farinós, J. (Eds.), Op. cit., Gijón, Ed. Trea, pp. 75-108.
- ROMERO, J. (2002): «Naciones y regiones. Realizaciones, insuficiencias y límites del proceso de descentralización política en España», Cucó, A.; Romero, J.; Farinós, J. (Eds.) Op. cit., Valencia, Universitat de València, pp. 13-39.
- ROMERO, J.; FARINÓS, J. (Eds.) (2004): *Ordenación del territorio y Desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, Gijón, Ed. Trea.
- ROMERO, J. (2004): «Gobierno del territorio y políticas públicas en un Estado compuesto», Romero, J.; Farinós, J. (Eds.) Op.cit., Gijón, Ed. Trea, pp. 215-232.
- ROMERO, J.; NOGUÉ, J. (2004): «Globalización y nuevo (des)orden global», en Romero, J. (Coord.) *Geografía Humana. Procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado*, Barcelona, Ariel, pp. 101-158.
- ROMERO, J. (2005): «La cooperación territorial en España. Tradición, transición y nueva agenda», en Camagni, R.; Tarroja, A. (Eds.) *Estrategias Territoriales: una nueva cultura de la ordenación y desarrollo del territorio en Europa y Cataluña*, Barcelona, Diputación de Barcelona, Colección «Territorio y Gobierno: Visiones», núm. 4.
- SCHÖN, K.P. (2004): «La ordenación del territorio en Alemania», Romero, J.; Farinós, J. (Eds.), Op. cit., Gijón, Ed. Trea, pp. 191-209.
- SILVA, R. (2004): «El proceso de comarcalización en Aragón», Mir, J. (Coord.) *Cooperació Territorial. Una perspectiva comparada de les Comunitats Autònomes*, Barcelona, Diputació de Barcelona, Serie «Elements de Debat Territorial», núm. 19, pp. 57-69.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2004): Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004, de 10 de noviembre de 2004, por la que resuelven recursos de inconstitucionalidad acumulados contra el artículo único de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.
- VALLS, R. (2002): «Administraciones locales y poder local en Europa», Subirats, J. (Coord.) Op. cit., Barcelona, Diputació de Barcelona, pp. 311-319.
- VILALTA, M.; MAS, D. (2003): «La despesa no obligatòria dels ajuntaments de Catalunya. Exercici 2000», *Papers de polítiques territorials*, Diputació de Barcelona, núm. 4, mayo de 2003.
- VV.AA. (2003): «Estratègies territorials a les regions catalanes», *Papers*. Regió Metropolitana de Barcelona, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans, núm. 39.