

Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: Una visión comparada en vísperas del siglo XXI

Andreas HILDENBRAND SCHEID

Asesor Técnico de Análisis Territorial y Estructural, Secretaría General de Economía, Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía

RESUMEN: La política de ordenación del territorio destaca entre las políticas públicas por su especial contribución a un modelo de desarrollo regional que esté en consonancia con la cohesión económica y social, el desarrollo sostenible y la mejora de la competitividad de las regiones. El presente artículo arranca con un panorama sintético de las nuevas tendencias que en el ámbito de esta política emergieron en España y otros países europeos a lo largo de la década de los 90, y que probablemente serán elementos constitutivos de esta política en el próximo siglo. A continuación, se profundiza el análisis comparado en cuanto a las dos tendencias sobresalientes, es decir, la creciente orientación estratégica de la planificación territorial y la consolidación de las redes de cooperación entre ciudades como respuesta al reto de la competitividad y como instrumento complementario al sistema jerárquico de ciudades, el clásico instrumento de la ordenación del territorio.

Descriptores: Instituciones, Política territorial, Desarrollo regional, España, Europa.

I. INTRODUCCIÓN

La cohesión económica y social, el desarrollo sostenible y la mejora de la competitividad se erigieron con fuerza en la década de los 90 en los tres grandes objetivos que deberían orientar el desarrollo regional. Así, en vísperas del siglo XXI la Unión Europea, por ejemplo, en el marco de la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT) (1), los Estados y, sobre todo, las instancias

regionales se expresan clara y decididamente a favor de la consolidación de regiones que lleven a la práctica un modelo de desarrollo económico, social y ecológico-territorial que corresponda a una inteligente y razonable combinación de estos tres objetivos interdependientes (2). A un desarrollo regional de estas características contribuyen diferentes políticas públicas sectoriales y, sobre todo, la política regional y la política territorial como políticas de carácter horizontal y

Recibido: 04.03.99. Revisado: 22.05.00

e-mail: ahildebrand.sge@ceh.junta-andalucia.es.

(1) La aprobación de la PEOT o Estrategia Territorial Europea (ETE), que se estaba elaborando desde 1993 y que se ha plasmado en varios borradores (p.e. los documentos de Leipzig/1994 y de Nordwijk/1997), se produjo en mayo de 1999, bajo la Presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea.

(2) Por ejemplo, probablemente solo las regiones que sigan el curso del desarrollo sostenible serán a largo plazo las regiones verdaderamente competitivas. Así lo demuestra el hecho de que la calidad paisajística-ambiental es, junto con otros factores "blandos" de localización (oferta cultural atractiva

calidad de las zonas residenciales, etc.), cada vez más importante para la competitividad de las regiones y ciudades, es decir, su capacidad de atraer sectores punta con cuadros bien remunerados y altas exigencias de calidad en todos los sentidos. Es más, la creciente convergencia entre algunas ciudades y regiones europeas en cuanto a los factores decisivos de la competitividad (recursos humanos cualificados, capacidad de innovación, dotaciones infraestructurales, etc.) hace que las diferencias respecto al factor calidad de vida y, por tanto, también la calidad paisajística-ambiental se convierten cada vez más en un "hecho diferencial" de peso a la hora de adoptar decisiones sobre la localización de empresas y la fijación de la residencia.

explícitamente centradas en la consecución de un desarrollo regional territorialmente equilibrado.

Pero la política territorial o de ordenación del territorio (3), objeto del presente artículo, es quizás entre todas las políticas públicas la que más se preocupa de aportar algo, no sólo a uno o dos, sino a todos los tres objetivos citados. A la cohesión económica, social y territorial contribuye, por ejemplo, a través de su clásico instrumento del sistema jerárquico de ciudades, que opera como factor clave del acceso de los ciudadanos a equipamientos básicos, infraestructuras urbanas y servicios públicos y privados en los diferentes centros y áreas del territorio regional, en condiciones no iguales, pero sí equivalentes. Asimismo, junto al sistema de comunicaciones, el sistema de ciudades es decisivo para la vertebración y articulación del territorio regional y, por tanto, la cohesión territorial intraregional. Al desarrollo sostenible contribuye, por ejemplo, a través de la coordinación y compatibilización entre sí de los diferentes usos del suelo, estableciendo en planes territoriales de ámbito regional o subregional zonas de preferencia absoluta o relativa para la preservación de sistemas acuíferos o de suelos agrarios valiosos, la gestión del paisaje o el ejercicio de actividades recreativas. De igual modo favorecen al desarrollo sostenible sus orientaciones para la descongestión de grandes aglomeraciones urbanas mediante la potenciación de las ciudades medias cercanas a éstas. A la mejora de la competitividad coadyuva, por ejemplo, mediante su impulso a la formación de redes de cooperación entre

ciudades, cuyo *leitmotiv* consiste en "cooperar para competir todos juntos mejor". Pero también propician a mejorar la capacidad competitiva la oferta de suelos bien equipados para la acogida de parques tecnológicos y de empresas o la creación de centros logísticos.

Partiendo de estas consideraciones previas, el presente artículo ofrece, en primer lugar, un panorama de las principales tendencias y aspectos novedosos que emergieron en la política de ordenación del territorio en España y otros países europeos a lo largo de la década de los 90. Probablemente estas tendencias y aspectos serán las pautas que seguirá esta política en el comienzo del próximo siglo. Sobre la base de esta visión global se profundizará, a continuación, en dos de las tendencias señaladas. Así, en segundo lugar, el artículo efectúa un análisis de la creciente preferencia por un enfoque de planificación territorial de orientación estratégica. En tercer lugar, se analizan las redes de cooperación entre ciudades, que se están perfilando como la respuesta más significativa de la ordenación del territorio al reto de mejorar la capacidad competitiva de las regiones.

2. TENDENCIAS EMERGENTES EN LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EUROPA

Un análisis comparado de las políticas de ordenación del territorio aplicadas en los países europeos a lo largo de la década de los 90 arroja como resultado un conjunto de tendencias emergentes, que se

(3) La política territorial es un concepto prácticamente sinónimo y equivalente al de ordenación del territorio (PUJADAS/FONT, 1998: 22, 391). Frente a un posible entendimiento de la política territorial o de ordenación del territorio en un sentido más amplio como el conjunto de las políticas públicas y planificaciones con repercusiones territoriales, el presente artículo sigue la definición de esta política como **planificación física** de ámbitos regionales y subregionales encaminada a la coordinación y compatibilización de los usos y funciones que coexisten en un determinado territorio. Este último entendimiento es el de la práctica político-administrativa en la mayoría de los países europeos, entre ellos el Estado de las Autonomías en España. En este contexto, cabe señalar que las CC.AA. utilizan el término política territorial como sinónimo de ordenación del territorio en: 1) *las leyes* (p.e. el propio nombre de la Ley 23/1983, de

Política Territorial de la CA de Cataluña, asimismo, en el primer párrafo del preámbulo de la Ley 8/1987, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares figura la siguiente definición: "Política de ordenación del territorio o política territorial es, en consecuencia, el conjunto de disposiciones legales, planes, programas y actuaciones que, con una visión integrada y conjunta, desarrolla un gobierno de modo que las actuaciones territoriales respondan a los deseos de bienestar y, en definitiva, a la mejora de la calidad de vida de las personas individuales y de la sociedad"; 2) en los *planes* (p.e. Plan Territorial General de la CA de Cataluña de 1995, Plan Regional de Estrategia Territorial de la CA de Madrid; en elaboración); y 3) en las *estructuras administrativas* (política territorial como elemento de la denominación de las Consejerías competentes en materia de ordenación del territorio en Canarias, Murcia, Galicia y Cataluña).

observan, en mayor o menor grado, en prácticamente todos los países y afectan a los contenidos temáticos, los instrumentos y los procedimientos de esta política.

Estas nuevas tendencias son, en parte, respuestas a un conjunto de nuevos retos que se plantean para la ordenación del territorio y otras políticas públicas desde el comienzo de la citada década: la globalización económica, la creación del Mercado Único y la ampliación territorial de la UE, el rápido cambio tecnológico, la transición hacia la sociedad de la información, la apertura de los países del Este y la evolución demográfica (envejecimiento, migraciones), retos todos que también tienen impactos territoriales a los que la política de ordenación del territorio ha de estar atenta.

En este sentido, la **primera tendencia consiste en el incremento de la dimensión ambiental de la ordenación del territorio**. Ya en el pasado, sobre todo en Alemania, Suiza y Holanda, muchas cuestiones ambientales (espacios naturales protegidos, gestión del agua y de los residuos, uso racional del suelo, etc.) fueron tratadas en el marco de la ordenación del territorio, que como política pública precede históricamente a la política ambiental. Pero, esta atención se refuerza a lo largo de los 90, tal y como lo manifiesta, especialmente, la definición del principio de desarrollo sostenible (tanto en términos económicos como en sus dimensiones sociales y ecológicas) como principio rector clave de la ordenación del territorio. Así lo manifiestan claramente las leyes y planes aprobados en esta materia a lo largo de los 90. Por ejemplo, la Ley sobre Normas para el Gobierno del Territorio de la Región de Toscana (Ley núm. 5/1995: art. 1), la Ley de Bases de Política de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Ley 48/1998: art. 5a) en Portugal, La Ley Federal de Ordenación del Territorio de 1998 en Alemania (art. 1) y, sobre todo, el Proyecto de Ley de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo Sostenible del Territorio,

presentado en julio de 1998 por el Gobierno francés a la Asamblea Nacional. En cuanto a los planes y estrategias o perspectivas de la ordenación del territorio, este principio se asume y desarrolla, por ejemplo, en el Programa de Desarrollo Territorial de 1994 del Land de Baviera (*Landesentwicklungsprogramm Bayern*), en la Perspectiva de Desarrollo Territorial de Suecia (*Sweden 2009 - a spatial vision*), que pone especial énfasis en el desarrollo urbano sostenible, y en el Proyecto del Plan Director Territorial (*Piano di Indirizzo Territoriale/PIT*), adoptado en enero de 1998 por el Gobierno de la Región de Toscana. En la planificación territorial en España destaca el caso de las Bases y Estrategias, aprobadas en mayo de 1999 como documento preparatorio del futuro Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA). Se establece el uso sostenible de los recursos como uno de los tres grandes principios rectores en los que se apoya el Modelo Territorial de Andalucía, propuesto en las Bases y Estrategias, por un lado, como imagen final a alcanzar por el POTA y, por otro, como marco de referencia para las actuaciones sectoriales públicas y privadas. Por otra parte, el incremento de la dimensión ambiental de la ordenación del territorio se refleja también, en algunos casos, en el diseño de una política integrada de medio ambiente, ordenación territorial y promoción económica. El ejemplo más significativo es la política ROM (*Ruimtelijke Ordening & Milieu*) puesta en práctica por el Gobierno holandés en once áreas de Holanda (4).

La **segunda tendencia es la creciente aproximación de la ordenación del territorio a la economía**. En el pasado el desarrollo económico regional siempre fue una parte integral de la ordenación del territorio en dos países, en Francia (*aménagement du territoire*) y, en menor grado, también en el Reino Unido (*regional planning*) y Austria. Pero a lo largo de los años 90 se observa como el desarrollo económico

(4) Una de estas áreas es Rotterdam donde se ejecuta el proyecto ROM Rijnmond. Se llevan a cabo acciones de promoción económica (la reestructuración del

gran puerto para mantener la competitividad de la ciudad), de protección ambiental y de mejora de la calidad de vida (p.e. en el sector de la vivienda).

regional recibe un mayor peso en la ordenación del territorio en Alemania, Suiza, Italia y Holanda, países que entienden la ordenación del territorio, primordialmente, en el sentido de la planificación física y, por tanto, separada de la política regional en cuanto a su instrumentación legal y administrativa, sin perjuicio de que también en estos países los planes de ordenación del territorio siempre solían abordar determinados aspectos del desarrollo económico regional. Así, el desarrollo económico regional, la mejora de la competitividad y la creación de empleo son aspectos tratados con cada vez más frecuencia en los planes en materia de ordenación del territorio de estos países. Ejemplos significativos son el Programa de Desarrollo Territorial de 1994 del Land de Baviera, que contempla expresamente la necesidad de una oferta de puestos de trabajo territorialmente equilibrada, el Plan Territorial Regional/PTR de 1990 de la Región de Emilia Romagna (*Piano Territoriale Regionale*) (5), que entre otros aspectos económicos presta una atención elevada a las PYMES y las redes locales de empresas (*distretti*), y el *Memorandum on Spatial Economic Policy* de 1995, en el que se fija como objetivo de la política territorial-económica del Gobierno holandés la creación de las condiciones infraestructurales adecuadas (por ejemplo, el refuerzo del papel del aeropuerto de Schiphol y del puerto de Rotterdam) que mejor contribuyan al crecimiento de empleo (EUROPEAN COMMISSION, 1998; 13).

Pero, lo que más demuestra la aproximación de la política de ordenación del territorio a la economía es quizás el hecho de que en muchos países esta

política ha empezado a completar sus instrumentos tradicionales, es decir los planes de ordenación del territorio de ámbito regional o subregional de carácter normativo, por instrumentos informales y flexibles que, aparte de otros objetivos, especialmente pretenden dar una respuesta al reto de la competitividad. Instrumentos de este tipo son las redes de cooperación entre ciudades, las Estrategias Regionales de Desarrollo elaboradas para ámbitos de escala subregional (6) y los planes de marketing, que perfilan una estrategia de marketing urbano (VAN DEN BERG & VAN KLINK, 1995; MELLA MÁRQUEZ, 1998) para ciudades individuales (*city marketing*) o una estrategia de marketing subregional (*regional marketing*) para comarcas o regiones urbanas/ciudades-región (7).

La **tercera tendencia es una mayor atención al cambio tecnológico**, especialmente, a las necesidades que plantea la **transición hacia la sociedad de la información**. Es un tema que se está desarrollando cada vez más, especialmente en los planes franceses e italianos. Ejemplos significativos son la indicación de Sitios de Ordenación Teleportuaria (SAT) en la Estrategia de Planificación de la Región de Ile-de France de 1991 (*The Ile-de France Planning Strategy*) o "*Charte de L'Île-de France*" y de Zonas de Telecomunicaciones Avanzadas (ZTA) en el Esquema Director para la aglomeración urbana de Lyon de 1990 (*Schéma Directeur de l'agglomération lyonnaise. Lyon 2010*). En cuanto a los planes italianos, cabe mencionar el Proyecto del Plan de Dirección Territorial de la Región de Toscana de 1998 que prevé zonas para la implantación de instalaciones tecnológicas. Otro ejemplo

(5) Tanto el documento aprobado en 1990 como la versión revisada que actualmente es objeto de un Foro telemático en Internet.

(6) El autor entiende por escala regional el nivel de las Comunidades Autónomas y de sus homólogos político-administrativos en otros países (Länder alemanes y austríacos, Regiones italianas y francesas). Por escala subregional se entiende el nivel supramunicipal formado por comarcas, distritos, regiones urbanas/ciudades-región, etc.. Esta aclaración es necesaria porque en la práctica de algunos países (Reino Unido, Alemania) los planes/programas o estrategias diseñadas para ámbitos subregionales suelen denominarse planes/programas regionales o estrategias regionales.

(7) Siendo los dos primeros instrumentos objeto de comentarios más adelante, puede señalarse aquí, como caso concreto de la utilización del marketing como instrumento en el marco de la ordenación del territorio, el Programan de Desarrollo Territorial del Land de Baviera de 1994, que incorporó como nuevo instrumento la elaboración de estrategias de marketing para las subregiones de Baviera, a fin de difundir una imagen corporativa positiva de éstas, resaltando las ventajas comparativas y fortalezas que existen en cada caso para la localización de empresas o la atracción de turistas y residentes.

aporta la Estrategia de Ordenación Territorial de Austria de 1991 (*Österreichisches Raumordnungskonzept*), en la que se dedica gran atención a los aspectos espaciales de la política de innovación y desarrollo tecnológico.

La cuarta tendencia es la incorporación de la dimensión europea en los planes de ordenación del territorio. Hoy por hoy no queda prácticamente ningún plan de ordenación del territorio de ámbito regional que no incluya diagnósticos y determinaciones respecto a cuestiones como: 1) la posición (debilidades y oportunidades) de la región en su conjunto y de sus ciudades en una Europa cada vez más abierta, amplia y competitiva, 2) los niveles de accesibilidad de la región a las redes transeuropeas, 3) los impactos sobre el territorio regional de determinadas políticas comunitarias (transporte, PAC, medio ambiente, Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión), y 4) las posibilidades de cooperación con las regiones limítrofes situadas en países vecinos (cooperación transfronteriza). Son los documentos de la ordenación del territorio en Francia, tanto a nivel nacional como a escala regional y subregional, que con más atención abordan la dimensión europea. En España, entre los planes territoriales de ámbito regional, aprobados hasta la fecha en tan sólo cuatro CC.AA. (Asturias, Cataluña, País Vasco y Aragón), son el Plan Territorial General de Cataluña de 1995 y las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco de 1997 que prestan una atención elevada a la dimensión europea (8). Por último, puede resaltarse como dato significativo también el hecho de que en el Reino Unido, un país tradicionalmente poco proclive a asumir la perspectiva europea, el Ministerio de Medio Ambiente, Transporte y Regiones presentó en febrero de 1998 un documento titulado *Modernizar la Planificación (Modernising Planning)*, en el que se insiste en la necesidad de incorporar la

dimensión europea en el sistema de planificación.

La quinta tendencia es la simplificación de los contenidos de los planes, es decir, la concentración en los temas realmente prioritarios para la ordenación del territorio y, a su vez, la presentación de documentos más breves, bien estructurados y de fácil lectura. En este contexto, cabe señalar el actual debate en Alemania sobre el "adelgazamiento" de los planes territoriales de ámbito subregional, de modo que se recomienda que los planes de este tipo deberían restringirse a tres ámbitos temáticos: 1) la definición de objetivos para determinadas áreas que caracterizan la estructura territorial (aglomeraciones urbanas, periferias urbanas, zonas rurales), 2) el sistema de ciudades, y 3) el sistema de espacios libres (espacios naturales protegidos, zonas preferentes para el recreo, zonas preferentes para usos agrícolas, etc). Asimismo, cabe señalar la renuncia explícita a la "exhaustividad" en la política de ordenación del territorio en Austria (9) así como las recomendaciones de reducir el tamaño de los planes, expresadas en el informe "Los planificadores van más delgados y más rápidos" (*Planners go slimmer and swifter*), publicado en febrero de 1998 por el *Royal Town Planning Institute (RTPI)* en el Reino Unido. Asimismo, el RTPI recomienda en su Informe de abril de 1998 sobre el documento *The future of Regional Planning Guidance (RPG)*, publicado en febrero de 1998 por el Ministerio de Medio Ambiente, Transporte y Regiones, limitar el espectro temático de los RPG a tres ámbitos: usos del suelo, transporte y asuntos ambientales. En relación con la citada tendencia, aporta un ejemplo positivo el Plan Regional de Ordenación del Territorio (PROT) del Algarve de 1990, por su extensión razonable y su riqueza en esquemas y cuadros sinópticos que sintetizan y facilitan enormemente la

(8) Los otros dos planes territoriales regionales aprobados hasta la fecha son, por un lado, las Directrices Regionales de Ordenación Territorial de Asturias de 1991 y, por otro, las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón de 1998.

(9) En este sentido se expresa, por ejemplo, la

Estrategia para el Desarrollo Territorial del Land de Baja Austria - Ordenación del Territorio y Política regional (*"Leitbild für die räumliche Entwicklung des Landes Niederösterreich - Raumordnung und Regionalpolitik"*), que en 1998 se ha puesto a debate por el público a través de un foro telemático en Internet.

comprensión de los contenidos esenciales del plan.

La sexta tendencia es la agilización del proceso de planificación y de los procedimientos en el ámbito de la ordenación del territorio. En este sentido se expresa el ya citado informe *Planners go slimmer and swifter* del RTPI. Por otra parte, merece un comentario el hecho de que, en Alemania, la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 1993 establece que el procedimiento de Evaluación de Impacto Territorial/EIT (HILDENBRAND, 1992) ha de terminarse en el plazo máximo de seis meses. Otra agilización del proceso de decisión administrativa se deriva también de la propia naturaleza de la EIT, ya que ésta suele incluir una primera fase de valoración de las repercusiones ambientales de una determinada actuación. Si a la vista del resultado de la EIT no se plantea desde el punto de vista ambiental objeción alguna a una determinada actuación, se puede renunciar a la segunda fase de valoración ambiental, es decir, la realización del procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA). Como ejemplo positivo de la agilización de los procedimientos puede destacarse en España la Ley de Ordenación del Territorio de la CA de Andalucía, ya que prevé (art. 29 y 30) para determinadas planificaciones y actividades de intervención singular con incidencia en la ordenación del territorio la realización de un informe preceptivo por parte del órgano competente en materia de ordenación del territorio, a fin de verificar la coherencia de las citadas planificaciones y actividades con la política de ordenación del territorio de la CA de Andalucía. La emisión del citado informe no puede superar el plazo de dos meses, transcurrido el cual se aplicará el silencio administrativo positivo. Por otra parte ha de destacarse una innovación que aporta el art. 9.6 de la revisión de la anterior ley en 1998, ya que se prevé que Municipios, situados en aglomeraciones urbanas o relacionados espacialmente por otros motivos, pueden elaborar un Plan Subregional de Usos del Suelo (*Regionaler Flächennutzungsplan*), que

simultáneamente cumple las funciones de un Plan Territorial de ámbito subregional y de un Plan Conjunto de Usos del Suelo, de modo que se ahorra un nivel de planificación.

Por último, la séptima tendencia es la creciente preferencia por un enfoque de planificación territorial de orientación estratégica. Probablemente se trata del cambio más relevante que se produjo a lo largo de los años 90 en la planificación territorial y, por tanto, merece un análisis más pormenorizado.

3. LA CRECIENTE PREFERENCIA POR UN ENFOQUE DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA

La emersión de este nuevo enfoque es, por un lado, una consecuencia de las dificultades de implementación de los clásicos planes de ordenación del territorio de carácter normativo y jerárquico (planificación en cascada) que existen, en función de la organización político-administrativa del respectivo Estado, para ámbitos regionales y/o subregionales en los países europeos (HILDENBRAND, 1996). Las determinaciones de estos planes, que pueden tener un mayor o menor grado de vinculación (normas, directrices, recomendaciones), con frecuencia no se han visto cumplidas, ni por el planeamiento urbanístico como tampoco por las políticas públicas sectoriales o agentes privados que llevan a cabo actuaciones de incidencia territorial. Por otro lado, es fruto de la influencia de la planificación estratégica, que proviniendo del mundo de la gestión empresarial, se aplicó con especial intensidad en los años 90 a un gran número de ciudades (MELLA MÁRQUEZ, 1998; BORJA & CASTELLS, 1997), como por ejemplo, Amsterdam, Lyon, Lisboa, Glasgow, Bilbao, Madrid, Málaga, y Barcelona. El éxito de algunos, pero no de todos estos planes, hizo que en los diferentes países europeos los diseñadores de planes, programas o estrategias de ordenación y desarrollo territorial para ámbitos supramunicipales y, a veces, regiones enteras empezaron a inspirarse,

en mayor o menor medida, en el enfoque de la planificación estratégica. En lo que respecta a España, se están llevando a cabo planificaciones estratégicas a nivel comarcal en Galicia (Plan de Desarrollo Comarcal/PDC) y Cataluña (comarcas de Osona y Alt Penedès), a nivel supracomarcal, se encuentra en fase de elaboración un Plan Estratégico de los Pirineos (PUJADAS & FONT, 1998: 371 y s.), y entre las CC.AA. es especialmente Aragón que apuesta por la elaboración de planes estratégicos, pudiéndose destacar el Plan Estratégico de la ciudad de Zaragoza y su Entorno.

En este contexto, el emergente enfoque de una planificación territorial de carácter estratégico puede sintetizarse en seis aspectos esenciales.

En primer lugar, la creación de nuevos instrumentos de ordenación del territorio de carácter informal y flexible, que no establecen determinaciones de vinculación jurídica, sino operan con la autoobligación voluntaria de las partes involucradas en la elaboración e implementación de dichos instrumentos. Al menos por parte de las autoridades competentes en materia de ordenación del territorio se suele asegurar que los nuevos instrumentos no desbancan a los tradicionales planes de carácter normativo, sino que éstos cumplen una función complementaria.

En segundo lugar, la introducción de una cierta dosis de planificación estratégica en los clásicos planes territoriales de carácter normativo.

En tercer lugar, el creciente peso en la ordenación del territorio de la implementación y evaluación de los planes. En este sentido, se observa la tendencia de que la ordenación del territorio ya no se agota en la elaboración de planes de carácter normativo y, por tanto, en un planteamiento más bien pasivo, es decir, limitarse a establecer, en lugar de actuaciones concretas a desarrollar (PUJADAS & FONT, 1998: 208), primordialmente normas y directrices, esperando que éstas a lo mejor se desarrollen y cumplan en la práctica por otros actores (políticas sectoriales, agentes privados). Sino más que hasta ahora se presta atención a la puesta en práctica de

acciones concretas. En determinados casos, esto puede significar que es la propia ordenación del territorio que lleva a cabo las acciones o, al menos, participa activamente en la realización de éstas, especialmente cuando se trata de proyectos que se consideran claves para el desarrollo territorial (*project management*). Incluso hubo casos, especialmente en el Reino Unido y Francia y ya desde los años 80, en los que el planeamiento urbanístico y la planificación territorial para ámbitos metropolitanos o regiones urbanas renunciaron a la elaboración de planes que, con una óptica global, fijan principios y estrategias para los usos del suelo y la consecución de un determinado modelo territorial. En lugar de esta "planificación centrada en el plan" (*plan-led planning*) se apostó por un estilo incrementalista de planificación orientada en la puesta en práctica de grandes proyectos (*project-led planning*) que, a juicio de sus impulsores, podrían generar de manera relativamente rápida un mayor prestigio e "imagen de éxito" cara a la opinión pública que la lenta y compleja elaboración de un plan, que además correría el peligro de quedarse ya parcial o totalmente obsoleto a la hora de iniciar su implementación (SCHRETZENMAYER, 1996; HEALEY & WILLIAMS, 1993). Asimismo, se presta más que antes atención al seguimiento del proceso de implementación de las actuaciones previstas por los planes y a la identificación y valoración de los impactos conseguidos, a fin de evaluar la eficacia de los planes en cuanto al grado de cumplimiento de los objetivos perseguidos por ellos.

En cuarto lugar, un refuerzo de los mecanismos y formas de participación pública, a fin de lograr la mayor participación ciudadana posible en las decisiones sobre el territorio, superar el general desconocimiento respecto a la ordenación del territorio como función pública y, de este modo, contribuir a la creación de una cultura territorial en la sociedad civil. En quinto lugar, la decidida y clara opción a favor de la concertación y cooperación entre las Administraciones públicas y el sector privado (*public-private*

partnership), tanto en la fase de la formulación de planes o estrategias, como en la fase de la implementación de proyectos u otras acciones, para fundamentar todas las decisiones sobre el desarrollo territorial en el diálogo y el consenso. En sexto lugar, una potenciación de la coordinación y cooperación interadministrativa, utilizando con mayor frecuencia fórmulas contractuales.

Algunos ejemplos empíricos significativos pueden ilustrar las anteriores características del **enfoque de planificación territorial de orientación estratégica**.

La creación de nuevos instrumentos de ordenación del territorio de carácter informal y flexible avanza especialmente en Alemania. Entre ellos ocupan un lugar eminente las Estrategias Regionales de Desarrollo (*Regionale Entwicklungskonzepte / REK*) que se elaboran para ámbitos geográficos subregionales (10). Son el principal cauce a través del que se desarrolla en Alemania una planificación económica-territorial de orientación estratégica, mientras en los textos de los planes de ordenación del territorio de carácter normativo el término "estrategia" apenas aparece. Los REK son programas de acción para la puesta en práctica de proyectos concretos que a la vista de un diagnóstico interno y externo a través del método DAFO (*debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades*) resultan prioritarios para el desarrollo económico y territorial del respectivo ámbito geográfico. Su finalidad es aprovechar de forma óptima el potencial de desarrollo endógeno y generar efectos sinérgicos a través de la coordinación y cooperación entre los actores públicos y privados. Los REK como instrumento informal de la ordenación del territorio son uno de los diez temas prioritarios del Marco de Actuación para la Política de Ordenación del Territorio (*Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen*), aprobado

conjuntamente en 1995 por la Federación y los Länder en el seno de la Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. La creciente importancia que en Alemania se atribuye a los REK como instrumento de la ordenación del territorio manifiesta también la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 1998. Como novedad respecto a la legislación anterior introduce en su art. 13 titulado "La implementación de los planes de ordenación del territorio" la posibilidad de elaborar REK.

La introducción de una cierta dosis de planificación estratégica en los clásicos planes territoriales de carácter normativo es un fenómeno que se observa especialmente en los planes en Francia y el Reino Unido y, en menor medida, también en algunos planes españoles e italianos.

En este sentido, puede citarse, primero, el Esquema de Ordenación del Territorio y de Desarrollo de la Región de Rhone-Alpes (*Région Rhône-Alpes: Schema d'aménagement et de développement, projet, document de travail 1991*), donde se aplican el método de diagnóstico DAFO y la técnica de escenarios, se contemplan las redes de comunicación y cooperación entre los actores, y se abordan los proyectos clave para la puesta en práctica del plan. Asimismo, se definen las "opciones estratégicas" en un capítulo específico del mismo nombre, y en la cartografía se señalan Sitios Estratégicos de Desarrollo (*Sites Stratégiques*). Como segundo ejemplo significativo de la experiencia francesa puede señalarse el ya citado Esquema Director para la Ordenación del Territorio del Área Metropolitana de Lyon. Sus contenidos se han elaborado en base al Plan Estratégico Lyon 2010: Un Proyecto de Aglomeración para una Metrópoli Europea, por lo cual la influencia del enfoque de la planificación estratégica se nota en todos los ocho capítulos del plan.

(10) Otro novedoso instrumento informal de la ordenación del territorio alemana son los Dictámenes Territoriales ad hoc (*Teilraumgutachten, Inselgutachten*), que se utilizan sobre todo en el Land de Baviera. Se trata de Dictámenes elaborados para resolver problemas específicos de una determinada subregión. Se elaboran

por expertos externos, a iniciativa de los Municipios y con financiación conjunta del Land y de los Municipios interesados. Un ejemplo es el Dictamen que se elaboró para la cuestión del futuro uso de los terrenos del antiguo aeropuerto de Munich.

En el Reino Unido, la planificación territorial tienen una clara orientación *estratégica* (*strategic planning*). Ésta se manifiesta en los Planes Estructurales (*Structure Plans*) de escala subregional y en los documentos de ordenación el territorio del Gobierno central que establecen directrices de carácter sectorial y territorial (*Regional Planning Policy Guidance Notes / RPG, Strategic Planning Guidances*). Por ejemplo, en el Plan Estructural de Strathclyde de 1991 el primer capítulo denominado "Estrategia", se define una estrategia para el desarrollo territorial, y sobre la base de ésta se formulan un catálogo de prioridades de acción para diversas materias: áreas de acción inmediata, proyectos de renovación, acción ambiental, nuevas ciudades, cinturón verde, espacios verdes de la conurbación, zonas rurales en la periferia de las ciudades y áreas rurales más remotas.

Entre los planes italianos puede señalarse el ya citado PTR de 1990 de la Región de Emilia-Romagna. Su primer capítulo lleva el nombre "Sistema de las orientaciones estratégicas". Además, el plan se autodefine como un plan que incluye el sistema económico y que debe ser entendido como una oferta o un banco de proyectos (*banca progetti*), en la cual pueden participar y colaborar las demás Administraciones públicas, las organizaciones económicas y sociales y sujetos privados, destacando expresamente a los empresarios.

En España, es el previsto Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET) de la CA de Madrid que opta a favor de la combinación de la planificación estratégica, urbanística y territorial en el marco de un único instrumento (11). La vertiente estratégica del PRET se pone de manifiesto sobre todo en los siguientes elementos (EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, 1993; PUJADAS & FONT, 1998): 1) su énfasis en la participación y concertación, 2) su visión globalizadora, y 3) sobre todo su carácter ejecutivo, es decir, su entendimiento como instrumento operativo encaminado a la acción, dando prioridad en el tiempo y el

espacio a las medidas con mayor potencial requalificador. En relación con este último aspecto, el PRET define Actuaciones de Interés Regional como intervenciones urbanísticas directas y propias de la CA de Madrid que arrancan y se desarrollan directamente desde el propio PRET, contemplando en función de su finalidad, por una parte, Zonas de Interés Regional, con dos modalidades (Zonas de Actuación Inmediata, Zonas de Actuación Diferida) y, por otra, Proyectos de Alcance Regional.

Un caso algo *sui generis* es el ya citado PDC, puesto en marcha en 1991 por la Xunta de Galicia "como una experiencia, entonces pionera en Europa, para el diseño de un modelo regional de desarrollo local" (PRECEDO LEDO, 1999: 9). Este plan no sólo combina los elementos de la planificación estratégica (análisis DAFO de los factores/ventajas diferenciales de cada comarca, participación voluntaria, cooperación entre los sectores público y privado, etc.) con la planificación territorial, sino a su vez es también un instrumento de coordinación territorial que opera con un enfoque de planificación integrada, combinando la planificación económica regional con la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente (PRECEDO LEDO, 1995; 1999).

En cuanto a la mayor atención de la planificación territorial de orientación estratégica a la fase de la implementación y, por tanto, a la realización de proyectos, ésta se refleja claramente en los ya comentados casos de los REK en Alemania y del previsto PRET de la CA de Madrid. Otros ejemplos, son los proyectos clave (*key projects*) en la ordenación del territorio holandesa y el Proyecto Exposición Internacional de Construcción Parque del Río Emscher (*IBA Emscherpark*) en Alemania. En el primer caso se trata de un limitado número de proyectos llevados a cabo a través de la cooperación pública-privada que por su papel central para la realización de las prioridades inversoras se designan como proyectos clave. La *IBA Emscherpark* es un ejemplo representativo del ya

(11) El PRET se encuentra en elaboración; en 1995 se publicó un Documento Preparatorio de las Bases del

PRET y en 1996 se publicaron las Bases ya totalmente elaboradas del PRET.

comentado estilo incrementalista de planificación orientada a la puesta en práctica de grandes proyectos (SCHRETZENMAYER, 1996: 399). Se trata de un programa estructural del Land de Renania del Norte-Westfalia con una duración de 10 años y la finalidad de impulsar la renovación económica, social y ecológica del Norte de la Cuenca del Ruhr, una región de industrialización antigua con 17 ciudades y 2 millones de habitantes, que se vió afectada por los problemas de desempleo alto, deterioro paisajístico y arcas municipales empobrecidas. Están en marcha casi un centenar de proyectos, propuestos por ciudades, grupos locales o agentes del sector privado, que persiguen llevar a cabo soluciones modélicas en relación con cuestiones económicas, sociales, culturales, urbanísticas y paisajísticas (MAYER & SIEBEL, 1998: 6).

El refuerzo de los mecanismos y formas de participación pública, que tradicionalmente son una de las características sobresalientes de la planificación territorial suiza y holandesa, se manifiesta sobre todo en la creciente celebración de Foros telemáticos en Internet sobre documentos de la ordenación del territorio. En este sentido, fueron hasta hace poco (o siguen siendo) objeto de un foro telemático, por ejemplo, la versión revisada del Plan Territorial Regional de 1990 de la Región de Emilia-Romagna, la Estrategia de Desarrollo Territorial de 1998 del Land de Baja-Austria y la Estrategia Nacional de Ordenación del Territorio de Holanda (NL 2030). Por otra parte, uno de los grandes acontecimientos en cuanto a la intensificación de la participación pública en el ámbito de la ordenación del territorio fué, sin duda, el debate nacional (*Débat National*) sobre la ordenación del territorio, que tuvo lugar en Francia en 1993-94 y sirvió de base para la preparación de la Ley de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio de 1995 (12).

Respecto a la concertación y cooperación entre las Administraciones públicas y el sector privado (*public-private partnership*), pueden destacarse las Conferencias Regionales (*Regionalkonferenzen*) que se suelen celebrar cada vez más en Alemania. Estas Conferencias, que se impulsan y apoyan desde la política de ordenación del territorio de los Länder y de la Federación, pero también desde la política económica regional (p.e. en el Land de Renania del Norte-Westfalia: "*ZIN-Moderation*"), son plataformas amplias para el diálogo, el debate y la generación de consenso en torno a los aspectos relevantes del desarrollo económico y territorial de un ámbito geográfico subregional. Entre sus miembros se encuentran Entes locales, Cámaras, Universidades, sindicatos, empresarios, inversores, asociaciones y ciudadanos interesados. Una de sus funciones principales es la elaboración de las ya citadas Estrategias Regionales de Desarrollo. Asimismo, puede destacarse que la Comisión Europea considera a las Conferencias Regionales en el Land de Renania del Norte-Westfalia como un ejemplo de buenas prácticas en el ámbito de los Pactos territoriales para el empleo. En Francia, el Proyecto de Ley de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo Sostenible del Territorio de 1998 contempla instrumentos de coordinación y participación amplia similares, previendo la representación en éstos de las Administraciones públicas, de los agentes económicos y sociales y de asociaciones (ecologistas, culturales, etc). El instrumento a nivel regional serán las Conferencias Regionales de Ordenación y Desarrollo del Territorio (*Conférences Régionales d'Aménagement et de Développement du Territoire*), que, con una participación mucho más restringida (sin las asociaciones y sin los agentes económicos y sociales) ya se regulaban en el art. 34.3 de la Ley de 1995, actualmente en vigor, y a nivel comarcal (*pays*) se

(12) El debate, que partió de un documento introductorio de la DATAR (1993), tuvo el objetivo de esbozar colectivamente una visión territorial de Francia en el año 2015 y en esta tarea pudieron participar las

Regiones, expertos, los ciudadanos (a través de un cuestionario) e, incluso, alumnos de colegios e institutos (KISTENMACHER & CLEV, 1996: 266).

crearán los Consejos de Desarrollo (*Conseils de Développement*).

Por último, en lo que se refiere a la potenciación de la cooperación interadministrativa, puede señalarse que las relaciones contractuales, que tienen una larga tradición en Francia (*Contrats de Plan*), encuentran últimamente nuevos seguidores. Esto ocurre, especialmente en Italia, donde se está practicando la "programación negociada" (*negotiated programming*), y en Alemania, donde la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 1998 en su artículo 13 contempla por primera vez en la legislación la posibilidad de formalizar contratos para la elaboración e implementación de los planes de ordenación del territorio.

Partiendo de la anterior visión sintética de las principales tendencias emergentes de la ordenación del territorio en Europa a lo largo de la década de los 90, el siguiente apartado profundiza el análisis comparado en cuanto a las redes de cooperación entre ciudades. Estas redes pueden considerarse como un auténtico "paradigma nuevo" de la ordenación del territorio, que ha empezado a coexistir con el sistema jerarquizado de ciudades, el tradicional instrumento clave de esta política.

4. "COOPERAR PARA COMPETIR MEJOR": LAS REDES DE CIUDADES COMO RESPUESTA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO AL RETO DE LA COMPETITIVIDAD

4.1. Objetivos y otras características esenciales de las redes de cooperación entre ciudades

Las redes de cooperación entre ciudades son, fundamentalmente, una estrategia para afrontar mejor la creciente competitividad que existe entre ciudades

(y entre regiones) en una economía globalizada y una Europa cada vez más integrada y amplia. Por ello, además de otros posibles objetivos (13), el *leitmotiv* de las redes de ciudades puede sintetizarse en la frase "cooperar para competir todos juntos mejor".

Es cierto que las ciudades en muchos asuntos siguen apostando por un incremento de la competencia entre sí, aprovechando cada una de ellas sus respectivas ventajas comparativas en determinadas especialidades. No obstante, en un número creciente de asuntos prefieren potenciar la cooperación mutua. Como han señalado BORJA & CASTELLS (1997: 319), "la cooperación se da cuando las ganancias en competitividad son superiores a las posibles pérdidas en ventajas comparativas existentes, y cuando se produce un cambio de escala de actuación que hace que la cooperación se convierta en el instrumento para consolidarse a ese nivel". En este sentido, ciudades geográficamente próximas, que suelen competir entre sí para consolidarse como centros de atracción económica, cultural y política de un ámbito de influencia (o región) cada vez más amplio, pueden pasar a iniciar una cooperación mutua, "cuando se ponen de acuerdo para el desarrollo de ciertos proyectos que pueden resultar beneficiosos para el conjunto de la región" (BORJA & CASTELLS, 1997: 320).

Los principales objetivos de las redes de cooperación entre ciudades son (BORJA & CASTELLS (1997: 321): 1) "La estructuración de un sistema de lobby frente a terceros, 2) la consolidación de unos espacios territoriales, económicos, políticos demográficos, etc. mínimos que permitan la generación y utilización de economías de escala y de aglomeración, así como el desarrollo de infraestructuras y actividades punta, 3) la inserción en un sistema internacional que permita el

(13) La creación de redes puede contribuir a la *cohesión territorial* de las regiones, por ejemplo, la creación de redes de ciudades pequeñas o medias en áreas de menor desarrollo relativo. En este sentido, en zonas rurales con problemas estructurales las redes pueden ser un elemento dentro de una estrategia de desarrollo. Por otra parte, en las aglomeraciones urbanas las redes pueden servir como *elemento de una estrategia de descongestión*, de modo que se

aligera la presión sobre las ciudades grandes mediante la incorporación activa de los centros más pequeños en el entorno de éstas (SPANGENBERGER, 1996: 316) Asimismo, se atribuye a las redes también un efecto positivo en cuanto a *la mejora del medio ambiente y al desarrollo del principio de desarrollo sostenible*. No obstante, hasta la fecha no existen suficientes evidencias empíricas para concluir que esto sea así (GLEISENSTEIN & KLUG & NEUMANN, 1997).

acceso y la utilización de un volumen creciente de información, el intercambio de experiencias y tecnologías, 4) la obtención de funciones de liderazgo, y 5) la inserción de las ciudades, a través de las redes en espacios de actuación superiores".

Junto a estos objetivos se insiste (CAMAGNI, 1992; MELZER, 1997; SPANGENBERGER, 1996) en que las redes se caracterizan también por otros elementos 1) su carácter esencialmente horizontal y no jerarquizado, 2) su formación entre centros complementarios o parecidos, 3) su forma voluntaria, 4) el respeto por la autonomía de los socios, 5) la coexistencia entre intereses convergentes y divergentes, de modo que la cooperación (en determinados ámbitos) y la competencia (en otros ámbitos) puedan desarrollarse simultáneamente, siempre que queden garantizados los beneficios mutuos originados por la cooperación, 6) su carácter abierto y flexible en cuanto a sus contenidos y el número de socios (como mínimo tres ciudades), 7) su posible limitación en el tiempo, y 8) su organización no jerárquica e informal (grupos de trabajo, etc. para el intercambio de información, opiniones y experiencias), o, en una fase madura, también formal, utilizando fórmulas de Derecho público (agrupaciones o comunidades de trabajo de Municipios, Mancomunidades, Consorcios) o de Derecho privado (asociaciones, agencias de desarrollo bajo la forma de sociedades anónimas).

Entre los objetivos de las redes de ciudades señalados por BORJA & CASTELLS, el que más interesa desde la óptica específica de la ordenación del territorio es el segundo. En este sentido, la aplicación de la cooperación en el marco de una red de ciudades significa reconocer que sólo a través de la cooperación en forma de red entre Municipios geográficamente próximos (14) se consigue la formación de un espacio económico-territorial mínimo (una región urbana o ciudad-región) que permite aprovechar

complementariedades funcionales entre las ciudades con sus respectivas especializaciones, crear y utilizar economías de escala y de aglomeración y generar un valor añadido sinérgico (*sinergetic surplus*). Ventajas todas que aumentan la competitividad o atractividad del espacio geográfico de cooperación formado por las ciudades cooperantes y sus respectivos ámbitos de influencia. En consecuencia, estas ventajas son la condición necesaria para llevar a cabo conjuntamente medidas en el campo de la promoción económica y el desarrollo territorial, que pueden resultar beneficiosas para el conjunto de la región urbana, y que en ausencia de dicha cooperación no podría haber realizado por sí sola ninguna de las ciudades.

En cuanto a las medidas que las redes pueden emprender en materia de promoción económica y desarrollo territorial, son de interés especialmente los cinco siguientes ámbitos temáticos: 1) La creación de un sistema integrado para la gestión intermunicipal de suelos, 2) la planificación y gestión conjuntas de parques de empresas, centros tecnológicos e incubadoras de empresas, 3) la elaboración y puesta en práctica de una estrategia común de marketing para el conjunto del ámbito espacial de la cooperación, es decir, la "región urbana" formada por las ciudades cooperantes, con el objetivo de atraer empresas, inversiones, turistas, residentes y todo tipo de actividades culturales, deportivas etc., 4) la elaboración conjunta de un documento orientativo en el que se plasma la estrategia para el desarrollo económico y territorial de la respectiva región urbana, y 5) un planteamiento común en cuanto al sistema de transporte público para la región urbana y la realización conjunta de proyectos en materia de transporte, como, por ejemplo, grandes centros de transporte de mercancías, que operan como plataformas logísticas intermodales, o la gestión telemática del transporte de viajeros y mercancías existente en la región urbana.

(14) Estas ciudades pueden pertenecer a la misma región (redes intraregionales), a diferentes regiones limítrofes (redes interregionales) o a regiones vecinas

que forman parte de diferentes Estados (redes transfronterizas).

Por último, ha de señalarse que las redes de cooperación entre ciudades no desbancan al sistema de ciudades, el clásico instrumento de la ordenación del territorio, sino como un instrumento de naturaleza diferente lo amplían y completan (SPANGENBERGER, 1996: 317). Las redes centran la atención en el lado de la oferta, siguen una lógica de división de trabajo y funciones, y se caracterizan por relaciones de carácter horizontal y no jerarquizados entre centros parecidos, del mismo nivel jerárquico y complementarios. No obstante, el sistema de ciudades, basado en la teoría de los lugares centrales de CHRISTALLER (1933) y otros, que posteriormente desarrollaron esta teoría, centra su atención en el lado de la demanda y se caracteriza por una estructura jerárquica de centros de diferentes niveles (p.e. centros regionales, centros comarcales, centros básicos), a los que corresponden distintos catálogos de dotaciones de equipamientos básicos (educativos, culturales, deportivos/recreativos, sanitarios y asistenciales), infraestructuras urbanas y servicios públicos o privados (p.e. instalaciones de comercio, servicios a las empresas). Precisamente por esta naturaleza diferente y, por tanto, complementariedad existe hoy por hoy en la política de ordenación del territorio en los países europeos una simbiosis entre las redes de ciudades con el clásico instrumento de sistema de ciudades, que a pesar de sus puntos débiles (HILDENBRAND, 1996: 320 y s.; RITTER, 1995: 398), sigue siendo en la práctica una herramienta esencial de los planes territoriales para orientar y coordinar en las regiones el proceso de construcción del modelo territorial como imagen final deseable del respectivo territorio.

4.2. Panorama general de la experiencia internacional respecto a la aplicación de las redes de ciudades en el ámbito de la ordenación del territorio

Por iniciativa de los propios Municipios o por impulso de la política de ordenación

del territorio, están operando en la práctica numerosas redes de cooperación entre ciudades en Alemania, Italia, Francia, Holanda Suiza, Dinamarca y Suecia.

En Alemania, el ya citado Marco de Actuación para la Política de Ordenación del Territorio de 1995, establece como uno de sus diez ámbitos temáticos prioritarios, el desarrollo de las redes de cooperación entre ciudades, destacando a tal efecto once redes consideradas como experiencias de mayor interés. Por su parte, con el Plan de Desarrollo Territorial de 1994 del Land de Sajonia (*Landesentwicklungsplan*) se aprobó el primer plan de ordenación del territorio en Alemania que contempla una red de cooperación entre ciudades. Esta red está formada por las ciudades de Dresde, Leipzig y Chemnitz-Zwickau y lleva el nombre "Cityregión Europea. Triángulo Sajón". Junto con otras redes, será objeto de un comentario en el siguiente apartado 3.

En Italia, son sobre todo las Regiones del Veneto (*sistema reticolare metropolitano*), Emilia-Romagna, Lombardia y Toscana, que cuentan con redes de cooperación entre ciudades, que se apoyan en redes de larga tradición histórica (CAMAGNI, 1992, 1994; CAMAGNI & SALONE, 1993). Por ejemplo, el Plan Territorial Regional de 1990 de la Región de Emilia-Romagna fija como objetivo estratégico la puesta en red de las ciudades más importantes a través de la construcción del *Sistema Metropolitano Policentrico* (SMP). En el texto del PTR y en el actual Foro telemático en Internet respecto a la revisión de este plan se señala que la cooperación entre ciudades y otros actores (empresas, ciudadanos) en torno a objetivos estratégicos se traducirá en beneficiosos efectos sinérgicos.

En Francia, están funcionando un gran número de redes de cooperación entre ciudades. Casos concretos son, por ejemplo, la Red de Ciudades Medias de la Región de Bretagne: Saint-Malo - Saint-Brieuc - Vannes - Quimper o las tres redes de ciudades en la Región de Picardie (por ejemplo, Amiens - Saint-Quentin - Beauvais - Abbeville), cuyo desarrollo recibe ayuda financiera estatal en virtud

del art. 12 del Contrato de Plan Estado - Región de Picardie (1994-1998). Asimismo, la Ley de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio de 1995 reconoció las redes de ciudades, haciendo en su art 2 una mención expresa de ellas y calificándolas como uno de los elementos en los que se fundamenta la organización del territorio propuesta en el Esquema Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio. También en la propuesta para la reforma de dicha ley, el Proyecto de Ley de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo Sostenible del Territorio de 1998, figura una referencia explícita a las redes de ciudades en relación con la regulación del Esquema Nacional de los Servicios Colectivos de la Enseñanza Superior e Investigación, insistiendo en que este Esquema organizará la distribución geográfica de las actividades en las citadas materias, especialmente de aquellas que se sitúen en las ciudades medias, teniendo en cuenta la organización de las ciudades en redes (art. 10 del Proyecto).

En lo que se refiere a Holanda, existe una tradición consolidada de cooperación entre ciudades en la *Randstad*, el anillo de ciudades formado por Rotterdam, Den Haag, Leiden, Haarlem, Amsterdam y Utrecht (PETRUS, 1995). Asimismo, la Agencia Nacional para la Planificación Territorial (RPD) dedicó en uno de sus Informes anuales sobre la Planificación Territorial en Holanda (*Spatial Reconnaissances*) un capítulo específico a las redes de ciudades (ver el capítulo primero, titulado *Urban networks*, en el Informe referido al año 1992). Respecto a Suiza, cabe señalar que la puesta en red de las grandes ciudades suizas, creando la llamada "Ciudad Suiza" para obtener la capacidad de competir con las grandes metrópolis europeas, es el núcleo esencial de las Bases para la Ordenación del Territorio Suizo (*Grundzüge der Raumordnung Schweiz*) aprobadas en 1996. También en los planes de ordenación del territorio de los Cantones suizos, los Planes Directores Cantonales (PDC),

están apareciendo como elemento emergente las redes de cooperación entre ciudades. Un ejemplo significativo representa el Proyecto 2015 (*Projet 2015. Concept de l'aménagement cantonal*) de noviembre de 1996, que tiene la función de documento preparatorio del futuro nuevo PDC del Cantón de Ginebra.

También en la política de ordenación de territorio en los países escandinavos, el enfoque de las redes de cooperación entre ciudades es una de las piezas clave. En Dinamarca existe una viva cooperación en la red de ciudades formada por los ocho Municipios de la *Triangle Region*, y las redes de ciudades son también un elemento de la Perspectiva de Desarrollo Territorial de Dinamarca (*Denmark towards the year 2018. The spatial structuring of Denmark in the future Europe*). En Suecia la formación de numerosas redes de cooperación entre ciudades se prevé en la Perspectiva de Desarrollo Territorial de Suecia (*Sweden 2009 - a spatial vision*).

Las redes de cooperación entre ciudades se contemplan en los documentos de la ordenación del territorio también en cuanto a su posible aplicación en espacios transfronterizos o transnacionales. Uno de los ejemplos más claros es VASAB 2010 (*Visions and Strategies around the Baltic*), la estrategia para el desarrollo del Báltico formulada conjuntamente por los diferentes Estados ribereños más Noruega. Sus tres objetivos principales en relación con las redes de cooperación entre ciudades son (LÖWENDAHL, 1996): 1) la mejora de las condiciones de vida en las ciudades a un coste razonable, aprovechando complementariedades funcionales entre ciudades vecinas, 2) el refuerzo de regiones urbanas, en vez de ciudades individuales, para poder afrontar el reto de la creciente competitividad internacional, y 3) la prestación de servicios urbanos a la población rural, teniendo en cuenta que las ciudades individualmente no tienen la base económica suficiente para proporcionar todos los tipos de servicios (15).

(15) En función de su alcance geográfico, "VASAB 2010" distingue dos tipos de redes de ciudades, por un lado, las

redes dentro de una determinada región (*regional networks*) y, por otro, la red de ciudades con importancia para el Báltico

Por su parte, la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT) (16) propone la formación y consolidación de redes de cooperación entre ciudades (a nivel intraregional o de carácter transfronterizo) como una de las acciones claves para conseguir uno de sus objetivos fundamentales, la creación de un sistema urbano europeo equilibrado y policéntrico (ver el cap. IV.2. de la PEOT). Asimismo, en el capítulo V dedicado a la aplicación de la PEOT se recomienda que las Regiones y Entes locales emprendan en el marco de la cooperación transfronteriza e interregional medidas encaminadas al desarrollo de redes de cooperación entre ciudades. Las redes de cooperación entre ciudades reciben también atención en la Comunicación Marco de Acción para un Desarrollo Urbano Sostenible dentro de la Unión Europea, presentada por la Comisión Europea en octubre de 1998. En este texto se prevé como Acción núm. 4 "La promoción de la cooperación entre ciudades". Ambos textos comunitarios y el nuevo Reglamento del FEDER, aprobado en junio de 1999, indican que la cooperación entre zonas urbanas ubicadas en diferentes Estados miembros podrá contar en el período 2000-2006 con el apoyo financiero de la futura nueva Iniciativa Comunitaria INTERREG III prevista para la "cooperación transfronteriza, transnacional e interregional destinada a fomentar un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible del territorio comunitario en su conjunto" (17).

Partiendo de la anterior visión general se profundiza a continuación en las experiencias que existen en cuanto a redes de cooperación entre ciudades en Alemania y Suiza y, posteriormente, se destacan los rasgos esenciales de la aún muy incipiente práctica a tal respecto en

en su conjunto, el llamado "Cross-Baltic Network", configurado por ciudades de relevancia europea e internacional (*Baltic Ring of European Cities*) y ciudades que juegan un papel importante para la integración transnacional en el Báltico (*Network of Baltic Cities*). Respecto al "Cross-Baltic Network", el motivo principal de la cooperación es promover la Región del Mar Báltico y sus ciudades principales a nivel europeo o, incluso, global. Por ello, la estrategia se basa sobre todo en tres elementos: 1) un marketing común de estas ciudades, 2) una cooperación intensificada entre las ciudades, y 3) la eliminación de las

la política de ordenación del territorio de las CC.AA.

4.3. Las redes de ciudades en la política de ordenación del territorio en Alemania

En la experiencia alemana destacan cinco redes que, a juicio del autor, representan hasta la fecha la mejor práctica (*best practice*) de cooperación en el campo específico de la promoción económica y el desarrollo territorial.

La primera red es el Foro de Ciudades Suroeste (*Städteforum Südwest*), formada por las ciudades de Donaueschingen, Rottweil, Schramberg, Tuttlingen y Villingen-Schwenningen, y situada en el Land de Baden-Württemberg. Los tres temas "fuertes" dentro de los diferentes ámbitos de cooperación de esta red son, por un lado, la planificación y gestión conjunta de un parque de empresas, la puesta en red de centros de tecnología e incubadoras de empresas (existentes y previstos), y un planteamiento común respecto al sistema de transporte público.

La segunda red es MAI, formada por las ciudades de Munich, Augsburg e Ingolstadt, y situada en el Land de Baviera. El tema sobresaliente dentro de los diferentes ámbitos de cooperación es la elaboración y puesta en práctica de una estrategia común de *marketing*.

La tercera red es *Quadriga*, formada por las ciudades de Bitburg-Hermeskeil-Luxemburgo-Tréveris y Wittlich, situada en el Land de Renania-Palatinado y en Luxemburgo. Esta red de carácter transfronterizo tiene sus temas o aspectos "fuertes" en la realización conjunta de un centro de transporte de mercancías, la gestión telemática del transporte de viajeros y mercancías y la intensa

debilidades específicas de las ciudades individuales en la competición internacional (LÖWENDAHL, 1996).

(16) Las referencias a determinados capítulos de la PEOT se refieren al último borrador de este documento (*European Spatial Development Perspective. Towards a sustainable European Union*), debatido en la reunión del Comité de Desarrollo Territorial, celebrada los días 18 y 19 de enero de 1999.

(17) Reglamento (CE) n.º 1261/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo al Feder.

cooperación entre la Administración pública y los agentes privados (*public-private partnership*).

La cuarta red es *KERN*, formada por las ciudades de Kiel, Eckernförde, Rendsburg y Neumünster, y ubicada en el Land de Schleswig-Holstein. Los temas "fuertes" dentro de los diferentes ámbitos de cooperación son dos, por un lado, la creación de un sistema integrado para la gestión intermunicipal de suelos (18) y, por otro, la coordinación respecto a la implantación de nuevas grandes superficies comerciales.

La quinta red es el Triángulo de ciudades de la Comarca Bergisches Land (*Bergisches Städtedreieck*), formada por las ciudades de Wuppertal, Solingen y Remscheid, y ubicada en el Land de Renania del Norte-Westfalia. El aspecto "fuerte" dentro de los diferentes ámbitos de cooperación es la elaboración conjunta de una estrategia para el desarrollo económico y territorial del ámbito geográfico de cooperación.

Por último, junto a los cinco casos anteriores de redes, que ya varios años se encuentran en pleno funcionamiento, merece también un comentario una red de ciudades que se encuentra en statu nascendi. Se trata del Triángulo Sajón (*Sachsendreieck*), una red de cooperación entre ciudades que figura en el Plan de Desarrollo Territorial del Land de Sajonia de 1994. Esta red queda configurada por las ciudades de Dresde, Leipzig y Chemnitz-Zwickau y el citado plan establece como "principio de la ordenación del territorio" (19) que estas tres ciudades han de ser objeto de un refuerzo de las interrelaciones espaciales entre ellas, con la finalidad de que la red formada por ellas se convierta en el futuro en una Cityregión Europea (*Europäische Cityregion*).

(18) Este sistema integrado de gestión (management) incluye (MELZER, 1997: 486): 1) un inventario común (catastro de suelos, sistema informatizado sobre factores relevantes para la localización de actividades económicas), 2) una planificación conjunta de los usos del suelo, 3) la cooperación en cuanto a la urbanización, el desarrollo, y la comercialización de los terrenos, 4) la creación conjunta de determinados instrumentos (p.e. Fondo de Suelo), 5) la creación de instituciones y sociedades conjuntas (p.e. Agencia de Desarrollo Regional), y 6) una estrategia común de marketing.

(19) En Alemania los principios (*Grundsätze*) de la

Como cityregión europea, el plan define un conjunto de centros superiores (*Oberzentren*) espacialmente interrelacionados entre sí, al que por su tamaño, ubicación, función y la complejidad de sus dotaciones corresponde un papel importante para el desarrollo del territorio europeo en su conjunto. La cityregión deberá constituir un polo de concentración o centro de gravedad de la vida económica, social y cultural en Europa. Además de la satisfacción de la demanda nacional, la *Cityregión* Europea habrá de cumplir también funciones de nivel europeo para la población dentro de su ámbito de influencia. De la cartografía del plan se desprende que el "triángulo sajón" tiene la voluntad de posicionarse en el rango tres del sistema europeo de ciudades, en competencia con Barcelona, Lyon, Milán, Munich, Zurich u otras ciudades que ocupan el mismo rango.

Para el "Triángulo Sajón" el plan formula tres "principios" y cuatro "objetivos" de la ordenación del territorio. El primero de los principios es el desarrollo de la estructura de asentamientos dentro del triángulo de acuerdo con el principio de la concentración descentralizada (el principio de la estructura urbana equilibrada y policéntrica tal y como lo prevé también la PEOT), para evitar un crecimiento urbanístico desordenado en forma del *urban sprawl* o continuo urbano. A tal efecto, se propone la potenciación de las tres ciudades citadas así como de las ciudades de equilibrio que se encuentran en la órbita de influencia de aquellas mediante el desarrollo integrado y simultáneo de las funciones que cumplen todas estas ciudades como centros de trabajo y centros residenciales. El segundo principio consiste en velar, para que el medio ambiente se convierta en un factor

ordenación del territorio, que se establecen, al igual que los objetivos (*Ziele*) de la ordenación del territorio, en la legislación sobre esta materia y en los planes territoriales, tienen material y territorialmente un carácter abstracto y los organismos públicos han de tenerlos en cuenta y ponderarlos cada uno entre sí en sus planificaciones y medidas de incidencia territorial. Los objetivos tienen un manifiesto o reconocible grado de concreción material (sectorial-temática) y territorial. Son determinaciones jurídicamente vinculantes que deben ser observadas por todas las instituciones y agentes públicos responsables de planificaciones de incidencia territorial (*öffentliche Planungsträger*).

positivo de localización. Así, se establece que debe prestarse especial atención a la conservación y mejora de las múltiples funciones (sobre todo, estructuración paisajística, recreo, equilibrio microclimático) de los espacios libres que se encuentran dentro y en el entorno de las aglomeraciones urbanas, así como a la mejora de la calidad del agua, aire y suelo y a la creación de redes de biotopos, teniendo en cuenta las respectivas demandas de la agricultura y del sector forestal. El tercer principio prevé, a fin de asegurar un desarrollo equilibrado en todas las áreas geográficas del Land, la articulación con el triángulo de las áreas que se encuentran fuera del ámbito de dicho triángulo.

El primero de los objetivos de la ordenación del territorio es la integración del triángulo en las redes transeuropeas de transporte, energía y comunicaciones (20). El segundo objetivo consiste en la conexión entre sí de los tres centros superiores del triángulo a través de redes de infraestructuras, a fin de obtener para el triángulo en su conjunto una oferta de infraestructuras de alto nivel y con importancia europea. En este sentido, se prevé, junto a actuaciones en el ámbito de las tecnologías de la información y comunicación, la optimización de los tiempos de viaje entre los tres centros superiores mediante la implantación de una eficaz red de transporte ferroviario (trenes rápidos, intervalos de circulación cortos, etc.) que conecta entre sí los tres centros superiores del triángulo en un tiempo de viaje que, al fin y al cabo, quedará reducido al nivel habitual en el

transporte público de cercanías o de carácter metropolitano. El tercer objetivo se refiere a que el triángulo debe convertirse en una región económica y tecnológica de importancia europea, objetivo que sólo se conseguirá si las ciudades de Dresde, Leipzig y Chemnitz/Zwickau ponen en marcha una cooperación entre sí, aprovechando y desarrollando los potenciales de desarrollo existentes (21).

4.4. La puesta en red de las ciudades suizas o la creación de la "Ciudad Suiza"

En mayo de 1996 el Gobierno federal de Suiza aprobó el documento "*Bases para la Ordenación del Territorio Suizo*" ("*Grundzüge der Raumordnung Schweiz*") que aporta un buen ejemplo del planteamiento "aunar fuerzas mediante la cooperación entre ciudades para competir mejor".

De acuerdo con RINGLI (1994, 1996), uno de los puntos de partida clave de las Bases es un diagnóstico de la situación de Suiza dentro del espacio europeo, en el que se señala la débil posición de las grandes ciudades suizas, debido a su reducido tamaño poblacional (22), en el ranking del sistema europeo de ciudades. Asimismo, se advierte del peligro de que Suiza, a pesar de su ubicación geográfica en el centro de Europa y en el cruce de dos ejes europeos de desarrollo (*sun belt* / Arco Mediterráneo y "banana azul"), puede quedar en un *vacuum* funcional. En primer lugar, porque las metrópolis

(20) En este contexto, se considera necesario conectar uno de los nodos dentro del triángulo a la red ferroviaria europea de alta velocidad. Asimismo, se prevé una ampliación de los aeropuertos de Leipzig-Halle y Dresde para mejorar la atraktividad de localización del Land de Sajonia mediante una mejor integración en el transporte aéreo nacional e internacional. Por otra parte, se considera que mediante una conexión del triángulo a una red europea del transporte combinado de mercancías podrán obtenerse importantes efectos de descongestión para el triángulo, que actualmente es un espacio altamente congestionado. Igualmente, se destaca que la integración en redes de comunicaciones multinacionales supondrá una mayor rapidez en cuanto a la disponibilidad y transmisión de información, con la consecuencia de importantes impulsos para el desarrollo y efectos de descongestión para el medio ambiente. Por último, se señala que la conexión con redes de energía internacionales se traducirá en una diversificación que

permite el aprovechamiento de fuentes de energía autóctonas y que reduce la dependencia de una única fuente de energía.

(21) En este sentido se destaca que Leipzig ejerce un importante papel como centro comercial y financiero, que Dresde cumple importantes funciones como centro administrativo y cultural, y que Chemnitz/Zwickau dispone de un potencial tecnológico de importancia suprarregional. Asimismo, se señala que la cooperación entre los citados tres centros capacita al triángulo sajón de ofrecerse en su conjunto como una región para la localización y el cumplimiento de diferentes funciones o tareas de importancia europea, lo cual, no obstante, requerirá la creación de una red de logística e información completamente nueva.

(22) Suiza cuenta actualmente con 7.039.000 millones de habitantes y ninguna de las cinco mayores ciudades alcanza medio millón de habitantes (Zurich: 341.250, Basilea: 172.945, Ginebra: 172.425, Bern: 125.936 y Lausanne: 114.510).

circundantes (sobre todo, Lyon, Estrasburgo, Stuttgart, Munich y Milán) están principalmente orientadas hacia metrópolis alejadas de Suiza, como Londres, Bruselas, París, Frankfurt, Berlín y Barcelona, con la consecuencia de que la mayoría de estas metrópolis "dan la espalda" a Suiza. En segundo lugar, porque la mayoría de los trazados planificados de la red transeuropea de trenes de alta velocidad (TGV París-Lyon, TGV Rhin-Rhône, TGV París Est-Munich, Barcelona-Trieste y Milán-Hamburgo) no atraviesan Suiza. Por otra parte, se percibe también el riesgo de un futuro mayor desequilibrio en la estructura territorial de Suiza, destacando que en el contexto de la economía global es muy probable que las inversiones y actividades se localizarán de manera preferente en los dos grandes polos urbanos actualmente existentes en Suiza, Ginebra y Zurich, que ambos ejercen funciones de importancia europea e, incluso, mundial (23), y que hoy por hoy son las dos únicas ciudades capaces de competir con las metrópolis importantes en Europa.

Con el objetivo de mejorar la posición de Suiza en la creciente competitividad entre los centros urbanos europeos, la estrategia nacional de ordenación del territorio, establecida en el documento Bases, opta por el desarrollo de un sistema urbano policéntrico, es decir, la creación y consolidación de una red funcional configurada por las grandes ciudades suizas. Aprovechando la ventaja de que el histórico sistema de ciudades de Suiza está compuesto por varias ciudades grandes y medias, separadas entre sí por distancias relativamente cortas y todas con una alta calidad de vida (p.e. pocos problemas de congestión) y con un buen nivel de dotaciones (servicios, equipamientos, infraestructuras), se propone que los diferentes polos que configuran este sistema urbano policéntrico deben ser conectados entre sí por un nuevo sistema ferroviario nacional (*Rail 2000*) de alta

calidad (24), de modo que los polos formen en su conjunto la "Ciudad Suiza" (*Swiss City*). Esto significa la "puesta en red" de un espacio con tres millones de habitantes y dos millones de puestos de trabajo y, por tanto, con un peso suficiente para ser capaz de competir con las metrópolis circundantes (sobre todo, Munich, Frankfurt, Lyon, Milán) por la atracción de empresas, organizaciones, servicios especializados y de instalaciones en el ámbito de la investigación y cultura. Dentro de esta gran ciudad-región denominada "Ciudad Suiza" las diferentes ciudades adquieren prácticamente el carácter de barrios, destacando Zurich, Ginebra y Basilea como "cabeceras de puente" hacia Europa y el resto del mundo.

La "puesta en red" de los grandes centros urbanos suizos a través de un medio de transporte moderno y eficaz se considera un requisito imprescindible para que éstos puedan aprovechar de manera óptima sus oportunidades de desarrollo. La puesta en red aporta ventajas no sólo para la competitividad de las ciudades suizas entre sí, concentrándose cada una de ellas en sus respectivas ventajas comparativas, sino también para el desarrollo de estrategias de cooperación entre las ciudades suizas, especialmente en relación con funciones centrales costosas, tal y como manifiestan las ya existentes cooperaciones entre varias ciudades en el ámbito de la formación, sanidad y cultura. Ambas estrategias, competir entre sí o cooperar para competir mejor conjuntamente no se excluyen, sino pueden aplicarse simultáneamente (WEGELIN, 1995: 6).

4.5. Las redes de ciudades en la política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas españolas

Las redes de ciudades como instrumento de la política de ordenación

(23) Zurich es un centro internacional de negocios y de la banca, y Ginebra es sede de organizaciones internacionales y, además, ejerce funciones de importancia europea en el ámbito científico-tecnológico (p.e. alberga el CERN).

(24) El nuevo sistema ferroviario suizo "*Rail 2000*" prevé que los 8 nodos urbanos más importantes de Suiza

quedarán conectados entre sí por trenes rápidos y con intervalos de circulación regulares y frecuentes, de modo que el tiempo de viaje entre cada nodo no superará una hora. Asimismo, el sistema ferroviario suizo será conectado con la red transeuropea de alta velocidad.

del territorio, tienen en España todavía un carácter muy incipiente. Las redes son más bien un futurible que una realidad operante, existen como voluntad planificadora en los documentos de la ordenación del territorio, pero aún apenas funcionan como tales en la práctica. Esta valoración se obtiene al analizar los planes territoriales regionales aprobados hasta la fecha en las CC.AA. de Asturias, Cataluña, País Vasco y Aragón, que sólo en dos casos, las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco de 1997 (25) y las Directrices Regionales de Ordenación de Territorio para Aragón de 1998 (26), hacen una referencia expresa, pero muy rudimentaria, a las redes de ciudades.

Por otra parte, y con independencia de los planteamientos de los Gobiernos autonómicos en materia de ordenación del territorio, ha de constatarse que en España las iniciativas propias de los Municipios para emprender la cooperación intermunicipal en forma de Mancomunidades o Consorcios, hoy por hoy, en su mayoría suelen restringirse al ámbito de los equipamientos e infraestructuras (sobre todo la gestión conjunta del agua o de los residuos sólidos urbanos). Pero cuando se trata de ámbitos tan claves y neurálgicos como la

promoción económica y el desarrollo urbanístico-territorial, la voluntad de cooperación termina y, en su lugar, domina la rivalidad mutua, compitiendo cada Municipio con los demás. Al menos en la práctica esto es así, sin perjuicio de que algún u otro Acuerdo entre Municipios consagre en el papel la voluntad de enfocar conjuntamente el desarrollo económico y territorial. En definitiva, se llega a la conclusión de que en España las ciudades aún no se han dado cuenta de manera suficiente de que, en determinados casos, conviene seguir la filosofía o estrategia "cooperar para competir todos mejor" (27).

No obstante, hay evidencias empíricas que permiten concluir que el tema de las redes de cooperación entre ciudades recibirá una mayor atención en los planes de ordenación del territorio que serán aprobados por las CC.AA. en el futuro milenio. En cuanto a los planes de ordenación del territorio de ámbito regional que, con diferente grado de avance, se encuentran ya en elaboración en todas las 13 CC.AA. que aún no han aprobado un plan de este tipo, esta conclusión puede fundamentarse, sobre todo, en los procesos de planificación territorial en las CC.AA. de Madrid (28) y Andalucía.

(25) En cuanto a las *Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco de 1997* se vislumbra sólo de manera rudimentaria el enfoque de redes de ciudades. En primer lugar, el documento identifica como red el Sistema Polinuclear Vasco de Capitales y señala la complementariedad entre sus respectivos integrantes, pero no se plantean propuestas concretas respecto a posibles objetivos y ámbitos temáticos de una cooperación activa en forma de una red de ciudades. En este sentido, se establece que "El Bilbao Metropolitano, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz, por su tamaño funcional y estratégica situación geográfica, ejercen un papel estructurador muy positivo sobre sus respectivos Territorios Históricos, debiendo concebirse de forma complementaria sus actividades urbanas y equipamientos". Asimismo, se indica que las tres ciudades del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales deben liderar, conjuntamente, desde el punto de vista económica, cultural y específicamente urbano el conjunto del Territorio de la CA. En segundo lugar, las Directrices apuestan por la potenciación de una red de ciudades de tamaño medio, capaces de estructurar de forma adecuada el conjunto de Áreas Funcionales del Territorio, considerando que estas áreas constituyen piezas cuya escala es adecuada para la aplicación de posibles estrategias de equilibrio territorial en el contexto global de la CA.

(26) En las *Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón de 1998* el concepto red de ciudades sólo aparece una vez en el texto, concretamente en los criterios que se establecen, junto a otras categorías de

determinaciones, en este documento de planificación. Se trata del criterio que figura como punto núm. 96 de la Memoria y en el que se prevé apoyar el desarrollo de la red de ciudades C-6: Barcelona, Zaragoza, Valencia, Palma de Mallorca, Toulouse, Montpellier, a fin de coadyuvar a la promoción de la ciudad de Zaragoza como capital regional y suprarregional.

(27) Excepciones de esta tónica general sólo se han dado cuando las agrupaciones voluntarios de Municipios y la formulación conjunta de una estrategia de desarrollo integral constituyeron requisitos obligatorios para beneficiarse de las ayudas financieras de los Fondos Estructurales, tal y como manifiestan las agrupaciones de municipios andaluces que surgieron en relación con la Iniciativa LEADER y el programa PRODER.

(28) El previsto Plan Regional de Estrategia Territorial de la CA de Madrid propone la puesta en práctica de una red de ciudades intermedias formada por Guadalajara, Cuenca, Ciudad Real, Toledo, Aranjuez, Talavera de la Reina, Avila, Valladolid y Segovia, un planteamiento, que recoge un antecedente de reflexión sobre una posible red de ciudades en el centro peninsular que figuraba en su momento en el documento "Madrid 2.000" (COPLACO, 1972). En el texto del documento Avance se invita desde la Comunidad de Madrid a los otros Gobiernos regionales a considerar esta propuesta y, a su vez, se pretende favorecer el desarrollo de la red, fundamentalmente, mediante acciones en dos campos: 1) la mejora del sistema de transporte (sistema ferroviario regional para mejorar la fluidez de los intercambios entre los núcleos de la red), 2) una política de

El documento Bases y Estrategias, aprobado en mayo de 1998 por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, y que tiene carácter de trabajo preparatorio del futuro Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), es hasta la fecha en la planificación territorial autonómica el planteamiento que aboga de manera más clara y decidida por la puesta en práctica de redes de cooperación entre ciudades. Así, en las Bases y Estrategias la cooperación territorial constituye uno de los tres grandes principios orientadores en los que se apoya la construcción del Modelo Territorial de Andalucía. Las finalidades a las que debe servir esta cooperación territorial son dos:

1) Lograr un mayor grado de eficacia en la gestión territorial mediante la generación de sinergias y economías de escala que mejoren la competitividad de cada elemento del territorio andaluz y de éste en su conjunto, y 2) responder a criterios de equilibrio y solidaridad territorial y de cohesión social, de manera que el resultado de las estrategias de cooperación tenga en cuenta la superación de las actuales desigualdades territoriales.

En este sentido, se insiste, en primer lugar, en la necesidad de acordar agendas de cooperación territorial entre los Centros Regionales, es decir, las 10 grandes ciudades andaluzas donde se concentran más de la mitad de la población y las actividades económicas de Andalucía. En este contexto, ha de tenerse presente que Andalucía no cuenta con un núcleo urbano andaluz de peso y significación equiparable a las grandes metrópolis europeas. Además, sufre determinadas desventajas que se derivan de la comparativa debilidad económica y funcional de las grandes ciudades andaluzas. Por ello, la cooperación es el camino lógico y necesario para conseguir mejores niveles de competitividad en el

contexto del sistema urbano europeo. Por consiguiente, el documento formula una Estrategia referida a la consolidación de un sistema polinuclear de centros regionales, en la cual se propone la cooperación entre los Centros regionales, para reforzar la función de dichos Centros como un sistema, de manera que éstos contribuyan a estructurar el territorio regional. La cooperación entre los Centros regionales se considera esencial, para que las funciones y especializaciones de cada Centro (económicas, tecnológicas, equipamientos especializados) se complementen mutuamente y, por tanto, se evite cualquier surgimiento de una competencia nociva en la que estos Centros sólo se restarían fuerza entre sí. Como posibles temas a incluir en las agendas de cooperación se proponen: los sectores claves de desarrollo económico de cada gran ciudad, las funciones de sus puertos y otras terminales de transporte, sus instalaciones de I + D, o la asignación de equipamientos especializados tales como centros culturales o de ocio.

En segundo lugar, las Bases y Estrategias, subrayan la necesidad de acordar agendas de cooperación territorial para fomentar la cohesión interna de las Redes de Ciudades Medias. Estas redes se definen como conjuntos de ciudades próximas que organizan o pueden organizar coherentemente un territorio relativamente homogéneo (29). A tal respecto, el documento formula una Estrategia titulada "Desarrollar las Redes de Ciudades Medias como ámbitos de equilibrio entre los Centros Regionales y las áreas rurales". Considerando que estas Redes de Ciudades Medias son una de las principales apuestas para conseguir una correcta articulación de Andalucía y para una efectiva puesta en valor de sus potencialidades de desarrollo endógeno, se propone la puesta en marcha de mecanismos de cooperación entre los

descentralización económica que permita la reactivación de las economías locales, buscando la complementariedad entre los elementos del sistema.

(29) El documento Bases y Estrategias indica que "en estas redes se detectan potencialidades reales de relación, desde el punto de vista de la cooperación, basadas en diferentes supuestos como, por ejemplo: 1) la existencia de sistemas productivos locales con un cierto nivel de

complejidad y que pueden generar procesos de integración sectorial o de especializaciones compartidas, 2) posibilidades de ordenación coordinada en materia de servicios y dotaciones urbanas, y 3) experiencia acumulada en el desarrollo de estrategias de cooperación pública y privada entre los elementos urbanos (desarrollo económico, gestión de recursos naturales, ordenación del territorio, obras y servicios, etc.)."

núcleos que constituyen cada Red de Ciudades Medias, de forma que se potencien sus economías de escala, se favorezca la diversificación productiva y la localización de equipamientos especializados. Como ámbitos geográficos de interés preferente se destacan aquellos donde la organización como Redes de Ciudades Medias posee, en la actualidad, un mayor grado de madurez y una mayor complejidad, a saber, la Costa del Sol, el Poniente almeriense, la Costa Tropical granadina, la Costa Noroeste de Cádiz, el Bajo Guadalquivir de Sevilla, la Costa Occidental de Huelva, el Centro-Norte de Jaén y el Subbético de Córdoba. Todos estos ámbitos cuentan con Redes de Ciudades Medias, particularmente dinámicas y/o con procesos más o menos intensos de relación económica y territorial. Como temas que podrían formar parte de las agendas de cooperación en el marco de las Redes de Ciudades Medias se indican, entre otros: 1) la promoción económica conjunta del espacio objeto de la cooperación a través de la formulación de estrategias para el desarrollo económico y territorial, en cuya elaboración deben participar los diferentes agentes sociales y económicos (Ayuntamientos, Mancomunidades, Grupos de Desarrollo Local, Asociaciones empresariales, sindicales o culturales, etc.), 2) la oferta, común y coordinada, de suelo para actividades productivas (suelo industrial convencional, centros de I +D, centros de servicios avanzados a las empresas, etc.), y 3) la modernización y diversificación de especializaciones productivas con ventajas comparativas (sector turístico, producciones agroalimentarias con denominación de origen, etc.).

5. REFLEXIÓN FINAL

Las experiencias con las redes de cooperación entre ciudades en otros países, de las que las políticas territoriales autonómicas pueden y deben extraer enseñanzas válidas (HILDENBRAND, 1999), aconsejan que, además de Andalucía, también otras CC.AA conviertan dichas redes en un instrumento central de la planificación territorial. Las posibilidades para ello son especialmente favorables en aquellas CC.AA. que cuentan como Andalucía con un gran número de ciudades medias, es decir, Cataluña, Galicia y el País Vasco. Muchas otras regiones europeas ya van por delante de las regiones españolas en el tema de las redes de ciudades. Por ello, si en el próximo siglo no se quiere perder capacidad competitiva respecto a otros territorios, ha llegado el momento de que la política de ordenación del territorio de las CC.AA. actúe de manera proactiva, es decir, como agente del cambio que proporciona a los Municipios todo el apoyo posible para propiciar el "parto" de las redes en el marco de la cooperación intermunicipal. En definitiva, la formación y consolidación en las diferentes CC.AA. de redes de cooperación entre ciudades no sólo coadyuvaría a la mejora de la competitividad regional sino también aportaría un instrumento idóneo para generar a escala subregional una identidad territorial y, sobre todo, para asentar en la sociedad civil una cultura territorial, cuya debilidad constituye en la actualidad uno de los grandes obstáculos para la consolidación y el futuro desarrollo de la ordenación del territorio como política pública de las CC.AA.

BIBLIOGRAFÍA

- BORJA, J. & M. CASTELLS (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid.
- CAMAGNI, R. (1992): "Organisation économique et réseaux de villes", en: P. H. DERICKE: *Espace et dynamiques territoriales*, Économica, París.
- (1994): "Städtesystem im Wandel: Von der Zentrale-Orte-Hierarchie zum Städtenetzwerk am Beispiel der Region Lombardei und Mailand," en: J. HAMPE & R. W. OBERMAIER (eds.): *Europäische Verrdichtungsräume im Wettbewerb - und München ? Ergebnisse einer wissenschaftlichen Tagung und eines Expertenhearings*, Teil 1., Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern, München: 29-41.
- & C. SALONE (1993): "Network urban structures in Northern Italy", en: *Urban Studies*, vol. 30, núm. 6, 1053 y ss.
- DATAR (1993): *Débat National pour l'Aménagement du territoire. Document introductif*, La Documentation Française, París.
- EUROPEAN COMMISSION (1998): *Economic and social cohesion in the European Union: the impact of Member States own policies*, Regional Development Studies 29, Directorate General for Regional Policies and Cohesion, Luxemburgo.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J. M. (1993): "Madrid. Nuevos instrumentos de política territorial", en: *Ciudad y Territorio / Estudios Territoriales*, 95-96: 107-122.
- GLEISENSTEIN, J. & S. KLUG & A. NEIMAN (1997): "Städtenetze als neues "Instrument" der Regionalentwicklung", en: *Raumforschung und Raumordnung*, 1: 38-47.
- HEALEY, P. & R. WILLIAMS (1996): "European Urban Planning Systems: Diversity and Convergence", en: *Urban Studies*, vol. 30, 4-5: 701-720.
- HILDEBRAND, A. (1992): "El procedimiento de evaluación de impacto territorial. Práctica en los Länder alemanes y sugerencias para el caso de Andalucía", en: *Administración Andaluza / Revista Andaluza de Administración Pública*, 10: 27-53.
- (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*, Universidad de Sevilla/Junta de Andalucía (Consejería de Obras Públicas), Sevilla.
- (1999): "Dos propuestas para la aportación de Andalucía al desarrollo de la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio Europeo (PEOT)", intervención en las *Jornadas de Debate sobre Oportunidades y Problemas de la Ordenación del Territorio*, celebradas, bajo la organización de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, en Sevilla los días 24, 25 y 26 de febrero de 1999
- KISTENMACHER, H. & H.-G. CLEV (1996): "Das französische Raumordnungs- und Raumentwicklungsrahmengesetz (Raumordnungsgesetz)", en: *Raumforschung und Raumordnung*, 4: 265-275.
- LÖWENDAHL, B. (1996): "Vision & Strategies 2010 Around the Baltic (VASAB 2010). Spatial cohesion and sustainable urban development in the Baltic Sea Region", draft paper for discussion at the 6th Meeting of the Committee on Europe of ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover), Berlin.
- MAYER, H.-N. & W. SIEBEL (1998): "Neue Formen politischer Planung: IBA Emscher Park und Expo Hannover", en: *DISP (Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung)* 134: 4-11.
- MELLA MÁRQUEZ, J. M. (1998): "Promoción de ciudades", en: J. M. MELLA MÁRQUEZ (coord.) 1998: *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Akal Ediciones, Madrid: 571-591.
- MELZER, M. (1997): "Schlüsselfragen einer zukunftsfähigen Standortpolitik mit Städtenetzen", in: *Informationen zur Raumentwicklung*, 7: 495-508.
- PETRUS, P. W. F. (1995): "Entwicklungsperspektive der Hauptstadtregion Randstad Holland als wirtschaftliches und kulturelles Städtenetz", en: *Informationen zur Raumentwicklung*, 2-3: 169-176.

- PRECEDO LEDO, A. (1995): "Una experiencia geográfica de planificación territorial: El Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia", en: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (A.G.E.)*, 20: 7-21.
- (1999): "De la ordenación del territorio al desarrollo territorial", comunicación presentada en las *Jornadas de Debate sobre Oportunidades y Problemas de la Ordenación del Territorio*, celebradas, bajo la organización de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, en Sevilla los días 24, 25 y 26 de febrero de 1999.
- PUJADAS, R. & J. FONT (1998): *Ordenación y planificación territorial*, Editorial Síntesis, Madrid.
- RINGLI, H (1994): "Urban Development in Switzerland", en: *Papers de Seminari "Planejament territorial a Europa"*, 4 de marzo- 13 de mayo de 1994, Barcelona, Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona (Programa Erasmus).
- (1996): "Vernetztes Städtessystem Schweiz statt grosser räumlicher Ballungen. Diskussion über eine nationale Strategie zur künftigen Raumordnung in der Schweiz", en: *Raumforschung und Raumordnung*, 1: 11-17.
- RITTER, H. (1995): "Raumpolitik mit "Städtenetzen" oder: Regionale Politik der verschiedenen Ebenen", en: *Die Öffentliche Verwaltung*, 10: 393-403.
- SCHRETZENMAYER, M. (1996): "Was führt zum Scheitern raumplanerischer Konzepte"?, en: *Raumforschung und Raumordnung*, 6: 397-410.
- SPANGENBERGER, V. (1996): "Städtenetze - der neue interkommunale und raumordnerische Ansatz", en: *Raumforschung und Raumordnung*, 5: 313-320.
- VAN DEN BERG, L. & H. VAN KLINK (1995): "Planificación estratégica y marketing urbano", en: *Situación*, 3: 39-52.
- WEGELIN, F. (1996): "Grundzüge der Raumordnung. Die Schweiz im Wandel - Wie reagiert die Raumordnungspolitik des Bundes?", en: *Raumplanung*, 1: 4-7.

La modernidad, en tanto construcción de la modernidad, otorga al hombre del territorio, separa el destino de las personas del destino de su lugar. La creación de una serie de artefactos que involucran a José Arcadio Buendía en Maracaibo, facilita este proceso: el reloj mecánico independiente modificador del tiempo del lugar, el telegrafo territorial, transforman la existencia a larga distancia y el teléfono hace la imperiosa la voz, hecho que finalmente, la radio, la televisión y los periódicos transforman el imaginario de Medellín en realidad. Se está preparando al hombre del territorio de lugar. (Muller, 1999), llama que el territorio de lugar, es el espacio en su propia integridad, es el espacio del territorio, que a su vez, es el espacio de su propio territorio. En consecuencia, la

misma historia de los seres humanos que se desarrollan a través de las de su entorno social, y a su vez, de la propia territorialidad.

La modernidad, según Pierre MULLER (1999), rescató el viejo código de regulación social basado en el territorio (la lógica horizontal) por un código funcional, basado en la lógica vertical de regulación social. La lógica vertical se superpone a la lógica horizontal. Sin embargo, la regulación vertical de la lógica vertical produce, según Muller, una crisis de la promesa que dinamiza la regulación social y política. Será entonces la propia modernidad la que preparará la vuelta al territorio. En las palabras de Muller:

"... El fin de la modernidad es el fin de la promesa de la cual nacieron la regulación