

# AGENDA TERRITORIAL DE LA UNIÓN EUROPEA POR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE

Texto: **Iñigo Ascasibar**  
Jefe de Área de Política Territorial  
Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad

**E**n la reunión informal de ministros sobre cohesión territorial celebrada en Leipzig el 25 de mayo de 2007, bajo Presidencia alemana, se adoptó la llamada Agenda Territorial de la Unión Europea. En esta reunión participaron los 27 Estados miembros de la Unión, más los tres candidatos (Croacia, A.R.Y. de Macedonia y Turquía) y cuatro países invitados, Islandia, Noruega, Suiza y Rusia. También asistieron la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social y la OCDE, además de otras organizaciones de regiones europeas. Por parte española la delegación ha estado presidida por Antonio Serrano, Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente.

Mediante esta agenda los ministros responsables de la planificación y desarrollo territoriales y la Comisión Europea pretenden contribuir al crecimiento económico sostenible y la creación de empleo, así como al desarrollo social y ecológico, en todas las regiones de la UE.

## ANTECEDENTES Y PROCESO DE ELABORACIÓN

En noviembre de 2004 los ministros de la UE responsables de política territorial reunidos en Róterdam (Países Bajos) acordaron asumir una agenda territorial europea. Para ello se tomaba como punto de partida la Estrategia Territorial Europea (European Spatial Development Perspectives) adoptada en 1999 y el entonces recién aprobado proyecto de Constitución Europea, que introducía en su articulado el concepto de cohesión territorial de forma explícita, como com-

plementario de la cohesión económica y social ya presente en el actual tratado (artículo 158).

La agenda habría de estar enfocada hacia la profundización en este objetivo de la cohesión territorial, con el propósito de apoyar los objetivos de la estrategia de Lisboa mediante la mejor utilización de los diversos potenciales del territorio europeo. Y ello sobre la base de los principios de integración de la dimensión territorial en las políticas de la UE; utilización de los instrumentos ya existentes (sin nuevas reglas ni procedimientos); subsidiariedad; y promoción del desarrollo y la eficiencia en el logro de la cohesión.

Como siguiente paso en el proceso, los ministros acordaron en Luxemburgo, en mayo de 2005, que el trabajo sobre la agenda iniciado en Róterdam debería basarse en el desarrollo de un informe de síntesis sobre “Estado y Perspectivas Territoriales de la Unión Europea”, y que el primer hito importante de esta agenda territorial tendría lugar bajo la presidencia alemana de la Unión en 2007. Los ministros aprobaron un documento de alcance que establecía los temas y las prioridades para el desarrollo del informe de síntesis.

A partir de ese punto, las sucesivas presidencias de la UE organizaron un sistema de trabajo para elaborar los documentos de la Agenda Territorial de la Unión Europea. Bajo la coordinación de la Presidencia UE de turno se estableció un “grupo de las presidencias” como motor del proceso, integrado por representantes de los países que serían presidencia europea desde 2004 a 2008, más la Comisión Europea.

En el periodo más reciente, bajo la presidencia de Alemania en este año, se ha intensificado el proceso con el establecimiento de un grupo de trabajo de la Agenda Territorial con la participación de todos los Estados



Las zonas costeras están sometidas a mayores riesgos por la incidencia del cambio climático, ya que a los efectos propiamente meteorológicos se añade el impacto de la previsible subida del nivel del mar.  
Foto: Javier Rico. Naturmedia.

miembros. También se han celebrado dos reuniones de Directores Generales, en preparación de la ministerial de Leipzig, en Espoo (Finlandia) en noviembre de 2006 y en Berlín en marzo de 2007.

Durante el proceso de elaboración del documento de síntesis territorial se ha producido una evolución en el enfoque del resultado que debía lograrse en la reunión ministerial bajo presidencia alemana. El documento denominado Estado y Perspectivas Territoriales es de contenido más técnico, prolijo y en ocasiones más controvertido. Por ello se consideró que los ministros debían adoptar en Leipzig un documento más corto, ejecutivo y de contenido más político, en el que se implicaran a fondo todos los Estados participantes. Es el documento que finalmente se ha aprobado en Leipzig, que ha quedado acuñado como documento de la Agenda Territorial de la Unión Europea.

El otro documento, sobre estado y perspectivas, ha queda como referencia y se ha presentado en la mesa de los ministros, pero no fue objeto de discusión ni aprobación por parte de estos, a pesar de haber sido trabajado por los Estados miembros sobre la base de los resultados del programa ESPON 2006.

## CONTENIDO DE LA AGENDA TERRITORIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

El documento adoptado por los ministros en esta reunión informal lleva el título de Agenda Territorial de la Unión Europea y como subtítulo "hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas".

Se estructura en cuatro capítulos. En el primero se introduce la tarea de reforzar la cohesión territorial. Utilizando mejor los recursos disponibles en las regiones de Europa, promoviendo así un desarrollo policéntrico. Integrando los territorios donde vive la gente y contribuyendo a una Europa sostenible en lo cultural, social, ambiental y económico. Con la Agenda se ayudará, en términos de solidaridad territorial, a asegurar unas mejores condiciones y calidad de vida e igualdad de oportunidades, con independencia del lugar de residencia, sea el núcleo o la periferia europea.

Se trata de un proceso permanente y cooperativo, involucrando a todos los agentes implicados al nivel político, administrativo y técnico. Pero también al sector privado, la comunidad científica y las ONG en lo que debe ser una nueva gobernanza territorial.

El segundo capítulo recoge los nuevos desafíos para el territorio europeo. La lista incluye los impactos del cambio climático; los problemas de eficiencia, precio y nuevas fuentes de la energía; la integración acelerada en la competencia económica mundial; el impacto de la ampliación de la Unión Europea; la sobreexplotación de los recursos y la pérdida de biodiversidad; y los efectos territoriales de los cambios demográficos (envejecimiento, inmigración y migraciones dentro de la UE).

Ante estos desafíos deben identificarse y movilizarse los potenciales diversos de las regiones europeas para reforzar su competitividad y sostenibilidad. El impacto territorial de las políticas de la UE es creciente, por lo que es necesario que, por un lado, éstas tengan una mayor consideración de los potenciales regionales y locales y, por otro lado, las ciudades y regiones tengan más en cuenta el contexto nacional y europeo en sus estrategias de desarrollo, entrelazándolas con las políticas comunitarias, particularmente en materia de cohesión, transporte, medio ambiente y desarrollo rural.

El capítulo tercero de la Agenda ilustra las prioridades para el desarrollo del territorio europeo que ya





*La sobreexplotación de los recursos y la pérdida de biodiversidad es una de las preocupaciones plasmadas en la Agenda Territorial Europea. Aguilucho lagunero. Foto: Roberto Anguila. Naturmedia.*

fueron establecidas en la reunión de mayo de 2005. Son seis: el refuerzo del desarrollo policéntrico mediante redes de ciudades y regiones; nuevas formas de asociación y gobernanza territorial entre zonas urbanas y rurales; la promoción de agrupaciones regionales para la competencia y la innovación; el refuerzo y extensión de las redes transeuropeas de transporte, energía y tecnologías de la información y la comunicación; la promoción de una gestión transeuropea de los riesgos, incluyendo los impactos del cambio climático; y el refuerzo de las estructuras ecológi-

cas y los recursos culturales como valor añadido para el desarrollo.

El cuarto capítulo trata sobre la aplicación de la Agenda Territorial. En cuanto a las acciones de las instituciones europeas, se pide a la Comisión que siga incluyendo una referencia explícita a la dimensión territorial de la UE en los informes sobre cohesión económica y social, como estímulo a las ciudades y regiones europeas en sus estrategias de desarrollo. También se pide al Parlamento Europeo, Comité de las Regiones y Comité Económico y Social que apoyen las prioridades de

la Agenda dando un mayor papel a regiones y ciudades en las políticas de la UE.

En relación con las acciones de cooperación entre Estados miembros y Comisión se pide el mantenimiento de un diálogo continuo sobre cuestiones territoriales estratégicas, utilizando el nuevo comité de expertos sobre cohesión territorial y ciudades. Se pide un debate sobre cómo evaluar los efectos de las políticas europeas sobre el desarrollo territorial y urbano sostenible y mejorar su coordinación. Se recomienda al programa ESPON 2013 que profundice en los estudios sobre los efectos de las políticas en la cohesión territorial y avance en el desarrollo de indicadores para informar sobre cuestiones territoriales. Se considera que el nuevo objetivo de cooperación territorial europea ofrece oportunidades para fortalecer las redes de regiones y ciudades y se pide la colaboración de la Comisión en el desarrollo de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional para la promoción de la cohesión territorial.

Por lo que se refiere a acciones a escala nacional, cada uno de los Estados se compromete a integrar las prioridades políticas de la Agenda en las políticas y programas de desarrollo nacional, regional y local correspondientes al periodo 2007-2013. Así mismo, se asegurarán que los procesos de decisión en materia territorial sean transparentes y participativos.

Los ministros conjuntamente se comprometen a mantener las estructuras de cooperación y el trabajo en común para la aplicación de la Agenda. Se facilitará el debate en la Unión Europea sobre las políticas clave con implicaciones territoriales, empezando por la de cambio climático y energía, e incluyendo las previstas en los próximos años sobre Agenda de Lisboa, cohesión, desarrollo rural, desarrollo sostenible, medio ambiente, etc. Se da la bienvenida a la iniciativa de la presidencia portuguesa de la UE de impulsar el trabajo sobre el primer plan de acción de la Agenda Territorial. Se solicita a la presidencia eslovena que eleve la Agenda al Consejo Europeo de primavera de 2008. Se recomienda una discusión





*Muchas áreas densamente pobladas experimentan un consumo excesivo de recursos ecológicos, mientras que las áreas remotas se enfrentan a la despoblación. Foto: Roberto Anguita. Naturmedia.*

sobre los futuros escenarios para el desarrollo territorial en Europa, concienciando e incorporando los intereses públicos y privados. Se pide a la presidencia de Hungría en el primer semestre de 2011 que coordine la evaluación y revisión de esta Agenda Territorial.

## **EL ESTADO Y LAS PERSPECTIVAS TERRITORIALES DE LA UNIÓN EUROPEA**

Como ya se ha indicado durante el proceso de la Agenda Territorial se ha elaborado un documento más largo y técnico para caracterizar el terri-

torio europeo. Este es el documento denominado Estado y Perspectivas Territoriales de la Unión Europea, en cuya composición se han utilizado extensamente los resultados del programa europeo ESPON 2006 (Red de Observación Europea sobre Planificación Territorial).

En este documento se describe Europa como un continente de gran diversidad territorial, lo que ofrece un potencial inestimado y poco utilizado (activo que puede ser capitalizado mejor), pero al mismo tiempo constituye un importante desafío (fuente de disparidades y riesgos) para un desarrollo favorable, sostenible y equilibrado del conjunto.

Desde una perspectiva europea el territorio sigue mostrando una estructura de núcleo/periferia: el PIB, la capacidad de innovación y los empleos de alto nivel tienden a concentrarse en un núcleo y en el norte, más algunas áreas urbanas fuera de ese centro. El sistema urbano europeo, con regiones metropolitanas y ciudades mayores



*Europa es un continente de gran diversidad territorial, lo que ofrece un potencial inestimado y poco utilizado, pero al mismo tiempo constituye un importante desafío para un desarrollo favorable, sostenible y equilibrado del conjunto. Río Danubio. Rumania*





*La calidad de vida no tiene por qué suponer un mayor derroche energético.  
Foto: Luis Merino. Naturmedia.*

y menores, es clave para un desarrollo más equilibrado y sostenible. Se acelera la integración y dependencia de las regiones europeas en la competencia económica mundial. El futuro desarrollo y el mercado de trabajo se verán afectados por el envejecimiento de la población y la inmigración.

Los desafíos más importantes tienen que ver con el equilibrio entre el crecimiento económico y la sostenibilidad ecológica, destacando los relativos a la energía y el transporte. Además, los impactos del cambio climático sobre el desarrollo territorial serán importantes y dispares según las regiones. Las políticas regionales tendrán que tener más en cuenta la mitigación de riesgos naturales. Muchas áreas densamente pobladas experimentan un consumo excesivo de recursos ecológicos y una mayor pérdida de biodiversidad, en particular por el crecimiento urbano descontrolado, mientras que las áreas remotas se enfrentan a la despoblación.

## INTERVENCIÓN ESPAÑOLA

España ha participado activamente en el proceso de elaboración de la Agenda Territorial. El punto de vista español se ha centrado en subrayar la importancia de una verdadera sostenibilidad territorial, diri-

giendo de este modo el documento, inicialmente enfocado al desarrollo económico regional, hacia las necesidades de un desarrollo territorial equilibrado y sostenible, no solamente en su dimensión socioeconómica sino también ambiental.

Esta posición defendida en todo momento por el Ministerio de Medio Ambiente se ha visto también confirmada por las Comunidades Autónomas cuando la Agenda Territorial de la UE ha sido discutida en las reuniones de trabajo periódicas mantenidas entre representantes de la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad y los responsables de política territorial de las Comunidades Autónomas.

Durante la reunión informal de ministros celebrada en Leipzig para la adopción de la Agenda Territorial, la intervención por parte del Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad se centró en el desafío que supone el cambio climático y su previsible impacto territorial, en particular sobre los recursos naturales, el agua, las costas y la biodiversidad.

El cambio climático constituye uno de los principales desafíos para un desarrollo territorial equilibrado y sostenible de Europa. El cambio climático va a tener, y estamos ya observándolo en la actualidad, fuertes impactos sobre el medio físico y los

recursos naturales, con importantes consecuencias económicas, sociales y ambientales.

En el ámbito de la planificación y gestión de los recursos hídricos, crucial para una ordenación apropiada del territorio, las perturbaciones provocadas por el cambio climático tendrán un impacto muy significativo. Por un lado, el riesgo de inundaciones y su impacto pueden aumentar. Pero también la frecuencia e intensidad de los periodos de sequía tenderán a incrementarse. Todo ello debe incidir en aumentar el nivel de exigencia sobre la calidad de las actividades de planificación del territorio y de coordinación sectorial y administrativa.

Así mismo, las zonas costeras están sometidas a mayores riesgos por la incidencia del cambio climático, ya que a los efectos propiamente meteorológicos se añade el impacto de la previsible subida del nivel del mar. Una vez más, cobra especial importancia la tarea de ordenar las actuaciones sobre el territorio litoral, ya de por sí sometido a crecientes presiones por el aumento de la población y la acumulación de actividades económicas como la urbanización, el turismo y el transporte.

Las estructuras ecológicas se verán también negativamente afectadas por las consecuencias del cambio climá-



tico. La biodiversidad de los sistemas ecológicos europeos va a ver incrementado su riesgo de degradación, con lo que se resiente uno de los mejores indicadores de la diversidad territorial de las regiones europeas, cuyo potencial, según la agenda territorial europea, queremos aprovechar para mejorar la competitividad y sostenibilidad de nuestro continente.

Los impactos del cambio climático sobre todos estos elementos del territorio pueden ser muy variables dependiendo de la situación geográfica y socioeconómica de las distintas regiones europeas. Por ejemplo, la zona mediterránea será, en principio, más susceptible a la irregularidad pluviométrica, y en particular a las olas de calor y sequía, así como a la grave amenaza que supone la erosión de los suelos y el riesgo de desertificación. Las zonas con riesgo de inundación están, en cambio, más repartidas por todo el continente.

Por ello resulta muy conveniente un objetivo de gestión transeuropea de riesgos, incluyendo los impactos del cambio climático. Son necesarias estrategias conjuntas para hacer frente a los efectos del cambio climático y los riesgos de diversa índole que

conlleva. En particular, estrategias integradas transeuropeas y transfronterizas para la prevención de la sequía y la desertificación y las inundaciones y para territorios de especial vulnerabilidad como costas y áreas de montaña.

Uno de los elementos esenciales para contribuir a la cohesión territorial y asumir desafíos para el territorio europeo tan significativos como el del cambio climático es progresar en el logro de una adecuada gobernanza territorial: mediante el diálogo y la concertación continuos, incluyendo a todos los niveles de decisión político-administrativa, instituciones europeas, gobiernos nacionales, regionales y locales; las organizaciones no gubernamentales; la comunidad científica; y el sector privado, integrando las distintas sensibilidades y competencias sectoriales que influyen sobre el territorio y abriendo cauces a la participación ciudadana.

## UNA VALORACIÓN PRELIMINAR

En primer lugar hay que reiterar que el proceso que ha dado lugar al documento en el que se recoge la

Agenda Territorial de la Unión Europea, aunque responde a un interés común de los Estados miembros y la Comisión, no se basa en una competencia comunitaria explícita, por lo que se trata de un procedimiento de tipo intergubernamental y no vinculante jurídicamente.

Sin embargo, sí debería tener relevancia política. Altos responsables de los gobiernos europeos han respaldado en Leipzig el contenido de la Agenda Territorial. En ella se incluyen temas de gran importancia y se ofrecen pautas generales a favor de un desarrollo más equilibrado y sostenible de Europa. La dimensión territorial aporta una visión compleja pero necesaria para los objetivos generales del desarrollo y la sostenibilidad económica, social y ambiental.

En cuanto a la complejidad aludida, se puede empezar por señalar que el concepto sobre el que se articula la Agenda Territorial, el de cohesión territorial, no cuenta con una definición precisa. Según el texto aprobado en la reunión ministerial, con la cohesión territorial se trata de incorporar la dimensión territorial a la política europea de cohesión y, sobre esa base, establecer

*Los desafíos más importantes tienen que ver con el equilibrio entre el crecimiento económico y la sostenibilidad ecológica. Foto: Javier Rico. Naturmedia.*



procesos cooperativos implicando a todos los agentes relevantes en un diálogo continuo para mejorar el tratamiento de las necesidades y características de los territorios, los desafíos geográficos específicos y las oportunidades de las regiones y ciudades para un desarrollo territorial sostenible. La cohesión territorial, en fin, es un requisito para lograr el crecimiento económico sostenible y poner en práctica un modelo europeo de cohesión social y económica. Todas estas ideas encierran una carga importante de abstracción y al mismo tiempo un carácter muy extensivo, que involucra a una amplia pluralidad de intereses, agentes, sectores, administraciones y ciudadanos, lo que dificulta la posibilidad de definir de forma nítida los conceptos.

Desde la perspectiva de la sostenibilidad en todos los ámbitos, que interesa especialmente al Ministerio de Medio Ambiente, se puede realizar un análisis valorativo de las principales aportaciones de esta Agenda Territorial.

En la introducción de la Agenda se indica que con ella se apoya la estrategia europea de Lisboa y también la de Gotemburgo, relativa al desarrollo sostenible en la Unión Europea. Así mismo, se concede desde el inicio una particular preeminencia al cambio climático, como un condicionante decisivo para la ordenación y el desarrollo futuros del territorio europeo.

La Agenda Territorial recoge los principales desafíos que hoy en día afectan al desarrollo territorial en Europa. En primer lugar, el ya referido del cambio climático, cuyos impactos pueden afectar de forma muy diversa a las distintas regiones europeas. Pero también se incide en la sobreexplotación de los recursos ecológicos y la pérdida de biodiversidad, en particular debidos a una expansión desarrollista descontrolada. Desde la perspectiva española es indudable la relevancia de estas amenazas para la sostenibilidad de nuestro desarrollo.

Se constata la necesidad del compromiso de cada región y ciudad de Europa para contribuir al ahorro de energía y a la mitigación del cambio



*Es necesaria la utilización creciente de fuentes de energía renovable. Foto: Luis Merino. Naturmedia.*

climático, apoyando el desarrollo de asentamientos con emisiones bajas o nulas, desarrollando nuevas fuentes de energía renovable y promoviendo la eficiencia energética. Y todo ello en el contexto de la vinculación de las ciudades y regiones a la puesta en práctica de los procesos de fortalecimiento de la competitividad y la sostenibilidad en aplicación de las estrategias de Lisboa y Gotemburgo.

Al tratar la prioridad relativa a las redes transeuropeas, la Agenda preconiza la exploración y desarrollo de nuevas oportunidades regionales para la producción de energía renovable de forma descentralizada, cuyo potencial está por ahora infrautilizado. Aunque en España tenemos buenos ejemplos de desarrollo de energías

renovables, como es el caso de la hidráulica o la eólica, sigue siendo relevante la invocación al potencial todavía no usado de energía solar, de biomasa u otras, que pueden ser una importante oportunidad socioeconómica para regiones menos desarrolladas, al mismo tiempo que una necesaria aportación a la sostenibilidad ambiental.

Otra de las prioridades establecidas en la Agenda es la gestión transeuropea de riesgos, incluyendo los impactos del cambio climático. Al respecto se promueve la adopción de estrategias integradas europeas y transfronterizas, con nuevas formas de organización de la gestión de riesgos, especialmente en áreas vulnerables y en relación con la pro-





Es necesaria la ampliación y fortalecimiento de las redes transeuropeas de transporte.  
Foto: Luis Merino. Naturmedia

tección frente a las inundaciones, la prevención de la sequía y la desertificación y la gestión integrada de zonas costeras y de montaña. Todos estos ámbitos son de particular relevancia para el territorio español.

La última de las seis prioridades territoriales de la Agenda con un gran contenido ambiental es la relativa al fortalecimiento de las estructuras ecológicas y culturales como un valor añadido para el desarrollo. En este sentido se aboga por el desarrollo adicional de las redes europeas de áreas naturales valiosas y paisajes para la creación de una red transeuropea verde con corredores que unan los espacios protegidos y otras áreas de importancia europea o nacional. Uno de los principios básicos de la Agenda es el refuerzo de las identidades regionales y la utilización de la diversidad territorial como un gran potencial de desarrollo sostenible. La biodiversidad es sin duda un ejemplo primordial de esa diversidad que ofrece posibilidades de desarrollo, al tiempo que expresa la identidad cultural y natural diferenciada de los territorios de Europa. Las zonas ecológicamente más frágiles habrán de abordar el desafío de reconciliar el desarrollo económico con

la sostenibilidad ambiental, social y cultural. España es la mayor reserva de biodiversidad de Europa, por lo que nos atañe especialmente

Además de las seis prioridades territoriales para la UE que considera la Agenda Territorial, en ella se recoge además, como elementos básicos, una serie de principios en los que debería basarse la política territorial en Europa y que son muy relevantes también para toda política de sostenibilidad. Por encima de todos destaca el concepto de (nueva) gobernanza territorial. En el documento de la Agenda se define esta gobernanza como un proceso de "diálogo intensivo y continuo entre todos los agentes implicados en el desarrollo territorial". También se compromete a los Estados miembros a involucrarse en procesos transparentes de toma de decisiones con los agentes públicos y privados y las organizaciones no gubernamentales, en el desarrollo de políticas territorialmente relevantes, prioridades y acciones para su puesta en práctica. Pocas dudas pueden haber de que estas mismas pautas son necesarias para formular con garantías de éxito políticas para la sostenibilidad y la protección del medio ambiente.

Otros elementos centrales sobre el que se construye la Agenda Territorial son la necesaria cooperación transfronteriza y transeuropea y la configuración de redes de todo tipo, (ciudades y regiones, información y comunicación, transporte y energía, paisajes culturales y espacios naturales protegidos), como estructurantes del territorio y ámbitos básicos para la cooperación a todos los niveles que es precisa para lograr un desarrollo territorial equilibrado y sostenible en Europa.

En definitiva, con la Agenda Territorial se pretende profundizar en la cohesión del territorio europeo y se dan pautas para mejorar los modelos de desarrollo, el equilibrio regional y la sostenibilidad, con el fin de aumentar la calidad de vida y la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos de Europa, en los diferentes territorios del continente. Se trata de compromisos políticos sensatos que las instituciones europeas, los gobiernos estatales, regionales y locales y los ciudadanos deben contribuir a poner en práctica para afrontar en mejores condiciones los nuevos desafíos que afectan a Europa. 