

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 6.10.2008
COM(2008) 616 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITÉ DE LAS REGIONES Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y
SOCIAL EUROPEO**

**Libro Verde sobre la cohesión territorial
Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte**

{SEC(2008) 2550}

ÍNDICE

1.	La cohesión económica y social desde un punto de vista territorial.....	4
2.	Hacia un desarrollo más equilibrado y armonioso.....	6
2.1.	Concentración: compensar las diferencias en materia de densidad... ..	7
2.2.	Conectar territorios: superar las distancias... ..	7
2.3.	Cooperación: superar la división.....	8
2.4.	Regiones con características geográficas específicas... ..	9
3.	La cohesión territorial a debate y en la práctica a nivel comunitario y a nivel nacional	10
3.1.	La cohesión territorial en la programación de las políticas comunitarias.....	11
3.2.	... y en el debate en el interior y entre los Estados miembros	12
4.	Preguntas para el debate	13

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ DE LAS REGIONES Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

Libro Verde sobre la cohesión territorial Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte

1. LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DESDE UN PUNTO DE VISTA TERRITORIAL

De la tundra helada en el Círculo Polar Ártico a la selva tropical de la Guayana, desde los Alpes a las islas griegas, de las ciudades globales de Londres y París a las pequeñas ciudades y pueblos que nos retrotraen a otras épocas, la UE alberga una diversidad territorial de extraordinaria riqueza.

La cohesión territorial consiste en garantizar un armonioso desarrollo de todos esos lugares y lograr que sus habitantes puedan aprovechar al máximo sus características inherentes. Por ello, es un medio para transformar la diversidad en un activo que contribuya al desarrollo sostenible de la UE en su conjunto.

Esta política se ocupa de numerosas cuestiones; entre otras, coordinar las políticas en amplias zonas como la región del mar Báltico, mejorar las condiciones a lo largo de la frontera exterior oriental, fomentar ciudades competitivas y sostenibles a nivel global, hacer frente a la marginación social en vastas regiones y en barrios urbanos desfavorecidos, mejorar el acceso a la educación, la asistencia sanitaria y la energía en regiones ultraperiféricas y las dificultades de algunas regiones con características geográficas específicas.

La competitividad y la prosperidad dependen cada vez más de la capacidad de las personas y las empresas para aprovechar al máximo los activos territoriales. En una economía mundial que está interrelacionada y que se globaliza, no obstante, la competitividad depende asimismo de los vínculos que se establecen con otros territorios para garantizar la utilización de activos comunes de manera coordinada y sostenible. Una cooperación que corra parejas con un caudal de tecnología e ideas pero también de bienes, servicios y capitales se convierte en un aspecto cada vez más vital del desarrollo territorial y en un factor clave para apoyar el crecimiento sostenible a largo plazo de la UE en su conjunto.

La acción política puede ayudar a los territorios a aprovechar al máximo sus activos. Además, puede ayudarles a responder conjuntamente a los retos comunes, alcanzar una masa crítica e incrementar los beneficios al combinar sus actividades, aprovechar las complementariedades y sinergias entre ellas y superar las divisiones provocadas por las fronteras administrativas.

Muchos de los problemas a que se enfrentan los territorios afectan a diversos sectores y para solucionarlos de manera eficaz son precisos un enfoque integrado y una cooperación entre las distintas autoridades y las partes afectadas. A este respecto, el concepto de cohesión territorial tiende puentes entre la eficacia económica, la cohesión social y el equilibrio ecológico, situando el desarrollo sostenible en el centro de la formulación de las políticas.

Reconocer la importancia de la dimensión territorial no es algo nuevo, ya que constituye un elemento fundamental de las políticas estructurales de la UE¹ desde sus orígenes. Diversas políticas sectoriales influyen también de manera específica desde el punto de vista territorial y determinados elementos² de dichas políticas se ocupan de problemas territoriales concretos.

Por lo que respecta a las políticas estructurales, la subvencionabilidad para una financiación se determina principalmente a escala regional, y cada vez se reconoce mayormente la necesidad de basar la concepción de las estrategias de desarrollos en los activos propios, como el capital físico, humano y social, y los recursos naturales de los territorios. Además, con el paso de los años, las políticas estructurales de la UE han abogado por un enfoque multisectorial e integrado del desarrollo económico y social en toda la UE.

La importancia de la cohesión territorial quedó de manifiesto en las Directrices Estratégicas Comunitarias sobre Cohesión adoptadas por el Consejo en 2006, en las que se afirmaba que «la promoción de la cohesión territorial debe formar parte del esfuerzo necesario para que todo el territorio europeo tenga la oportunidad de contribuir al programa de crecimiento y empleo»³. De manera análoga, las Directrices Estratégicas Comunitarias sobre Desarrollo Rural⁴ destacan la contribución que pueden hacer los programas comunitarios de desarrollo rural para profundizar la cohesión territorial. Al mismo tiempo, cada vez se ha reconocido más la necesidad de fomentar la cooperación, el diálogo y la asociación entre distintos niveles gubernamentales y entre éstos, las organizaciones y el público sobre los asuntos directamente involucrados en el proceso de desarrollo.

Ahora bien, para la profundización de la cohesión territorial convendría que se aclarasen las numerosas cuestiones que plantea. Una comprensión común de las mismas podría ayudar a mejorar la gobernanza de la política de cohesión, hacerla más flexible, más capaz de adaptarse al nivel territorial más apropiado, más receptiva a las preferencias y necesidades locales y mejor coordinada con otras políticas, a todos los niveles, de conformidad con el principio de subsidiariedad.

De acuerdo con las conclusiones de la reunión informal de los ministros comunitarios responsables de ordenación del territorio y desarrollo regional, celebrada en Leipzig el 24 y 25 de mayo de 2007 en las que se invitaba a la Comisión a «elaborar un informe sobre cohesión territorial antes del fin de 2008»⁵, este Libro Verde da inicio al debate sobre cohesión territorial con objeto de profundizar la comprensión de este concepto y de sus implicaciones en términos políticos y de cooperación. Este debate tiene lugar sin perjuicio de los resultados de la actual reflexión paralela de la Comisión sobre la revisión presupuestaria. El Libro Verde no trata los aspectos financieros de la política de cohesión del presente marco financiero.

¹ La expresión «políticas estructurales de la UE» hace referencia principalmente a las intervenciones políticas del FEDER, el FSE, el Fondo de Cohesión, el Fondo de Desarrollo Rural y el Fondo de la Pesca.

² Por ejemplo, los regímenes específicos para las regiones ultraperiféricas y algunas pequeñas islas griegas.

³ Diario Oficial L 291 de 21.10.2006, p. 29.

⁴ Diario Oficial L 55 de 25.02.2006, p.26.

⁵ http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005349/Conclusions-of-the-German-EU-Council-Presidency-accessible.pdf

2. HACIA UN DESARROLLO MÁS EQUILIBRADO Y ARMONIOSO⁶

El esquema poblacional de la UE es único. Existen unas 5 000 ciudades pequeñas⁷ y casi 1 000 ciudades grandes⁸ a lo largo y ancho de Europa, que actúan como focos de atracción para la actividad económica, social y cultural.

Esta red urbana relativamente densa contiene muy pocas urbes. En la UE, tan sólo el 7 % de la población vive en ciudades de más de cinco millones de habitantes frente al 25 % de los EEUU, y únicamente figuran cinco ciudades de la UE entre las cien más grandes del mundo⁹.

Este esquema poblacional contribuye a la calidad de vida en la UE, tanto la de los habitantes de ciudades que viven cerca de zonas rurales como la de los residentes de estas últimas que disponen de un fácil acceso a los servicios. También es más rentable ya que evita las diseconomías de las grandes concentraciones urbanas¹⁰ y los elevados niveles de uso de energía y terrenos, típicos de la expansión urbana¹¹, que ganarán importancia en la medida en que avance el cambio climático y las consiguientes medidas para adaptarse a él o combatirlo.

Sin embargo, el esquema de la actividad económica es mucho más desigual que el poblacional (mapa 1). La concentración de actividad tiene sus ventajas económicas pero también sus costes a causa de la congestión, los altos precios de la propiedad, la marginación social y la contaminación. La actividad económica se ha distribuido más equitativamente en la última década gracias al alto crecimiento de Irlanda, España y los nuevos Estados miembros (mapa 2). También se ha igualado dentro de algunos países, como lo demuestran una vez más Irlanda y España, pero sigue habiendo zonas urbanas intensamente congestionadas y otras zonas con su potencial inexplorado.

Un desarrollo más equilibrado y sostenible, implícito en el concepto de cohesión territorial, lograría un uso más equilibrado y sostenible de los activos, gracias a las ganancias económicas obtenidas de una menor congestión y de una reducción de la presión sobre los costes, lo que beneficiaría tanto al medio ambiente como a la calidad de vida.

En su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2009, el Banco Mundial reconoce que la alta densidad, las grandes distancias y la división puede afectar al ritmo del desarrollo económico y social. La UE se enfrenta, mutatis mutandis, a cuestiones similares. Las respuestas políticas a todo ello pueden traducirse en acciones en tres frentes: concentración, conexión y cooperación, como se indica a continuación.

Más aún, ciertas regiones cuentan con características geográficas que pueden plantear retos específicos en relación con la cohesión territorial, las cuales se tratan por separado en la última sección de esta parte.

⁶ Véase SEC (2008) 2550 para una explicación de las tipologías territoriales utilizadas en esta sección.

⁷ Población entre 5 000 y 50 000 habitantes.

⁸ Población superior a 50 000 habitantes.

⁹ www.citypopulation.de.

¹⁰ Véase OCDE, 2007, Ciudades Competitivas en la Economía Global.

¹¹ Véase Peter Newman y Jeffrey Kenworthy, 1999, *Sustainability and Cities*. Island Press.

2.1. Concentración: compensar las diferencias en materia de densidad

Como se indica más arriba, la actividad económica está más concentrada en la UE que la población. Esta concentración genera beneficios a través de las ventajas que produce la unidad urbanística y la agrupación de actividades concretas en emplazamientos específicos, incluyendo la amplia disponibilidad de servicios de asistencia sanitaria y el acceso relativamente fácil a establecimientos de enseñanza superior y de formación. Todo esto se refleja en el elevado nivel del PIB per cápita, productividad, empleo, investigación y actividades de innovación en relación con la media nacional en las capitales y en la mayor parte de las demás conurbaciones densamente pobladas.

Al mismo tiempo, la congestión también da lugar a diseconomías y muchas zonas urbanas se enfrentan a grandes problemas de declive urbano y marginación social. Ello se refleja en los niveles de PIB per cápita por debajo de la media y en los elevados niveles de desempleo, así como en bolsas de pobreza, delincuencia y malestar social en muchas de las ciudades más ricas. Aquí habría que centrarse en reducir las consecuencias negativas de las concentraciones y garantizar que todos los grupos se pueden beneficiar de unas economías altamente especializadas y productivas.

Las regiones mixtas, que tienen un mayor número de ciudades grandes y pequeñas, se pueden beneficiar asimismo de ventajas cada vez mayores si crean una sólida red de ciudades en regiones mixtas y rurales y desarrollan sus activos coordinadamente. Este tipo de zonas también aportan servicios fundamentales para las zonas rurales circundantes.

De hecho, en las zonas rurales más alejadas de las ciudades de cualquier tamaño, las poblaciones pequeñas y medianas suelen jugar un papel más importante de lo que podría deducirse de sus dimensiones. El papel de estas poblaciones a la hora de proporcionar acceso a servicios, como la infraestructura necesaria para invertir en la adaptabilidad de personas y empresas, es clave para evitar el éxodo rural y garantizar que esas zonas sigan siendo atractivas para vivir.

Aunque la mayor parte de la actividad económica se concentra en ciudades, las zonas rurales siguen constituyendo un componente fundamental de la UE. En ellas se sitúan la mayoría de los recursos y parques naturales (lagos, bosques, lugares de Natura 2000, etc.) (mapa 6), su calidad del aire es buena (mapa 7) y suelen ser lugares atractivos y seguros para vivir o ir de visita.

El reto clave consiste en garantizar un desarrollo territorial equilibrado y sostenible de la UE en su conjunto, fortaleciendo su competitividad económica y su capacidad de crecimiento, respetando a la vez la necesidad de conservar sus activos naturales y garantizando la cohesión social. Esto supone evitar excesivas concentraciones de crecimiento y facilitar el acceso a las crecientes ventajas de los centros urbanos en todos los territorios.

2.2. Conectar territorios: superar las distancias

Conectar territorios significa actualmente más que garantizar unas buenas conexiones de transporte intermodal. Requiere asimismo un acceso adecuado a servicios como la

asistencia médica, la educación y la energía sostenible, acceso a internet de banda ancha, conexiones eficaces a redes de energía y fuertes vínculos entre las empresas y los centros de investigación. Todo esto es fundamental asimismo para abordar las necesidades especiales de los grupos desfavorecidos.

El acceso a sistemas integrados de transporte implica la construcción de carreteras o vías férreas entre ciudades, vías navegables interiores, el desarrollo de cadenas de transporte intermodal y sistemas avanzados de gestión del tráfico.

En los nuevos Estados miembros, las carreteras de calidad escasean y los viajes interurbanos duran mucho más que en EU15 (mapa 8). Las vías férreas de calidad se distribuyen también de manera desigual y en la mayoría de estos Estados miembros las líneas no tienen capacidad para altas velocidades y a menudo necesitan reparaciones.

La calidad desigual de las redes secundarias de carreteras y del transporte público significa que el acceso a los aeropuertos suele ser lento (mapa 9), mientras que el transporte marítimo, que puede descongestionar las carreteras y ayudar a reducir las emisiones de CO₂, se mantiene infradesarrollado (mapa 10).

Un acceso eficaz a la energía es igualmente importante y es preciso seguir abordando la situación particular de las redes aisladas del mercado comunitario por razones geográficas (regiones rurales y ultraperiféricas, islas) o históricas (por ej. los Estados bálticos) para garantizar una oferta robusta y eficiente. La energía renovable y las medidas de eficacia energética pueden ofrecer oportunidades para la diversificación y el desarrollo sostenible.

El acceso a internet de alta velocidad, sin embargo, que se ha convertido en esencial para numerosas empresas y personas, sigue mostrando lagunas. En 2007, el acceso doméstico a internet de banda ancha en el hogar presenta una media de quince puntos porcentuales menos en las zonas rurales que en las urbanas.

2.3. Cooperación: superar la división

Los problemas de conectividad y concentración sólo se pueden abordar eficazmente mediante una gran cooperación a diversos niveles. Asimismo, los problemas medioambientales relacionados con el cambio climático, las inundaciones, la pérdida de biodiversidad, la contaminación o los desplazamientos no conocen fronteras de ningún tipo y requieren también cooperación. El cambio climático puede incrementar la frecuencia y la gravedad de las sequías, los incendios y las inundaciones que afectan a todas las regiones y países en diverso grado. Incluso problemas que se perciben como puramente locales, como la contaminación de los suelos, suelen tener orígenes en procesos transfronterizos más vastos.

De la misma forma, los desplazamientos transregionales e incluso transnacionales, precisan a menudo una cooperación interadministrativa que aporte soluciones (por ej. transporte público) para minimizar los efectos negativos.

El crecimiento económico en una economía mundial globalizada cada vez está más dirigida por estructuras de cooperación múltiples que reúnen distintos tipos de actores públicos y privados. Este es el caso sobre todo de las políticas de innovación

que necesitan la participación de nuevas entidades, entre ellas partes interesadas distintas de las empresas. En consecuencia, es preciso adaptar las modalidades de aplicación de las políticas de crecimiento locales para reflejar la nueva realidad.

Para tomar en consideración estos y otros problemas eficazmente hace falta una respuesta política en una escala geográfica variable, que incluya en ciertos casos la cooperación entre las autoridades locales vecinas, en otros entre países e incluso en otros entre la UE y los países vecinos.

En determinados Estados miembros, se han creado organismos metropolitanos que reúnen a autoridades de distintos niveles para abordar temas como el desarrollo económico, el transporte público, el acceso a la asistencia médica y a la enseñanza superior y a la formación, la calidad del aire y las basuras, que trascienden las fronteras regionales. Algunas regiones metropolitanas no sólo superan las fronteras locales y regionales sino también las fronteras nacionales, como las Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai, que incluye ciudades a los dos lados de la frontera.

Las regiones fronterizas interiores de los países de EU15 se benefician de muchos años de una mejora de la cooperación transfronteriza gracias a la política de cohesión, como en el caso de la Euroregión Rhein-Waal, creada por las autoridades locales alemanas y holandesas de los dos lados de la frontera con objeto de mejorar, entre otras cosas, la accesibilidad, la calidad y la eficacia de la atención sanitaria transfronteriza en esas zona. Esto es especialmente importante dada la falta de normas claras en el acceso a la asistencia médica transfronteriza¹².

Las regiones fronterizas de los nuevos Estados miembros y las zonas situadas a los dos lados del viejo Telón de Acero han comenzado a cooperar muy recientemente. Queda mucho por hacer para desarrollar políticas coherentes en el campo de la infraestructura y la cooperación económica (mapa 11). De manera análoga, apenas se observa un desarrollo coherente de los espacios marítimos transfronterizos.

Las regiones fronterizas exteriores muestran un retraso en su desarrollo económico y en el PIB per cápita (cuadro 3). La UE, sin embargo, está rodeada por el sur y por el este de regiones con niveles más bajos de PIB per cápita, junto con un rápido crecimiento de la población (mapas 12 y 13), lo cual crea una fuerte presión migratoria.

2.4. Regiones con características geográficas específicas

Tres tipos específicos de regiones se enfrentan a veces a problemas de desarrollo especiales:

- las regiones montañosas, que son con frecuencia regiones fronterizas en las que más de un tercio de la población vive en zonas rurales;
- regiones insulares, que en muchos casos son montañosas y en las que más de la mitad de la población vive asimismo en una región fronteriza; seis de las siete regiones ultraperiféricas son insulares;

¹²

Propuesta de Directiva relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza COM(2008) 414

- las dieciocho regiones escasamente pobladas, todas ellas rurales y casi todas regiones fronterizas.

Estas categorías no son exhaustivas y hay otras regiones con características específicas que se enfrentan igualmente a problemas comunes, como las zonas costeras, que sufren la presión del desarrollo y están expuestas a los riesgos derivados del calentamiento global, y las regiones ultraperiféricas, que hacen frente a una serie de problemas relacionados con el cambio demográfico y los fenómenos migratorios, la accesibilidad y la integración regional¹³.

Un 10 % aproximadamente de la población comunitaria vive en regiones montañosas (cuadro 4). Su PIB medio per cápita representa el 80 % de la media comunitaria, aunque para el 25 % de sus habitantes supera esa media. Para la mayor parte de esas regiones, la población aumentó o permaneció sin cambios entre 1995 y 2004. Las regiones montañosas cuentan con numerosas zonas naturales y suelen tener buenas conexiones, lo que las convierte en populares destinos turísticos. Muchas de ellas tienen también servicios básicos de calidad, aunque su disponibilidad difiera entre las distintas regiones. Al mismo tiempo, se enfrentan a los desafíos que plantea el cambio climático, una economía que depende de un número limitado de actividades, la presión derivada del turismo y la pérdida de biodiversidad.

Un 3 % aproximadamente de la población comunitaria, unos 14 millones de habitantes, vive en regiones insulares. Su diversidad dificulta una visión general. Estas regiones son muy heterogéneas tanto en tamaño de la población como en PIB per cápita. El crecimiento de su PIB también ha sido diverso, lo cual refleja las diferencias de sus estructuras económicas; unas dependen enteramente del turismo mientras que en otras el sector servicios está muy diversificado. La población aumentó en la mayor parte de estas regiones entre 1995 y 2004. Sin embargo, muchas islas siguen enfrentándose a problemas de accesibilidad, mercados reducidos y costes elevados del suministro de servicios públicos básicos y de energía.

Sólo 2,6 millones de personas viven en las regiones escasamente pobladas de la UE. Su PIB per cápita varía considerablemente y oscila entre niveles muy inferiores y muy superiores a la media comunitaria. La población de la mayoría de estas regiones permaneció estable entre 1995 y 2004, pero tres de ellas experimentaron un descenso superior al 5 %. La baja densidad, la situación periférica y la debilidad estructural (debido por ejemplo a la dependencia del sector primario) coexisten en estas regiones y representan conjuntamente un importante obstáculo para el desarrollo.

3. LA COHESIÓN TERRITORIAL A DEBATE Y EN LA PRÁCTICA A NIVEL COMUNITARIO Y A NIVEL NACIONAL

Salvo alguna excepción, la naturaleza de las regiones según todo lo expuesto anteriormente no constituye el principal factor determinante para la concesión de una ayuda comunitaria. Si las políticas estructurales de la UE siempre han ido dirigidas a las regiones menos favorecidas con objeto de desarrollar sus activos y los ámbitos en que podían aprovechar una ventaja comparativa o superar las posibles limitaciones a su crecimiento impuestas por sus

¹³ Estas cuestiones se abordan en una Comunicación diferenciada, que deberá adoptarse a mediados de octubre de 2008.

características específicas, no está tan claro cómo han afectado a la cohesión territorial la mayor parte de las demás políticas comunitarias.

3.1. La cohesión territorial en la programación de las políticas comunitarias...

La coordinación entre las políticas sectoriales y territoriales es importante para aprovechar al máximo las sinergias y evitar posibles conflictos. Es importante debatir sobre la cohesión territorial para poner de manifiesto los temas existentes y estimular un mayor análisis, no sólo en los ámbitos políticos más obvios indicados a continuación sino también más en general.

- La política de transportes tiene unas implicaciones innegables para la cohesión territorial por sus efectos sobre la implantación de las actividades económicas y el esquema poblacional. Juega un papel particularmente importante en la mejora de las conexiones hacia y en el interior de las regiones menos desarrolladas.
- La política energética contribuye a la cohesión territorial al desarrollar un mercado interno del gas y la electricidad plenamente integrado. Más aún, las medidas de eficiencia energética y la política de energía renovable contribuyen al desarrollo sostenible en el conjunto de la UE y pueden proporcionar soluciones a largo plazo en las regiones aisladas.
- Garantizar una conexión de alta velocidad a internet tiene asimismo un papel significativo, dada su creciente importancia para la competitividad y la cohesión social.
- El primer pilar de la Política Agrícola Común y el apoyo que presta a los agricultores también tiene un importante impacto territorial a través de las actividades e ingresos que mantiene en las zonas rurales y mediante el fomento de gestión del suelo.
- La Estrategia Europea de Empleo, que forma parte integrante de la Estrategia de Lisboa, hace una importante contribución al desarrollo del capital humano a través de una mejor educación y la adquisición de nuevas competencias en distintos territorios. Por otra parte, las Directrices para el empleo consideran a la cohesión territorial como uno de sus tres objetivos globales.
- Las cuencas marítimas se enfrentan a demandas concurrentes para el uso de los mares. Los regímenes individuales para la pesca, la acuicultura, la conservación de los mamíferos marinos, la navegación, el petróleo y el gas, y la minería están destinados a resolver conflictos sectoriales, pero no intersectoriales. Se está elaborando una política marítima integrada a nivel comunitario para abordar estos problemas de coordinación y garantizar el desarrollo sostenible de las zonas marinas.
- La política medioambiental influye de diversas maneras sobre el emplazamiento de la actividad económica. La normativa vigente puede tener una dimensión espacial e influir en la planificación del uso del suelo. Para alcanzar eficazmente los objetivos y exigencias políticos, las regiones y las partes interesadas trabajan conjuntamente, por ejemplo en el contexto del plan de acción comunitario sobre biodiversidad y la gestión conjunta de Natura 2000.

- El acceso a una investigación de calidad y la posibilidad de participar en proyectos de carácter transnacional tiene unos efectos cada vez más importantes sobre el desarrollo regional. La dimensión territorial de la política de investigación se refleja en la creación del Espacio Europeo de Investigación (EEI), dentro del cual los investigadores pueden desplazarse, interactuar y cooperar libremente.
- La política de competencia puede afectar a la distribución territorial de la actividad económica asegurando que la ayuda regional se concentre en las zonas más desfavorecidas y modulando la intensidad de la ayuda concedida a la naturaleza y nivel de los problemas.

3.2. ... y en el debate en el interior y entre los Estados miembros

La cohesión territorial se lleva debatiendo en la UE en el marco de un diálogo intergubernamental desde mediados de los años noventa, principalmente entre los ministros responsables de ordenación del territorio. Este debate dio lugar en 1999 a la adopción de la Estrategia Territorial Europea (ETE), la cual, a su vez, dio lugar a una serie de iniciativas importantes, como la primera generación de programas de cooperación transfronteriza con arreglo a INTERREG y la creación del Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo (ORATE).

El debate, no obstante, sólo ha progresado en la medida de sus posibilidades recientemente. Ello se debe, tal vez, en parte a la que los Estados miembros percibían que sus competencias nacionales (o regionales) sobre las materias relativas al uso del suelo y la planificación del desarrollo podrían cuestionarse. Debe quedar claro que no se pretende de ninguna manera poner en tela de juicio las competencias nacionales y regionales en esos campos. Estos temas permanecen fuera del ámbito de actuación del debate puesto en marcha por el presente Libro Verde.

Con la adopción de la Agenda Territorial en Leipzig en mayo de 2007, los ministros comunitarios responsables de ordenación y desarrollo del territorio destacaron la necesidad de continuar con el crecimiento económico sostenible, la creación de puestos de trabajo y el desarrollo social y ecológico en todas las regiones de la UE a la vez que se aseguran «mejores condiciones y calidad de vida con las mismas oportunidades con independencia de donde vive la gente»¹⁴. La Agenda Territorial y el primer programa de acción para su puesta en marcha adoptado en las Azores en noviembre de 2007 han dado así un nuevo impulso al debate al definir seis prioridades territoriales (que van de las agrupaciones regionales de innovación a las estructuras ecológicas y los recursos culturales, del desarrollo policéntrico a las nuevas formas de asociación y de gobernanza territorial) y las acciones necesarias para su materialización.

Como corolario, la Comisión invitó a los Estados miembros en 2007 a responder a una encuesta sobre la concepción y puesta en práctica de la cohesión territorial en las políticas nacionales (véase el anexo).

¹⁴ Agenda Territorial de la Unión Europea, Leipzig, 24 y 25 de mayo de 2007.

4. PREGUNTAS PARA EL DEBATE

Las preguntas que aparecen a continuación abarcan los principales temas descritos en el presente Libro Verde y definen el ámbito de actuación del debate al que pretende dar inicio. La Comisión facilitará un resumen de dicho debate a finales de la primavera de 2009.

1. Definición

La cohesión territorial introduce nuevos temas de debate y realza la importancia de otros que ya existían.

- ¿Cuál es la definición más apropiada de cohesión territorial?
- ¿Qué nuevos elementos podría aportar al actual enfoque de la cohesión económica y social tal y como la practica la Unión Europea?

2. Escala y ámbito de actuación de la acción territorial

La cohesión territorial pone de manifiesto la necesidad de un enfoque integrado para abordar los problemas a una escala geográfica adecuada que puede requerir la cooperación de las autoridades locales, regionales e incluso nacionales.

- ¿Tiene un papel la UE en el fomento de la cohesión territorial? ¿Cómo podría definirse ese papel respetando el principio de subsidiariedad?
- ¿En qué medida la escala territorial de la intervención política debe variar en función de los problemas abordados?
- ¿Las zonas con características geográficas específicas requieren medidas políticas especiales? En caso afirmativo, ¿cuáles?

3. Mejorar la cooperación

Una mayor cooperación trasnregional y trasnacional plantea cuestiones en materia de gobernanza.

- ¿Cuál debe ser el papel de la Comisión para estimular y apoyar la cohesión territorial?
- ¿Son necesarias nuevas formas de cohesión territorial?
- ¿Es preciso desarrollar nuevos instrumentos legislativos y de gestión para facilitar la cooperación, incluyendo las regiones fronterizas exteriores?

4. Mejorar la coordinación

Mejorar la cohesión territorial implica mejorar la coordinación entre políticas sectoriales y territoriales y mejorar la coherencia entre las intervenciones territoriales.

- ¿Cómo se puede mejorar la coordinación las políticas sectoriales y territoriales?
- ¿Qué políticas sectoriales deben prestar una mayor atención a sus implicaciones territoriales en el momento de su concepción? ¿Qué instrumentos deben desarrollarse a ese respecto?

- ¿Cómo se puede reforzar la coherencia de las políticas territoriales?
- ¿Cómo se pueden combinar mejor las políticas comunitarias y nacionales para contribuir a la cohesión territorial?

5. Nuevas asociaciones territoriales

La consecución de la cohesión territorial puede implicar también una mayor participación en la formulación y aplicación de las políticas.

- ¿Será necesaria para la consecución de la cohesión territorial la participación de nuevos actores en la elaboración de políticas, como representantes de la economía social, interlocutores locales, organizaciones de voluntariado y organizaciones no gubernamentales?
- ¿Cómo puede alcanzarse el nivel de participación deseado?

6. Mejorar la comprensión de la cohesión territorial

- ¿Qué indicadores cuantitativos/cualitativos deben desarrollarse a nivel comunitario para controlar las características y tendencias de la cohesión territorial?

La Comisión invita a todas las partes interesadas a enviarle sus comentarios acerca de las cuestiones planteadas en el presente Libro Verde. Las respuestas y los comentarios complementarios pueden enviarse hasta el 28 de febrero de 2009 a la siguiente dirección:

Comisión Europea
Dirección General de Política Regional
Libro Verde sobre la cohesión territorial

CSM1 4/161

B-1049 Bruselas

o por correo electrónico a la siguiente dirección:

REGIO-GreenPaper-Territorial@ec.europa.eu

Siempre que el remitente esté de acuerdo, las contribuciones recibidas por vía electrónica, junto con los datos de su autor, se publicarán en la página web del Libro Verde.