



Congreso Nacional del Medio Ambiente
Cumbre del Desarrollo Sostenible

COMUNICACIÓN TÉCNICA

Los contratos de territorio: una propuesta para la mejora de la ordenación territorial en la CAPV

Autor: Efrén Feliú Torres

Institución: LABEIN-Tecnalia
E-mail: efeliu@labein.es

Otros autores: Gemma García (LABEIN-Tecnalia), Marta Olazabal (LABEIN-Tecnalia),
Karmele Herranz (LABEIN-Tecnalia), Itziar Aspuru (LABEIN-Tecnalia), Oscar Santa
Coloma (LABEIN-Tecnalia)



RESUMEN:

Parece razonable, o incluso obvio, afirmar que, para avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible es necesaria una gestión sostenible del territorio. A pesar de que tanto los conceptos de sostenibilidad como el de modelo de gestión territorial sostenible están evolucionando y pueden percibirse como planteamientos poco concretos, podemos aceptar que para conseguir ese modelo de desarrollo y gestión del territorio que no sobrepase los límites del planeta es necesario articular las políticas públicas de una forma determinada. Ante este panorama, el proyecto Eko-Lurralde ha elaborado la propuesta metodológica de los Contratos de Territorio que se presentan como mecanismos de concertación entre actores públicos, con competencias y/o intereses en la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico, compatibles y complementarios a los instrumentos de ordenación territorial existentes., que compensan sus carencias o vicios, operativizando la gobernanza y viabilizando estrategias territoriales supramunicipales comunes y consensuadas, en las que tengan cabida unas determinadas condiciones ambientales, sociales y económicas. Los contratos en ningún caso se conciben como vinculantes, pero su adopción permitirían negociar y acotar un marco estratégico y sostenible para la ordenación territorial a escala supramunicipal asumible desde las entidades locales. En cuanto a su aplicabilidad pueden ser utilizados como mecanismos complementarios en el caso de instrumentos de escala intermedia o en proyectos de interés general, para la concertación y definición de estrategias territoriales que permitan una mejor coordinación de agentes y en su caso integración de diversos instrumentos de planificación territorial. Constituyen el marco para la articulación e implementación de los diferentes resultados y herramientas desarrolladas en el proyecto Eko-lurralde proyecto de investigación aplicada en el contexto del programa ETORTEK del Gobierno Vasco.

1. CONTEXTO DEL PROYECTO EKOLURRALDEA

EKO-LURRALDEA es un proyecto de investigación estratégica cuya misión es la conceptualización y el desarrollo, desde una perspectiva transdisciplinar, de nuevos enfoques, modelos, metodologías y herramientas de apoyo a la implementación y posterior seguimiento de estrategias sostenibles de gestión territorial a nivel local y regional en el País Vasco. Todo ello fuertemente basado en el conocimiento medioambiental (características físicas, ecológicas, etc.) y socioeconómico (actividades económicas, desarrollo urbanístico, factores sociales, etc.) de los medios natural y construido y de sus interacciones. Como proyecto de investigación orientada, está basado en el desarrollo del conocimiento general de los procesos que rigen el comportamiento del territorio y la aplicación de dicho conocimiento para la generación de herramientas que sirvan en la toma de decisiones desde una perspectiva integral para la gestión sostenible del mismo. EKO-LURRALDEA apuesta por la integración de los ámbitos científico y tecnológico, por la previsión de formación de alto nivel en centros e instituciones de referencia en la materia, y por un alto componente de cooperación internacional.

El consorcio multidisciplinar EKO-LURRALDEA representa científicos de alto nivel de 3 Centros Tecnológicos líderes en el País Vasco y el Estado y de reconocido prestigio europeo - Labein-Tecnalia, Azti-Tecnalia y Neiker-Tecnalia- y 5 notorios Departamentos de la Universidad del País Vasco –Biología Vegetal y Ecología , Geografía, Sociología, Economía y Derecho Administrativo -, que trabajarán de forma rigurosa junto con los gestores del territorio en los tres niveles de competencia (local, provincial y autonómico) y con los usuarios finales y agentes de las dos zonas piloto. Para asegurar la más amplia aplicabilidad al País Vasco y garantizar la utilización del mejor estado del arte a nivel internacional, se ha configurado un Grupo Asesor Científico con participación de personas relevantes a nivel europeo en la Gestión Sostenible del Territorio. La participación de este grupo asesor permite realizar un intercambio de experiencias en la Gestión Sostenible del Territorio y fomentar la cooperación internacional. Asimismo, se tratará de consolidar una Red Europea para la Gestión Sostenible del Territorio.

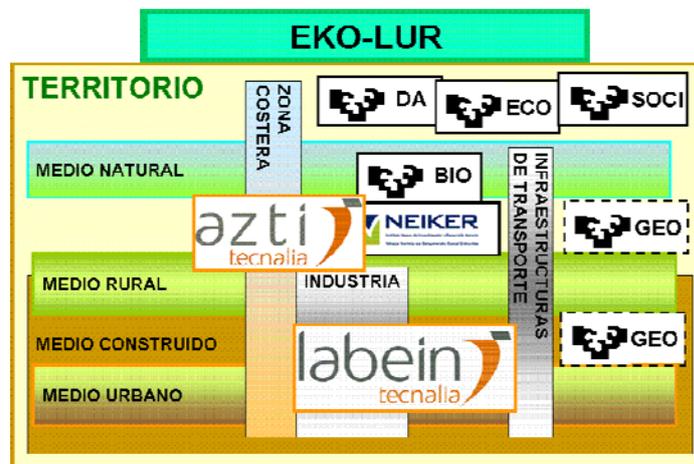


Figura 1.1 Miembros del Consorcio EKOLURRALDEA y ámbitos cubiertos por el proyecto

1.1. OBJETIVOS

El objetivo principal de este proyecto es generar el conocimiento, establecer las bases y desarrollar las estrategias e instrumentos, desde una perspectiva integral, para la **gestión sostenible del territorio (GST)**

- Identificando los **retos principales** de la GST a partir del análisis de necesidades y lagunas de conocimiento, problemas y conflictos existentes.
- Desarrollando **nuevas herramientas** aplicables a la implementación, planificación, evaluación y control de la GST, desde una perspectiva global (ambiental + social + económica) a través de la **participación** plena de los agentes y sobre una base de conocimiento que permita la máxima objetividad y transparencia
- Impulsando un **cambio de tendencia** en el desarrollo futuro de la CAPV dirigiéndola hacia escenarios más sostenible

1.2. FASES DEL PROYECTO

Las actividades de I+D+i, dirigidas a generar conocimiento y desarrollar herramientas, modelos, directrices y metodologías aplicables a la gestión del territorio constan de tres fases generales:

- **Fase de Definición.** En la que se ha llevado a cabo una intensiva interacción con los gestores del territorio y otros agentes promocionando un enfoque avanzado y una aproximación a los problemas y necesidades de investigación
- **Fase de Desarrollo Científico - Técnico** Recopilación de los datos, trabajo de campo, desarrollo de actividades de definición de herramientas, metodologías, directrices y modelos de gestión sostenible del territorio
- **Fase de Validación.** Implementación en las zonas piloto de las herramientas, metodologías, directrices y modelos de gestión sostenible del territorio desarrolladas

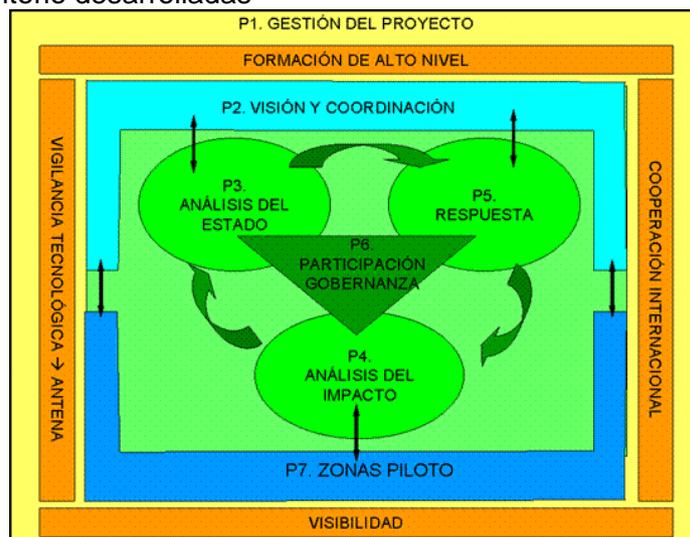


Figura 1.2. Principales actividades del proyecto EKOLURRALDEA



Más allá de las actividades de I+D+i, las actividades de cooperación internacional, formación, vigilancia tecnológica y difusión y transferencia han tenido un peso particularmente importante en el proyecto.

EKOLURRALDEA está configurado con una filosofía clara de investigación orientada, ya que se pretende generar conocimiento y capacitación, pero dirigido a dar respuesta a las necesidades, retos y lagunas de conocimiento existentes en el País Vasco. Esto se pretende hacer con un contacto directo con los agentes implicados en la gestión del territorio, tanto a nivel de gestores como de usuarios finales, que formarán parte de EKO-LURRALDEA, tanto a través del grupo de agentes implicados como a través del comité de usuarios en zonas piloto.

2. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN EUROPA

La Carta Europea de Ordenación del Territorio, adoptada en 1984 por los países representados en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio CEMAT, ha definido la Ordenación del Territorio como *“la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de una sociedad”* añadiendo que es una *“disciplina científica, una técnica administrativa y una política”*. En esta definición parecen confundirse los resultados con el instrumento en sí mismo.

En 1999 se firmó en Potsdam la *Estrategia Territorial Europea* (ETE) que resulta de contemplar de forma integrada toda la planificación (física, económica, social y ambiental) con impacto sobre el territorio. Con la adopción de la ETE se han modificado muchos de los parámetros fundamentales para la planificación en Europa, debido a la ampliación y la creciente superación de las barreras físicas, económicas y culturales.

La Agenda Territorial de la UE firmada en 2007, se construye sobre los tres objetivos principales de la ETE, que sigue siendo válida, a saber:

- Desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico y una nueva asociación urbano-rural;
- Asegurar la paridad del acceso a las infraestructuras y al conocimiento;
- Desarrollo sostenible, gestión prudente y protección del patrimonio natural y cultura, en base a unos Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible.

No obstante se mantienen importantes desequilibrios territoriales y una parte de la riqueza y de las capacidades de innovación y crecimiento se concentran en él área limitada conocida como el pentágono y formada por Londres, Paris, Milán, Munich y Hamburgo.

Se observa en Europa una marcada tendencia a la concentración del crecimiento económico en las llamadas “megacities”, especialmente en países caracterizados por un único centro económico-administrativo dominante. Frente a ellas están las regiones perdedoras, expuestas a los múltiples impactos del envejecimiento y del



declive económico. Entre estos dos polos se detectan nuevas especializaciones, tales como regiones acogedoras de personas de tercera edad, polos de conocimiento basados en infraestructuras, o regiones rurales y ciudades intermedias con un desarrollo positivo.

Por tanto desde la Agenda Territorial Europea se hace una llamada a una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas, un refuerzo de la cohesión territorial y de las identidades regionales, haciendo un mejor uso de la diversidad territorial.

Los principales retos actuales en la planificación territorial europea son:

- Necesidad de una dirección estratégica, en forma de visiones u objetivos
 - Reforzar el desarrollo policéntrico y la innovación a través de redes de regiones urbanas y ciudades
- Integración (vertical- horizontal) de los diferentes ámbitos de la planificación.
- Importancia de la Gobernanza, la escala intermedia y la flexibilidad, nuevas formas de asociación y gobernanza territorial entre áreas rurales y urbanas
- Mejora de las oportunidades para la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones
- Promoción de agrupaciones (clusters) regionales para la competencia e innovación en Europa
- Fortalecimiento y la extensión de las Redes Transeuropeas
 - Gestión transeuropea de riesgos incluyendo los impactos del cambio climático
- Fortalecimiento de las estructuras ecológicas y los recursos culturales como valor añadido para el desarrollo
- Movimiento desde la planificación física y económica hacia la integración de políticas:
 - Territorio más presente en políticas sectoriales
 - Objetivos de desarrollo sostenible y cohesión territorial (Lisboa): los informes anuales deberán incorporar la perspectiva territorial
 - Política común objetivos y evaluación observatorios
 - Financiación condicionada u orientada a estrategias territoriales (ejemplo el plan de desarrollo rural de Navarra)
 - Criterios de desarrollo territorial más adaptados realidades territoriales específicas

Por todo ello, resulta necesario avanzar en la conceptualización y desarrollo de nuevos enfoques, modelos, metodologías y herramientas de apoyo a la toma de decisiones y a su posterior seguimiento por parte de los gestores y usuarios del territorio.

3. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA CAPV

De conformidad con la estructura competencial configurada por los artículos 148.1.3º de la Constitución Española y 10.31 del Estatuto de Autonomía del País

Vasco así como por la Ley de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (LTH), corresponde íntegramente a la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) la capacidad legislativa en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. La Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (LOT) define y regula los instrumentos de ordenación territorial del País Vasco, y establece los criterios y procedimientos necesarios para asegurar la coordinación de las acciones con incidencia territorial que corresponda desarrollar a las diferentes Administraciones Públicas en base a sus competencias. El artículo 2 de dicha ley, determina que la ordenación territorial del País Vasco se realizará a través de los siguientes instrumentos:

- Las Directrices de Ordenación Territorial (DOT)
- Planes Territoriales Parciales (PTP)
- Planes Territoriales Sectoriales (PTS)

Los planes territoriales parciales desarrollan las DOT en las áreas o zonas supramunicipales que éstas delimitan, concretando para cada una de ellas los criterios específicos de ordenación establecidos por las Directrices. Estas áreas o zonas supramunicipales se denomina “áreas funcionales” y no son coincidentes con los límites administrativos de los territorios históricos. Las “áreas funcionales” son el ámbito de escala territorial intermedia según los criterios de tamaño físico y funcional adecuado para el análisis de problemas y la aplicación de los programas de ordenación que garanticen la operatividad de las orientaciones generales aportadas para la escala del conjunto de la CAPV.

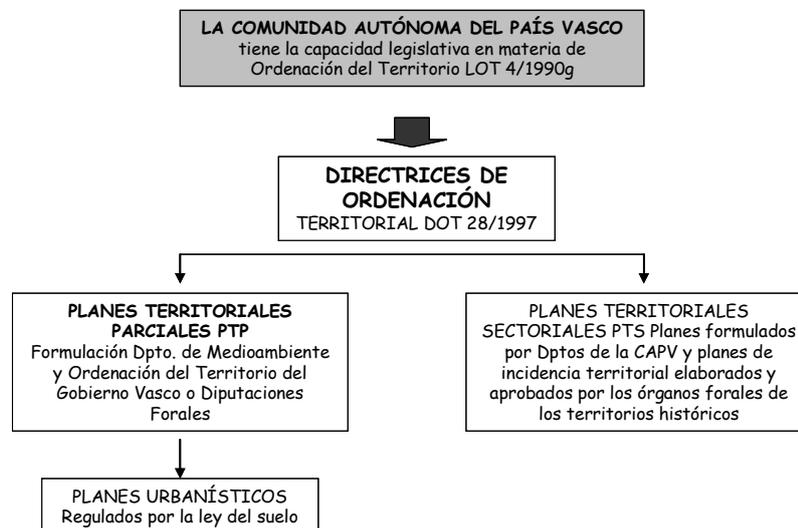


Figura 3.1. Organización de la OT en la CAPV

Domingo Gómez Orea (2001) Romá Pujadas y Jaume Font (1998) reconocen las importantes aportaciones metodológicas y normativas de las DOT's del País Vasco y lo presentan como ejemplo de buenas prácticas en lo que a ordenación y planificación territorial se refiere. Un tema habitual en planes territoriales es la clasificación del suelo no urbanizable según categorías de ordenación,



establecidas a partir de los usos del suelo dominantes, determinando a continuación las correspondientes restricciones de uso y actividades en cada una de las categorías establecidas y las DOT's del País Vasco constituyen un buen ejemplo en esta dirección.

A pesar de ser una buena práctica presenta retos comunes a otras comunidades autónomas. Las Directrices de Ordenación Territorial no llegan realmente a liderar el proceso de ordenación territorial en la CAPV y sus determinaciones difieren del desarrollo de los instrumentos bien sean planes territoriales parciales o sectoriales que las articulan (Benavent. M, 2006)

Se reconoce como una aproximación apropiada metodológicamente, pero la articulación de la ordenación y planificación territorial en la CAPV dista de ser un marco legal que fomente los instrumentos estratégicos (Pujadas. R y Font F, 1998) Cada vez resulta más evidente que la sociedad debe desarrollar estrategias factibles de sostenibilidad para preservar y optimizar la utilización de los recursos disponibles en nuestro territorio. Así, la puesta en práctica de la Gestión Sostenible del Territorio se enfrenta a menudo con limitaciones, tales como la tangibilidad y aplicabilidad del concepto de sostenibilidad y la ausencia de una visión común sobre la sostenibilidad, deficiencias en la coordinación institucional, ausencia de mecanismos novedosos que favorezcan la integración multi-nivel e intersectorial efectiva de las políticas y planes, etc.

En la fase de definición del proyecto se ha llevado a cabo una intensiva interacción con los gestores del territorio y otros agentes promocionando un enfoque avanzado y una aproximación a los problemas y necesidades de investigación. Esta interacción tomó forma de entrevistas personales a través de las cuales se identificaron como principales retos de la gestión territorial en la CAPV, en línea con los retos a nivel europeo:

- La incorporación de la participación ciudadana en la ordenación territorial
- La coordinación institucional
- La carencia de herramientas para la aplicación del concepto de desarrollo sostenible en la ordenación territorial.

4. RESPUESTA DESDE EL PROYECTO EKOLURRALDEA

En este contexto, para dar respuesta a los retos inicialmente intuidos y posteriormente identificados a través de las actividades iniciales del proyecto EKOLURRALDEA, se parte de la conceptualización de cuatro diferentes esferas o niveles de intervención en la gestión territorial:

- Definición de principios y criterios de sostenibilidad territorial
- Principios y Metodología de proceso para la Gestión Sostenible del Territorio
- Procedimientos, instrumentos y metodologías de planificación territorial
- Sistemas de indicadores y establecimiento de umbrales de sostenibilidad territorial

Independientemente de la jerarquización entre estas esferas según se muestra en la figura 4.1 cada una de ellas requiere de un análisis específico, y éstos se han tratado de abordar en el marco del proyecto, para lo cual se establecieron cuatro grupos de trabajo de análisis que a continuación se describen:

- **Grupo de trabajo de Procesos** focalizado al ámbito de los procesos e instrumentos de planificación y ordenación
- **Grupo de trabajo Metodologías de Análisis territorial** orientado a: a) la definición de metodologías de planificación, incorporando criterios y principios de sostenibilidad, b) la definición de un modelo territorial sostenible en base a unos principios generales de sostenibilidad territorial c) y el establecimiento de unos indicadores para evaluar la sostenibilidad del territorio
- **Grupo de trabajo Herramientas de Integración** orientado a la definición de herramientas para la integración con tres enfoques: la integración de actores, relacionada con la propia participación, la integración conceptual entre enfoques diversos para la evaluación de la sostenibilidad de las actuaciones en el territorio y la integración procedimental, herramientas de evaluación, SIG, AMC
- **Grupo de Apoyo Normativo** transversal, pues cualquier propuesta ha de tener un encaje en el marco legal, ya sea por su compatibilidad con el mismo, o pues se proponen reformas justificadas

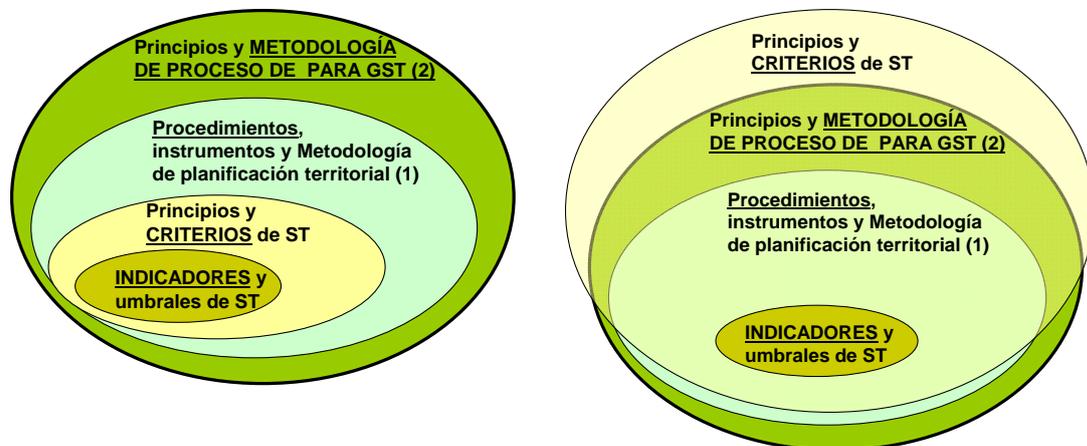


Figura 4.1. Enfoques en el procedimiento de Gestión sostenible del territorio

Los Grupos de Trabajo (GT) han generado conclusiones que van adquiriendo el carácter de herramientas para la Gestión Sostenible del Territorio. Estas herramientas son:

- **Tipologías municipales para el análisis territorial**

La Metodología Territorial para la Gestión Sostenible del Territorio es una propuesta de subdivisión del espacio de la CAE en base a un conjunto de



variables, estructuradas en tres grandes dimensiones: la territorial-ambiental, la social y la económica sobre la que poder aplicar criterios de sostenibilidad diferenciados.

El objetivo principal es, por tanto, “establecer una subdivisión territorial de base municipal sobre la que aplicar distintas baterías de indicadores y/o umbrales de sostenibilidad con el objetivo de lograr una gestión territorial acorde con las propias características de cada territorio”

- **Unidades ambientales para el análisis territorial**

El objetivo de este producto es elaborar una **guía metodológica** para la definición de **unidades ambientales** y su correspondiente **valoración** ambiental, como base para la gestión sostenible del territorio.

Se trata de poner en valor el capital natural como límite real a las actividades de origen humano. Para ello se propone una metodología para aproximarnos al conocimiento de la **estructura y funcionamiento** de los ecosistemas, determinando, entre otros, el estado en el que se encuentran (valor ecológico) y su capacidad de recuperarse (**resiliencia**) ante la perturbación que supone cualquier actividad antrópica.

- **Procesos de participación en la gestión del territorio**

Se trata de establecer una metodología aplicable a cualquier proceso de planeamiento u ordenación territorial de escala intermedia –PTP- de la CAPV, partiendo de la caracterización del tejido asociativo, los datos en torno a la cultura política y participativa de la ciudadanía, así como considerando las diferentes tipologías de municipios existentes y el procedimiento previsto para cada instrumento de ordenación del territorio.

- **Marco legal para la participación en la gestión del territorio**

Se trata de articular jurídicamente unas guías metodológicas aplicables en los procedimientos para la aprobación de instrumentos de OT, desarrollando con mayor precisión las pautas que han de seguir las Administraciones Públicas de la CAV.

- **Mecanismos de compensación**

En el contexto del proyecto los mecanismos de compensación se entienden como acciones de conservación encaminadas a compensar los **impactos residuales y daños inevitables** que el desarrollo de un proyecto o plan va a ejercer sobre la biodiversidad.

- **Custodia del territorio**

El objetivo es analizar el potencial de la Custodia del Territorio como herramienta de apoyo en la gestión sostenible del territorio (GST).

▪ **Herramientas de integración**

Por herramientas de integración entendemos en el contexto del proyecto un conjunto de herramientas prácticas, que sirvan de apoyo a la toma de decisión en la GST.

El objetivo es el desarrollo de una guía que permita identificar de manera efectiva las herramientas de integración más apropiadas, así como los modelos de combinación más idóneos entre dichas herramientas (técnica y científicamente) para su utilización en los procesos de planificación o gestión territorial

El marco para la articulación de los estos productos o herramientas desarrolladas en el proyecto EKOLURRALDEA, lo constituyen lo que en el contexto del proyecto se ha dado en llamar “Contratos de Territorio”, concebidos como mecanismos complementarios a los instrumentos de ordenación territorial existentes, facilitando la coordinación intermunicipal y viabilizando estrategias territoriales supramunicipales comunes y consensuadas.

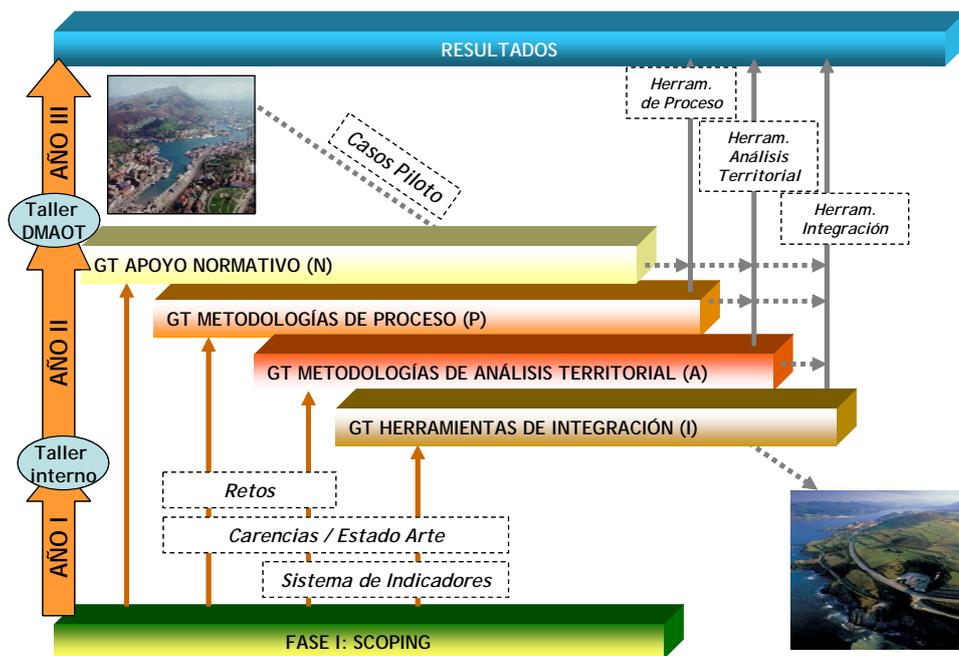


Figura 4.2. Flujograma de la evolución de los grupos de trabajo en el contexto del proyecto EKOLURRALDEA

5. LOS CONTRATOS DE TERRITORIO

Se conciben como mecanismos de concertación entre actores públicos con competencias e intereses en la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico, compatibles con los instrumentos de ordenación territorial existentes.

Aquí es donde aparece el reciente y cada vez más popular concepto de gobernanza (según la RAE: Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía), en el que en función de los autores se incluyen principios de gestión tales como participación, transparencia, rendición de cuentas, armonización de políticas, coherencia, seguridad jurídica, efectividad, etc.

Joaquín Farinós ha concretado la definición de gobernanza territorial y cuáles son las dimensiones o perspectivas que debe abordar, siendo estas las siguientes:

- **Coordinación Vertical** o coordinación institucional multinivel, entendida como la interlocución entre los diferentes niveles de la administración, con competencias diferenciadas pero convergentes en un territorio, que pueden o no estar supeditadas a la coordinación formal, y que en ocasiones se solapan por el desarrollo de políticas con incidencia territorial más allá de las competencias de cada institución.
- **Coordinación horizontal**, en la que se incluyen dos aproximaciones. Por una parte la cooperación territorial o coordinación inter-territorial, referida a la interlocución entre administraciones normalmente del mismo nivel competencial con una demarcación territorial diferenciada, colindante o no, entre las que existe interrelación al pertenecer a un mismo ámbito territorial por criterios de proximidad, administrativos, geográficos o culturales. Por otra parte, se refiere a la integración intersectorial, socioeconómica y ambiental, en las políticas con incidencia territorial a nivel intra e interinstitucional.
- **Participación social**, entendida como la implicación de los agentes o grupos de interés existentes en el diseño y gestión de las políticas con incidencia territorial, pudiendo abarcar desde acciones consultivas hasta partenariados.

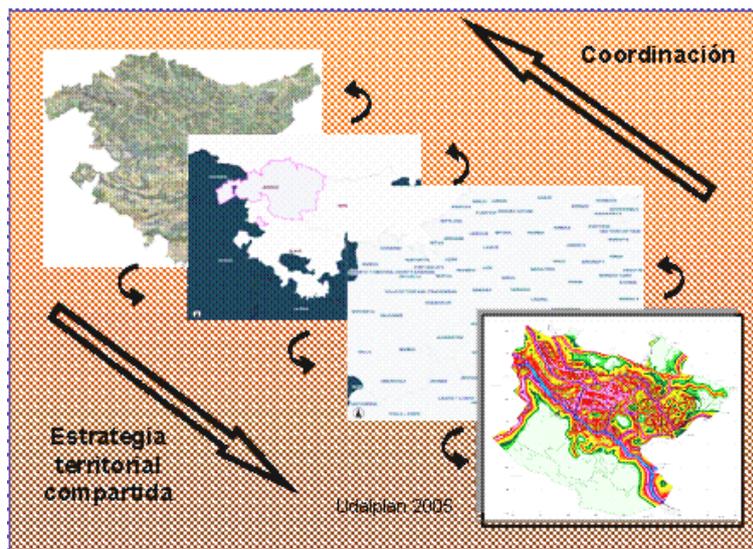


Figura 5.1. Estrategia territorial compartida a diferentes niveles de actuación en el territorio a partir de la coordinación

Desde esta perspectiva, para una adecuada gestión del territorio es imprescindible que la planificación urbanística municipal se coordine y articule con la planificación territorial supramunicipal para llegar a planteamientos y soluciones realmente sostenibles.

A pesar de que en algunas comunidades autónomas han surgido instrumentos de ordenación territorial cuyo cometido es la coordinación supramunicipal de los planes urbanísticos (POT en Navarra o PTP en CAPV), en muchas ocasiones las determinaciones de dichos planes son excesivamente flexibles o abiertas y por lo tanto se sigue dejando una amplia discrecionalidad a los ayuntamientos, sin que exista realmente un modelo territorial compartido al que responde el planeamiento. Quizás estas fórmulas abiertas responden a un problema de fondo, ya que no se ha sabido abordar correctamente la coordinación intermunicipal para consensuar estrategias territoriales comunes, que comprometan el urbanismo de los municipios pertenecientes a un mismo ámbito, y a pesar de ello sean aceptadas pues han sido definidas con su implicación.

Por otra parte, en ocasiones la elaboración de planes territoriales sectoriales (infraestructuras, energía, etc.), no cuenta con la suficiente participación e implicación de las entidades locales. Esa implicación podría ser la fórmula para concertar un modelo territorial compartido por todas las fuerzas vivas, representadas en la escala local.

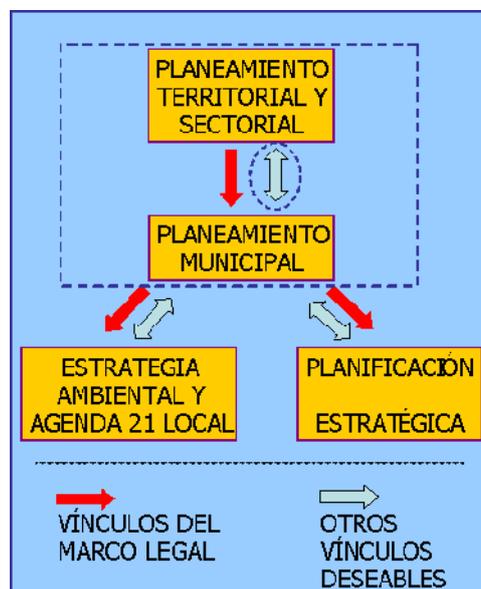


Figura 5.2. Vínculos existentes y deseables entre los instrumentos de planificación en función de la escala de actuación

La mejora de estos aspectos pasaría por la modificación de determinados instrumentos de ordenación del territorio ya existentes, allá donde se requiera, o quizás por la creación de nuevos instrumentos supramunicipales que abarquen la escala intermedia entre lo regional y lo local allá donde no existan.



Una solución de relativamente fácil aplicación, puede ser el desarrollo de planes territoriales concertados complementarios a los instrumentos de ordenación existentes, no vinculantes pero elaborados con la implicación y el consenso de los municipios del ámbito territorial al que se refiera el plan. La aplicación del modelo de Contratos de Río a la gestión del territorio, más allá de la planificación y ordenación hidrológica, puede ser una opción interesante. Estos posibles Contratos de Territorio entre municipios, administraciones supramunicipales y otros agentes, pueden ser la base para la redacción de planes de ordenación territorial vinculantes, en el marco de los instrumentos contemplados por cada legislación autonómica. La adopción de estos pactos territoriales permitirían negociar y acotar un marco estratégico y sostenible para la ordenación territorial a escala supramunicipal asumible desde las entidades locales.

Una clave que puede ser de interés para el desarrollo de estos posibles contratos territoriales sería la articulación de los mismos en torno a factores limitantes de ese territorio y que afecten a escala supramunicipal, como los recursos hídricos. Estos factores pueden ser el elemento racionalizador de la ordenación territorial que permita construir una visión compartida del modelo territorial. Asimismo, los criterios para el desarrollo de dichos pactos deben responder a los principios aplicables a los procesos participativos tales como transparencia, implicación temprana, mecanismos adaptados a cada contexto (formal e informal), etc.

Habría que analizar en qué casos la escala autonómica es excesivamente amplia y se deben establecer niveles intermedios entre la CCAA y el municipio en los que articular dichos pactos territoriales, por ejemplo a escala comarcal o provincial.

Además de la necesaria innovación en los instrumentos de planificación, o en los procedimientos y estructuras, es imprescindible generar cambios en la cultura política relacionada con la ordenación del territorial y el urbanismo. Algunas claves para abordar ese cambio en la cultura de gestión pueden obtenerse de las experiencias de aplicación de políticas públicas transversales, puesto que en ellas también se trata de conseguir la implicación de todos los subsistemas y abordar la gestión desde un enfoque sistémico.

La transversalidad supone impregnar diferentes áreas de gestión con una temática específica, siendo para ello necesario estructurar redes políticas sociales y económicas que lo hagan efectivo. Según Quim Brugué existen tres barreras fundamentales para ello, el desconocimiento, la desconfianza y el día a día, proponiendo que para superarlas es necesario abordar el cambio de cultura organizacional a través de acciones en diferentes ámbitos:

- Información y formación -como respuesta al desconocimiento-, muy relacionado con el criterio de transparencia imprescindible en los procesos de concertación que se mencionaba anteriormente.
- Actuar en segundo plano desde lo transversal (o supramunicipal), pues es un medio no un fin, y el protagonismo ha de seguir siendo de las políticas sectoriales (o intermunicipales) -como medida ante a la desconfianza-. Podríamos aplicarlo al necesario protagonismo del ámbito municipal en las



políticas de ordenación del territorio, aunque sin renunciar a la obligatoria concertación intermunicipal.

- Poner tiempo y recursos a disposición de las estrategias transversales (o intermunicipales) -para hacer frente a la sobrecarga respecto al día adía que suponen-.

También existen algunas claves en la gestión de redes aplicables a las estrategias territoriales supramunicipales. La gestión de redes tiene como elementos clave el liderazgo y la confianza. La confianza se construye en tres fases: en primer lugar tener una clara identificación de beneficios, que avoque a conocer y comprender, para llegar posteriormente a la compatibilidad estratégica y estructural. Por otra parte el liderazgo relacional es planteado como requisito para una adecuada gestión de redes, y también parece fundamental en la promoción y el desarrollo de políticas territoriales que superen los retos mencionados.

Aunando todo lo anterior, sería interesante desarrollar una metodología para la elaboración de contratos de territorio, compatible con la legislación de cualquier comunidad autónoma. El desarrollo de experiencias bajo ese marco permitiría obtener las claves para definir futuras reformas del marco legal de la ordenación del territorio.

El resultado que se pretende obtener se quiere articular en una Propuesta metodológica:

- Instrumentos no vinculantes y flexibles, pero que responden a ciertas pautas, a un marco que articule las fases e hitos mínimos para el proceso -incluso establezca un modelo de contenidos preceptivos del contrato-.
- Promovidos por la administración supramunicipal estableciendo requisitos -formalización mínima-
- Cada caso habrá que definir la escala idónea para su desarrollo (regional, provincial, comarcal).
- La articulación de estos contratos territoriales en torno a factores limitantes del territorio que afecten a escala supramunicipal

En cuanto a su aplicabilidad pueden ser utilizados como mecanismos complementarios en el caso de instrumentos de escala intermedia –PTPs- o en proyectos de interés general, para la concertación y definición de estrategias territoriales que permitan una mejor coordinación de agentes y en su caso integración de diversos instrumentos de planificación territorial.

6. CONCLUSIONES

Parece razonable, o incluso obvio, afirmar que para avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible es necesaria una gestión sostenible del territorio. A pesar de que tanto el concepto de sostenibilidad como el de modelo de gestión territorial sostenible están evolucionando y pueden percibirse como planteamientos poco concretos, podemos aceptar que para conseguir ese modelo de desarrollo y gestión del territorio que no sobrepase los límites del planeta es necesario articular las políticas públicas de una forma determinada.



Los contratos de Territorio constituyen el marco para la articulación e implementación de los diferentes productos o herramientas desarrolladas en el proyecto y descritas anteriormente, que pueden adquirir una configuración o fórmula específica

Los Contratos de territorio se presentan como mecanismos complementarios a los instrumentos de ordenación territorial existentes, que compensen sus carencias o vicios, facilitando la coordinación intermunicipal y viabilizando estrategias territoriales comunes y consensuadas.

Para una verdadera integración de criterios de sostenibilidad en la gestión del territorio, se requiere un cambio de cultura política. El proyecto EKOLURRALDEA constituye una propuesta para incorporar una nueva visión y prácticas que permitan avanzar hacia la Gestión “sostenible” del territorio.



7. REFERENCIAS

- Agence de l'Eau Adour Garonne (1997): Le contrat de rivière, Toulouse, Direction Régionale de l'Environnement du Basin Adour-Garonne.
- Agenda Territorial de la Unión Europea (2007) Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas. Acordada con ocasión de la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial en Leipzig.
- Benavent Fernández de Córdoba, M (2006): "La Ordenación del Territorio en España: Evolución del concepto y de su práctica en el s. XX" Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transporte.
- Brugué, J. (2006): "Integración de políticas sectoriales en el ámbito local", ponencia en la Jornada Técnica La Dimensión Social de la Sostenibilidad. Metodología de incorporación de en los procesos de agenda local 21, Vitoria, IHOBE.
- Carta Europea de Ordenación del Territorio (1984): Adoptada en la Conferencia Europea de Ministros Responsables y ordenación del territorio (CEMAT).
- Estrategia Territorial Europea (1999) Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam. Publicada por la Comisión Europea.
- Gómez Orea, D (2002): Ordenación Territorial. Capítulo IV. Análisis y diagnóstico del sistema territorial pp. 240-256. Capítulo VI. La Planificación territorial pp. 405-432
- Farinós, J. et al. (2006): Governance of Teritorial and Urban Policies from EU to Local Level, ESPON Project 2.3.2.
- Mora, R., Moret, LI. y Ezpeleta, T. (2006): La transversalidad como impulsora de mejoras en la administración pública. En un contexto de desarrollo de un sistema de servicios sociales, Barcelona, Ediciones del Serval.
- Pujadas, R., Font, J. (1998) Ordenación y Planificación Territorial. Capítulo 6. La planificación territorial, pp. 221-231.