



Cooperación Territorial y Desarrollo: una mirada desde la escala transregional y de los espacios metropolitanos, rurales y turísticos

Joaquín Farinós Dasí
Universitat de València – España

Obdulia Monteserín
UJI de Castellón – España

Jaime Escribano
Universitat de València – España

Resumen

El artículo aborda la cuestión de la cooperación territorial como un principio y requisito necesario para un mejor desarrollo local y regional. Se sostiene el argumento de que tan importante como el diseño de las políticas con el objeto del desarrollo territorial sostenible (el qué) es la forma en que estas se deciden, diseñan y sobre todo aplican (el cómo). El texto se articula en tres grandes bloques. En el primero se aborda la cooperación como categoría transversal que aplica desde tres enfoques: el gobierno y administración del Estado, las teorías del desarrollo económico regional y local, y desde el punto de vista de la planificación y cohesión territorial; y a diferentes escalas, por tanto de naturaleza multinivel y diversa cobertura geográfica (internacional, europea, española y valenciana). En los dos que siguen se presentan ejemplos de experiencias de cooperación y resultados obtenidos (a distintas escalas y entre diferentes sujetos) como herramienta de desarrollo territorial en ámbitos rurales, primero, y turísticos, después. El texto se cierra con una breve síntesis final de lo tratado.

Palabras clave: Cooperación Territorial. Gobernanza. Geometrías Variables. Desarrollo Rural. Turismo.

Territorial Cooperation and Development: a look from the transregional scale and the metropolitan, rural and tourist areas

Abstract

This paper addresses the issue of territorial cooperation as a necessary principle and requisite for a better local and regional development. It is argued that as important as the

design of policies with the objective of sustainable territorial development is the way in which these are decided, designed and implemented. As important as 'What' is 'How'. The text is divided into three large blocks. The first one deals with cooperation as a transversal category that applies from three approaches: government and State administration, theories of regional and local economic development, and from the point of view of spatial planning and territorial cohesion; at several scales, therefore with multilevel nature and diverse geographical coverage (international, European, Spanish and Valencian). In the following two sections, examples of cooperation experiences and results obtained (at different scales and between different subjects) are presented as a tool for territorial development in rural areas, first, and tourism, afterwards. The text closes with a brief final synthesis.

Key words: Territorial Cooperation. Governance. Soft Spaces. Rural Development. Tourism.

Cooperação Territorial e Desenvolvimento: um olhar da escala transregional e as áreas metropolitanas, rurais e turísticas

Resumo

O artigo aborda a questão da cooperação territorial como um princípio e requisito necessário para um melhor desenvolvimento local e regional. Sustenta-se o argumento de que tão importante quanto o desenho de políticas com o objetivo de desenvolvimento territorial sustentável (o quê) é a maneira pela qual estas são decididas, projetadas e, acima de tudo, aplicadas (o como). O texto é dividido em três grandes blocos. A primeira trata da cooperação como uma categoria transversal que se aplica a partir de três abordagens: governo e administração do Estado, teorias do desenvolvimento econômico regional e local, e do ponto de vista do planejamento e da coesão territorial; e em diferentes escalas, portanto, de natureza multinível e cobertura geográfica diversificada (internacional, europeia, espanhola e valenciana). Nas duas seções seguintes, são exemplos de experiências de cooperação e resultados obtidos (em diferentes escalas e entre diferentes atores e instituições.) como uma ferramenta para o desenvolvimento territorial em áreas rurais, primeiro, e turísticas, depois. O texto termina com uma breve síntese final.

Palavras-chave: Cooperação Territorial. Governança Geometrias Variáveis Desenvolvimento Rural. Turismo.

1 Aproximación y Enfoques del concepto de cooperación ¿Piedra filosofal para el Desarrollo Territorial?

En este apartado se aborda el concepto de cooperación territorial desde tres perspectivas distintas. El argumento que se sostiene es que en todas ellas representa un avance respecto de la situación de partida y plantea opciones de interés que la convierten en categoría transversal a las tres: desde el punto de vista del modelo de organización territorial del Estado y de su gobernanza (con una marcada orientación de derecho público y de la administración); desde el punto de vista de las teorías del desarrollo regional-local (con una marcada componente de economía regional y nueva geografía económica); desde el punto de vista de la planificación y la gestión de los territorios, cada vez menos regiones discretas claramente perimetradas y cada vez más 'soft spaces', con geometrías variables y multidimensionales. Así pues, las nuevas estrategias de cooperación territorial en el actual entorno globalizado representan un reto para la Geografía de hoy,

requiriendo una nueva regionalización que responda a las nuevas exigencias de flexibilidad en un entorno rápidamente cambiante (Farinós y Fernández, 2017). Estas tres perspectivas se tratan a continuación, cerrando este primer punto un último epígrafe dedicado a la dimensión multiescalar de la cooperación territorial.

1.1 Organización territorial del Estado y Cooperación:

Distinguimos aquí entre dos grandes tipos de aproximaciones a la cooperación desde el punto de vista del Derecho Público y de la Administración. Por una parte el más tradicional y frecuentemente tratado principio de cooperación interadministrativa. Especialmente entre las entidades locales, nivel al que ahora se unen nuevos ámbitos supra-regionales y transnacionales; como se verá con mayor detalle en el epígrafe 1.3 que aborda la cuestión de las nuevas geometrías variables, los espacios ‘blandos’ y las fronteras difusas/porosas (‘soft spaces’, ‘soft boundaries’). Por otra, que nos interesa destacar más, si no por su estricta novedad sí por la escasa atención prestada en su desarrollo pese a que resulta clave: la cooperación como principio rector en la gestión del Estado. Y es que deben reconocerse explícitamente los vínculos existentes entre la organización territorial y la ordenación/planificación del territorio, en tanto el desarrollo en las actuales condiciones (desarrollo territorial sostenible) debe afrontarse necesariamente con un enfoque integral (comprehensivo), que combine crecimiento económico, equidad socio-territorial y sustentabilidad ecológica, a las distintas escalas (multinivel).

Cualquiera que sea la escala a la que operen, las Administraciones Públicas deben actuar con eficacia, armonizándose (coordinándose) en el ejercicio de sus funciones de acuerdo con sus respectivas competencias otorgadas constitucionalmente. En el caso de las administraciones locales españolas este es un principio explícitamente recogido en el artículo 103.1 de la Constitución de 1978, así como en la ley que regulaba su derecho de asociación (Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de asociación – vid. Vilalta Reixach, 2006-). Tal y como señalaba Rodríguez-Arana (2006):

el principio de cooperación se desenvuelve en el ámbito de las relaciones entre los distintos Entes territoriales, tanto vertical como horizontalmente, y surge de la evidencia de la necesaria complementariedad del ejercicio de las propias competencias con la concurrencia en actuaciones comunes de los diferentes poderes públicos, a partir de las cuales se tratan de obtener beneficios recíprocos, una mayor efectividad en el ejercicio de las competencias compartidas o el funcionamiento armónico de un sistema cuyos elementos son interdependientes del mismo, que no sería real y, sobre todo, no sería eficaz sin tener presente un principio, junto a los de unidad, autonomía, integración y solidaridad que se refiere al funcionamiento del sistema en su conjunto, a su aspecto dinámico: el principio de cooperación.

Aunque no exista previsión constitucional expresa que defina y establezca los pertinentes mecanismos de cooperación entre las distintas entidades territoriales (lo que resulta muy habitual en países de reciente tradición democrática, como España), el deber de colaboración interadministrativa existe. En

el caso español, este deber se recogía de forma explícita en el art. 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; a la que sustituye y amplía respecto del tema que nos ocupa la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (vid. su preámbulo y el art. 3.1.K). El reto, sin embargo, es llevarlo a la práctica en Estados con fuerte tradición centralista y de corte napoleónico (con predominante enfoque sectorial y funcionamiento en forma de compartimentos estancos). Se aprecia, por tanto, una debilidad normativa para la cooperación respecto de otros principios mejor reconocidos y asentados jurídicamente como los de coordinación (referida a ámbitos materiales concretos y que implica clara definición de roles y jerarquías) y de colaboración (concepto análogo a los de auxilio recíproco, mutua lealtad o recíproco apoyo; por tanto entendido como un deber, lo que no se da para la cooperación).¹ Una debilidad relativa semejante a la que en el ámbito de la planificación territorial encontraremos entre el concepto de cooperación y los de articulación y cohesión (territoriales).

Así pues, la cooperación no se configura ni como una competencia (como la coordinación) ni como un deber (como la colaboración), sino como una forma de relación (relaciones de cooperación) que van surgiendo y construyendo de forma iterativa en el ejercicio de las respectivas competencias entre las distintos cuerpos, administraciones y actores territoriales; según las necesidades y a través de redes y fórmulas a diferentes niveles y temáticas (de ahí su relativa novedad). Se relaciona, entonces, menos con las formas de gobierno tradicional y más con el nuevo gobierno red y las nuevas formas de gobernanza (una cuestión que ya hemos tratado con anterioridad, vid. Farinós 2009a y 2017). Es por ello que se han ido desplegando un variado conjunto de técnicas y mecanismos de cooperación, las más de las veces, salvo para el caso de las entidades locales, como ensayos y formas de derecho blando.² La cuestión que queda pendiente, por tanto, es la de poder concretar y solidificar rutinas que otorguen seguridades, con procedimientos técnicos evaluables, que puedan responder a las necesidades de actuaciones multiactor y de nuevos espacios heterárquicos, de geometrías flexibles o variables, a las distintas escalas: transregional, supranacional, supramunicipal y local.

Coincidimos con el argumento de Tajadura Tejada (2018), cuando cita a Ortega (2005) al referirse al modelo de organización territorial del Estado español (un planteamiento y fundamento entendemos extrapolable a otros ámbitos): ya no se trata tanto, a través de la ley, de definir o crear el modelo (y cómo se distribuyen las competencias) sino de cómo debe funcionar el modelo (cómo se desempeñan dichas competencias). Y para ello el principio de cooperación debe ocupar un lugar protagonista en la modernización de los Estados, al objeto de poder lograr una adecuada y más eficiente aplicación de las políticas públicas (evaluables, para lo cual la inteligencia y la observación territoriales resultan decisivas –Farinós, 2018-).

¹ A pesar de que el Título III de la nueva Ley 40/2017 regula técnicas de cooperación de naturaleza orgánica, tales como la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales de Cooperación, y crea un Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación (al que no se ha podido tener acceso para comprobar si se encuentra ya habilitado).

² En especial las de carácter transregional, que en algunos casos como en el de los Grupos de Cooperación Territorial de la UE, han evolucionado hacia fórmulas jurídicas concretas (como se verá en el epígrafe 1.3).

1.2 Competitividad/Productividad, Desarrollo Regional-Local y Cooperación

En el actual contexto globalizado, los territorios sufren los rápidos e intensos cambios tecnológicos, económicos y culturales. Predomina lo efímero, donde la duda ya no es tanto decidir qué factores otorgan ventaja sino sobre todo la forma de poder mantenerla y tratar de reducir incertidumbres. Muchos ven amenazada la permanencia de sus actividades y servicios, lo que obliga a pensar en las oportunas estrategias de desarrollo local y regional. En ellas se combinan los recursos y el patrimonio territorial propios con un enfoque ‘local based’, adaptados al contexto, recogiendo el peso de la ‘path dependence’ para transformarla en ‘path creation’, con un papel protagonista de las redes de actores locales -Farinós, 2014-), con el enfoque de los sistemas territoriales de innovación (incluida la social) a partir de las redes territorializadas (también dependientes de las propias condiciones locales). Estas redes sociales (e institucionales) de cooperación (que combinan lo interno y lo de fuera) fomentan la innovación territorial dando lugar a nuevos sistemas territoriales de producción (MAILLAT y KEBIR, 1999).

En materia de desarrollo económico, desde la década de los años 1990s se observa un cambio en la unidad de estudio: de la empresa a la ciudad y, después, al territorio (ahora, a modo de puente entre ambos, las áreas y, más recientemente, regiones metropolitanas). Estos nuevos territorios (regiones) son dinámicos, con límites difusos y múltiples relaciones con otros territorios y actores hacia “adentro” y hacia “afuera” (Allen et al., 1998); con apretadas fases de crecimiento y declive en función de su propia especialización y características, y de la evolución de los mercados mundiales. Los ciclos de vida se han acortado extraordinariamente (a veces con obsolescencias programadas) dando paso a lo que se ha dado en llamar ‘proceso de destrucción creativa’ (SCHUMPETER, 1995). Desde los planteamientos de una nueva economía espacial planteada por Krugman (2011), la actividad económica no se distribuye homogéneamente a lo largo todo el territorio sino que se concentra en “aglomeraciones económicas” (áreas y regiones metropolitanas en la actualidad). Con ello se dan oportunidades a algunas regiones en las que éstas se integran, atrayendo actividad económica, científica e innovación. La desigualdad resultante pretende corregirse a nivel europeo a través del principio, objetivo y política de cohesión territorial, a la que nos vamos a referir más adelante.

Para que se produzcan los deseados procesos de aprendizaje colectivo de los diversos actores integrantes de los sistemas territoriales de innovación, haciendo con ello que los territorios resulten atractivos (en lo que sería una nueva expresión de la ‘atractividad’), son necesarias relaciones de cooperación, basadas en la confianza (en sentido que ya apuntaba la teoría de los distritos industriales y más tarde la de las ‘learning regions’) a partir de las que poder reforzar su capacidad de acción. La tensión entre la globalización y lo endógeno marca las posibilidades de desarrollo en la actualidad. Una pugna que trata de resolverse a partir de lo que se ha dado en llamar ‘nuevas estrategias de especialización inteligente’ (‘Smart Specialisation Strategies’) que, desde una concepción sectorial y temática, muy próxima a las tradicionales teorías de la innovación tecnológica, ha evolucionado hacia una interpretación más territorial y de innovación social (FARINÓS, 2017). Cuando estas redes (internas y externas) de cooperación son débiles o inexistentes,

esto representa un claro obstáculo para la innovación y, por tanto, para las opciones de desarrollo (MÉNDEZ, 2006).

Todos estos planteamientos se han acabado manifestando en una re-espacialización del desarrollo, en una nueva geografía económica, más bien nueva economía regional o economía espacial (GALLEGO y PITXER, 2018). Como señalaba Capello (2006), el espacio deja de ser un simple contendedor para convertirse en un recurso económico, un factor de producción independiente que genera ventajas estáticas y dinámicas para las empresas; un factor determinante de la competitividad en un sistema local de producción. A este cambio se añade otro en el paradigma de la sostenibilidad, con una nueva interpretación de los modelos de desarrollo. A pesar de que las Agendas Locales 21 acabaron languideciendo tras el inicial impulso recibido en la Cumbre de Río de 1992, los nuevos Objetivos del Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas de 2015 parecen haberle dado un nuevo y sustancial impulso a la sostenibilidad, más de treinta años después.

Hacer del proceso de desarrollo algo justo y sostenible, paliando los efectos de la concentración de oportunidades en unos pocos espacios o territorios, evitando como diría Georges Benko que unos ganen y otros pierdan, es el objetivo que se plantea la política de cohesión de la Unión Europea (UE). Es la nueva denominación para la Política Regional Europea, las tradicionales ayudas de Estado al desarrollo regional en áreas con problemas, con el fin de poder lograr una mayor convergencia regional a partir de una mejora de su productividad y competitividad. Sobre esto se fundamenta el objetivo de una cohesión económica y social del conjunto de la Unión, para lo que la cooperación territorial y las nuevas formas de gobernanza van a tener un papel fundamental.

Con este nuevo enfoque, se dota a la cohesión de un carácter más territorial, y se la relaciona con una nueva planificación y ordenación del territorio; una política para la que, sin embargo, la UE no dispone de competencia explícita (no es una política del primer pilar, recogida en los Tratados Constitutivos de la Unión). Ha sido la forma de avanzar hacia este enfoque de planificación territorial comprehensiva e inteligente, persiguiendo una mejor coordinación de las políticas con impacto territorial. Para ello se ha dado carta de naturaleza a la cooperación territorial, habiéndose convertido no solo en un principio rector básico sino también un objetivo e instrumento imprescindible de la nueva Política de Cohesión. Su objetivo: lograr la cohesión territorial a través de la cooperación territorial, fundamentada en nuevas prácticas de gobernanza con que poder lograr consensos capaces de impulsar la sostenibilidad, la actividad, la equidad y un adecuado acceso y proximidad a los servicios y equipamientos. La cooperación territorial pasa a convertirse así en una de las formas predilectas mediante las que la UE pretende el objetivo de la cohesión territorial (FARINÓS, 2009b). Lo vemos a continuación.

1.3 Planificación Territorial/Ordenación del Territorio y Cooperación

Las nuevas formas de gobierno (SUBIRATS, 2018) y de planificación territorial (FARINÓS, 2015; FARINÓS y VERA, 2016) reconocen y abordan la complejidad, acercándose a la Teoría de los Sistemas Complejos en la búsqueda de respuestas más eficientes a los retos de la sociedad actual. La planificación territorial se interpreta cada vez más como un proceso flexible, y hasta cierto punto iterativo,

que puede ser ajustado mediante la evaluación continua en una nueva planificación territorial estratégica de carácter integral. La misma que reclama y concreta en la práctica, con nuevos instrumentos, el Reglamento de los Fondos de Cohesión Europea del periodo 2013-2020 (FARINÓS, 2016). Dicho Reglamento (UE) n° 1303/2013 contemplaba de forma explícita la ordenación y promoción del desarrollo de cada espacio a partir de la formulación de unas estrategias de desarrollo territorial a nivel local.³

La cooperación territorial supone poner en marcha iniciativas (políticas, planes, programas y proyectos) de desarrollo territorial de forma conjunta entre espacios pertenecientes a jurisdicciones político-administrativas distintas. El objetivo de estas iniciativas, que pueden promover (e involucrar) cualquier administración o actor (independientemente de que haya colaborado con anterioridad o no), no es otro que promover el potencial territorial existente por medio de estrategias de especialización inteligente comúnmente acordadas. Representaba un paso más, esta vez con un enfoque 'local based', pensado para la escala local, en el desarrollo, en la práctica, de iniciativas y proyectos de cooperación territorial.

Mucho antes, la cooperación territorial ya se había perseguido a través de una iniciativa comunitaria (INTERREG), a la que en 1997 se la dota de una dimensión territorial, como posible buena práctica de carácter experimental. Inicialmente la cooperación se limitaba a los espacios transfronterizos, posteriormente esta cooperación se ampliaba a otros ámbitos (con dos nuevas dimensiones: transnacional e interregional). El objetivo, de acuerdo con lo establecido en el documento de la Estrategia Territorial Europea (de 1999), era poder llegar a constituir las denominadas Zonas de Integración Económica Global, capaces de resultar competitivas a nivel global, a lo largo de toda Europa (y no sólo en el centro geográfico más dinámico de la Unión, el llamado 'Pentágono' o la 'Banana Azul'). A partir de 2006, esta Iniciativa Comunitaria (por definición de carácter experimental) pasa a convertirse, de manera institucionalizada, en el tercer objetivo de la Política de Cohesión; y seguirá siendo uno de sus dos objetivos, junto a las inversiones por el crecimiento y el empleo, durante el periodo 2014-2020.

Era la forma de avanzar en varios objetivos, no exactamente iguales, pero tendentes al mismo fin (FARINÓS, 2013): la cooperación, la articulación territorial y la integración espacial (económica/funcional), mediante la que poder ampliar los mercados de trabajo locales, lograr una masa crítica necesaria para acceder a polos de crecimiento y centros regionales secundarios y también a las conexiones de transporte público a centros regionales y ciudades. Para que esta integración se llegue a producir no es suficiente la existencia de flujos entre los espacios sino que también se necesita de la voluntad o la simple necesidad de cooperar. Algo similar, para esta misma escala transnacional, ocurría en América Latina (RHI-SAUSI y ODDONE, 2013), donde surgen distintas iniciativas con distintos enfoques: Mercosur (mercado común); Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA); UNASUR, como área de concertación política; la Comunidad Andina, organismo de integración económica, social y cultural de parte de Suramérica.

³ La definición/delimitación de estos espacios se realizaba mediante criterios demográficos, contemplando la posibilidad que distintas entidades locales se asociaran para poder alcanzar el suficiente umbral.

También en el referido año 2006, de nuevo a nivel de la UE, se creaban las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), figura jurídica mediante la que se pretendía potenciar la cooperación transfronteriza. Antes lo habían hecho otras iniciativas sin este carácter jurídico, tales como las Eurorregiones o Comunidades de Trabajo, de la mano de organismos como la Asociación de Regiones Fronterizas y otras (PEYRONY, 2018). Es el germen a partir del que posteriormente surgirían las nuevas estrategias macro-regionales de carácter transnacional cuya redacción podrá dejarse en manos de la propia Comisión Europea (esto es, no la realizan los propios Estados implicados).⁴ Con este tipo de iniciativas, la cooperación territorial europea ofrece una oportunidad única para que las regiones y los Estados miembros lleguen a superar una lógica nacional (de compartimentos estancos) y establezcan lazos a través de las fronteras (más porosas), provocando así un proceso de aprendizaje mutuo. Representan un nuevo laboratorio para una mayor integración de la UE como proyecto (económico y político).

Las AECT, a diferencia de sus predecesoras las Agrupaciones Europeas de Interés Económico (AEIE) (constituidas mediante Reglamento (CEE) núm. 2137/85 del Consejo, de 25 de julio de 1985, y que no acabaron de funcionar), son entidades legales. Como tales permiten a los mismos Estados, a las entidades regionales y locales, a las asociaciones y cualquier otro organismo público de diferentes Estados miembros, establecer por mutuo acuerdo agrupaciones de cooperación con personalidad jurídica. La exclusividad de las AECT es que permite a las autoridades públicas de varios Estados miembros asociarse y prestar servicios conjuntos sin necesidad de que los Parlamentos nacionales firmen y ratifiquen un acuerdo internacional previo (es el paralelismo a escala transfronteriza de lo que sucede con las mancomunidades de servicios a escala municipal dentro de cada Estado).⁵ La ley aplicable para la interpretación y aplicación del convenio de cada AECT es la del Estado miembro en el que esta tenga su sede oficial. En cada convenio de AECT se establece: su denominación y sede, la lista de miembros, el área geográfica que cubre, su objetivo y misión, y su duración temporal.⁶ Sin embargo, no supone un nuevo poder (o contrapoder) para los Estados; un habitual recelo al que también se enfrentan las áreas metropolitanas frente a las preexistentes entidades locales y regionales (lo que ha limitado su posible desarrollo). Antes al contrario, la cooperación transfronteriza puede interpretarse como una prolongación de las políticas locales de planificación y desarrollo territorial, basada en un consenso entre los actores a ambos lados de una frontera (Consejo de Europa, 2006).⁷ La

⁴ Para una revisión de los avances y resultados de esta iniciativa puede consultarse su página web (http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/) así como los distintos informes y declaraciones institucionales realizadas (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/mrs_links_cohesion_policy.pdf; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/concl_implementation_macro_region_strategy_en.pdf).

⁵ Sin embargo, los gobiernos de cada Estado sí deben aceptar expresamente la participación de posibles miembros de sus respectivos países en estos acuerdos.

⁶ Consultado en: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/egtc/.

⁷ Puede consultarse también: Consejo de Europa (2006): "The administrative and legal framework of transfrontier co-operation in Europe". *Local and Regional Democracy Series, Transfrontier Cooperation 5*, Consejo de Europa, Estrasburgo.

introducción de las AECT supone el reconocimiento definitivo de que las regiones y entes locales pueden participar directamente, junto con otras entidades europeas (supranacionales), para procurar la cohesión territorial.

Esta reúne tres componentes principales: la articulación física de las distintas partes del territorio, la equidad (igualdad de condiciones de partida) entre ellas y la identificación de una comunidad que acuerda y decide su propio modelo de desarrollo territorial de forma compartida plasmándola en una estrategia territorial para el área. Por tanto, la cohesión territorial reúne los principios de equilibrio-solidaridad (justicia espacial y equidad territorial) y de productividad, y añade a las dimensiones económica y social una nueva perspectiva de planificación territorial. Los instrumentos para lograrlo: la cooperación territorial, la coordinación y la coherencia entre las políticas sectoriales, y los distintos niveles de decisión (nuevas prácticas de gobernanza territorial).⁸

Una nueva y más evolucionada práctica de cooperación territorial no persigue únicamente compartir los mínimos (por ej. algunos proyectos puntuales) sino también estrategias de desarrollo local capaces de mejorar la integración efectiva de los territorios locales en otras estrategias ascendentes mayores que les permitan enfrentar con mayores garantías de éxito los desafíos de la globalización. Incluso mediante modelos alternativos de desarrollo territorial sostenible basados en el potencial endógeno ('place based'). Desde las propias instituciones supranacionales se reconoce expresamente la necesidad de promover un cambio que lleve desde una perspectiva centrada en la generación de proyectos a otra más estratégica de formulación de políticas y plataformas. La cooperación territorial se constituye así en un instrumento eficiente para: la prestación de servicios, el apoyo a las economías locales-residenciales-solidarias, el mantenimiento de las 'cuencas-espacios de vida' y para la producción competitiva en el actual contexto globalizado.

1.4 Las escalas de la cooperación territorial: de la transregional-transnacional a la local

La cooperación territorial, como forma de poder fundamentar el desarrollo de los territorios, puede producirse "a" y "entre" distintos niveles (regiones funcionales, partenariados urbano-rurales, ciudades-región, redes policéntricas de ciudades, redes transnacionales, etc.) y con geometrías variables.⁹ Podemos hablar

Esta concepción sobre las "comunidades de frontera" está en la base de las Euroregiones de la UE y también fue asumida por la Decisión 501/2001 sobre creación de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) por la Comunidad Andina que conforman Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

⁸ El documento UE 2020 (COPTA 2011: 15) reconoce explícitamente la importancia de la cooperación entre los diferentes niveles de gobernanza: "El progreso hacia la cohesión territorial implica un proceso permanente y cooperativo que involucra a los diversos actores y partes interesadas en el desarrollo territorial político, administrativo y niveles técnicos. Este proceso de cooperación se llama gobernanza territorial. El sector privado, la comunidad científica, el sector público, las organizaciones no gubernamentales y otros actores deben actuar en conjunto para hacer un mejor uso de las inversiones cruciales en las regiones europeas y contribuir a abordar los diferentes desafíos que enfrenta una región en particular ... desarrollo basado en el lugar se basa en los activos específicos de los lugares, y reconoce la parte importante que los entes locales y regionales deben desempeñar para lograr soluciones óptimas para el desarrollo a largo plazo".

⁹ Para el caso brasileño, las formas y escalas del asociacionismo municipal también son variadas. Grin, Segatto y Abrucio (2016) señalan las siguientes: consorcios intermunicipales, regiones metropolitanas, arreglos productivos locales y otras formas cooperativas de desarrollo regional, comités de cuencas hidrográficas,

así de iniciativas de cooperación territorial de carácter supranacional, suprarregional y local-subregional, las vemos a continuación.

- *Iniciativas de cooperación territorial a escala supranacional:*

Es el caso de las Euro-regiones, Comunidades de Trabajo, programas Interreg, Zonas de Integración Fronteriza, Estrategias Macrorregionales, etc. a las que ya nos hemos referido con anterioridad. En lo que a las últimas respecta, establecen un marco integral para estos espacios en el seno de la UE, avalado por el Consejo Europeo (el poder ejecutivo de la Unión). Marco que puede ser apoyado por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, entre otros, para abordar los desafíos compartidos en un área geográfica definida en la que participan tanto los Estados miembros de la UE como también terceros países situados en la misma zona geográfica, que se benefician de una cooperación reforzada (más allá de los estándares que establecen los Tratados para todo el conjunto de la UE), con el fin de contribuir a la cohesión económica, social y territorial (vid. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/).

Tal y como señalaba Vladimir Šucha, Director General del Joint Research Centre del Servicio de Ciencia y Conocimiento de la Comisión Europea (<https://ec.europa.eu/jrc/en/contact/form>), dadas las tradiciones culturales compartidas y los desafíos de desarrollo, las macrorregiones brindan la oportunidad a una amplia gama de partes interesadas de colaborar para compartir y utilizar sus conocimientos y preparar estrategias conjuntas, creando los oportunos foros donde generar y discutir los análisis, los programas y las propuestas para resolver problemas internacionales para los que actualmente no existen mejores foros.

- *Iniciativas de cooperación territorial a escala suprarregional:*

La cooperación interregional es, paradójicamente, menos habitual a nivel intra-estatal, aunque son cada vez más frecuentes. Por lo general se trata de limitadas estructuras de gobierno formal a nivel de áreas funcionales urbanas o regiones urbanas policéntricas, que tratan de formalizar nuevos espacios macrorregionales resultantes de intersectar o unir distintas regiones dentro de un mismo país. Un ejemplo lo constituyen las áreas metropolitanas interregionales internas, como sucede en el caso de Alemania, con su proyecto de once regiones metropolitanas trans-Länder (BBR/BMVBS, 2006), o de los Estados Unidos de América (PENDALL y PUENTES, 2008). Otro ejemplo lo constituye la experiencia francesa, impulsada desde el propio Estado galo a través de la DATAR, que acabó con la configuración de un nuevo mapa de regiones francesas que entraba en vigor el 1 de enero de 2016. Reducía de 22 a 13 el número de regiones en la llamada Francia

asociaciones y fóruns gubernamentales (consejos y foros que reúnen a los secretarios municipales de algunas áreas y a los alcaldes), arreglos de desarrollo de la educación, asociaciones municipales transfronterizas y las asociaciones nacionales de municipios (Asociación Brasileña de Municipios (ABM), el Frente Nacional de Alcaldes (FNP) y la Confederación Nacional de Municipios (CNM)). Para el caso español puede consultarse el número monográfico del Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (nº 39, del año 2005) sobre iniciativas de cooperación territorial en España (<http://www.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/issue/view/53>).

Un caso especial lo constituyen las redes urbanas de cooperación entre ciudades, que no son una fórmula de cooperación regulada por el derecho público sino por lo general un instrumento informal pactado y de carácter voluntario basado en relaciones de confianza mutua con la intención de poder afrontar mejor la creciente competitividad en la globalización. Pretenden establecer alianzas y colaboraciones entre las ciudades para poder competir mejor unidas. Un interesante ejemplo de este tipo de iniciativas, para el caso holandés, y en el marco de la nueva Agenda Urbana Europea, puede consultarse en De Vries (2018).

metropolitana (sin contar las de ultramar), bajo las premisas de la racionalización de la administración en aquel país. La implementación de la cooperación interregional en Francia se ha basado en tres conceptos principales: proyecto, cooperación y geometría variable (PERRIN, 2012). En el plano teórico esta cooperación combina la lógica comunitaria, estratégica y subsidiaria (a nivel de un Estado-Nación, en su dimensión interna) o de cohesión (a nivel externo o transnacional).

A nivel español, donde las asociaciones regionales están constitucionalmente prohibidas, existen algunas tímidas iniciativas, la mayoría de las veces ligadas a programas europeos. Es el caso de las AECT y de los proyectos de Inversiones Territoriales Integradas –ITI– en el marco de la nueva política de cohesión europea del periodo de programación 2004-2020.¹⁰ Mención particular merece una iniciativa llevada a cabo desde el Observatorio Territorial de Navarra, la primera Comunidad Autónoma española en preparar una Estrategia Territorial siguiendo los planteamientos de la ‘Spatial Planning’ europea. En uno de los informes preparados por el citado observatorio en el año 2011, titulado “Navarra en el Eje del Ebro: espacio de cooperación” (<http://www.nasuvinsa.es/sites/default/files/pdfs/OTNEjedelEbro.pdf>), detectaba una serie de áreas y líneas estratégicas de trabajo en las que poder avanzar en un futuro proceso de cooperación; que añadir a las líneas ya tratadas en los protocolos de colaboración entre Comunidades Autónomas vecinas. Con un enfoque comprensivo se proponía una ambiciosa serie de temáticas de interés a escala interregional, para las que se pretendía profundizar en su investigación y debate: relaciones institucionales, tejido económico, empresa, innovación y tecnología, calidad territorial, transporte y movilidad sostenible, patrimonio y turismo, servicios públicos, vivienda, ordenación del territorio y urbanismo. Pese al negativo contexto motivado por la crisis económica provocada por el estallido de la burbuja inmobiliaria en el año 2007, constituye un ejemplo destacable, también por lo inusual en la práctica española.

- *Experiencias de cooperación territorial locales-subregionales:*

Las asociaciones intermunicipales permiten lograr economías de escala y capacidad de influencia, incrementando las posibilidades de conseguir objetivos (por ejemplo la prestación de servicios a la población) que de otra forma no serían posibles. Tanto desde la ‘Reform Theory’ como de la ‘Public Choice Theory’ y de la llamada ‘Nueva Gestión Pública’, lo que se persigue es una mayor eficiencia a la hora de prestar dichos servicios. Sin embargo, deben ser capaces de demostrar un adecuado nivel de coordinación, de eficiencia o efectividad, de forma transparente, sin incurrir en un déficit democrático (falta de elección directa de sus representantes). Y deben hacerlo en un momento en que en muchos Estados promueven procesos de descentralización de las competencias, desplazando hacia abajo las responsabilidades; pero sin acompañarlo de la correspondiente y proporcional atribución de los recursos necesarios para ello. Allí donde esta descentralización ya se produjo, y en lo que concierne a la planificación territorial,

¹⁰ Más detalles sobre las nuevas regiones francesas en: <https://www.data.gouv.fr/fr/reuses/les-13-nouvelles-regions-francaises/>. Un inventario actualizado de las AECT españolas puede consultarse en http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/Menu_Coop_TransfrCooperacion/AECT.html. De las ITI, en <http://www.mapama.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/femp/ITIs.aspx>. (Consultado el 27.05.18).

cada vez son más habituales las iniciativas conjuntas que persiguen acuerdos territoriales intermunicipales.

Constituye una escala decisiva desde el punto de vista de la planificación del desarrollo territorial sostenible, en forma de planes de ordenación del territorio subregionales o de agrupaciones voluntarias de municipios. Según el “Informe Barca” de 2009, que consolida el ya referido enfoque ‘local based’ de la Política de Cohesión actual, es importante proporcionar paquetes integrados de bienes y servicios públicos capaces de desencadenar cambios institucionales, mejorando el bienestar de las personas, la productividad empresarial y la innovación. Los bienes y servicios deben adaptarse a los territorios mediante la agregación de las preferencias y los conocimientos locales, y teniendo en cuenta los vínculos con otros territorios.

Se cuenta con algunas iniciativas que han sido bien estudiadas. Por ejemplo los planes territoriales subregionales en Alemania y en Italia, los planes provinciales (como el Plan Provincial de Bolonia en la misma Italia), los Esquemas Territoriales Subregionales (SCOT), los Contratos de ‘Pays’ y de ‘Agglomération’ o los ‘Établissements Publics de Coopération Intercommunale’ (EPCI), todos ellos franceses, etc. También es posible encontrar iniciativas de cooperación intermunicipal más orientados a un fin o política concretos. Es el caso, por ejemplo, de los planes estratégicos y de ordenación y desarrollo territorial supramunicipales (para el caso español vid. Farinós et al., 2018), de las cuencas de vida o de fiscalidad (‘Taxe Professionnelle Unique’) en Francia o sobre el cambio demográfico en Alemania, del fenómeno, no resuelto desde el punto de vista político, de las áreas metropolitanas (para el caso español vid. Farinós, Peiró y Gomis, 2018), de los partenariados rur-urbanos, las mancomunidades, agrupaciones voluntarias de municipios, etc.

Respecto de las cooperaciones entre áreas urbanas y rurales, el ya referido fortalecimiento del desarrollo local en el seno de la política de cohesión relaciona estrechamente el impulso de las relaciones urbano-rurales con: el desarrollo de la capacidad empresarial, la mejora del capital humano y social, la prestación de servicios sociales y la mejora del aumento del atractivo residencial y económico de los espacios rurales (MRD, 2011). También la OCDE (2011) subrayaba cinco campos clave para las alianzas urbano-rurales: el intercambio de servicios y bienes públicos, de bienes de consumo, de recursos financieros, la mejora del acceso a las infraestructuras de conexión entre ambas áreas (transporte, instalaciones, TIC...) y de la movilidad. Copus (2012), por su parte, plantea y trata de tipificar la lógica de estas relaciones ciudad-campo, de entre las que destacan cada vez más claramente la prestación de servicios ecológicos.

En los dos puntos que siguen se presenta la situación de la cooperación en dos de los ámbitos que caracterizan muchos de nuestros territorios, los espacios rurales y los turísticos. Ambos han encontrado en la cooperación territorial, por motivos distintos, un buen aliado en el que poder sustentar sus estrategias y opciones de desarrollo futuro.

2 El Programa Leader, ejemplo de cooperación territorial (para el desarrollo rural) a un doble nivel

La crisis económica y financiera de 2008 planteó en España una situación de cambio acelerado caracterizado por la fuerte competencia entre territorios y el planteamiento generalizado de objetivos políticos de crecimiento inteligente, participado, sostenible e integrador. Todo ello evidencia la pertinencia de enfoques locales que reduzcan las desigualdades regionales y al mismo tiempo procuren respuestas válidas a territorios que, por diferentes circunstancias (ya sea de tipo físico, geográfico, demográfico, económico, etc.) se encuentran en una situación de desventaja. Así ocurre desde hace más de 20 años en los territorios rurales europeos en general, y españoles en particular. El paradigma de este nuevo enfoque para el desarrollo de los territorios rurales era, y sigue siendo hoy, el método LEADER (ESPARCIA, 2012). Con él se intentan superar concepciones sectoriales del desarrollo rural, vinculadas sobre todo a la producción agraria, para reconsiderar su carácter multifuncional, así como las cada vez más numerosas y diversificadas relaciones que se establecen tanto a nivel interno como externo, en particular con los espacios urbanos. Se persigue así una diversificación productiva con que poder complementar las rentas de los productores agrarios; así como la revitalización de las comunidades locales mediante su implicación activa en los procesos de desarrollo y de cambio, que faciliten una mejor asimilación de los procesos de diversificación económica y social por parte de las sociedades rurales.

A resultas de aplicar este nuevo método de toma de decisiones y de construcción territorial, se ponen en marcha numerosos procesos de cooperación, hasta entonces casi inexistentes o, al menos, sin este enfoque integral e integrador. Estas iniciativas de cooperación no son la panacea que vaya a solucionar todos los problemas económicos y sociales de los espacios rurales, pero sí se constituyen como instrumentos eficaces y eficientes para: por un lado, mejorar las relaciones entre las distintas administraciones públicas, las organizaciones del sector privado y el tejido cívico-asociativo; por otro, para una combinación más eficiente de las distintas fuentes de recursos humanos y financieros. El trabajo conjunto para el logro de unos objetivos comunes por parte de agentes locales públicos y privados se materializa en los denominados Grupos de Acción Local (GAL), donde esta cooperación se lleva a cabo. Constituyen una de las vías más adecuadas para superar la escasez de recursos (materiales e inmateriales), que mueve a las administraciones locales a ampliar la gama de posibles socios con los que lograr los objetivos del desarrollo territorial (SÁENZ, 2011).

Los procesos de cooperación resultantes de aplicar la metodología LEADER (local y contextual) se dan a dos niveles: uno interno al propio territorio en el que opera el GAL y otro externo, de trabajo en común (partenariado) entre dicho territorio y otros territorios rurales similares, contiguos o no, tanto a nivel nacional como internacional.

3 La cooperación territorial en el entorno del GAL

Las formas de cooperación a tres bandas (sector público, privado y asociativo) que se inician con los GAL suponen una innovación sin igual en las zonas rurales. Hasta entonces eran los ayuntamientos, con los propios medios de que disponían, los encargados de buscar la solución a las necesidades y demandas de la población. Se consideraban los únicos legitimados para proporcionar a la población local los servicios necesarios. Fruto de esta tradición, los roles de los agentes públicos, privados y asociativos estaban muy bien delimitados y no existían demasiadas fórmulas (ni voluntad para crearlas) para establecer cooperaciones formales (más allá de acuerdos de tipo puntual y sectorial). Este era un problema que se agravaba si tenemos en cuenta dos rasgos propios de las áreas rurales: su frágil estructura social (escasa representación de población más joven y dinámica) y el predominio de actitudes individualistas y rivalidades entre municipios (que acababa conduciendo a una situación de atonía en muchos de ellos). Superar esta doble desventaja sigue siendo una de las prioridades de la metodología LEADER, animando a que los territorios rurales movilicen sus recursos físicos y humanos para diseñar e implementar iniciativas innovadoras capaces de dinamizar el tejido socioeconómico local. Si lo hacen, pueden optar a obtener financiación externa.

Sin embargo, no siempre es así, y el método LEADER puede acabar siendo un mero instrumento de poder en manos de las autoridades locales (ESPARCIA, BUCIEGA y NOGUERA, 2002). La cooperación que en estos casos se establece dentro de los territorios se caracteriza por una excesiva presencia de agentes públicos dentro de los GAL y una limitada movilización de actores privados o asociativos (salvo cuando la cooperación surge precisamente de ellos). De este modo, la estructura de poderes existente en la sociedad local se traslada miméticamente al GAL, que no resulta el deseado motor de cambio y le resta potencial. Lo que, en teoría, debería ser un instrumento para mejorar la democracia local y la participación de los agentes presentes en el proceso de toma de decisiones, acaba convirtiéndose en un mero trámite para la aprobación de proyectos como forma de poder lograr financiación externa.

Es por ello que la búsqueda y la implicación de “líderes locales” no procedentes de la esfera pública, es uno de los pasos previos más importantes para el diseño, puesta en marcha y funcionamiento de los proyectos de cooperación ‘intra-territorial’. Agentes capaces de construir consensos, aglutinar voluntades y transmitir ilusión. Se les reconoce por estar concienciados de la necesidad de actuar con ideas claras, por ser capaces de iniciar procesos de cambio que permitan un desarrollo sostenible y sostenido. Se trata de actores que cooperan más por “necesidad” que por la “oportunidad” (de conseguir financiación). De hecho, el principal beneficio de esta cooperación territorial, a menudo ignorado, se deriva de su capacidad para incrementar la democracia local, posibilitando la emergencia de nuevos escenarios de gobernanza rural en los que los distintos grupos y actores locales tienen voz y voto sobre la estrategia de desarrollo que adopta al territorio. Se crean así espacios de encuentro neutrales, desde el punto de vista institucional, en los que desarrollar una democracia más real y justa (gobernanza democrática). Por tanto, la cooperación que promueve el método LEADER enriquece la toma de decisiones en el ámbito local, permite la puesta en marcha de soluciones más

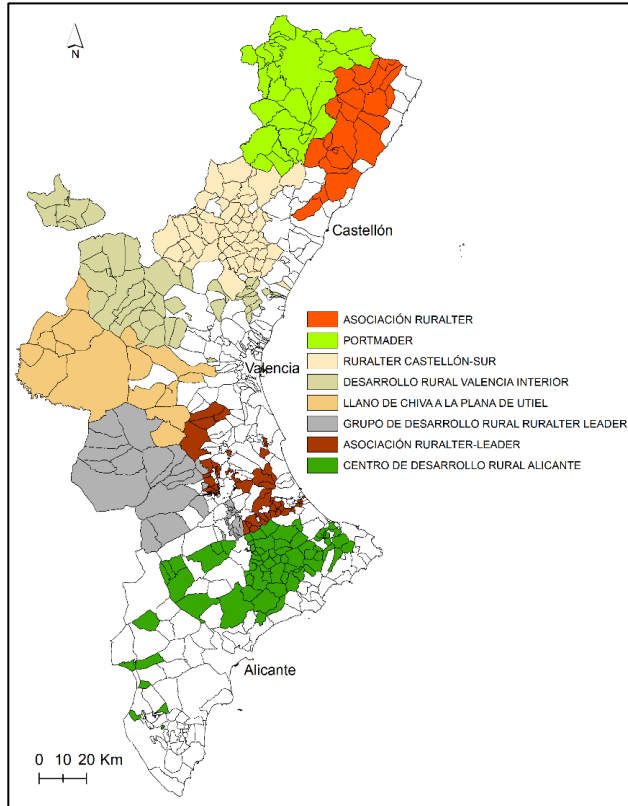
innovadoras y factibles y, sobre todo, más consensuadas por un amplio sector de la población, incorporando la participación ciudadana junto a la cooperación territorial (Sáenz, 2011).

Desde su implantación en 1991, el método LEADER ha experimentado diversos cambios en su organización espacial, según el enfoque territorial aplicado: LEADER I (1991-94), LEADER II (1994-1999), LEADER+ (2000-2006), LEADER-Eje 4 (2007-2013) y LEADER 14-20 (2014-2020). Si bien estos cambios pueden entenderse como resultado de un proceso continuo de ajuste territorial, en el caso de la Comunidad Valenciana, además, estos cambios se han trasladado igualmente a la composición de los GAL, generando algunos efectos indeseados (ESPARCIA, ESCRIBANO y BUCIEGA, 2015). El punto de ruptura puede fijarse en el período 2007-2013. Primero, porque espacialmente apenas se mantienen las delimitaciones con las que se venía operando desde hacía casi 20 años, interrumpiéndose así la lógica de trabajo territorial-comarcal que permitía a los actores locales pensar y centrarse en desarrollar estrategias coherentes para lo que básicamente era (y es aún) su espacio de vida habitual y natural, la comarca.¹¹ Segundo, porque RURALTER se (re)orienta de forma preferente a los beneficiarios públicos (es decir, los ayuntamientos), con lo que se pierde otro de los aspectos fundamentales del enfoque: la dinamización de las economías locales basada en la movilización de la iniciativa privada. La sociedad civil y los actores privados quedan sub-representados respecto de los públicos en todos los GAL. Se llega así al período 2014-2020, en el que se tratan de corregir algunas de las disfunciones heredadas del período anterior (vid. mapas 1 y 2). Se evidencia la corrección de algunas incoherencias territoriales anteriores, pero siguen sin resolverse de manera satisfactoria hechos como que municipios de cuatro comarcas diferentes participen en un mismo grupo de acción local, o la persistencia de discontinuidades territoriales significativas; precisamente, cuando uno de los criterios para que el método LEADER consiga sus resultados es la continuidad y coherencia espacial (vid. mapa 3).

Pese a estos resultados en términos territoriales, en el período de programación 2014-2020 los GAL han contado con una mayor libertad para organizarse internamente, elegir a sus integrantes y compartir la responsabilidad de confeccionar e implementar sus estrategias de desarrollo territorial; esto es, las orientaciones sobre qué es lo que la población local

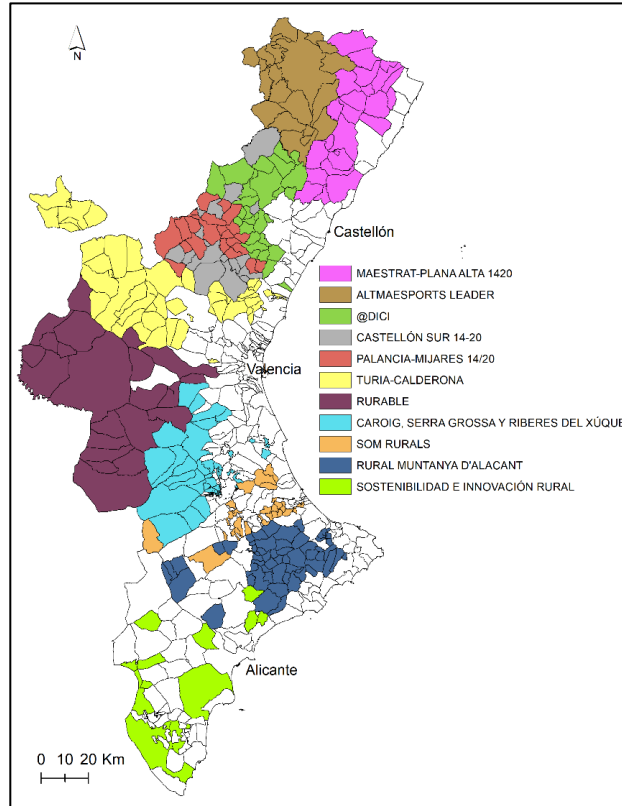
¹¹ La similitud entre las delimitaciones espaciales de LEADER con la organización supramunicipal de las comarcas es resultado (al menos en el caso español) de la herencia que toman muchos GAL del territorio acotado por el primer intento de llevar a la práctica programas de desarrollo territorial basados en la explotación y valoración de los recursos endógenos de las zonas rurales y de sus potenciales locales para frenar el proceso de deterioro económico y social de las mismas: los PROPOM (Programas de Promoción y Desarrollo de Recursos de Montaña). Estos programas fueron promovidos por la Ley de Agricultura de Montaña de 1982; si bien tuvieron escaso recorrido debido a la entrada de España en la Comunidad Europea (1986) y el consiguiente proceso de adaptación a la normativa Comunitaria. Sin embargo, y pese a los cambios sufridos con el tiempo, la comarca ha seguido manteniéndose en muchos GAL como delimitación espacial de base. En el caso de la Comunidad Valenciana esto no ha sido así; en parte debido a la falta de reconocimiento oficial de estas delimitaciones administrativas, a diferencia de lo que sucede en otras autonomías como Aragón o Cataluña. La posibilidad de conseguir, al menos, su reconocimiento (funcional), con independencia del desarrollo de un régimen jurídico propio que les pudiera reconocer competencias propias, constituye un fin de interés para conseguir que acciones aparentemente desvinculadas de este hecho, como los programas de desarrollo rural, pudieran contar de nuevo con la coherencia socioeconómica, histórica, cultural y paisajística necesaria para una adecuada implementación y un uso eficaz y eficiente de los recursos invertidos.

Mapa 1. Gal Leader-Eje 4 (2007-2013) en la Comun. Valenciana



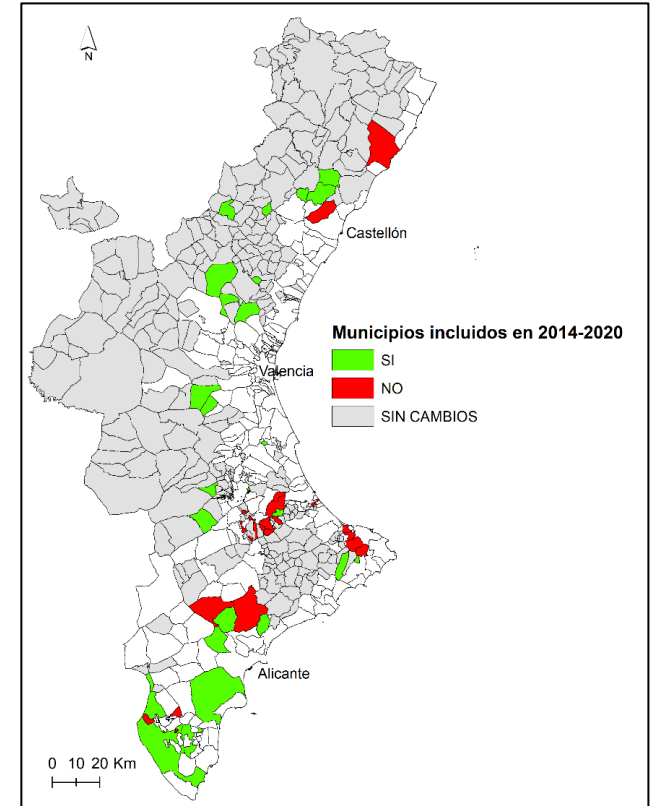
Fuente: Elaboración propia a partir del Programa de Desarrollo Rural de la Comunitat Valenciana (2007-2013). Cortesía de Rafael Mesa.

Mapa 2. Gal Leader14-20 (2014-2020) en la Comun. Valenciana



Fuente: Elaboración propia a partir del Programa de Desarrollo Rural de la Comunitat Valenciana (2014-2020). Cortesía de Rafael Mesa.

Mapa 3. Evolución de Leader-Eje 4 a Leader 14-20 en la Com. Val.



Fuente: Elaboración propia a partir de los mapas 1 y 2. Cortesía de Rafael Mesa.

quiere que sea su territorio y cómo conseguirlo.¹² Este último aspecto recupera de nuevo la filosofía del método LEADER, ya que, a diferencia de otro tipo de intervenciones (sectoriales o territoriales), LEADER se centra más en incitar a elegir “cómo” actuar que, simplemente, señalar “qué” hay que hacer.

Para ello, se suele trabajar por temas aglutinantes representativos de los recursos y características del territorio sobre el que opera cada GAL, de forma que al final este elige aquel o aquellos capaces de constituir un único eje articulador de las diferentes estrategias de desarrollo: mejora de la calidad de vida en las zonas rurales; valorización de productos locales (especialmente a través de acciones que faciliten el acceso al mercado de pequeñas estructuras de producción, sobre todo mediante acciones colectivas); valorización del patrimonio natural y cultural, diversificación económica, etc.

3.2. Evolución de la cooperación interterritorial y transnacional de base LEADER

Estos dos tipos de cooperación se diferencian por la relación que se establece con territorios ajenos al GAL: de ámbito nacional (cooperación interregional) o internacional (cooperación transnacional). En ambos casos aplican el mismo método LEADER. Estas iniciativas de cooperación siguen generando proyectos que contribuyen a lograr los objetivos previstos en las estrategias de desarrollo local de los espacios correspondientes; esta vez a mayor escala. Ello aporta múltiples ventajas como, por ejemplo, la incorporación de nuevos conocimientos a través de aprendizajes innovadores, creativos y compartidos, la consecución de masas críticas cualitativas y cuantitativas mayores, o el uso más eficaz y eficiente de los fondos disponibles. La mayoría de los proyectos de cooperación interterritorial se centran en el desarrollo de actividades, productos o servicios compartidos, de modo que la puesta en común de los costes de ejecución permite a los GAL implicados optimizar sus presupuestos (ENRD, 2012a).

Se trata de un tipo de cooperación caracterizada, además, por la permanente evolución que presentan los proyectos. La casuística es variada. La mayor parte de ellos comienza como un simple intercambio de experiencias puntuales, para pasar posteriormente a la transferencia de buenas prácticas en relación con una actividad o recurso concreto de interés común. Esta continuidad de los proyectos es una constante que permite, en algunos casos, la profundización de contenidos y objetivos, la ampliación de socios internacionales y de masa crítica o la búsqueda de nuevos horizontes. En otras ocasiones, sin embargo, estos proyectos abandonan su dimensión transnacional para reforzar los lazos con los socios nacionales (contiguos

¹² Como se decía, el método LEADER supone poner en manos de los actores locales una importante capacidad de decisión, convirtiéndose en co-responsables de sus estrategias locales de desarrollo. Pero esa capacidad de decisión está limitada por la propia orientación y naturaleza de las actividades previstas por la Comisión Europea. Si bien ha habido una flexibilidad variable a lo largo de los diferentes periodos, lo más significativo es que en su propia concepción el método LEADER está orientado, en líneas generales, a la diversificación productiva (y con ello también a la articulación social). Es evidente que en este marco caben un gran número de actividades. No obstante, la amplitud, orientación y alcance de las estrategias de desarrollo diseñadas con el método LEADER tienen una limitación a la hora de aplicar con seriedad el concepto de “integral” que la Comisión Europea propone. Quiere decirse: pese a que se persigue un carácter integral para tales estrategias, y aunque el ámbito de actuación de los GAL es amplio y flexible, las competencias reales en esta escala son muy limitadas. Las estrategias pueden tener ese carácter integral en el marco del enfoque LEADER, pero no en función de lo que habrían de ser estrategias territoriales de desarrollo integral para las zonas rurales (Esparcia y Escribano, 2015).

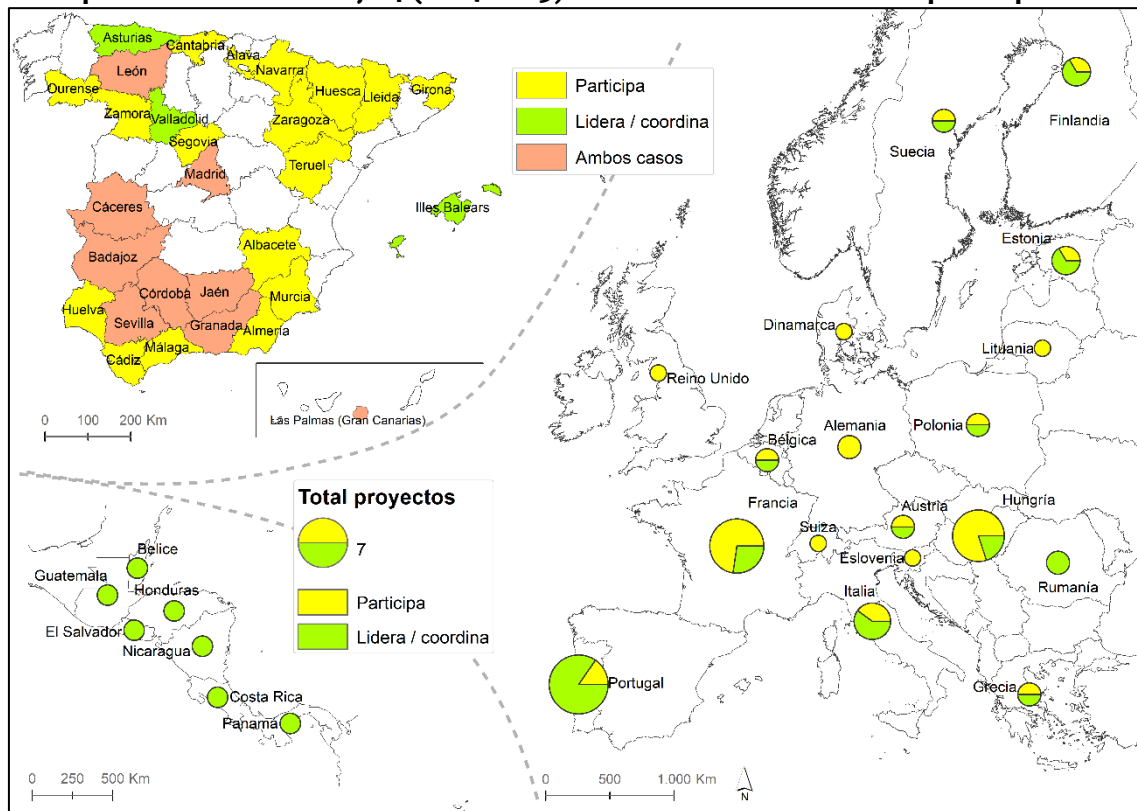
o no en el espacio) a través de proyectos de cooperación interregional. En otros casos es posible, incluso, que los proyectos se detengan, por ejemplo porque las experiencias de trabajo compartido no sean lo suficientemente exitosas; aunque los contactos con los socios más activos puedan mantenerse para posteriores desarrollos e incluso se lleguen a materializar en nuevos proyectos con relativa rapidez (ENRD, 2012b).

La experiencia demuestra que, para evitar la interrupción de los proyectos de cooperación transnacionales, conviene en un primer momento la cooperación regional e interterritorial, ya que con frecuencia resultan mucho más convenientes económica y socialmente que los transnacionales. En cualquier caso, no podemos obviar que para que un proyecto de cooperación se desarrolle con éxito y contribuya a la cohesión social de los territorios participantes, primero, debe existir un buen flujo de comunicación entre los cooperantes, de manera que las diferencias de idioma no se constituyan en una barrera (particularmente en el ámbito transnacional); y segundo, los proyectos deben encajar bien en las estrategias de desarrollo de cada GAL participante, para lo cual no es necesario ni cooperar con muchos territorios ni participar en muchos proyectos (Sáenz, 2011).

Con el tiempo se ha reconocido la gran utilidad de los logros obtenidos a través de este tipo de cooperación. Debemos tener en cuenta que en los primeros momentos de aplicación del método LEADER al desarrollo territorial (a principios de la década de los años 90), no se preveía ninguna medida relativa a proyectos o acciones de cooperación interterritorial en sentido estricto. Los positivos resultados obtenidos animaron pasados unos años a convertir la cooperación interterritorial en una de las líneas estratégicas de desarrollo territorial. Es cierto que la participación seguiría siendo voluntaria, pero la apertura y el enriquecimiento que aportaron en materia de 'saber hacer' y buenas prácticas terminó por hacer que prácticamente todos los GAL se involucraran en algún proyecto de cooperación interterritorial (Sáenz, 2011). En la actualidad, los proyectos de cooperación interterritorial son vistos como actuaciones necesariamente integradas en estrategias de desarrollo local, superando los meros intercambios de experiencias de momentos anteriores. Este nuevo valor puede, además, proceder de la cooperación no solo entre entornos rurales sino también con las áreas urbanas, tanto de dentro como de fuera de la Unión Europea (Foro IESA, 2009). Este hecho es, sin duda, una de las principales y más interesantes novedades incorporadas recientemente al método LEADER, al reconocer que tanto el medio rural como los núcleos urbanos forman parte de un mismo territorio. Solo así, a través de esta cooperación mutua (partenariado rur-urbano), puede garantizarse la cohesión necesaria y evitar el riesgo de exclusión social en unos contextos cada vez más exigentes y competitivos.

Se dispone de resultados procedentes de cooperaciones interregionales y transnacionales entre territorios rurales (vid. el mapa 4). Aunque las temáticas más habituales se vinculan al turismo rural, a la cultura y al patrimonio, no son menos importantes las relacionadas con el empleo y la formación, la promoción de productos locales, el medio ambiente y el desarrollo empresarial (ENRD, 2012b).

Mapa 4. Proyectos de Cooperación Transnacional Desarrollados por los Gal Españoles en Leader-Eje 4 (2007-2013) como líder-coordinador o participante



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre proyectos de cooperación transnacional notificados a la Comisión Europea, a 13 de junio de 2014, de la Red Europea de Desarrollo Rural (ENRD) (2018). Cortesía de Rafael Mesa.

4 El nacimiento del Modelo de Planificación Territorial Supramunicipal en el ámbito turístico

4.1 La cooperación interadministrativa como elemento de la política turística española del nuevo milenio

La desaceleración del crecimiento turístico de finales de los 80 y la década de los años 90 del siglo pasado, asociada a la pérdida de competitividad del destino español, llevó a la Administración Turística española a diseñar una estrategia turística que favoreciera dicha competitividad. Así nació el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES I y II), continuado por el Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICHTE) de 1999, un Plan Marco aprobado por la Conferencia Sectorial de Turismo y posteriormente mediante Orden Ministerial del Consejo de Ministros, que desarrolló la Dirección General de Turismo del entonces Ministerio de Economía y Hacienda. Entre sus objetivos figuraban la calidad para la competitividad en destino, la mejora del posicionamiento y diversificación de la oferta turística y, de forma destacada para el objeto de este artículo, el fomento de la cooperación como base de la nueva cultura turística, con claras implicaciones para la administración y gestión territoriales.

Además de la calidad, la cooperación constituye uno de los principios

rectores del PICTE, sobre el que asentar el desarrollo de mecanismos de participación interadministrativa. En los inicios de la implementación de los Planes FUTURES I de la Secretaría General de Turismo (SGT) (SGT, 1992) y FUTURES II (SGT, 1996), la cooperación podría entenderse como una retórica declaración de intenciones; sin embargo, con el Plan PICTE ya llegan a desarrollarse algunos instrumentos de planificación que prevén mecanismos de colaboración institucional. Aunque en una etapa inicial la colaboración interadministrativa tenía un marcado componente financiero, en el caso de los Planes de Excelencia y Dinamización Turística (PEDT) la colaboración se trasladaría progresivamente a otros ámbitos, entre ellos la pública-privada, favoreciendo la participación de actores locales y grupos de interés.

Tras el traspaso de competencias en materia turística desde la Administración General del Estado (AGE) a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) españolas, las administraciones autonómicas y locales adquirieron la responsabilidad en materia de planificación turística de sus territorios. De forma destacada las administraciones locales, quienes mejor conocen la realidad territorial inmediata. En ellas recaerá la tarea de implementar los planes estratégicos de turismo y de desarrollar fórmulas de colaboración entre actores y municipios en aquellos casos en los que los PEDT debieran implementarse a nivel supramunicipal. Esta nueva organización territorial del Estado Autonómico, junto al reforzado papel estratégico que llega a alcanzar el turismo (no solo como actividad económica transversal sino como potencial factor de desarrollo que reclama la planificación; junto al liderazgo que ejerce la empresa turística en el panorama internacional), plantea un nuevo escenario donde, cada vez más, el sector del turismo demandará de mecanismos de cooperación y gobernanza.

En la etapa de los anteriores planes FUTURES ya se había construido en España un marco favorable para la cooperación entre administraciones. Sin embargo, fue el PICTE el plan que supone un importante salto cualitativo, fortaleciendo la cooperación interadministrativa e interministerial, al tiempo que reforzaba el papel de la escala local y del sector privado en el ámbito de la planificación turística. Sin embargo, se seguía enfrentando al problema de ser una planificación no normativa, a ser desarrollada en este nuevo marco de cooperación y colaboración entre actores; voluntaria por tanto.

Con la llegada del nuevo milenio se constituye un nuevo instrumento administrativo de cooperación 'ad hoc', el denominado Convenio Marco de Colaboración. Este es el documento administrativo en donde las distintas administraciones territoriales se comprometen a la colaboración y cooperación para el desarrollo de las actuaciones previstas en el Plan de Excelencia Turística (PET) y el Plan de Dinamización Turística (PDT) contemplados en el PICTE, o el Plan de Dinamización de Producto Turístico, ya en el marco del Plan Horizonte 2020 (el actual Plan Marco del Turismo español) (vid. el cuadro 1). En el mencionado Convenio participan: el órgano ministerial correspondiente al ámbito turístico, la Comunidad Autónoma y la administración local, ya sea esta un ayuntamiento, una comarca o una mancomunidad. Además de la cooperación interadministrativa, se fomenta, cada vez más, la colaboración entre el sector público y el sector privado.

En las reuniones de la Conferencia Sectorial de Turismo se han discutido y aprobado los planes FUTURES, PICTE, el Plan Horizonte 2020, el Plan Nacional

Integral de Turismo (PNIT) (SECRETARÍA DE ESTADO DE TURISMO, 2012) y el Plan de Marketing de 2000. La Conferencia Sectorial representa una garantía en el cumplimiento del principio de equilibrio territorial y de las competencias atribuidas por la Constitución a las distintas administraciones en materia turística.

Como ya se ha señalado, además de la institucionalización administrativa de la cooperación, otro de los hechos a destacar en la política turística del nuevo milenio es el mayor posicionamiento de la Administración Local en el nuevo mapa de cooperación interadministrativa y en las relaciones de colaboración

Cuadro 1. Instrumentos de Planificación y Cooperación Turística (1992-2018)

Competencias	Plan Marco (Estrategia turística global)	Planes operativos	Instrumentos de planificación turística en destino
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	FUTURES I (1992-1995)	1. Plan Coordinación 2. Plan Modernización 3. Plan Nuevos Productos 4. Plan Promoción 5. Plan Excelencia	PET (1993)
Ministerio de Economía y Hacienda	FUTURES II (1996-1999)	1. Plan de Actuación sobre Destinos Turísticos 2. Plan de Nuevos Productos	PET PDT (1996)
Ministerio de Economía			PET (85 Planes) (extinguido)
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	PICTE (2000-2006) (2006-2007) (10 programas)	1. Programa Calidad en destinos (enfoque territorial) (extinguidos 2010)	PDT (97 Planes) (extinguido)
			Reformulación PEDT a PDPT (2007) (extinguido)
Energía, Turismo y Agenda Digital (2016-)	Plan o812: Estrategia Horizonte 2020 (2008-2012) - Ejes - Programas - Líneas de Acción	Plan Nacional Integral de Turismo 2012-2015 (PNIT) Plan Estratégico de Marketing (2018-2020) Plan de Turismo Rural (2014)	PCPT (extinguido)
	Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017	Plan Sectorial de Turismo de Naturaleza y Biodiversidad (Real Decreto 416/2014, de 6 de junio, por el que se aprueba el Plan sectorial de turismo de naturaleza y biodiversidad 2014-2020)	

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de Estado de Turismo. Disponible en <http://www.minetad.gob.es/turismo/desarrollo-sostenibilidad/patrimonio-cultural/Paginas/planes-dinamizacion.aspx> Accesible en: 3 mayo 2018.

entre sociedad civil, sector público y sector privado. Hasta entonces la planificación territorial en las entidades locales se supeditaba a, o directamente se diseñaba en,

los niveles superiores (autonómico o estatal). Es la ya referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la que otorgaría un papel más central a la Administración Local. Hasta entonces sus principales competencias turísticas se relacionaban con la prestación de servicios al ciudadano y/o turista. Es a partir de ella cuando las entidades locales pueden participar en los órganos de cooperación, a través de sus representantes (habitualmente a través de la Federación Española de Municipios y Provincias).

Dicha ley, a la que sustituye y amplía la nueva Ley 40/2015, hacía posible la participación de la Administración Local en la política pública de una forma más directa en la Conferencia Sectorial de Turismo, junto a la AGE y las CC.AA. Las entidades locales materializan este mayor protagonismo al ser las encargadas de hacer operativas las estrategias del PICTE; como en el caso de la implementación del programa 'Calidad de los Destinos Turísticos', en el que se enfatiza la importancia y responsabilidad de las administraciones locales a la hora de favorecer la implementación de las nuevas estrategias. Por su parte, otro hecho, como fue la aprobación en 1999 del llamado del Pacto Local, también contribuyó a mejorar las prestaciones a ciudadanos y/o turistas por parte de las corporaciones locales.¹³

Pero, además de la Administración Turística en sus distintas escalas territoriales, la AGE también se vería afectada por el mecanismo de cooperación del PICTE. Este trascendía la estricta administración sectorial turística llegando a incluir a departamentos de la AGE que sin tener competencias específicas en la materia tuvieran algún tipo de influencia turística. Se reforzaba el marco de participación, conocido como cooperación interministerial (que por otra parte ya existía en el Plan FUTURES bajo el nombre de 'Programa Coordinación'). El nuevo órgano de cooperación interministerial se denominará Comisión Interministerial de Turismo, integrada por representantes de distintos Departamentos de distintos Ministerios cuyas actuaciones tengan incidencia en el turismo, con un órgano técnico: la Comisión Permanente, además de Pleno y grupos de trabajo. La función de la Comisión Interministerial es garantizar la colaboración entre los distintos órganos de la AGE implicados en el desarrollo de planes y proyectos que afecten directamente al turismo (casi el total de los Departamentos Ministeriales que cuentan con el rango de Secretaría de Estado o Subsecretaría), con el fin de favorecer la calidad integral del turismo. Por ejemplo, el Programa Calidad en Destino, dentro del PICTE, afectaba a diversos componentes territoriales, pudiendo generar conflictos debido al régimen de competencias, que pueden ser compartidas o duplicadas entre distintas administraciones. Este hecho queda patente en las actuaciones relacionadas con la señalética o la promoción, incluso cuando se trata de un mismo Ministerio. La cooperación interministerial, y la cooperación entre las administraciones turísticas de cada nivel territorial, resulta por tanto vital para la planificación turística integral. Otra de las colaboraciones que serían determinantes para la consecución de los objetivos del Programa Calidad en Destino, dentro del PICTE, sería la cooperación con el Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y

¹³ Mediante dicho Pacto se pretendía introducir reformas que reforzaran la autonomía y poder de las autoridades locales y su capacidad de gestión. Se publicaba en el BOE del 22 de abril de 1999.

Medio Ambiente.¹⁴ La planificación turística integral se relacionará cada vez más claramente con la ordenación territorial.

Hasta aquí lo que se refiere al sector público. Pero ¿en qué posición se encuentra el sector privado dentro del Plan Marco de Turismo? Para desarrollar la estrategia global de cooperación, la colaboración con el sector privado resulta primordial. En aquel momento no existía tradición de colaboración ni gran conocimiento acerca del sector privado implicado en el turismo. En este sentido destaca el Consejo Promotor del Turismo (1995-2005), integrado por 30 representantes de la AGE, de las CC.AA., de los ayuntamientos y del sector turístico (privados). Era la forma en que la administración turística facilitaba una mayor participación del sector privado en la planificación turística, centrándose en la “definición, ejecución y cofinanciación de políticas de fomento, promoción y de apoyo a la comercialización turística” (Secretaría General de Turismo, 1999, p. 28). Trataba de impulsar la coordinación entre la iniciativa pública y privada en esta materia, haciéndoles partícipes de la creación de productos turísticos, su promoción y comercialización. Más tarde, este Consejo Promotor, que registró tan buenos resultados, se convertiría en el Consejo Español de Turismo (CONESTUR).

Otra de las actuaciones destacables del PICTE es el Observatorio de Turismo, un mecanismo de colaboración entre el sector público y el sector empresarial y un instrumento de análisis prospectivo de las tendencias turísticas. Aunque ya existía con anterioridad, es en este momento cuando se consolida como un órgano de colaboración al que la Administración Turística define como “foro de debate y discusión sobre tendencias de futuro del turismo español. Surge con la finalidad de seguir ...la evolución turística y, adelantándose a los cambios, proponer las alternativas más adecuadas para la mejora de la competitividad del sector en un entorno de mercado y de actividad profundamente dinámica” (SGT, 1999, p. 29). Cuando, mediante Real Decreto 719/2005, se crea el Consejo Español de Turismo, tanto el Observatorio del Turismo como el Consejo Promotor de Turismo desaparecen. Desde 2005 el CONESTUR se constituirá como el órgano colegiado, asesor y consultivo dentro de la Secretaría General de Turismo del entonces denominado Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Forman parte del Consejo un total de 54 miembros, tanto del sector público como privado. Constituye un foro de diálogo, participación y colaboración entre los sectores público y privado, cuya finalidad es la participación de las distintas Administraciones Públicas con competencias en turismo y la de empresarios, trabajadores y profesionales relacionados con la actividad turística, en el seguimiento de las políticas turísticas en España y en las actividades propias de la Administración Turística del Estado (SGT).

Además del marco de cooperación interadministrativa, interministerial y de colaboración con el sector privado, dentro del PICTE también se define un programa destinado, esta vez, a la cooperación internacional. Algunas de las formas de desarrollar esta cooperación internacional es a través de algunas Iniciativas Comunitarias de la Política Regional Europea (cofinanciadas con fondos FEDER y otros programas que conectan con el Plan Integral de Calidad Turística) o

¹⁴ Una de las materializaciones de esta visión lo constituyen los Modelos de Gestión Turística Integrada, una de las tres actuaciones de los Programas Calidad en Destinos (2000-2007); siendo el Proyecto Municipio Turístico Sostenible, anteriormente Municipio Verde, un ejemplo de modelo de gestión integral del destino turístico, desarrollado de forma conjunta entre la Secretaría de Estado y la Federación de Municipios y Provincias.

participando en organismos internacionales de turismo como la Organización Mundial del Turismo, que tiene su sede en Madrid.

4.2 La dimensión supramunicipal de los Planes de Dinamización Turística y los Planes de Dinamización del Producto Turístico

Veíamos como, a raíz de la crisis estructural del turismo español de finales de los 80 y principios de los 90, se opta por una planificación turística con una visión más estratégica, global y territorial del destino turístico. Se diseñarán estrategias coordinadas entre las distintas administraciones, tratando de favorecer la colaboración entre los actores y sectores implicados en la actividad turística. Las estrategias se encaminaron, por una parte, a lograr la excelencia de los destinos maduros que presentaran un estancamiento y una estructura turística obsoleta. Por otra, a dinamizar destinos sin tradición turística previa, tratando de diversificar la oferta, desconcentrar la demanda, valorizar recursos locales, crear nuevos productos y acondicionar el medio.

FUTURES I inaugura, con el programa ‘Nuevos Productos y Excelencia’, una línea de creación de nuevos productos turísticos principales o complementarios de otros preexistentes. FUTURES II, con el ‘Plan de Actuación en Destinos Turísticos’ y el ‘Plan de Nuevos Productos’, inicia un nuevo recorrido en el proceso de dinamización de destinos. Sentaría las bases para una línea de actuación dirigida a crear y poner recursos en nuevos destinos sin tradición turística. Los Planes de Dinamización Turística (PDT) será el instrumento de planificación turística de estos destinos emergentes, siendo el primero en implementarse el de la ciudad de Cuéllar (Segovia) en 1996.

Los PDT dan continuidad a los Planes de Excelencia Turística (PET) que ya contemplaba el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (FUTURES I). Los PDT se aprueban en 1996, en la Mesa de Directores Generales de Turismo del 19 de noviembre. A partir de entonces, cada PDT aprobado conlleva el desarrollo de un documento administrativo, que constituye el mecanismo de colaboración entre administraciones y entre el sector público y el privado. La creación de los PDT, y el documento de colaboración entre administraciones que lo acompaña, produce la separación de actuaciones respecto de los Planes de Excelencia. Así, los PET se orientarán a destinos maduros y los PDT a los destinos emergentes o en fase inicial de desarrollo turístico o, simplemente, a los que tienen recursos pero no tradición turística.¹⁵

Los PDT no habían constituido una línea de actuación propia en la política turística hasta el PICTE. Gran parte del contenido de los PDT se alimentan del enfoque de desarrollo endógeno. Rescata aspectos relacionados con la valorización del destino, la puesta en valor de recursos y el reforzamiento de la escala local. Este hecho se refleja en el diseño de las actuaciones, que evidencian una acuciada dimensión territorial y una orientación hacia el desarrollo territorial del destino,

¹⁵ El primer PET se desarrollo en Calviá (Islas Baleares) entre 1993 y 1997, con una de las mayores dotaciones económicas, superior a 9 mill. € frente a 1 mill y 4 mill. con los que se desarrollaba en otros destinos. El presupuesto del Plan se debe al presupuesto que cada Administración dedica de forma tripartita (cada una de las Administraciones dedica el mismo 33% de financiación al Plan, por lo que todas deben tener la capacidad de poder financiarlo, aunque pueden existir fórmulas consensuadas a nivel autonómico y local, para su disposición).

contemplando aspectos como: la conservación activa del medio y de los recursos, contribuir a la mejora de las rentas locales, reforzar la función social del patrimonio y el turismo. En suma, contribuir a la calidad de vida de la población. En este sentido, se ha venido refiriendo a los PDT como el inicio de una nueva cultura turística basada en la calidad y en la cooperación interadministrativa y la colaboración público-privada basada en los propios recursos territoriales. Los PDT desde su inicio tienen un gran impacto territorial, tanto por el elevado número de solicitudes como por su amplia y variada distribución geográfica¹⁶.

Dentro del PICTE los PDT se transforman en los Planes de Dinamización de Producto Turístico (PDPT), produciéndose una orientación hacia el producto y las experiencias, reforzando el eje de comercialización (habiendo aparecido en la prórroga del PICTE de 2007, tienen su máximo desarrollo en el Plan 2020, como Planes de Competitividad del Producto Turístico, extinguidos en 2010), aunque mantienen su esencia. Los nuevos PDPT continúan desarrollándose dentro del nuevo plan marco Plan de Turismo Español Horizonte 2020 (2008-2012) “Hacia un modelo turístico sostenible”. Este nuevo plan tiene como finalidad lograr que en 2020 el sistema turístico español sea más competitivo y sostenible a partir de una estrategia consensuada y compartida por los agentes públicos y privados del sector, con el objeto de potenciar y mejorar su posición en dicho horizonte (SECRETARÍA DE ESTADO DE TURISMO, 2007). En definitiva, se basa en el principio de liderazgo compartido, entre las administraciones turísticas y los empresarios del sector, desde el compromiso con el medio ambiente, el impulso a las nuevas tecnologías y la consideración de las personas como el principal activo del sector turístico español.¹⁷ En su eje Sostenibilidad del modelo planteaba un Programa de planificación y gestión de los destinos turísticos y, dentro del mismo, una línea de actuación destinada a impulsar la planificación estratégica. Pero fue el Plan Nacional Integral de Turismo (PNIT) 2012-2015, dentro del Plan 2020, aprobado por el Gobierno Español en 2012, en el que se advierte una visión más integral y multiescalar del turismo. Establece programas como los de metodologías para la planificación y gestión de destinos turísticos, de impulso a la planificación estratégica o el de la gestión de destinos (dentro del eje sostenibilidad del modelo).

5 Reflexiones Finales

A modo de síntesis, las actuaciones en materia de política turística, como también sucede en el caso de la política de desarrollo rural y el método LEADER, demandan una planificación cada vez con un carácter más estratégico e integral.

¹⁶ Una cartografía de los distintos tipos de planes turísticos del periodo 1993-2014 (los citados PET, PDT y los posteriores PDPT y PCT a los que nos referiremos) puede consultarse en IGN-CNIG. Atlas Nacional de España. Disponible en: <http://www.ign.es/web/ign/portal/espana-en-mapas>. Vid. http://www.ign.es/web/resources/docs/IGNCnig/ANE/15700_Planes-turisticos.jpg

¹⁷ Competitividad, sostenibilidad y calidad son conceptos que ya aparecían en los planes de destino de los planes marco del turismo español en la década de los años 1990 y 2000. En la misma línea, la finalidad del actual Plan 2020 de Turismo Español, es que el sistema turístico español sea el más competitivo y sostenible, contribuyendo al mayor bienestar social. Asimismo, los tratados internacionales ratificados por España promueven la sostenibilidad y el desarrollo territorial. Al mismo tiempo, subrayan el carácter integral y sostenible del desarrollo turístico, al incorporar múltiples variables territoriales en el proyecto de desarrollo. Sin embargo, los planes de destino, en su condición de instrumentos de planificación estratégica, carecen de un marco normativo que los integre formalmente en la ordenación del territorio (Monteserín y Bouazza, 2017).

Como hemos señalado (Farinós, 2017), el desarrollo territorial sostenible encuentra un campo especialmente propicio en el ámbito rural (en lo territorial) y en la producción agraria (desde un enfoque sectorial de la actividad productiva), para lo que se han desarrollado mecanismos de coordinación interadministrativa e interesantes marcos y rutinas de gobernanza como los señalados en el segundo bloque de este artículo. De igual forma en el ámbito turístico, desde el que cabe señalar algunos avances como la colaboración público-privada (en el diseño de políticas, en el ámbito de decisión y en el de financiación de la promoción turística), el diseño de políticas transversales y la definición de rutinas interadministrativas, la formalización de mecanismos de coordinación, seguimiento y control a partir de los organismos ya establecidos (en el caso español el Consejo Español de Turismo – CONESTUR-, la Conferencia Sectorial de Turismo y la Comisión Interministerial de Turismo).

La transversalidad del desarrollo rural y del turístico que se vislumbra en nuestro discurso, y la institucionalización de los mecanismos de cooperación existentes hasta hoy, a los que se ha hecho referencia a lo largo de estas páginas, tanto desde un punto de vista más conceptual (el primer bloque) como aplicado (en los dos últimos), ratifican cada vez más la necesidad de abordar la gobernanza en el ámbito de la planificación territorial, la del desarrollo rural y en el de la planificación turística. Esta gobernanza, como se ha señalado en el primer apartado de este artículo, el de tipo más conceptual, no es más que la lógica manifestación de la necesaria cooperación. Un principio y procedimiento flexible, adaptado a cada momento y tipo de necesidad, aunque cada vez más tendente a su regulación y al establecimiento de fórmulas preestablecidas (entre territorios, administraciones y actores). Algunos ejemplos de cooperación, y su evolución, se han señalado a lo largo de estas páginas.

No es sino la demostración del cambio en la forma de cómo afrontar las políticas, para el desarrollo territorial, y de cómo gobernar de forma más adecuada y eficiente el aparato del Estado con tal fin. Tan importante, o más, que saber el qué (definir las políticas) es resolver el cómo, la forma en que conducirse. Es aquí donde la coordinación y la coherencia se revelan como nuevos vectores fundamentales; aunque hayan sido poco desarrollados hasta la fecha en el plano normativo, a diferencia de otros principios como los de coordinación, colaboración, articulación o el más reciente de cohesión. La gobernanza territorial se nos presenta, de este modo, como una tarea pendiente para una adecuada gestión territorial por parte del Estado, cualquiera que sea la política, tenga ésta un marcado enfoque sectorial o, más recientemente, vaya ganando transversalidad. Es el caso de las del desarrollo rural y turístico, cada vez en más clara relación con la planificación territorial, donde la necesidad y los positivos efectos de esta cooperación y coordinación resultan más evidentes, tal y como se ha visto reflejado.

REFERENCIAS

ALLEN, J.; MASSEY, D.; COCHRANE, A. **Rethinking the Region**. London: Routledge, 1998.

BBR/BMVBS. Federal Office for Building and Regional Planning (BBR); Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development (BMVBS). **Perspectives of Spatial Development in Germany**. Bonn, Berlin, 2006.

CAPELLO, R. La economía regional tras cincuenta años: Desarrollos teóricos recientes y desafíos futuros. **Investigaciones Regionales**, n. 9, p. 169-192, 2006.

CONSEJO DE EUROPA. **Practical Guide to Transfrontier Co-operation**, Stampa, 2006.

COPTA. **The Territorial State and Perspectives of the European Union, Background document for the Territorial Agenda of the European Union 2020, presented at the Informal Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011 Gödöllő**, Hungary, 2011. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_state_and_perspective_2011.pdf. Acceso en: 27 mayo 2018.

COPUS, A. Urban-Rural Relationships in the New Century: Clarifying and Updating the Intervention Logic, Paper, Conference: Effective Instruments supporting territorial development. **Polish Presidency of the EU**, Warsaw, 15 p., 2012.

DE VRIES, A. New challenges for urban planning: a view from a dutch and European perspective. In: FARINÓS, J. (Coord.). FARINÓS, J.; PEIRÓ, E. (Eds.). **Territorios y Estados: Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI / Territory and States: Essentials for the Coordination of Spatial Planning Policies in the XXIst Century / Territoire et États: Éléments pour une coordination des politiques d'Aménagement du Territoire au XXIe siècle**. Valencia: Tirant Humanidades, 2018, p. 1121-1134.

ENRD. El papel de la cooperación en la consolidación de las estrategias de desarrollo local. **Revista rural de la UE**, n. 11, p. 10-13, 2012a.

ENRD. Veinte años de Leader y cooperación. **Revista rural de la UE**, n. 11, p. 6-9, 2012b.

ESPARCIA, J. Evolución reciente, situación actual y perspectivas futuras en el desarrollo rural en España y en la UE. **Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement**, n. 79, 53-84, 2012.

ESPARCIA, J.; ESCRIBANO, J. Programas europeos y el enfoque territorial. En: HERMOSILLA, J.; IRANZO, E. (Coords.). **Atlas de los recursos territoriales valencianos**. Valencia (España), Universidad de Valencia, 2015, p. 268-276.

ESPARCIA, J.; BUCIEGA, A.; NOGUERA, J. Las agrupaciones locales de desarrollo rural como instrumentos de desarrollo, cambio y nueva gobernanza en los territorios rurales. **Cooperativismo e Economía Social**, n. 24, p. 59-76, 2002.

ESPARCIA, J.; ESCRIBANO, J.; BUCIEGA, A. A perspective of LEADER method in Spain based on the analysis of Local Action Groups. En: GRANBERG, L.;

ANDERSSON, K.; KOVÁCH, I. (eds.). **Evaluating the European approach to rural development**. Grass-roots experiences of the LEADER programme. Surrey (England), Ashgate. Perspectives on rural policy and planning, 2015, p. 33-51.

FARINÓS, J. Aménagement et gouvernabilité. Les liens entre rhétorique et pratiques. Une dernière chance pour le projet européen?, **L'Information géographique**, v. 79, n. 1, p. 23-44, 2015.

FARINÓS, J. Bases conceptuales de la gestión territorial: inteligencia territorial y ética práctica. In: VITALE, J.; DALMASSO, C.; SAAVEDRA, M.; LEDESMA, S. y CITTADINI, E. (Eds.). **Observatorios territoriales para el desarrollo y la sustentabilidad de los territorios, v. 1: Marco conceptual y metodológico**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones INTA, 2018, p. 12-25.

FARINÓS, J. Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción. In: FARINÓS, J.; ROMERO, J.; SALOM, J. (Eds.). **Cohesión e inteligencia territorial**. Dinámicas y procesos para una mejor planificación en la toma de decisiones. Valencia: IIDL/PUV, Colección 'Desarrollo Territorial', 2009a, n.7, p.17-62.

FARINÓS, J. Cooperación para la cohesión territorial: Una interpretación desde el S.O. europeo. In: BOSQUE, J. y RODRÍGUEZ ESPINOSA, V. (Eds.). **La perspectiva geográfica ante los retos de la sociedad y el medio ambiente en el contexto ibérico**. Alcalá de Henares: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá, colección 'Obras colectivas de Humanidades', 2009b, p. 117-148.

FARINÓS, J. et al. Articulación Territorial. In: Instituto Geográfico Nacional (Ed.). **Atlas Nacional de España S.XXI (ANE XXI)**. Madrid: IGN, 2018, p. 516-536 (en imprenta).

FARINÓS, J. Gobernanza territorial sin territorio. In: FARINÓS, J.; SERRANO, A. (Eds.). **Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en un mundo en cambio**. Valencia: PUV, 2017, p. 111-130.

FARINÓS, J. Planificación territorial y desarrollo local, y su relación con las nuevas formas de gobernanza territorial asociadas. Un renovado espacio de aplicación profesional. In: NOGUERA, J. (Ed.). **La visión territorial y sostenible del desarrollo local**. Una perspectiva multidisciplinar. Valencia: PUV, 2016, p. 61-95.

FARINÓS, J. Re-territorializing local development in EU: local-based against globalisation impacts. In: SALOMON, J. y FARINÓS, J. (Coords.). **Identity and territorial character: Re-interpreting local-spatial development**. Valencia: IIDL/PUV, Colección 'Desarrollo Territorial', 2014, n. 13, p. 3-35.

FARINÓS, J. Territorial Cooperation as a Means of Achieving Territorial Integration? From Local Place-based to European Union Territorial Cohesion. In GORZELAK, G. & ZAWALIŃSKA, K. (eds.). **European Territories: From Co-operation to Integration**. Varsovia: ESPON & EUROREG - Centre for European Regional and Local Studies, Univ. of Warsaw, p.42-53, 2013. Disponible en:

http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/3171/gorzelak_2013_european_territories.pdf. Acceso en: 27 mayo 2018.

FARINÓS, J.; FERNÁNDEZ, A. Evolución del concepto de región y excepcionalidad en Geografía. In: FARINÓS, J. y OLCINA, J. (Coords.). **Geografía Regional de España**. Espacio y comunidades. Valencia: Tirant Humanidades, 2017, p. 19-80.

FARINÓS, J.; PEIRÓ, E.; GOMIS, A. Planificación y gestión territorial de los espacios metropolitanos. Evolución y análisis de la situación en España. In: BARON, N. y ROMERO, J. (Eds.). **Cultura Territorial e Innovación Social**. Valencia, IIDL/PUV, Colección 'Estudios y Documentos', 2018, n. 26, p. 157-191.

FARINÓS, J.; VERA, O. Planificación territorial fronteriza y ética práctica. Acortando las distancias entre plan y poder (política). **Finisterra**, n. 101, p. 51-75, 2016.

GALLEGO, J.R.; PITXER, J.V. Reinterpretando el desarrollo territorial: una visión desde la economía. In: FARINÓS, J. (Coord.). FARINÓS, J. y PEIRÓ, E. (Eds.). Valencia: Tirant Lo Blanch, 2018, p.189-232.

GRIN, E.J.; SEGATTO, C.I.; ABRUCIO, F.L. (2016): "El asociacionismo intermunicipal en Brasil", en CRAVACUORE, D. y CHACÓN, A. (eds.) **El asociacionismo intermunicipal en América Latina**. Santiago de Chile, Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana, p. 65-104. Disponible en: http://www.amuch.cl/wp-content/uploads/2016/10/libro_asociativismo.pdf. Acceso en: 27 mayo 2018.

IESA Foro sobre la Cohesión de los Territorios Rurales. Del desarrollo rural al desarrollo territorial. Reflexiones a partir de la experiencia española. Primer documento, diciembre de 2009. Disponible en <<http://www.iesa.csic.es/forocohesionterritorial/>>. Acceso en: 21 mayo 2018.

KRUGMAN, P. The New Economic Geography, Now Middle Aged. **Regional Studies**, v. 45.1, p.1-7, 2011.

MAILLAT, D.; KEBIR, L. 'Learning region' et systèmes territoriaux de production". **Revue d'économie régionale & urbaine (RERU)**, n. 3, p. 429-448, 1999.

MÉNDEZ, R. La construcción de redes locales y los procesos de innovación como estrategias de desarrollo rural. Problemas del Desarrollo. **Revista Latinoamericana de Economía**, Universidad Nacional Autónoma de México. v. 37, n. 147, octubre-diciembre, p. 217-240, 2006.

MONTESERÍN, O.; BOUAZZA, O. La planificación normativa y la planificación estratégica. La necesaria articulación. XXV CONGRESO AGE, 25-27 de octubre. Madrid: AGE y Universidad Autónoma de Madrid, 2017, p. 2528-2535.

MRD (2011): Effective instruments supporting territorial development. Strengthening urban dimension and local development within Cohesion Policy. Issue Paper. October 13 p. EU Polish Presidency, Ministry of Regional Development.

OCDE. Partnerships and Rural-Urban Relationships: Perspectives on purposes, publicness, and good governance. **2th Rural Development Policy Conference**. Paris: OCDE, 2011.

ORTEGA, L. **Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria**. Madrid: Civitas, 2005.

PENDALL, R.; PUENTES, R. Land-use regulations as territorial governance in U.S. Metropolitan Areas. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, n. 46, p. 181-206, 2008.

PERRIN, T. Les «territoires créatifs» à l'échelle transfrontalière. **Territoire en mouvement -Revue de géographie et aménagement**, n. 16, p.38-55, 2012.

PEYRONY, J. New spaces for action: cross border territories for EU spatial development. In: FARINÓS, J. (Coord.). FARINÓS, J. y PEIRÓ, E. (Eds.). op. cit., 2018, p. 661-690.

RHI-SAUSI, J.L.; ODDONE, N. Integración regional y cooperación transfronteriza de América Latina. **Investigación & Desarrollo**, v. 21, n.1, p. 260-285, 2013.

RODRÍGUEZ-ARANA, J. Modelo territorial y principio de cooperación. **Revista de estudios de la administración local y autonómica**, n. 300-301, p. 139-164, 2006.

SÁENZ, C. Cooperación. In: MARM (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino). **LEADER en España (1991-2011)**. Una contribución activa al Desarrollo Rural, 2011, p. 201-219.

SCHUMPETER, J. **Historia del análisis económico. Barcelona: Ariel, 1995 / History of Economic Analysis**. Oxford: University Press, 1995.

SECRETARÍA DE ESTADO DE TURISMO. Plan de Turismo Español Horizonte 2020. Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2007.

SECRETARÍA DE ESTADODE TURISMO. Plan Nacional e Integral de Turismo. Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2012.

SGT. **Memoria de ejecución del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español: 1996-1999**. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 1992

SGT. **Memoria de ejecución del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español: 1992-1995**. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. 1996.

SUBIRATS, J. La política entre los argumentos de La razón y las exigencias de la democracia: Acerca de las decisiones públicas. In: FARINÓS, J. (Coord.). FARINÓS, J. y PEIRÓ, E. (Eds.). op. cit., 2018, p. 319-346.

TAJADURA, J. La Conferencia de Presidentes: Origen, evolución y perspectivas de reforma. **Revista de Derecho Político**, n. 101, enero-abril, p. 549-572, 2018.

TIRADO, J.G. Análisis de los Planes de Dinamización del Producto Turístico. Una propuesta metodológica. **Investigaciones Turísticas**, n. 6, p. 95-120, 2013.

VILALTA, M. Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de entes locales. **Revista de estudios de la administración local y autonómica**, n. 300-301, p. 299-330, 2006.

FUENTES DOCUMENTALES

RD 719/2005, de 20 de junio, por el que se crea el Consejo Español de Turismo.

Reglamentos de las Conferencias Sectoriales, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Real Decreto 6/1994, de 14 de enero, por el que se crea la Comisión Interministerial de Turismo

Decreto 418/2012, de 24 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 6/1994, de 14 de enero, por el que se crea la Comisión Interministerial de Turismo.

Joaquín Farinós Dasí. IIDL, Universitat de València . joaquin.Farino@uv.es

Obdulia Monteserín. UJI de Castellón . omonteserin@gmail.com

Jaime Escribano. UJI de Castellón. Jaime.Escribano@uv.es

Submetido em: 10/06/2018

Aprovado em: 13/07/2018

