



Revista Galega de Administración Pública, EGAP  
Núm. 60\_julio-diciembre 2020 | pp. 401-421  
Santiago de Compostela, 2020  
<https://doi.org/10.36402/regap.v0i60.4631>  
© Fernanda Paula Oliveira  
ISSN-L: 1132-8371

Recibido: 09/11/2020 | Aceptado: 14/12/2020  
Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

## La ordenación del territorio y los retos que plantean las áreas de baja densidad de población: breves notas sobre la realidad portuguesa

O ordenamento do territorio e os desafíos colocados pelas áreas de baixa densidade: breves anotacións sobre a realidade portuguesa

Spatial planning and the challenges posed by low population density areas: brief notes on the Portuguese reality

FERNANDA PAULA OLIVEIRA

Profesora Asociada de la Facultad de Derecho, Instituto Jurídico  
Universidad de Coímbra  
<https://orcid.org/0000-0001-8021-7020>  
fpaula@fd.uc.pt

**Resumo:** A correção de desequilíbrios territoriais é um dos principais objetivos das políticas de ordenamento do território e do urbanismo. Com o presente texto pretende dar-se a conhecer alguns programas que neste domínio têm sido aprovados em Portugal com vista a garantir a coesão territorial e a valorização das áreas de baixa densidade.

**Palavras chave:** ordenamento do território, urbanismo coesão territorial, baixa densidade, valorização do interior.

**Resumen:** La corrección de los desequilibrios territoriales es uno de los principales objetivos de las políticas de ordenación del territorio y de la actividad urbanística. Con este texto se pretende dar a conocer algunos programas que en este campo han sido aprobados en Portugal con el fin de garantizar la cohesión territorial y la puesta en valor de zonas de baja densidad de población.

**Palabras clave:** ordenación del territorio, urbanismo, cohesión territorial, baja densidad de población, valorización del interior.

60 Regap

Regap



ESTUDIOS

**Abstract:** The correction of territorial imbalances is one of the main objectives of land use and urban planning policies. With this text we intend to present some programs approved in Portugal to guarantee territorial cohesion and to value rural areas in socioeconomic decline.

**Key words:** spatial planning, urban planning, territorial cohesion, low density population, valorization of rural areas.

**SUMARIO:** 1 La ordenación del territorio. 2 Los problemas territoriales en Portugal. 3 Las políticas de ordenación del territorio y de la actividad urbanística para combatir los desequilibrios (e injusticias) territoriales. 4 Algunos programas que, en Portugal, tienen como objetivo corregir los desequilibrios territoriales. 5 Notas adicionales. 6. Conclusión.

## 1 La ordenación del territorio

La ordenación del territorio puede entenderse como la aplicación al suelo de todas las políticas públicas, económicas, sociales, urbanas y medioambientales, que surgen indisociablemente ligadas al objeto *espacio* y a *sus valores*: en su condición de política pública, la ordenación del territorio tiene como objetivos tanto ordenar el espacio y las actividades ya instaladas y las que se pretenden instalar allí como la puesta en valor de los territorios teniendo en cuenta las necesidades, a veces antagónicas, de desarrollo económico y de equilibrio o cohesión territorial.

Estos aspectos incrementan la complejidad de esta acción pública, que, además, plantea los problemas desde una *perspectiva prospectiva*, considerando la ubicación de las actividades no como es, sino como debería ser tras la intervención de los mecanismos adecuados. Por ello, esta política pública está fuertemente ligada al factor *tiempo*, efectuando una conjugación (deseablemente óptima) entre este y el *espacio*.

La ordenación del territorio posee características de *transversalidad* (o intención coordinadora) y *anticipación* (o carácter prospectivo); pero, además, debe entenderse como una forma de *acción global*, porque no solo toma como referencia *integral* el territorio nacional –que se pretende equilibrar mediante la potenciación de las ventajas relativas de cada región y la reducción de sus desventajas–, sino que tiene igualmente en consideración a territorios pertenecientes a varios Estados, que requieren una consideración conjunta.

Desdoblando el territorio –objeto principal de esta disciplina– en un componente *físico o espacial* (de ordenación del espacio) y un componente *económico* (de desarrollo económico), la ordenación del territorio los combina armónicamente, de cara a la política económica en su vertiente de desarrollo regional y social.

En definitiva, la ordenación del territorio se corresponde con una política pública que contempla de manera amplia el territorio, traduciendo una visión *global* de los problemas que las implantaciones territoriales y las actividades humanas determinan en el territorio. Se corresponde, pues, con una política preocupada por la *espacialización de las actividades humanas*, desde una perspectiva de *desarrollo económico, social y medioambiental*, buscando, además, la articulación y coordinación de las *distintas políticas sectoriales*.

Es decir, se corresponde con una función pública *horizontal* que condiciona (debe condicionar) las *funciones públicas sectoriales*, con el fin de *corregir los desequilibrios territoriales* y los problemas y *desigualdades existentes en el territorio*, para evitarlos, combatirlos, minimizarlos o corregirlos, compatibilizando los intereses públicos con el desarrollo económico y la mejora de la calidad de vida de las poblaciones<sup>1</sup>.

## 2 Problemas territoriales en Portugal

Para obtener una correcta perspectiva de los problemas de ordenación del territorio en Portugal, resulta necesario tener en cuenta aquellos elementos que se consideran factores de estabilidad, y factores de inestabilidad.

El primer grupo incluye el *territorio* (con las fronteras del país estabilizadas desde hace siglos, aunque en constante articulación con las fronteras resultantes de los tratados de la Unión Europea); el *tejido urbano* y también los municipios, como elementos de organización y gestión del territorio. El segundo grupo incluye la *población* (con tasas de crecimiento muy bajas) y los *niveles supramunicipales de gestión del territorio*.

Además de estos factores, también hay que tener en cuenta la situación urbanística de los últimos años (no resuelta, sino potenciada por los instrumentos de planificación territorial que se han venido desarrollando). Esta situación se caracteriza por: (a) refuerzo de la “litoralización” (y abandono del interior) así como la aceleración del proceso de urbanización; (b) abandono y degradación de los centros históricos, con el desplazamiento de la población hacia periferias infradotadas y descalificadas; (c) urbanización descontrolada con tendencias dispersivas (alta densidad de población fuera de algunos perímetros urbanos), con un ensanchamiento sobredimensionado e irreal de esos mismos perímetros; (d) aumento del número de viviendas desocupadas y deterioradas dentro de los perímetros urbanos de los grandes centros, que se congestionan durante el día; (e) ocupación irracional de la tierra, resultado de iniciativas privadas inconexas, desarticuladas y carentes de movimientos asociativos o de alianzas público-privadas, consistiendo casi siempre en licencias aisladas; (f) deficiencias e insuficiencias en la infraestructura urbana y en las instalaciones y espacios públicos; (g) segregación social frecuente e indeseable del espacio; (h) pérdida de identidad en algunas periferias urbanas y, en situaciones más flagrantes, también en centros urbanos; (i) deficiente fiscalidad urbanística, favoreciendo la tendencia a la especulación inmobiliaria; (j) ausencia de una política de suelo eficaz y justa; y (k) marginación de extensas zonas rurales, con su abandono, envejecimiento y despoblación, así como con pérdida de sus características tradicionales<sup>2</sup>.

Ante esta situación, el primer Programa Nacional de Política de Ordenación del Territorio (PNPOT) aprobado en 2007 (Ley n. 58/2007, de 4 de septiembre, modificada por Declaraciones de Rectificación n. 80-A / 2007, de 7 de septiembre y n. 103-A/2007,

1 Para ampliar la información sobre la noción y el ámbito del derecho de la ordenación del territorio, cfr. ALVES CORREIA, F., *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 4ª ed., Almedina, Coimbra, 2008, pp. 72 e ss.; OLIVEIRA, F.P., *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 3ª ed., revisada y ampliada, AEDREL, Braga, 2018, pp. 11 y ss.

2 Cfr. OLIVEIRA, F.P., “Ponto da situação em matéria de planeamento do território: avaliação geral do processo de planeamento e suas perspetivas”, *O Direito e a Cooperação Ibérica II*, II Ciclo de Conferências, Centro de Estudos Ibéricos, 2006.

de 23 de noviembre) añadió, identificándolos, 24 problemas para la ordenación territorial en Portugal, agrupándolos en seis grandes núcleos problemáticos: (1) recursos naturales y gestión de riesgos; (2) desarrollo urbano; (3) transporte, energía y cambio climático; (4) competitividad entre territorios; (5) infraestructuras y servicios colectivos; y (6) cultura cívica, planificación y gestión territorial (6).

En este sentido, conviene mencionar con especial énfasis el objetivo del (2) *desarrollo urbano*, en relación con el cual han surgido los problemas de la expansión desordenada de las áreas metropolitanas y otras áreas urbanas y la *despoblación* y la *fragilidad demográfica y socioeconómica* de grandes áreas, especialmente las del interior del país.

Buena parte de estos problemas provocan injusticias: desde el principio, la injusticia de vivir en un territorio determinado, que deriva precisamente de la existencia de los fuertes desequilibrios territoriales que se dan en el territorio portugués: (i) un interior deshabitado, envejecido y empobrecido; (ii) dos grandes áreas metropolitanas desarrolladas y (iii) ciudades pequeñas y poco atractivas.

### 3 Las políticas de ordenación del territorio y de la actividad urbanística para combatir los desequilibrios (e injusticias) territoriales

Según el artículo 81 de la Constitución de la República Portuguesa, compete al Estado de forma prioritaria, en lo relativo al ámbito económico y social:

*“d) Promover la cohesión económica y social en todo el territorio nacional, orientando el desarrollo hacia un crecimiento equilibrado en todos los sectores y regiones y eliminando progresivamente las diferencias económicas y sociales entre la ciudad y el campo y entre la costa y el interior;*

*e) Promover la corrección de las desigualdades derivadas de la insularidad de las regiones autónomas y favorecer su progresiva integración en espacios económicos más amplios, a nivel nacional o internacional”.*

Ahora, las políticas de ordenación del territorio y urbanismo [que en Portugal obtienen un tratamiento global e integrado en la Ley de Bases de Políticas Públicas de Suelo, Ordenación del Territorio y Urbanismo (Ley n. 31/2014, de 14 de mayo)] tienen, precisamente, algo importante que decir al respecto.

Cabe señalar, desde luego, que esta Ley determina (en su artículo 2) que, entre otros, los propósitos de estas políticas públicas son: [b]) el desarrollo sostenible, la competitividad económica territorial y la creación de empleo; [c]) fortalecer la cohesión nacional; [c]) la corrección de asimetrías regionales, especialmente, de territorios de baja densidad de población; [c]) la organización del territorio para contener la expansión urbana y la edificación dispersa; [c]) asegurar la igualdad de oportunidades para los ciudadanos en el acceso a infraestructuras, equipamientos, servicios y funciones urbanas, y en particular, a los equipamientos y servicios que promuevan

el apoyo a la familia, las personas mayores y la inclusión social; [d)] aumentar la resiliencia del territorio a los efectos de fenómenos meteorológicos extremos; [g)] la racionalización, rehabilitación y modernización de los centros urbanos, asentamientos rurales y la coherencia de los sistemas en los que operan”; [l)] fomentar el potencial de las zonas agrícolas, forestales y silvopastoriles.

También se destaca la defensa, por parte de esta Ley, de los principios de la política de ordenación del territorio y de la actividad urbanística (artículo 3), entre los que destacan: el principio de equidad territorial, que se garantiza mediante la “*coordinación y compatibilización de las políticas públicas con impacto territorial con las políticas de desarrollo económico y social, asegurando un adecuado equilibrio de intereses públicos y privados*”. [apartado d)]; el principio de solidaridad intra e intergeneracional, asegurando la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras y un desarrollo socioeconómico equilibrado [apartado a)].

También, y de conformidad con esta Ley (artículo 37), los objetivos de la gestión territorial son: la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones [apartado a)]; la correcta distribución y ubicación en el territorio de las actividades económicas, funciones de vivienda, trabajo, cultura y ocio [apartado b)]; la creación de oportunidades de empleo diversificadas como medio de asentamiento de la población, especialmente en las zonas menos desarrolladas [apartado c)]; la adecuación de los niveles de densidad urbana, evitando la degradación de la calidad de vida, así como el desequilibrio de la organización económica y social [apartado e)]; la monetización de las infraestructuras, evitando la extensión innecesaria de redes y perímetros urbanos y racionalizando el uso de áreas intersticiales [apartado f)]; la rehabilitación y revitalización de los centros históricos y elementos del patrimonio cultural catalogados así como el parque de viviendas correspondiente, priorizando estas acciones frente a nuevas construcciones (apartado h)]; promover la accesibilidad de todos los ciudadanos a los edificios, así como a los espacios de uso público y colectivo (apartado i)].

A continuación y como desarrollo de esta Ley de Bases, el legislador prevé un conjunto de instrumentos que permiten alcanzar los objetivos y principios antes mencionados, y en especial los instrumentos de gestión territorial (es decir, los planes territoriales), que se presentan como instrumentos de *promoción de la cohesión territorial y la cohesión social*, integrando reglas y criterios para la ubicación de las actividades humanas y la clasificación del suelo, abordando y ponderando los problemas territoriales (en particular en áreas poco pobladas y con problemas territoriales, que suelen coincidir con las zonas en las se encuentran las personas más vulnerables).

También los fondos municipales (utilizados para diversos fines, incluida la remuneración por servicios ecosistémicos), transferencias de edificabilidad (utilizadas para diversos fines) y operaciones de estructuración de propiedades (en particular, para reducir o eliminar los inconvenientes socioeconómicos de la fragmentación y dispersión de la propiedad), así como las medidas fiscales, son referidas por la legislación portuguesa como instrumentos que pueden utilizarse para corregir los desequilibrios territoriales y, de esta forma, afrontar diversos problemas, y entre

ellos la despoblación de extensas áreas del territorio nacional (zonas degradadas o con baja densidad de población), localizadas fundamentalmente en el interior del país.

## 4 Algunos programas que, en Portugal, tienen como objetivo corregir los desequilibrios territoriales

i. Por lo que respecta a las políticas de cohesión territorial (en particular, la corrección de los desequilibrios territoriales), los documentos de la Unión Europea definen las principales directrices y señalan las prioridades de intervención. Sin embargo, la conversión de estos planteamientos políticos en medidas concretas es una tarea que debe asumir cada país.

En Portugal, se ha optado por posponer la tarea de implementar el principio de cohesión territorial. Todo ello, sin perjuicio de la aprobación de algunos instrumentos de orientación estratégica, incluido el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PENDR 2007-2013), los Planes Regionales de Ordenación del Territorio (2007-2011), el Marco de Referencia Estratégico Nacional - Portugal 2007-2013 y la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible (ENDS 2015), que tienen puntos comunes en cuanto a la promoción del desarrollo territorial, en concreto: (i) la promoción de conexiones en red y la organización multicéntrica del territorio; (ii) la equidad en el acceso a los Servicios de Interés General y (iii) la puesta por la gobernanza territorial, desde la perspectiva de la articulación de actores y políticas.

Sin embargo, la falta de medidas concretas de intervención política que faciliten la operatividad del principio de Cohesión Territorial ha sido una constante.

En todo caso, el principio de Cohesión Territorial, además de integrar hoy en día la expresión política de las prioridades nacionales en lo relativo a la promoción de un desarrollo armónico del espacio y la superación de las condiciones de desventaja sistemática que aún enfrentan algunos territorios, ha contribuido al reconocimiento de los pilares básicos sobre los que se sustenta: la cohesión económica y social, el multacentrismo, la sostenibilidad ambiental y los modelos adecuados de cooperación/gobernanza multinivel.

ii. La importancia de la cohesión territorial llevó, precisamente, al Gobierno a aprobar, en el año 2016, el *Programa Nacional de Cohesión Territorial* (Resolución del Consejo de Ministros n. 72/2016).

El escenario presentado en el Diagnóstico del Programa Nacional de Cohesión Territorial, que corresponde al Diagnóstico del país y del interior, apunta a un agravamiento de las condiciones de desventaja que enfrentan “*alrededor de 2/3 del territorio nacional*”, acentuando la despoblación, el envejecimiento y el empobrecimiento de dichas regiones, en una “*trayectoria insostenible*” que urge ser contrarrestada. Como dice Alcides Monteiro, la comprensión de “interior” es la de un territorio que comparte una característica demográfica común, la de baja densidad de población. Y que, asociado a esto, revela otros aspectos que configuran un “*círculo vicioso*”: otros rasgos demográficos (fuerte emigración y envejecimiento), económicos (escasez y poca diversidad de actividades económicas, alta tasa de paro), urbanos (tamaño

insuficiente de la mayoría de sus núcleos urbanos), institucionales (reducido abanico de entidades con atribuciones y competencias de proximidad) y relacionales (redes débiles de asociaciones y bajas tasas de participación e implicación de la población). La situación descrita corresponde a 165 municipios identificados, del total de 278 que conforman el territorio continental<sup>3</sup>.

El referido Programa Nacional de Cohesión Territorial tenía algunos antecedentes. Por ejemplo, el *Proyecto ASAS - Pueblos Sostenibles y Activos* que, entre 2011 y 2013, se centró en las comunidades rurales aisladas que constituyen una parte fundamental de la ocupación demográfica del interior de Portugal, región a la que está destinado el Programa Nacional de Cohesión Territorial.

El contacto con los territorios/pueblos y sobre todo con los que *viven lo rural de las maneras más diversas* permitió reunir aportaciones para la definición de propuestas de líneas de actuación política que estimulen la promoción de pueblos sostenibles. Por ejemplo, este proyecto propició la redacción de un *Programa Mínimo de Revitalización de Pueblos* (Animar/ADCM/ICE, 2013) en el que se planteaban cuatro recomendaciones: 1) fomentar la iniciativa de la sociedad civil, elemento vital de la dinámica de estos territorios, para que el Estado Central (o descentralizado) deje de verla como mediadora de sus políticas, y pase a considerarla como sujeto activo de los procesos de transformación; 2) la necesidad de que los municipios se asuman no como autores, sino, fundamentalmente, como recursos para los actores individuales y colectivos que promueven el desarrollo local; 3) la necesidad de que la recapitalización del mundo rural, en vista de su sucesiva descapitalización, se haga no sólo a través de la canalización de la inversión, sino mediante la revalorización del lugar; 4) la orientación de la financiación para el apoyo del desarrollo local para intervenciones multisectoriales, combinando acciones materiales con otras dirigidas al fomento de procesos y la calificación de personas y organizaciones, y la innovación social, definiendo un plan de gobernanza que considere los diferentes ámbitos territoriales de intervención y permita intervenciones plurianuales sujetas a evaluación periódica.

**iii.** Volviendo al Programa Nacional de Cohesión Territorial, el mismo consta de tres partes principales: la primera integra 164 medidas en los distintos ámbitos de la gobernanza tendente a abrir una nueva etapa en el desarrollo de los territorios del interior, contraria a la tendencia de despoblación, abandono y envejecimiento al que estos territorios han estado particularmente sujetos en las últimas décadas; la segunda define una *Agenda para el Interior*, y la tercera brinda una lectura actualizada del "Interior en Cifras", es decir, las bases para un diagnóstico sobre el país y el interior.

Con ese Programa, el Gobierno pretendía afianzar positivamente el interior del país con vistas a crear condiciones favorables para el asentamiento de las personas y asegurar una nueva vitalidad y prosperidad sostenible en estos territorios, imponiendo políticas públicas sectoriales orientadas a tal fin; promover y poner en valor los recursos endógenos que allí existen; identificar y fomentar proyectos estructurales;

3 Cfr. MONTEIRO, A.A., "Territórios do interior, coesão territorial e modelos de governança: A propósito do Programa Nacional para a Coesão Territorial", *Sociologia On Line*, n. 19, junho 2019, pp. 127-151. Disponible en: <https://revista.aps.pt/pt/territorios-do-interior-coesao-territorial-e-modelos-de-governanca-a-proposito-do-programa-nacional-para-a-coesao-territorial/> (consultado el 24 de octubre de 2020).

alineando competencias e inversiones; apostando por el desarrollo económico inteligente y el refuerzo de las actividades en red.

Con este Programa se establecieron varios ejes estratégicos dirigidos al interior, a saber:

#### **a) Un interior + Cohesionado**

Con este eje se busca construir sistemas capaces de promover la inclusión social y la equidad a través de una mayor igualdad de competencias territoriales, promoviendo una mejor articulación entre la oferta de servicios urbanos y rurales y proponiendo nuevos servicios con el fin de potenciar perspectivas intersectoriales e interniveles, teniendo en cuenta la calidad de vida.

Para su cumplimiento se han previsto la adopción de diferentes medidas, como por ejemplo la creación de incentivos para la colocación de profesionales médicos en zonas desfavorecidas; el refuerzo de la valoración de la educación politécnica y su articulación con el desarrollo económico, social y cultural; la proximidad a las Fuerzas de Seguridad Pública; la organización judicial (reactivación de tribunales cerrados); la reubicación de los servicios del Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente en estas áreas, y la georreferenciación de fincas rústicas (catastro simplificado).

#### **b) Un interior + Competitivo**

Con este eje, se pretende ampliar las capacidades de desarrollo de los territorios del interior, potenciando nuevas estrategias de puesta en valor de sus recursos, activos y agentes, generando mayores niveles de atracción, y afirmando y consolidando una nueva competitividad.

Las siguientes medidas se integran en este eje: el Programa de Promoción del Turismo en los Pueblos Portugueses; Incentivos al Empleo; Valorización del Turismo Rural; Red de Apoyo al Emprendimiento; Incentivos para la creación o expansión/modernización de las micro y pequeñas empresas existentes; publicación de anuncios específicos para Territorios del Interior - Portugal 2020; Red de Escuelas Superiores Agrarias e INIAV; Red de Experimentos Agroindustriales; Programa de Promoción Económica de la Diáspora / Diáspora Promueve; Beneficios fiscales del IRC.

#### **c) Un interior + Sostenible**

El objetivo que se pretende alcanzar con este eje es potenciar la diversidad geográfica, integrando el paisaje, los recursos endógenos, el patrimonio natural y cultural del interior en aras de una mayor sostenibilidad, poniendo en valor la montaña, los espacios fronterizos y los territorios más periféricos.

Las medidas/instrumentos emblemáticos adoptados para llevar a cabo este eje son: Políticas Públicas para el uso de las Áreas Protegidas; los Planes Regionales de Ordenación Forestal; la Valorización del Capital Territorial, las Redes de Museos, Teatros y Cines Municipales, Archivos, Bibliotecas y Cineclubes, la Red de Investigación de Ecosistemas de Montaña Interior.

#### **d) Un interior + Conectado**

Este eje pretende reforzar la conectividad de los territorios del interior, facilitando su inserción en espacios más amplios, a fin de potenciar las relaciones entre las bases



productivas costa-interior, fronterizas y la diáspora, generando así nuevas formas de articulación y organización para la cohesión, competitividad y sostenibilidad.

Para lograr este eje, se plantean las siguientes medidas emblemáticas: la cobertura de banda ancha móvil en más de 1000 *freguesias* (Pueblos 4G Sostenibles), la Plataforma Nacional de Cooperación Transfronteriza - PROVERE Transfronterizos, (con los ríos Miño, Duero, Tajo y Guadiana como elementos aglutinadores, así como las Sierras transfronterizas de Gerês, Montesinho, Malcata y São Mamede), las Cumbres Regionales Transfronterizas, el Plan Estratégico de Accesibilidad de Proximidad, y el Plan Ferroviario 2020.

#### e) Un interior + Colaborativo

Este eje tiene como objetivo promover la transversalidad de la actuación interministerial, valorizando los líderes locales y la capacitación institucional, difundiendo plataformas de diálogo, cocreación, experimentación e implementación de políticas a favor de procesos innovadores de gobernanza territorial.

Para ello, se prevé activar redes de cooperación para la innovación en el interior (administración, conocimiento, empresas y sociedad civil) y la evaluación y seguimiento de políticas públicas en los territorios del interior.

Además de estos ejes, la Agenda para el Interior, que forma parte del Programa Nacional de Cohesión Territorial, incluye ocho iniciativas/agendas interministeriales e interinstitucionales, organizadas en torno a retos estructurales y problemáticas planteadas por el desarrollo de los territorios del interior, tales como: (1) el Envejecimiento con Calidad; (2) la Innovación de la Base Económica; (3) el Capital Territorial; (4) la Cooperación Transfronteriza; (5) la Relación Rural-Urbana; (6) la Accesibilidad Digital; (7) Atractivo Territorial; y (8) Enfoques, Redes y Participación.

Cabe señalar que en el marco de este Programa, el Gobierno, a través de la Resolución del Consejo de Ministros n. 3/2016, de 14 de enero, encomendó a la *Unidad de Misión para la Valorización del Interior* (UMVI) llevar a cabo la creación, implementación y supervisión de dicha Agenda, así como la promoción de medidas de desarrollo interministerial para el territorio interior.

iv. Un año y medio después de su implementación, en junio de 2018, esa Unidad de Misión llevó a cabo una evaluación y balance de la implementación de las medidas contenidas en el Programa Nacional de Cohesión Territorial, que resultó en la reorganización y recalendarización de las medidas en curso y la incorporación de nuevas medidas a emprender, adaptándolas a los nuevos retos y contextos socioeconómicos e incorporando las aportaciones de la sociedad civil, en particular del *Movimiento por el Interior*. A partir de ese momento, el Programa Nacional de Cohesión Territorial pasó a denominarse *Programa de Valorización del Interior* (Resolución del Consejo de Ministros n. 116/2018, de 6 de septiembre).

De forma muy breve, este “nuevo” programa se basa en tres opciones estratégicas principales:

- a) Atraer inversiones que generen empleo y permitan fijar a la población.

Para contrarrestar las tendencias de abandono del territorio y el envejecimiento, se considera necesario, en este Programa, asegurar saldos migratorios positivos, lo que requiere la fijación de la población activa y la atracción de nuevos residentes.

A su vez, el esfuerzo por atraer inversiones requiere contrarrestar las tendencias naturales del mercado, por lo que se apuesta por: (i) la creación de programas específicos orientados a la creación de empleo, que aseguren el apoyo exclusivo de las inversiones destinadas a los territorios del interior; (ii) la implementación de programas específicos en el sector turístico; (iii) la valorización de los recursos endógenos, a través de la apuesta por la investigación científica y el trabajo entre empresas e instituciones de educación superior del interior; (iv) la promoción de competitividad fiscal en territorios de baja densidad de población, particularmente vinculada a la inversión y la generación de empleo; y (v) compensar los costes contextuales de las actividades comerciales, mediante la reducción de los peajes para las actividades comerciales y de transporte de mercancías.

Al mismo tiempo, se reconoce la diversidad de los territorios del interior, que incluye realidades tan diversas como la existencia de regiones con su propia dinámica y estabilización o incluso crecimiento demográfico (especialmente capitales de distrito y ciudades con instituciones de educación superior) y regiones particularmente frágiles desde un punto de vista demográfico y económico.

b) Valorización del capital natural y conservación del paisaje.

Según el Programa de Valorización del Interior, la nueva realidad demográfica no puede conducir al abandono del territorio rural, cuyas consecuencias (que quedaron en evidencia con las tragedias de los incendios forestales de 2017), podrían conducir a una degradación irreversible de la calidad ambiental del país, en un momento en el que este se enfrenta a la amenaza irreversible del cambio climático. Por eso, en lo que respecta a la gestión del territorio, se hace hincapié en la valorización de los recursos endógenos o el apoyo a las pequeñas explotaciones agrícolas. También se apuesta por el fortalecimiento de las estructuras del Estado en materia de gestión de los territorios rurales, con el fortalecimiento de la Autoridad Nacional Forestal (el Instituto para la Conservación de la Naturaleza y Bosques, I.P.), y su presencia descentralizada en estos territorios.

c) Promoción de la equidad en el acceso a los servicios públicos por parte de la población de territorios con baja densidad de población.

Esta opción estratégica se basa en una mejor articulación entre la oferta de servicios urbanos y rurales y una distribución más justa y equitativa de recursos y oportunidades en el territorio. Si bien las tendencias de concentración poblacional se han acentuado en los mayores centros urbanos del interior, particularmente en las capitales de distrito, el Gobierno reconoce en este programa que continúan existiendo conglomerados dispersos, con una población cada vez más escasa y envejecida que necesita una atención especial.

Para implementar estas opciones estratégicas, el Programa de Valorización del Interior prevé más de 60 medidas, a saber: (i) refuerzo de los mecanismos de transferencia de servicios públicos al interior; (ii) implantación en el interior de

estructuras operativas, de formación y de mando de las fuerzas y servicios de seguridad y protección civil; (iii) incentivos a la movilidad geográfica, en particular para los funcionarios; (iv) reducción del Impuesto de Sociedades (IRC, por su sigla en portugués) por la creación de puestos de trabajo vinculados a los territorios del interior; (v) Incremento de los beneficios fiscales para la inversión en el interior; (vi) Programa de Captación de Inversiones para el Interior, materializado en un conjunto de apoyos e incentivos, incluyendo una Línea Específica de Apoyo al Interior para Proyectos Empresariales de Interés Estratégico; (vii) Fomento de la educación superior, asegurando la redistribución regional de plazas en la educación superior pública.

v. En 2020 se aprobó una nueva Resolución del Consejo de Ministros –la Resolución del Consejo de Ministros n. 18/2020, de 27 de marzo– que revisó las medidas del Programa de Valorización del Interior para seleccionar acciones específicas en los territorios del interior con impacto significativo en esos mismos territorios e incorporar nuevas iniciativas, particularmente, soluciones orientadas a dinámicas de mayor proximidad, programas de financiación con dotación y criterios específicos adaptados al interior, así como proyectos territorializados diseñados en red y dirigidos a incrementar la competitividad.

En conformidad con esta nueva Resolución del Consejo de Ministros, las iniciativas incluidas en la revisión de dicho programa se organizan ahora según los siguientes ejes prioritarios, en una lógica de transversalidad e implementación:

Eje 1: Valorizar los recursos endógenos y la capacidad empresarial en el interior.

Eje 2: Fomentar la cooperación transfronteriza para la internacionalización de bienes y servicios.

Eje 3: Atraer inversiones y fijar población en el interior.

Eje 4: Hacer más competitivos los territorios del interior.

Tal como consta en el preámbulo de esta Resolución del Consejo de Ministros:

*“los supuestos de la revisión del PVI encajan con los retos estratégicos del Programa de Gobierno y el ciclo político actual, en línea con los objetivos actuales de la Unión Europea: combatir el cambio climático, responder al reto demográfico, construir la sociedad digital y reducir desigualdades. (...).*

*Para ello, las políticas basadas en el reconocimiento de las ventajas insustituibles de la inmigración regulada e integrada, en sus múltiples variantes de atracción, regulación e integración, así como las políticas de apoyo a portugueses y descendientes de portugueses que retornen a Portugal, apostando por los recursos humanos y los talentos de la diáspora calificada, son hoy en día fundamentales para el desarrollo y la sostenibilidad del país”.*

Para la implementación de los ejes prioritarios antes mencionados, el Consejo de Ministros aprobó un conjunto de medidas que buscan, precisamente, asegurar la sostenibilidad y valorización de los territorios del interior mediante el uso de su potencial endógeno, el asentamiento de personas y la afirmación de regiones transfronterizas.

En cuanto a las medidas que promueven *el asentamiento de personas en estos territorios*, se aprobaron las siguientes:

Regap



ESTUDIOS

– El Decreto Ley n. 40/2020, de 17 de julio, que crea un *Programa de Incentivos para la Fijación de Trabajadores del Estado en el Interior*, que abarca tanto incentivos económicos como otros aspectos relacionados con la prestación del trabajo. De esta forma, se están realizando esfuerzos para reforzar los incentivos a la movilidad geográfica en el mercado laboral y adoptar políticas activas de repoblación de territorios con baja densidad de población.

– El *Programa “Trabajo en el interior”*, aprobado por Resolución del Consejo de Ministros n. 16/2020, de 27 de marzo, una iniciativa que tiene como objetivo apoyar e incentivar la movilidad geográfica de los trabajadores hacia los territorios del interior. El Programa se enmarca dentro de la medida “Empleo Interior MÁS”, que consiste en una ayuda económica de hasta 4.827 euros para los trabajadores que decidan ir a vivir y trabajar en un territorio del interior, que podrá incrementarse según el tamaño del núcleo familiar que se traslade con él de forma permanente, y una parte de los gastos asociados al transporte de enseres. Además prevé incentivos y apoyo en materia de prácticas profesionales y contratación por empresas. El Programa también se beneficia de la medida de apoyo al retorno de emigrantes, prevista en otro Programa, titulado “Regresar”, que ahora incluirá un incremento del 25% respecto al apoyo ya concedido. Para facilitar los traslados, también se aprueba la medida “Vivir en el Interior”, para el desarrollo de redes de apoyo locales y regionales para la difusión e implementación del “Llave en Mano”<sup>4</sup>, y otros instrumentos de política nacional de la vivienda a la disposición de los municipios y que impulsa proyectos piloto municipales con el fin de mejorar el acceso a la vivienda y las condiciones de vida de las poblaciones.

En el marco del *fortalecimiento de la sostenibilidad y valorización del interior*, se aprobaron:

– El desarrollo de los *Programas + CO3SO Conocimiento y + CO3SO Digital*, para la puesta en valor de los territorios del interior. Con el objetivo de crear condiciones para el desarrollo social y económico de los territorios, con la promoción del empleo calificado y la innovación y transferencia de tecnología, estos programas prevén el lanzamiento de convocatorias con presupuestos destinados al interior del país, adaptados a las necesidades específicas de estos territorios.

– El *Programa de movilidad de estudiantes “Conocer Portugal”* (Resolución del Consejo de Ministros n. 14/2020, de 27 de marzo), diseñado para apoyar la realización de prácticas y actividades de I + D en las regiones portuguesas con menor densidad de población de Portugal, incluidas las regiones autónomas de las Azores y Madeira.

– El lanzamiento del *Programa Internacional de Investigación sobre Montesinho*, (Resolución del Consejo de Ministros n. 15/2020, de 27 de marzo), sobre actividades de investigación y desarrollo que promuevan la relevancia internacional del Parque Natural de Montesinho, y la creación del Observatorio de Montesinho en el complejo de infraestructuras de Lama Grande en el Parque Natural de Montesinho, incorporando las fincas al Fondo Revive Naturaleza. El objetivo de este programa es monitorear los

---

4 Se trata de un Programa de Movilidad de Vivienda que permite a las familias que residen en territorios con fuerte presión urbana, que desean trasladar su domicilio a territorios poco poblados, poner sus viviendas a disposición en alquiler asequible.

elementos ambientales relevantes para estudiar la dinámica de los ecosistemas de Montesinho frente al cambio climático, promoviendo la educación ambiental y apoyando el turismo científico y de naturaleza asociado a los ecosistemas de Montesinho.

También se han discutido otras iniciativas con el fin de mejorar la calidad de vida en los territorios del interior, reforzar la movilidad de las personas y promover la competitividad y el desarrollo económico y social. Este es el caso de la *Estrategia de Cohesión Territorial*, con la que se pretende dar más coherencia a las políticas regionales y las políticas sectoriales que tienen un impacto territorial, buscando también clarificar la política de ciudades, asignando funciones claras a los grandes centros metropolitanos, las ciudades medianas, pequeños núcleos, y potenciando la relación territorial y funcional rural/urbana. Este es también el caso de la *Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo*, cuyo objetivo es promover relaciones de cooperación sólidas y estables en las zonas fronterizas entre Portugal y España, donde se ha producido una disminución de la densidad de población y un menor desarrollo económico, e impulsar el progreso económico, social, ambiental y territorial.

Esta estrategia tiene como objetivo mejorar la movilidad transfronteriza; garantizar la infraestructura y la conectividad territorial; promover la gestión conjunta de los servicios básicos en las áreas de educación, salud, servicios sociales, protección civil u otros; impulsar el desarrollo económico y la innovación territorial; mejorar el medio ambiente, potenciar los núcleos urbanos e impulsar las actividades culturales.

**iv.** Cabe señalar, para finalizar este breve recorrido, que los programas que acabamos de mencionar están alineados con el Programa Nacional de Política de Ordenación del Territorio (PNPOT), que es el principal instrumento del Sistema de Gestión Territorial, definiendo opciones estratégicas de desarrollo y el establecimiento del modelo de organización del territorio nacional. En este sentido, el PNPOT representa el marco de referencia de otros programas y planes territoriales y es el instrumento rector de las estrategias sectoriales con impacto territorial.

El primer PNPOT fue aprobado por la Ley n. 58/2007, de 4 de septiembre, y estuvo vigente entre 2007 y 2013. Una nueva versión del PNPOT fue aprobada por la Ley n. 99/2019, de 5 de septiembre (con plazo de vigencia previsto hasta 2030), que se basó en un proceso de revisión del PNPOT anterior, con el fin de identificar los objetivos que fueron alcanzados.

En la fase de discusión y preparación de la revisión del PNPOT, casi 7.300 personas fueron encuestadas; y según su percepción, casi ninguno de los problemas identificados se resolvió, y muchos de estos problemas empeoraron. Entre los que han empeorado se encuentran la degradación del suelo con riesgos de desertificación, la despoblación del interior y la urbanización desordenada<sup>5</sup>. Considerando que la ordenación del territorio debe servir de soporte y contribuir a las grandes opciones estratégicas definidas para el desarrollo del país, desde la perspectiva de la cohesión y equidad territorial, la nueva versión del PNPOT identifica cuatro problemas fundamentales: el cambio climático, los problemas demográficos, las revoluciones tecnológicas y la

5 DIREÇÃO-GERAL DO TERRITÓRIO, *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Diagnóstico*, 2018. Disponible en: [http://pnpot.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/PNPOT\\_Diagnostico\\_6Julho2018.pdf](http://pnpot.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/PNPOT_Diagnostico_6Julho2018.pdf)

economía, y establece cinco retos territoriales estratégicos en los distintos ámbitos de la planificación (de acuerdo con la tabla y la figura que seguidamente se ofrecen<sup>6</sup>): gestionar los recursos naturales de forma sostenible; promover un sistema urbano multicéntrico; promover la inclusión y valorizar la diversidad territorial; reforzar la conectividad interna y externa; y promover la gobernanza territorial.

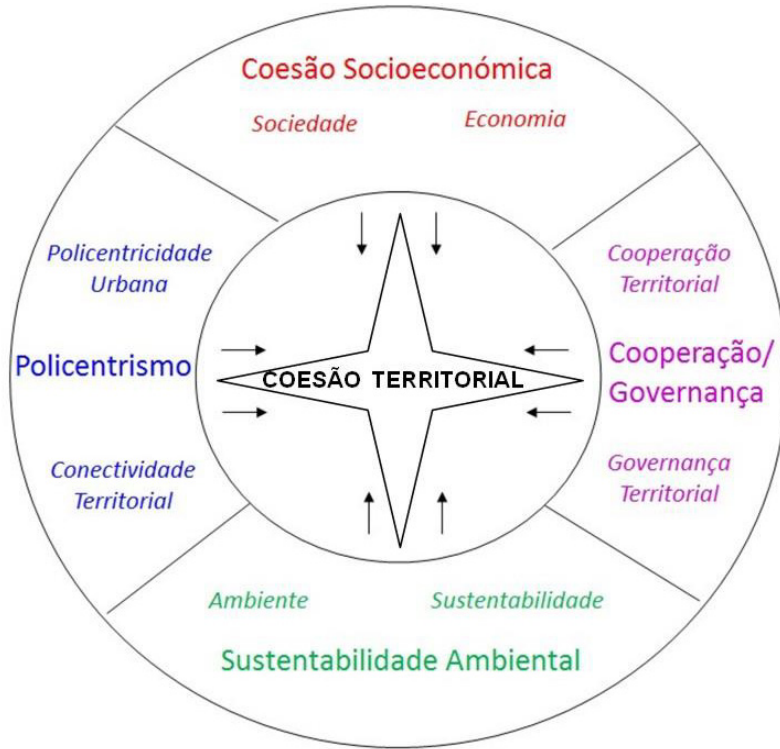
**Tabla 1.** Principales retos territoriales – PNPOT 2.0

Retos	Componentes
D1 – Gestionar los recursos naturales de forma sostenible	1.1. Valorizar el capital natural 1.2. Promover la eficiencia del metabolismo regional y urbano 1.3. Aumentar la resiliencia socioeconómica
D2 – Promover un sistema urbano multicéntrico	2.1. Afianzar las metrópolis y las principales ciudades como motores de internacionalización. 2.2. Reforzar la cooperación interurbana y rural-urbana como factor de cohesión 2.3. Promover la calidad urbana
D3 – Promover la inclusión y valorizar la diversidad territorial	3.1. Incrementar la atracción de la población, la inclusión social y fortalecer el acceso a los servicios de interés general 3.2. Impulsar el potencial local y regional y el desarrollo rural frente a la dinámica de la globalización 3.3. Promover el desarrollo transfronterizo
D4 – Reforzar la conectividad interna y externa	4.1. Optimizar las infraestructuras ambientales y la conectividad ecológica 4.2. Fortalecer e integrar las redes de accesibilidad y movilidad. 4.3. Dinamizar las redes digitales
D5 – Promover la gobernanza territorial	5.1. Fortalecer la cooperación intersectorial y multinivel 5.2. Promover redes colaborativas de base territorial 5.3. Fomentar la cultura territorial

Fuente: Dirección General del Territorio, *Programa Nacional de la Política de Ordenación del Territorio, Diagnóstico*, 2018 (adaptado).

6 MEDEIROS, E., "O PNPOT 1.0 vs 2.0. Uma visão crítica da estratégia e modelo territorial", *Public Policy, Portuguese Journal*, vol. 4, n. 2, 2019.

**Figura 1.** La estrella de la cohesión territorial



Regap



ESTUDIOS

Fuente: Medeiros, E., "Is there a rise of the territorial dimension in EU Cohesion policy". *Finisterra*, n. 103, 2016 (adaptado). (Coesão territorial = Cohesión territorial; Coesão socioeconómica = Cohesión socioeconómica; Sustentabilidade ambiental = Sustentabilidad ambiental; Cooperação/Governança = Cooperación/Gobernanza; Policentrismo = Policentrismo)

Para ello, el PNPOT asume 10 compromisos para el territorio, a saber: (1) fortalecer los sistemas territoriales según sus centralidades; (2) atraer nuevos residentes y gestionar el cambio demográfico; (3) adecuar el territorio y generar resiliencia; (4) descarbonizar, acelerando la transición energética y material; (5) remunerar los servicios prestados por el capital natural; (6) ampliar la base económica territorial con más conocimiento, innovación y capacitación; (7) fomentar procesos colaborativos para reforzar una cultura del territorio; (8) integrar en los Instrumentos de Gestión Territorial (*rectius*: planes territoriales) nuevos enfoques de la sostenibilidad; (9) garantizar la reducción de la exposición a riesgos en los instrumentos de ordenación territorial; y (10) reforzar la eficiencia territorial en los planes territoriales.

Entre los retos presentes en el PNPOT está la necesidad de afrontar la *pérdida demográfica*, impulsando *políticas activas de desarrollo rural*, estableciendo directrices para programas dirigidos a potenciar el interior y combatir su despoblación y envejecimiento.

## 5 Notas adicionales

Con respecto a los territorios con baja densidad de población, no se espera que Portugal experimente cambios importantes en los próximos 20/30 años. Y resulta necesario saber cómo lidiar con esta situación.

Porque la anterior circunstancia no significa que los territorios con baja densidad de población sean territorios abandonados, y se deben adoptar las mismas estrategias para asegurar que las poblaciones que allí habitan tengan acceso a servicios, equipamientos e infraestructuras que, debidamente dimensionados, garanticen su calidad de vida y, en definitiva, la justicia territorial (o la no discriminación de estas poblaciones por residir en estos territorios).

Estas inquietudes, como vimos en las páginas anteriores, han estado presentes en Portugal, habiendo incluso llevado al actual Gobierno a crear una nueva área de gobernanza (un nuevo Ministerio): la de Cohesión Territorial.

Prueba de esta creciente preocupación es también la aprobación, en los últimos años, de Programas en los que los problemas *demográficos* y del *interior* (territorios de baja densidad de población) han estado fuertemente presentes, como se señaló en las páginas precedentes de este texto. Lo cual es prueba de su importancia en la agenda política.

La conciencia de la existencia de estos problemas y el esfuerzo por solucionarlos es, de hecho, una realidad. Queda por ver si las medidas que se están adoptando son suficientes para darles una respuesta adecuada.

Creemos que, para ello, es igualmente necesario adoptar medidas encaminadas a superar uno de los mayores problemas existentes en Portugal, que puede tener repercusiones negativas en términos de cohesión territorial y en la adopción de políticas dirigidas a zonas de baja densidad de población: la *ausencia de una cultura de cooperación y cultura del territorio*.

El propio PNPOT, en su primera versión, admitió la “*ausencia de una cultura ciudadana que de valor a la ordenación del territorio*”, lo que se tradujo en uno de los objetivos específicos del Programa de Acción: “*Promover la participación ciudadana e institucional en los procesos de ordenación y desarrollo territorial*”.

Esta ausencia de cultura territorial, sin embargo, se mantuvo o incluso se agravó, ya que el propio Informe de Evaluación del Programa de Acción del PNPOT recomendó apostar por “*una estructura de gobernanza permanente que asegure una adecuada cooperación institucional y la mantenga actualizada, y la coordinación vertical y horizontal de las opciones estratégicas territoriales del PNPOT en las políticas públicas con impacto territorial*”<sup>7</sup> para asegurar, a lo largo del proceso de implementación, los niveles necesarios de implicación y compromiso de los sectores de la administración pública y la articulación entre los diversos niveles administrativos, contribuyendo al fortalecimiento de una perspectiva dinámica de gestión territorial, basada en la

---

7 DIREÇÃO-GERAL DO TERRITÓRIO, *Avaliação do Programa de Ação 2007-2013 – Relatório*, p. 315.



construcción y consolidación de consensos y compromisos, y en el fortalecimiento de la confianza entre los agentes públicos<sup>8</sup>.

En respuesta, el PNPOT, en su versión de 2019, propone como medida específica, dentro del Reto de Gobernanza Territorial, la “*Medida 5.2. Activar el conocimiento y una nueva cultura territorial*”. En su Estrategia y Modelo Territorial, contenido en el “*Reto 5.3. Fomentar la cultura territorial*”, el PNPOT revisado en 2019 determina, precisamente, la necesidad de una “*nueva cultura del territorio*” y una “*nueva cultura de ordenación del territorio*”, que, en este último caso, “*supone un fortalecimiento de las relaciones, mayor capacitación de las instituciones, mayor apuesta por la gobernanza colaborativa y territorial y por las propias prácticas de planificación, seguimiento y evaluación*”.

En cuanto a la necesidad de “*activar la cultura territorial*”, el PNPOT 2019 propone como objetivos: la valorización del territorio, la capacitación y movilización de ciudadanos e instituciones; la mejora del proceso de participación ciudadana en el seguimiento de los instrumentos de gestión territorial y la implicación de las comunidades locales. Al respecto, en su Agenda para el Territorio, el PNPOT manifiesta que:

*“En el futuro, la dimensión territorial de las políticas puede verse reforzada por incentivos a la cooperación, por intervenciones dirigidas a áreas funcionales, zonas o regiones transfronterizas, fortaleciendo la cooperación territorial. Se deben desarrollar nuevas soluciones de gobernanza que involucren a las autoridades públicas y privadas para afrontar los retos de la ordenación del territorio de manera compartida. Por lo tanto, es fundamental fortalecer las capacidades de los actores nacionales, locales y regionales para participar en las actividades de cooperación territorial”.*

Además, dice que:

*“La nueva cultura del territorio se centra en el rol de la educación (información, conocimientos, valores, comportamientos) sobre la importancia de las campañas de sensibilización y concienciación y el papel de la comunicación social”.*

También cabe mencionar, además del fortalecimiento de la cultura del territorio, la importancia de fortalecer la *cooperación transfronteriza*, teniendo en cuenta el hecho de que Portugal forma parte de la Comunidad Europea e integra un mundo cada vez más globalizado. Por ello, las dimensiones internacional, transnacional e interregional se deben tener en cuenta al considerar el territorio, y especialmente al considerar la cooperación territorial.

En este sentido, cabe señalar que el objetivo de Cooperación Territorial Europea prevé tres tipos de cooperación: la cooperación transfronteriza, la cooperación transnacional y la cooperación interregional<sup>9</sup>. Además de estos, también existen, en el ámbito europeo, otras formas de cooperación, como, por ejemplo, eurociudades y hermanamientos de ciudades en diferentes países; macrorregiones.

8 Ídem, p. 302.

9 PIRES, I. y LANGE, E., “O PNPOT e os processos de cooperação territorial em Portugal”, *Public Policy Portuguese Journal*, vol. 4, n. 2, 2019.

El PNPOT, en lo relativo a la cooperación territorial europea, solo menciona la cooperación transfronteriza:

*“se dará prioridad, visibilidad y notoriedad política a la cooperación transfronteriza para el desarrollo”, y ésta se extiende a nuevos ámbitos, “como las estrategias conjuntas de especialización inteligente, la articulación entre la investigación científica, la educación superior y las empresas, las nuevas tecnologías, la internacionalización, la preservación y valorización de los recursos comunes, la gestión y rehabilitación urbana, los servicios de proximidad, el transporte y la educación, entre otros”.*

La cooperación transfronteriza en Portugal ha aumentado en número de iniciativas, proyectos, entidades, financiación y redes de colaboración. Sin embargo, a pesar del esfuerzo de casi 30 años de inversión en el desarrollo de la frontera a través de la cooperación transfronteriza, sus regiones siguen siendo las menos desarrolladas, tanto en el caso de Portugal como en el de España, en los que persisten una serie de retos, concretamente relacionados con la despoblación, que plantea preocupaciones importantes para de cara al futuro<sup>10</sup>.

Asimismo, cabe destacar la atención que se ha prestado recientemente a dos figuras de la cooperación transfronteriza que, por la forma en que han sido acogidas en el territorio portugués, representan un esfuerzo por dar un nuevo impulso a esta forma de cooperación territorial<sup>11</sup>.

La primera es la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), que se menciona en el PNPOT, en la Medida 5.7 del Programa de Acción, que busca profundizar la cooperación transfronteriza e impulsar las eurociudades. El PNPOT, revisado en 2019, efectivamente otorga mucho protagonismo a la Eurociudad, que se define en la referida Medida 5.7 como:

*“Un conjunto de ciudades cercanas a la frontera, con poca distancia entre ellas, medianas y pequeñas, pertenecientes a diferentes países, y estructuradas según los marcos legales e institucionales para la cooperación transfronteriza en la UE. Son aglomeraciones con una gestión más integrada y con importantes relaciones de complementariedad, orientada hacia el desarrollo conjunto del territorio (económico, empresarial, actividades, logística, potencial humano, turístico, social y cultural, y urbano), que supone la gestión compartida de infraestructuras y equipamientos (salud, deporte, seguridad social y cultura)”.*

10 Cfr. LANGE, E., *A cooperação transfronteiriça como oportunidade de desenvolvimento para as regiões de fronteira. Da Raia Ibérica à Euroregião Galiza-Norte de Portugal*, Tese de Doutoramento de Geografia Humana, Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho, Braga, 2015; e SOEIRO, J.S. y BELTRÁN, C., *Uma fronteira que nos une – uma fronteira de desenvolvimento. Balanço da cooperação transfronteiriça Espanha-Portugal 2000-2014*, Rede Ibérica de Entidades Transfronteiriças, Vigo, 2016.

11 LANGE, E., “Espessura Institucional Transfronteiriça: da Raia Ibérica à Galiza Norte de Portugal”, *Geopolítica(s). Revista de estudos sobre espaço y poder*, vol. 8, n. 2, 2017, pp. 51-89, e LANGE, E. y PIRES, I., “The role and rise of European cross-border entities”, Medeiros, E. (ed.), *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impact of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*, Springer, New York, 2018, pp. 135-149.

La primera eurociudad creada institucionalmente entre Portugal y España fue la “Eurociudad del Agua” Chaves-Verín, en 2007<sup>12</sup>. Además, Portugal cuenta con otras tres eurociudades más: Valença-Tuí, Elvas-Campo Maior-Badajoz y Vila Real de Santo António-Castro Marim-Ayamonte. Estas cuatro eurociudades se mencionan en el PNPOT de 2019, como oportunidades para *revertir las “tendencias regresivas en términos demográficos, económicos, sociales y territoriales”*.

En comparación con su primera versión, el PNPOT de 2019 pone mayor énfasis en la dimensión territorial, tanto en lo referente al concepto de cohesión territorial como al de cooperación territorial. Inicia su Estrategia y Modelo Territorial comentando los bajos niveles de cohesión territorial en Europa, y establece 6 principios territoriales (que constituyen los 5 Retos Territoriales que orientan la Estrategia) basados en el concepto de Cohesión Territorial. De estos principios, buscando el vínculo entre cohesión y cooperación, se destacan los siguientes:

- *“La Gobernanza Territorial como motor de articulación institucional y refuerzo de la subsidiariedad, a través de la cooperación vertical entre diferentes niveles de gobierno, de la cooperación horizontal entre diferentes actores...”*;
- *“Solidaridad y Equidad Territorial como medio para promover la discriminación positiva de los territorios y reducir las disparidades geográficas...”*; y, por último:
- *“Impulsar los Enfoques Territoriales Integrados como instrumentos para potenciar los activos locales y regionales y de desarrollo de capacidades institucionales en los diferentes niveles territoriales, desarrollando estrategias, políticas e intervenciones de coordinación y cooperación para la cohesión”*.

En el Programa de Acción, “cooperación” es una de las palabras clave asociadas al 5º. Ámbito de intervención (*la Gobernanza Territorial*), siendo explicada específicamente como una de las 9 medidas: *“5.3. Potenciar y calificar la cooperación territorial”*<sup>13</sup>. El PNPOT 2019 muestra así una gran preocupación por promover una mayor cultura territorial, con especial énfasis en la *“necesidad de una reforma administrativa con el fin de descentralizar las funciones del Estado y fortalecer las competencias de las autoridades locales”*, asumiendo la necesidad de un modelo de gobernanza multinivel y de gestión participativa en la que se debe fortalecer la participación de los niveles de gobernanza regional y supramunicipal.

A nuestro juicio, este fortalecimiento de la cultura territorial y la cooperación son instrumentos imprescindibles para la promoción de la cohesión territorial y para el éxito de políticas dirigidas a territorios de baja densidad de población.

12 DOMÍNGUEZ CASTRO, L., *“Chaves-Verín: A Eurocidade da Água”: Axenda Estratégica/Agenda Estratégica, (Biblioteca de Estudos Estratégicos), Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Vigo, 2008.*

13 Diferentes medidas incluidas en este ámbito de la Gobernanza Territorial destacan y posibilitan la profundización de la cooperación territorial, como, por ejemplo: *“profundizar la descentralización y desconcentración y promover la cooperación y gobernanza multinivel”* (Medida 5.4), *“reforzar los enfoques territoriales integrados”* (Medida 5.6) y *“profundizar la cooperación transfronteriza y dinamizar las Eurociudades”* (Medida 5.7). Como marco, el PNPOT de 2019 cita los diversos avances en el avance de la dimensión territorial en el marco europeo: “Libro Verde sobre Cohesión Territorial” (CCA, 2008), el Tratado de Lisboa (UE, 2009), la “Agenda Territorial de la Unión Europea 2020” (CE, 2011) y el Séptimo Informe de Cohesión Económica, Social y Territorial, y también nacionales.

## 6 Conclusión

El significado del término “territorios de baja densidad de población”, particularmente en los países del sur de Europa, se refiere a la persistencia de problemas estructurales en algunas regiones, relacionados no solo con la dimensión demográfica, sino también con la existencia de altas tasas de descalificación y un tejido empresarial con poca potencia y capacidad de innovación, en el marco de una incipiente diversidad y dinamismo institucional<sup>14</sup>.

En Portugal, la clasificación de “territorios de baja densidad de población” fue definida por el Gobierno portugués (Comisión de Coordinación Interministerial, 2015) para la aplicación de medidas de diferenciación positiva de ciertos territorios dentro del programa Portugal 2020 y éstos son territorios que actualmente presentan retos críticos respecto al tejido económico y la despoblación que se produjo, con especial intensidad, a partir de mediados del siglo pasado.

Es cierto que aún queda un largo camino por recorrer. Pero también lo es que este camino ya se ha emprendido, lo cual es una buena señal.

## Bibliografía

- ALVES CORREIA, F., *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 4<sup>a</sup> ed, Almedina, Coimbra, 2008.
- BAPTISTA, A.M., *Políticas para o Desenvolvimento do Interior – um contributo para o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social*, CCRC, Coimbra, 1999.
- COUTO, A., “Economia e cidades criativas em regiões de baixa densidade: reexame e implicações de política pública”, Baudin, G. y Vaz, D. (eds.), *Transação Territorial: Novas Relações Cidade-Campo*, Húmus, Vila Nova de Famalicão, 2014.
- COVAS, A., *A Ruralidades I: Temas e Problemas do Mundo Rural*, Universidade do Algarve, Faro, 2007.
- DIREÇÃO-GERAL DO TERRITÓRIO, *Avaliação do Programa de Ação 2007-2013 – Relatório*.
- DIREÇÃO-GERAL DO TERRITÓRIO, *Programa Nacional da Política de Ordenação do Território, Diagnóstico*, 2018. Disponible en: [http://pnpot.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/PNPOT\\_Diagnostico\\_6Julho2018.pdf](http://pnpot.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/PNPOT_Diagnostico_6Julho2018.pdf).
- DOMINGOS VAZ, J.N., “Inovação Urbana em Territórios Periféricos: Um Balanço Crítico Da Região Da Beira Interior”, *Finisterra*, vol. LIV, n. 111, 2019. ISSN: 0430-5027.
- DOMÍNGUEZ CASTRO, L. (coord.), “Chaves-Verín: A Eurocidade da Auga”. *Axenda Estratégica/Agenda Estratégica*, (Biblioteca de Estudos Estratégicos), Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Vigo, 2008.
- LANGE, E., *A cooperação transfronteiriça como oportunidade de desenvolvimento para as regiões de fronteira. Da Raia Ibérica à Euroregião Galiza-Norte de Portugal*, Tese de

---

14 COVAS, A., *A Ruralidades I: Temas e Problemas do Mundo Rural*, Faro, Universidade do Algarve, Faro, 2007.

- Doutoramento de Geografia Humana, Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho, Braga, 2015.
- LANGE, E., “Espessura Institucional Transfronteiriça: da Raia Ibérica à Galiza Norte de Portugal”, *Geopolítica(s). Revista de estudos sobre espaço y poder*, vol. 8, n. 2, 2017.
- LANGE, E. y PIRES, I., “The role and rise of European cross-border entities”, Medeiros, E. (ed.), *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impact of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*, Springer, New York, 2018.
- MEDEIROS, E., “Is there a rise of the territorial dimension in EU Cohesion policy”, *Finisterra*, n. 103, 2016.
- MEDEIROS, E., “O PNPOT 1.0 vs 2.0. Uma visão crítica da estratégia e modelo territorial”, *Public Policy, Portuguese Journal*, vol. 4, n. 2, 2019.
- MONTEIRO, A.A., “Territórios do interior, coesão territorial e modelos de governança: A propósito do Programa Nacional para a Coesão Territorial”, *Sociologia On Line*, n. 19, junho 2019. Disponível em: <https://revista.aps.pt/pt/territorios-do-interior-coesao-territorial-e-modelos-de-governanca-a-proposito-do-programa-nacional-para-a-coesao-territorial/> (consultado el 24 de octubre de 2020).
- OLIVEIRA, F.P., “Ponto da situação em matéria de planeamento do território; avaliação geral do processo de planeamento e suas perspetivas”, *O Direito e a Cooperação Ibérica II*, II Ciclo de Conferências, Centro de Estudos Ibéricos, 2006.
- OLIVEIRA, F.P., *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 3ª ed., revista e ampliada, AEDREL, Braga, 2018.
- PIRES, I. y LANGE, E., “O PNPOT e os processos de cooperação territorial em Portugal”, *Public Policy Portuguese Journal*, vol. 4, n. 2, 2019.
- SOEIRO, J.S. y BELTRÁN, C., *Uma fronteira que nos une – uma fronteira de desenvolvimento. Balanço da cooperação transfronteiriça Espanha-Portugal 2000-2014*, Rede Ibérica de Entidades Transfronteiriças, Vigo, 2016.

Regap



ESTUDIOS

