

LA NECESIDAD DE UNA NUEVA CULTURA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Joaquín Farinós Dasí

Catedrático de Análisis Geográfico Regional de la Universitat de València

Director de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana

Miembro de la Junta Directiva de FUNDICOT

Llevamos transcurridas cuatro décadas desde que en 1978 se aprobaba la primera versión de la Constitución Española. Por el entonces, y de una forma poco habitual respecto del modelo seguido por otros textos constitucionales, el nuestro, en el título VIII sobre la Organización Territorial del Estado, optaba por incluir dos listas de competencias: las que corresponderían al Estado (en puridad la Administración General del Estado (AGE); en el imaginario colectivo, aún para muchos, Gobierno Central) y las que corresponderían a las Comunidades Autónomas (CCAA) desde el mismo momento de su constitución (aprobación de su Estatuto de Autonomía mediante la correspondiente ley orgánica). Se trata, respectivamente, de los artículos 149 y 148; el orden del numeral tal vez quisiera indicar el modelo de Estado por el que entonces se apostaba (autonómico). En dicho artículo 148 aparecía recogida la Ordenación del Territorio (OT) como competencia, exclusiva, se dice, de las CCAA. No era la primera vez que el concepto se utilizaba. Ya estuvo presente en el texto de la reforma de la Ley del Suelo de 1975, que le otorgaba un nuevo carácter regional más ligado a cuestiones económicas, y no solo municipal donde quedará anclado el urbanismo (ordenación urbanística de la Ley del Suelo de 1956). Se abría así la opción a una concepción más abierta, estratégica e integrada de una política que trasladaba al castellano la aspiración francesa del 'Aménagement du Territoire', que ya se venía desarrollando desde la década de los años 1960, y que también abrazaba el 'Regional Planning', de carácter supramunicipal, que ya se había abierto camino en el ámbito anglosajón y germánico.

1. TENDENCIAS, RIESGOS Y PROCESOS TERRITORIALES; UN DIAGNÓSTICO ASUMIDO

El balance, desde entonces, en cuanto a resultados, no puede calificarse de halagüeño. No porque no los haya habido, sino por su carácter puntual en el espacio y en tiempo; como si de una obsolescencia programada de las buenas prácticas habidas se tratara. Con ello los actores hegemónicos (institucionales y económicos) procuran mantener la forma en que se produce el desarrollo en nuestro país; desde que el enfoque organicista del desarrollo al que aspiraba el 'movimiento' (falangista) fuera sustituido a partir de la década de los años 1960 sin remisión por un pragmatismo del desarrollismo a ultranza que supone el abandono de la planificación integral y supramunicipal del entorno de los grandes núcleos urbanos del entonces. Urbanismo municipal y planificación sectorial (especialmente de infraestructuras) tomarán el papel de liderazgo, hasta la fecha, y lo harán de forma prácticamente excluyente. Los resultados, en lo económico, en la sostenibilidad y en la calidad de la democracia se han demostrado crudamente en los años recientes, de lo que el conjunto de la sociedad no solo es testigo sino también paciente.

Existen pocas dudas al respecto. Desde una escala global, Naciones Unidas aprobaba en 2015 sus llamados Objetivos del Desarrollo Sostenible, adoptando como lema 'Transformar Nuestro Mundo'. Esta era justamente la primera de las conclusiones del VIII CIOT celebrado en Fuerteventura, que se publicaban en el proyecto editorial llevado a cabo

por la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana en 2017.¹ Estar de acuerdo con sus 17 amplios objetivos no resulta difícil; el reto consiste en cómo poder concretarlos, llevarlos a la práctica y evaluarlos. Y a ello se están aplicando distintas instancias comprometidas con el proyecto desde entonces. La cuestión que cabe destacar, en lo que a la OT respecta, es que ésta sigue siendo una de las formas predilectas, si no la más adecuada, con la que poder llevarlo a cabo. No se trata de proponer algo completamente nuevo, sino de recuperar la vieja aspiración, la que tuvo en sus orígenes, de favorecer tanto la calidad de vida de la población como de procurar un desarrollo coherente, equilibrado y sostenible entre las partes de los distintos territorios (a las distintas escalas: local, supramunicipal, regional, interestatal y, más recientemente, supranacional -transfronterizo o transregional- en el seno de la UE y más allá de sus actuales fronteras). Es lo que estuvo, lo primero, en los cimientos del acuerdo por lograr un nivel mínimo de bienestar para la población que asegurara la paz en Europa tras la Segunda Guerra Mundial, y lo que quedaba recogido (lo segundo) en Carta de OT de Torremolinos que acordaba la CEMAT en 1983.

Pero cambiar el actual estado de cosas no resulta tarea fácil. Existen fuertes, y eficaces, fuerzas, reticencias, inercias y resistencias a estos cambios y mutaciones que ponen seriamente en cuestión el viejo modelo de producir desarrollo (en realidad solo crecimiento), al que las prácticas consolidadas otorgan seguridad (a través de la legislación y la acción de gobierno, que trabajan por mantenerlo). La voluntad de cambio, además, parece que solo se manifiesta claramente en los momentos, como el actual, de crisis recurrentes, consustanciales al modelo escogido, lo que no impide su pervivencia al deslocalizarse entonces en otros sec-

tores y lugares. Ejemplos de todo ello no faltan en momentos como los actuales. Es el caso del llamado impuesto al sol, los impedimentos legales para constituir la banca solidaria y los nuevos modelos alternativos de procurar capital de riesgo en el que poder basar nuevas iniciativas sociales y empresariales. Además de los impedimentos impuestos por el techo de gasto y de endeudamiento de las administraciones y entes públicos de acuerdo con la legislación reciente, que pone la soga en su cuello mientras se abren nuevos y grandes espacios de oportunidad, y se otorgan prebendas y privilegios, a actores hegemónicos y grandes capitales. Una clara demostración, inapelable hasta la fecha, de economía política que dinamita la línea de flotación del concepto de gobernabilidad y de sometimiento, de todos, a la ley y al Estado de Derecho. Lo peor de todo es que no es solo injusto sino innecesario; porque hay mejores opciones que se demuestran viables que ya están empezando a dar sus frutos, y por empeñarse en enfocarlo interesadamente como alternativa excluyente cuando puede resultar incluyente y complementaria, a modo de innovación progresiva y no solo radical. Utilizando un símil del campo de la Física, cabe entender que todo cuerpo que permanece en un estado y trayectoria dados requiere de una fuerza adicional que provoque el cambio; en nuestro caso parece estar demostrándose, además, que esta deberá ser de una intensidad mayor debido a la existencia de fuerzas adicionales en sentido contrario.

Nunca como ahora hemos sido tan conscientes de lo lejos que nos encontramos, cada vez más, de ello ni tampoco de la escasa efectividad de la reacción para poder ponerle coto. Y es que el cambio a mejor, además de un mayor empoderamiento y capacidad de acción de la sociedad civil para decidir y optar por su futuro (en defensa de los derechos civiles, ecológicos, de trabajo

¹ SERRANO, A. (coord.); FARINÓS, J. Y SERRANO, A. (eds.) (2017): *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio*. Valencia: Cátedra de Cultura Territorial Valenciana-Universitat de València.

digno, de seguridades vitales tales como un mínimo de renta disponible, durante su vida laboral y después, en la jubilación de la que ya nos invitan a ir despidiéndonos quienes nacimos a partir de mediados de aquellos años 1960), pasa necesariamente por poder procurar alternativas de producción, trabajo y negocio en nuevos sectores que respondan a ese nuevo modelo de desarrollo sostenible. Algo que ya se da en muchos de los países más avanzados y que, desde ya hace tiempo, trata no solo de reivindicarse sino de demostrarse en la práctica en las sucesivas convocatorias del CONAMA. Y también persiguen y defienden un importante elenco de organizaciones y fundaciones, grupos ecologistas, de custodia del territorio, etc.

2. EN BUSCA DE NUEVAS CONDICIONES PARA CONSOLIDAR ESPACIOS DE OPORTUNIDAD. CULTURA TERRITORIAL COMO REQUISITO

España cuenta con una serie de valores territoriales, paisajísticos y patrimoniales de primer orden que nos colocan potencialmente a la vanguardia. No ha habido discusión con el producto turístico; tampoco por parte de las grandes constructoras (muchas de ellas forjadas y herederas del modelo desarrollista y de las prácticas al uso en los gobiernos franquistas tras la autarquía), mucho más centradas en la construcción de infraestructuras, también a nivel internacional-global, que en procurar avances en una arquitectura, técnicas y materiales que resulten mucho más sostenibles y adaptados a las nuevas demandas y normativas europeas, traspuestas desde el 2013 al ordenamiento jurídico español a partir de la llamada ley de las tres 'erres', refundida más tarde en un único texto, junto con la ley del suelo, en el nuevo texto de 2015).²

La cosa cambia cuando hablamos de uno de los campos de oportunidad y negocio más estratégicos en estos momentos, junto con

el agua y el cambio climático, como es la energía. Los avances son destacables en aquella producción que puede ser revertida y distribuida a través de las infraestructuras lineales, físicas y con claro impacto territorial, en manos de grandes empresas. Es el caso de la energía eólica (que ve, claro está, mucho más claro su negocio 'inland' que 'offshore', tanto eólica como mareomotriz). También en el proyecto de la 'Smart City', que requerirá muchas nuevas infraestructuras telemáticas (Wireless y en cable); lo que precisamente justifica la interpretación consolidada del concepto que en origen tenía poco que ver con esto y mucho más con la innovación social y el capital humano (base de la inteligencia territorial y urbana). Muchas más reticencias encuentra sin embargo un sector como el de la energía fotovoltaica, que hace muy posible, junto con la biomasa, la producción, distribución y consumo 'in situ', en un nuevo modelo de autoproducción y autoconsumo, individual o comunitario, que repercute y afecta claramente a los intereses oligopólicos, que no han tardado en reaccionar para entorpecer, bloquear y hasta hacer desaparecer la amenaza. Otras opciones para la descarbonización de la economía, como es el hidrógeno, resultan todavía más puntuales y hasta cierto punto exóticas en el imaginario colectivo. Únicamente las leyes y organismos internacionales, como lo ocurrido respecto de las garantías sobre inversiones para la producción de energía fotovoltaica, a nivel europeo en este caso, parecen ser los mayores valedores de estas nuevas alternativas. También en este caso, España, como un viejo feudo en según qué cosas, camina en una dirección distinta a Europa; o al menos a la Europa de primor.

Parece que se olvida el coste de oportunidad que supone no poder formar parte de estos nuevos grandes negocios desde el principio. O tal vez no sea para tanto, porque algunas de estas empresas que se aferran a poder

² Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y posterior Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y

Rehabilitación Urbana (EDL 2015/188203) que la actualiza y la funde con la Ley del Suelo de 2008.

continuar con la amortización de capital y liquidación de stocks en territorio español y en países periféricos, participan abiertamente del nuevo negocio, de forma claramente distinta, en línea con lo que demandan sociedades y mercados mucho más sensibles y exigentes fuera de nuestras fronteras. La cultura territorial, la cultura presente, la capacidad de organizar colectivos y sociedades para exigir según qué tipos y modos de suministros, importan, y mucho. Es este tipo de demandas y posiciones colectivas las que ayudan a la vieja aspiración de la OT, que a su vez contribuye a asegurarles el tipo de modelo de desarrollo y de modelo territorial que estos colectivos (a nivel local y superiores) reclaman. Un claro ejemplo de las relaciones sinérgicas que llegan a producirse entre cultura y planificación territoriales.

3. LO QUE APORTA DE MÁS EL ENFOQUE TERRITORIAL

No pueden rehuirse algunas interrogantes que, de forma bien intencionada o no tanto, se plantean a este respecto: qué aporta de más hablar de territorio (salvo el de poder usar los recursos territoriales, en especial los físicos y materiales, a conveniencia); para qué otro modelo de desarrollo territorial y para qué la OT, con qué objetivos y qué método. Qué aporta y la hace mejor frente a las políticas sectoriales y el urbanismo, que ya estaban antes y parecen más efectivas, menos complicadas y fáciles de gestionar; o respecto del medio ambiente como concepto tan o más integral. La respuesta: ninguna de estas políticas ha servido, a pesar de su mayor potencia y arraigo, para aquello para lo que la OT fue pensada; por tanto, su objeto sigue estando disponible, por decidir y no resuelto.³

Respecto del para qué, la respuesta a día de hoy no puede ser más evidente, y deseable,

cabe pensar: recuperar el bienestar de la población. La vieja aspiración del Estado del Bienestar de la posguerra mundial, como se citaba anteriormente, que llegaba a España en el último tren, a mediados de la década de los años 1980, en plena configuración del Estado de las Autonomías, justo en el momento en que se producía la tercera y última crisis del mismo, de la que no ha logrado recuperarse todavía. También en este sentido es posible un efecto de retroalimentación entre ambos: la OT resulta un importante valedor para lograr ese bienestar. Y lo hace como instrumento capaz de influir de forma positiva en la consecución del reiterado objetivo, europeo y local, de la cohesión económica, social y territorial. Y lo puede hacer, al menos, y cabe destacarlo, en dos sentidos: por una parte, en el reforzamiento del vínculo, imprescindible, entre ciudad y territorio; por otra, a la hora de procurar capacidades interadministrativas (interescales e intersectoriales) en un ejercicio de coherencia y de coordinación para la cooperación interinstitucional (tal y como recogía la quinta conclusión del VIII CIOT). Justamente algo que el propio Tribunal Constitucional no ha dejado de reclamar desde sus primeras sentencias allá por el año 1982, y que volvía a reclamar en materia de OT en su muy conocida sentencia 61/1997, de la que solo parece haber quedado en el imaginario una parte de su enunciado (como también sucedió respecto del concepto de sostenibilidad que, con un significado mucho más amplio, quedaba recogido en el Informe Brundtland). Y esto muchos años antes de que, desde otras instancias, empezara a hablarse de gobernanza; que aquí se interpreta como gobernanza territorial y no únicamente como anglicismo con que referirse a una cuestión politológica y administrativista sobre la forma de conseguir un buen gobierno. Para esta gobernanza la OT resulta, con mucho, uno de sus campos predilectos de aplicación en la práctica, si no el que más. Si es que importara más el fin del bien común

³ Como ya hemos argumentado en Farinós, 2017 "La gobernanza como elemento de transformación territorial, ambiental y urbana ¿Gobernanza territorial sin territorio?", en SERRANO, A. (coord.), op. cit., págs. 213-245.

que las dificultades de los medios para conseguirlos (por lo complejo de su gestión).⁴ A sabiendas de que es necesario un ajuste pragmático entre ambos, pero sin renunciar a lo principal y sin alterar el orden de prelación entre lo necesario, lo importante y lo posible.

En lo que se refiere a las relaciones ciudad-territorio, y aun reconociendo que el mundo es urbano en su mayor parte (más de la mitad de la población mundial ya vive en ciudades, sobre todo grandes aglomeraciones urbanas que en ocasiones tienen más habitantes que muchos países), no puede obviarse la importancia de la matriz territorial como fuente de la calidad de vida en la ciudad. Frente a la ciudad-isla, conectada en red con otras ciudades-isla, vuelve a cobrar protagonismo el fenómeno metropolitano. Estos espacios, antes entendidos y definidos como entidades de derecho público bajo el nombre de 'Áreas Metropolitanas' (de una sola ciudad), cada vez lo son menos de ella y responden más a un modelo de región funcional urbana que combina distintos tamaños de ciudades de forma policéntrica: la región metropolitana. Este nuevo planteamiento con el que procurar la ordenación de estos espacios metropolitanos, de fronteras difusas que se extienden y conectan (a través de la matriz de espacios abiertos, espacios rurales, conectores ecológicos y la infraestructura verde) con el resto del territorio, con dimensiones variables en función del fenómeno o del área más o menos homogénea (pero ya no perimetralmente cerrada sino con fronteras porosas atravesadas por diversos tipos de flujos), son una renovada oportunidad para la planificación y gestión de demandas, retos y derechos de los ciudadanos.

⁴ Al menos formalmente, el ya citado Real Decreto Legislativo 7/2015, en su Artículo. 4. *Ordenación del territorio y ordenación urbanística*, apartado 1 señala expresamente: "La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste". Como antes lo hacía el art. 3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008: "La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas. El ejercicio de la potestad de ordena-

No son ya únicamente las grandes ciudades, sino también las medias y pequeñas, conectadas en red, las que explican gran parte de las oportunidades de desarrollo, más sostenible, y la cohesión. Evitando de paso problemas de despoblación y, en el extremo, el despoblamiento y la destrucción del patrimonio territorial-cultural existente; también las deseconomías derivadas de la excesiva aglomeración, que acaba repercutiendo sobre la sostenibilidad ambiental, la calidad de vida y la salud de la población. Es con estos planteamientos que se está llevando a cabo en estos momentos la revisión de las directrices territoriales del sector central asturiano Avilés-Gijón-Langreo-Mieres-Oviedo⁵, y también en distintos países de nuestro entorno más próximo, tal y como vienen haciendo desde hace algunos años redes como METREX y programas internacionales como el de 'Métropoles: Crises et mutations'.⁶

4. QUÉ ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y CÓMO

Respecto de la cuestión de cómo poder avanzar en esta reactivación y puesta en práctica de una OT reforzada, la respuesta cabe situarla a tres niveles, el de la forma, estilo y sentido en que se hace: política, planificación y gestión.

Respecto de la primera, la forma de gobernar, de diseñar y aplicar políticas útiles para la generalidad (bien común), esta forma se aleja cada vez más de lo impuesto. Ya no puede hacerse de forma tecnocrática, propia de un, en comparación, bienintencionado despotismo ilustrado que cabe diferenciar claramente de la estrategia ultra-neoliberal que omite el objetivo de velar por el interés general en pos de la acumulación progresiva

ción territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve". Los subrados son propios.

⁵ Tal y como refería el propio Director General de Ordenación del Territorio y de Urbanismo del Principado en su intervención de la jornada de presentación de las conclusiones del pasado VIII CIOT celebrada en la Universidad Complutense de Madrid el 15.2.18.

⁶ Cuya última reunión, con el título "*Cultura territorial, innovación social y reorientación del modelo urbano en el sur de Europa*" se celebrada en Valencia del 30 de mayo al 1 de junio de 2018

del beneficio en pocas manos; lo que acabará por afectar no solo a la ciudadanía sino también a las posibilidades mantenimiento del propio sistema (algunos autores hablan para referirse a este fenómeno de que el capitalismo ha dejado de ser democrático). Muy al contrario, cada vez más se plantea con una mayor participación (cuarta conclusión del VIII CIOT), mediante nuevas prácticas de gobierno en red, como ya apuntaba Manuel Castells en los años de cambio de siglo. El cada vez más libre flujo de información sobre las realidades locales, de los procesos y de los efectos de las dinámicas territoriales, gracias al papel que juegan las NTICs, los observatorios territoriales y las cada vez más frecuentes prácticas de evaluación (segunda conclusión del VIII CIOT), hacen posible un mejor conocimiento (inteligencia territorial en sentido amplio) sobre el que la ciudadanía genera opinión u opiniones que, en última instancia, les permite tomar decisiones sobre posibilidades de elección en el marco de una democracia representativa. Más proactivamente, les motiva para movilizarse y llegar a actuar como una nueva ciudadanía activa, cuyos ejemplos no dejan de crecer en los últimos años en la sociedad española, como no sucedía desde los últimos años del franquismo y la transición. La sociedad civil, no sin las importantes dificultades que le procura el sistema establecido, se está intentando situar en el centro de la ecuación en la trilogía mercado-estado-sociedad civil, para dar paso a nuevas formas de gobernanza (en el sentido que la define el propio diccionario de la RAE; el adecuado equilibrio entre los tres).

Respecto de la segunda, la forma de hacer planificación, la respuesta es conocida: mediante una planificación territorial más integrada y estratégica, que combine la definición del modelo territorial (por tanto en algún momento debe haber un plan director) junto con una mayor democracia en sus planteamientos mediante planes de participación pública en su diseño, algo ya resuelto

normativamente mediante el procedimiento reglado, obligado para todo plan y programa, de evaluación ambiental estratégica.⁷

Esta misma base legal, sin embargo, juega en contra de lo integral frente a lo sectorial, si se atiende a lo asentado por la jurisprudencia y la doctrina del Tribunal Constitucional, donde los intereses que articulan las políticas sectoriales que afectan a territorios de diversas CCAA, dependientes habitualmente de la AGE, las hacen prevalecer en defensa del interés general (esta vez sí) por sobre del modelo territorial que la OT pueda pretender a escala regional y que le resulte conflictiva. Esta circunstancia, junto a una mayor consolidación y más temprana definición de las políticas sectoriales respecto de la OT, sigue siendo su talón de Aquiles. Es cierto que cada vez controla más al urbanismo, especialmente en momentos de desinflado de la burbuja inmobiliaria, pero se muestra también cada vez más incapaz de regir el conjunto de políticas sectoriales (a pesar de que ésta sea su función constitucionalmente reconocida).

5. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Y OT

Conviene, entonces, proceder en una doble dirección de cambio. La primera es más factible técnica y normativamente: explicitar en la misma redacción de las leyes, reglamentos y decretos de aprobación de los instrumentos de OT qué aspectos sectoriales y qué autoridades son las afectadas y a qué las compromete y cómo se deberá producir la coordinación entre ellas. La segunda entraña una mayor dificultad y depende de un cambio del más alto nivel, que en estos momentos se antoja poco probable, aunque resulte necesario. Mediante una reforma constitucional se podría cambiar el sentido de la doctrina imperante, promoviendo la definición de un modelo territorial del conjunto, pero articulado esta vez de forma más directamente proporcional y subsidiaria

⁷ Procedimiento recientemente actualizado según la nueva Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

(esto es, en relación heterárquica, ni centralista ni autárquica) entre las partes y niveles del conjunto del Estado. Algo parecido, como argumento paralelo, a querer reclamar la prioridad de la Conferencia de Presidentes (visión integral) sobre las Conferencias Sectoriales a la hora de tomar decisiones y aprobar planes estatales (que no serían solo del Gobierno de España sino del conjunto de gobiernos del conjunto del Estado español).⁸ Aquí vuelve a plantearse la lucha entre lo necesario (el objetivo final, la calidad de vida de la ciudadanía) y lo posible (la forma de poder hacerlo).

De la capacidad de resolver con éxito el dilema dependerá el nivel de gobernabilidad, de democracia y de desarrollo territorial que, gracias a una adecuada coordinación de las acciones de la política sobre el territorio a las distintas escalas y desde los distintos departamentos sectoriales, es posible obtener y poder disfrutar. Hasta la fecha, la forma de proceder ha dado los resultados que ha dado, generando un modelo territorial y unos efectos territoriales bien conocidos. La cuestión es si, reconocidos sus límites y sus acreditadas amenazas (ecológicas, pero también socioeconómicas), se quiere proceder en una dirección distinta que pretenda buscar soluciones que resulten más convenientes para el conjunto, de la sociedad española y del Planeta. Nuevamente la información justa (ni desinformación ni sobreinformación y posverdad, que ya se ha instalado como antídoto a ella) y la implicación ciudadana, una nueva cultura política y territorial, parecen la mejor alianza para una nueva OT en este sentido.

Finalmente, pero no por ello menos importante sino todo lo contrario, la forma en que se pueda realizar la gestión; a dos niveles. Por una parte, la forma en que se pueda implementar lo previsto en los planes (ejecución de la planificación). Ello reclama un

cada vez mayor asentamiento de las prácticas de seguimiento, pero también y muy especialmente de evaluación de los efectos e impactos territoriales que la implementación de los instrumentos provocan; si los resultados esperados se van cumpliendo o no, y obrar en consecuencia (tal y como se recoge en la segunda y octava conclusiones del VIII CIOT). Por otra, la mejora de la gestión administrativa, del aparato de gobierno del territorio (novena y décima conclusiones del VIII CIOT). Se trata de un reto mayor, al requerir la introducción un nuevo estilo y enfoque en la forma en que actúan las administraciones; de una innovación en los procedimientos.

Un mejor entendimiento de la dimensión territorial por parte del personal del aparato del Estado que sea clave en la toma de decisiones resultaría especialmente útil; a través, por ejemplo, de una bien ajustada y pertinente actualización y capacitación que les aproxime a un entendimiento de la Ordenación del Territorio para el desempeño de su función. Y que les permita considerar la OT no como una política sectorial de usos del suelo, que poco tiene que ver con otras políticas sectoriales de las que este personal pueda ser responsable, sino más bien como una forma (filosofía) de trabajo, en tanto que toda actuación sectorial tiene impacto sobre el territorio e influye y tiene efectos con otras que se puedan realizar o estar aplicando, con las que pueden ser compatibles, incompatibles, complementarias... Es lo que, desde el punto de vista de la organización de las administraciones públicas, referimos como coordinación interinstitucional, pero que, desde el punto de vista práctico, aplicado desde cada unidad, nos lleva a hablar de acción colaborativa, de enfoques complejos u holísticos y, más recientemente, de proyectos sistémicos⁹. (Guía disponible en: <http://www.conama.vsf.es/download/bancorecursos/documentos/Grupos%20Compartir.pdf>)

⁸ A destacar que la Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio (obsérvese en su denominación que no es uninominal y la OT figura en un segundo plano) duerme el sueño de los justos, con cuatro únicas convocatorias desde su constitución el 10/03/93 en 1993 hasta 2018,

que carece de reglamento de funcionamiento y que no se convoca desde hace más de una década.

⁹ Grupos Compartir (2016): *Experiencias de un cambio sistémico: factores clave para la reflexión y la acción colaborativa*, 124 páginas.

Todo ello apunta a una nueva forma, mejor (desde el punto de vista de la gobernabilidad y de la justicia social y territorial, del interés general y del bien común), de hacer Estado. Justo en un momento en que el debate sobre el futuro sobre el Estado Autonómico está sobre el tapete. Como tema de una comisión creada al efecto en el Congreso de los Diputados que ya viene desarrollando su trabajo y, también, posiblemente de forma más intensa, como una de las mayores preocupaciones de algunos académicos y partes de la sociedad española. También en este tema, una adecuada y renovada consideración de la OT, actualizada y que recoja la experiencia acumulada, aporta criterio para algunas ajustadas modificaciones del texto constitucional.

Por una parte, en lo concerniente a su consideración como política integral, como base para la coordinación efectiva de las políticas sectoriales y económica, de acuerdo con el respecto al principio del desarrollo sostenible; no sólo como una planificación física de usos del suelo supervisora y capaz de dar coherencia al planeamiento urbanístico municipal, como sucede ahora. Constitucionalmente, a la OT le corresponde, desde las CCAA, la coordinación de las políticas sectoriales, de infraestructuras y equipamientos supramunicipales y de dirección de la actividad urbanística municipal. Esto no se cumple por completo, como tampoco su necesaria coordinación con la del desarrollo económico regional de forma ambientalmente sostenible.

Finalmente, procurando una definición explícita respecto de algunos de los contenidos del título VIII en materia de coordinación interadministrativa, que procure una mayor coherencia y palie tanto la descoordinación

existente como la recentralización, en lo que supondría dar un giro de 180 grados que nos devolviera a la casilla de salida tras más de tres décadas de Estado Autonómico.¹⁰ También para asegurar los pertinentes mecanismos de compensación y justicia interterritorial con el objetivo del equilibrio y cohesión territoriales, otorgando una nueva naturaleza y condición al Fondo de Compensación Interterritorial; lo que exigiría una nueva redacción de los artículos 138 y 158.2.¹¹ Una vieja aspiración que ya recogía en su día para la OT la Carta de Torremolinos, que intentaba una reinterpretación de la misma en un momento, boyante, de construcción del proyecto europeo y que ahora se vuelve a manifestar como necesaria. Esta vez no por razones idealistas sino muy prácticas, para tratar de dar solución a los perentorios y graves problemas a los que se enfrentan muchos territorios y sociedades, y el conjunto del Planeta. La toma de conciencia de la dimensión real del problema será una de las formas más eficientes de procurar un cambio de cultura y sensibilidad territorial, y para avanzar en sus vías de solución, justamente, a través de políticas como la OT, renovada y reforzada.

¹⁰ Vid. en este sentido la Caja 2: "Modelos de organización político-administrativa y realidad española", correspondiente al capítulo segundo del texto de Farinós, J. y Olcina, J. (eds. y coords.) (2018): Geografía Regional de España. Espacio y comunidades. *Bases para una regionalización renovada del territorio español*. Valencia, Tirant Humanidades-PUV, págs. 140-144.

¹¹ Farinós, J., García, M.J. y Aldrey, J.A. (2018): "Desarrollo legislativo y planificador en materia territorial y urbanística a nivel español", en Farinós, J. (coord.) Territorio y Estados. Elementos para coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI. Valencia: Tirant Humanidades, págs. 959-1059.