

Y SIN EMBARGO, EL TERRITORIO Y SU GESTIÓN POLÍTICA SIGUE IMPORTANDO. LA NECESIDAD DE “CONTINUAR HACIENDO” REVISITANDO LA CARTA Y SUS EVOLUCIONES.

Joaquín Farinós Dasi

Catedrático de Geografía de la Universitat de València
Presidente de FUNDICOT

Resumen: El artículo enfatiza el importante papel que un entendimiento compartido de la ordenación del territorio a nivel europeo tiene a la hora de poder concretar su objetivo e instrumentos, también financieros, para llevarla a cabo. Desde el punto de vista español esto significa una evolución en su enfoque, desde una planificación física de usos del suelo a otra de desarrollo socio-económico-ecológico regional que da sentido a aquella, integrándola, y dando lugar a una nueva planificación del desarrollo territorial en un nuevo contexto de cambio climático y de transición ecológica. Esto nos habla de la necesidad no solo de ampliar las comunidades de práctica para una adecuada implementación y gestión de esta política, sino también de las comunidades epistémicas, de forma más compartida y transversal entre disciplinas, a la hora de diseñar los marcos normativos. Estos actúan como tecnologías institucionales, definiendo los instrumentos, procedimientos, procesos y valores (de coherencia, de igualdad, de bienestar, de sostenibilidad, de generación de riqueza...) que van a guiar la acción política en esta materia. Sin embargo, y a diferencia de la tendencia actual, en este cometido el foco no debe estar en lo procedimental sino en lo sustantivo (el contenido) y lo contextual (los valores) de la planificación; para recuperar el valor del territorio como elemento transversal diferencial (la argamasa) que no se diluya en distintos departamentos durante la gestión política habitual (con una gobernanza más funcional, interadministrativa, que territorial). Desde el punto de vista de la coordinación político-administrativa, los principales retos que se plantean tienen que ver con la cooperación territorial, en especial entre Comunidades Autónomas, como ya sucede a nivel transfronterizo a nivel europeo, y entre estas y la Administración General del Estado. El objetivo es hacer posible una visión territorial de conjunto, a través de figuras como la de una nueva Conferencia Sectorial o de una Agencia Nacional de Cohesión Territorial. Todos ellos resultan retos de calado que explican la necesidad de recuperar la iniciativa y los valores detrás de la Carta Europea de Ordenación del Territorio y sus desarrollos posteriores en el marco de la Unión Europea, para seguir avanzando en el desarrollo de esta política pública.

Palabras clave: Ordenación del Territorio, Futuro, Gobernanza, Europa, España

Abstract: This paper emphasizes the important role that a shared understanding of Spatial Planning at the European level plays in achieving its objective and instruments, including financial ones, to carry it out. From the Spanish point of view, this triggered an evolution in its approach, from a physical planning of land use to another of regional socio-economic-ecological development. This second one gives meaning to the former, integrating it within, and giving rise to a new territorial development planning in a new context of climate change

and ecological transition. This tells us about the need not only to expand the communities of practice for adequate implementation and management of this policy, but also of the epistemic communities, in a more shared and transversal way between disciplines, when designing regulatory frameworks. As institutional technologies, defining the instruments, procedures, processes and values (coherence, equality, well-being, sustainability, wealth generation...) they guide political action in this matter. However, despite the current trend, in this task focus should not be on the procedural but on the substantive (the content) and the contextual (the values) of planning. All this in order to recover the value of the territory as a differential transversal element (the mortar) by avoiding it was diluted in different sectoral units during the routine political management (functional/inter-administrative governance instead territorial governance). From the point of view of political-administrative coordination, the main challenges are related to territorial cooperation, mainly between Autonomous Spanish Regions, as already happens at a cross-border level at the European level, and between these and the General Administration of the State. The objective is to make possible a joint Spatial Vision, through figures such as a new Sectoral Conference or a National Territorial Cohesion Agency. All of them are significant challenges that explain the need to recover the initiative and values behind the European. Regional/Spatial Planning Charter and its subsequent developments within the framework of the European Union, to continue advancing in the development of this public policy.

Key words: Spatial Planning, Future, Governance, Europe, Spain

1. Tradición e innovación; del peso de la *path dependence*, los grupos de interés y las rentas de situación

Aunque en nuestro país ya existían prácticas de planificación local, fundamentalmente urbanística, anteriores a la Carta de Torremolinos, esta introducía nuevas perspectivas y enfoques, que invitaban a cierto pensamiento lateral, que no siempre tuvieron fácil encaje dada la práctica y costumbre asentadas. En primer lugar, esta nueva ordenación del territorio que presentaba la Carta estaba más enfocada a una planificación para promover el desarrollo territorial (económico regional, hijo de los tiempos de la recuperación tras la II Guerra Mundial, el Plan Marshall y la política de los polos de desarrollo), que al análisis espacial del medio físico para planificar los necesarios nuevos usos del suelo; por tanto, con una orientación más socioeconómica que física. A nadie escapará, sin embargo, la demostrada persistencia en países como el nuestro, de marcada tradición urbanística, escasa diversificación productiva y elevada dependencia del sector turístico (recuérdese los efectos que tuvo Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre «Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional»), para reconducir la primera, reinterpretada, y hacerla depender de la segunda. Mediante el progresivo refinado del uso y disfrute, privado y no público (en una relación de 9 a 1 a favor del primero en el mejor de los casos) de la plusvalía generada por la reclasificación de los usos del suelo.

Esta acaba convirtiendo su transformación, con o sin plan, cada vez más a través de proyectos estratégicos, no en una necesidad a consecuencia del crecimiento demo-



gráfico y la demanda de instalación de nuevas actividades productivas de economía real, sino en un fin en sí mismo. Con ello, la construcción (artificialización) acaba convirtiéndose, con algunos sectores aliados de conveniencia según el momento (turismo, transporte y logística, alquiler...), en el motor del desarrollo económico; en el tránsito hacia una economía más especulativa en la que ciudad y territorio pasan a convertirse y ser tratados como mercancía (que antes se producía y se comerciaba en y desde ellos) por el capital; ahora bajo la forma de fondos de inversión multinacionales que no solo escapan al control de los estados sino que además (en el caso de los más grandes, con un volumen de negocio superior a algunos PIB nacionales) pueden llegar a decidir cómo y quién gobierna.

En segundo lugar, puso de relieve la necesidad de acometer una política de Ordenación del Territorio (OT) a diferentes niveles políticos-administrativos, del europeo al regional, otorgando especial protagonismo al segundo. Estas dos nuevas escalas, la regional y la europea, eran justo las dos que la Ley del Suelo de 1956 no recogía. Ello obligaría a una reconsideración en la forma de llevar a la práctica esta política: hacia arriba y hacia abajo. Hacia arriba, con la integración efectiva de España a la entonces Comunidad Económica Europea (el 1 de enero de 1986, tras la firma del Tratado de Adhesión en Madrid el 12 de junio de 1985, que culminaba un periodo de preadhesión bien trabado ya en 1982). Los reglamentos de los Fondos Estructurales y el de Cohesión, hoy en día fondos de cohesión y de recuperación, iban a tener su influencia desde el punto de vista territorial a nivel nacional. Aunque no tanta, salvo alguna excepción como el "Plan Director de Infraestructuras de Transporte 1994-2007" de 1993, pese al liderazgo de los sucesivos programas plurirregionales en manos del Ministerio de Hacienda, que es el responsable de la adecuada justificación de los fondos y también de la parte regionalizada que gestionan las Comunidades Autónomas (CC.AA.).

Y hacia abajo, en un momento en que se estaba cerrando el mapa autonómico en un nuevo Estado de las Autonomías. Este había resultado de forma un tanto iterativa e imprevista de acuerdo con el Título VIII de la Constitución Española de 1978 y era el fruto, también, de algún acuerdo político (para Andalucía –la única que siguió directamente la vía del art. 151, no sin sobresaltos-, Canarias y Comunidad Valenciana –a través de un art. 143 a su manera-) y sentencias del Tribunal Constitucional (como la conocida STC 61/1997, que impide que la Administración General del Estado (AGE) elabore un plan nacional de ordenación territorial, pero que no impide que este pueda existir, como sucede, por ejemplo, en el caso de un país federal como Alemania).

En la práctica, ni se facilita la colaboración mutua entre CC.AA. ni entre ellas con la AGE (Farinós, 2019). Por ejemplo, a través de una eficiente Comisión Sectorial de OT, creada hace más de treinta años, unida en su denominación a temas de transporte, totalmente inoperativa desde entonces. También podría optarse por una nueva Comisión Sectorial de Cohesión Territorial (como se proponía en Farinós, 2023a), ampliando la denominación de la actual Conferencia Sectorial de Reto Demográfico constituida en julio de 2020 impulsada desde el MITECO). Otra alternativa más flexible podría ser la creación de una hipotética “Agencia Nacional de Cohesión Territorial” (similar a otras de carácter sectorial consideradas estratégicas como la de Turismo, ya en funcionamiento) desde la que coordinar esfuerzos con esa perspectiva permitiendo consolidar la vinculación de la OT con la política económica regional. Esto facilitaría poder ampliar la comunidad de práctica de la política de OT a los actores económicos, junto al Estado, expertos, sociedad civil y ciudadanía, y permitiría ofrecer nuevas alternativas para puesta en práctica (implementación).

Nada queda de una Comisión Interministerial de Ordenación del Territorio (CIOT) ni de un Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA) que surgían por el año 1978 en el entonces nuevo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU). Su papel, reinterpretado, no ha sido suficientemente recogido en las Comisiones Territoriales del Parlamento ni por el Senado como Cámara territorial (ahora con un revivido papel y notoriedad en los medios, gracias a su papel instrumental al servicio del conflicto partidista e institucional entre el Gobierno de España y las CC.AA. a niveles nunca vistos). Esto está erosionando el sentido y virtud de las Conferencias de Presidentes y las de Ministros y Consejeros, que en materia sanitaria proliferaron durante la pandemia de COVID. Tampoco se potencian fórmulas mediante las cuales las CC.AA. puedan preparar las reuniones de las Comisiones Sectoriales (Farinós, 2019; Farinós y Montiel, 2022).

No existen, y hasta se vigilan y restringen, las cooperaciones entre CC.AA. vecinas con este objetivo de planificar intereses territoriales conjuntos; salvo convenios en materias concretas, y enfoque claramente sectorial, como los que facilitan la movilidad. A su vez, más factibles y rápidamente resueltas en ciertas partes de la geografía española (Madrid y las dos Castillas) que en otras (como el eje mediterráneo). Aunque sí resulta fácil esta cooperación territorial en el caso de las CC.AA. transfronterizas con otras regiones francesas y portuguesas; no solo a través de iniciativas Interreg, hoy evolucionadas a tercer objetivo de la política de cohesión europea, sino incluso como Plan de Desarrollo Regional de regiones objetivo 1 (como es el caso del Plan compartido entre las regiones de Galicia y Norte de Portugal). Se trata de una anomalía poco entendible dentro de una lógica de comportamiento común que debería ser corregida.

Más hacia abajo en la escala político administrativa, resultan frecuentes las relaciones conflictivas entre municipios y gobiernos regionales, por motivo del indeseado control que la OT ejerce sobre el urbanismo municipal. Desde el punto de vista de una planificación urbanística intermunicipal sí existen algunas figuras recogidas en las legislaciones autonómicas de OT tales como el Plan de Ordenación Intermunicipal en Andalucía, los Planes Directores Territoriales Urbanísticos en Cataluña o los Planes Estructurantes Mancomunados en la legislación de la Comunitat Valenciana, aunque sin ninguna aplicación prácti-

ca en este caso. Sin embargo, y por el contrario, han desaparecido del contexto español las figuras de los planes directores territoriales –PDT- o de acción territorial de ámbito supramunicipal, de naturaleza operativa; más concretos que los planes subregionales de OT de carácter más estructurante y genéricos. En estos momentos únicamente queda el PDT Comarcal de l'Alt Penedés, a extinguir en cuanto se apruebe el Plan Territorial Parcial –subregional- del Penedés (en elaboración). Estas figuras se han acabado sustituyendo por otras como los planes especiales y/o de proyectos sectoriales o estratégicos de interés regional.

En este nivel resultan más frecuentes, no obstante, las iniciativas de carácter estratégico, como los planes estratégicos supramunicipales (Farinós et al., 2019), en línea con las iniciativas de desarrollo local participativo (CLLD por sus siglas en inglés) o de las actuales estrategias territoriales integradas del nuevo quinto y último objetivo de la nueva Política de Cohesión europea 2021-2027 (Capítulo II, arts. 28-34, del Reglamento (UE) 2021/1060 de Disposiciones Comunes (RDC)¹).

A pesar de todo, el foco de estas estrategias de desarrollo integrado continúa estando centrado en lo urbano, en la ciudad, con todavía un peso más urbanístico y morfológico que socioeconómico y ecológico, que va abriéndose paso; pero no en el conjunto del territorio supramunicipal. Ha sido el caso de las EDUSIs del anterior periodo de programación (limitadas a ciudades y barrios de ciudades mayores de 50.000 habitantes –Peiró y Farinós, 2018-), de la nueva Iniciativa Urbana Europea (vigente Reglamento 2021/1058 de 24 de junio de 2021 relativo al FEDER y al Fondo de Cohesión²) y de las nuevas Agendas Urbanas municipales, aunque éstas se intentan ver cada vez más como metropolitanas o urbano-rurales.

En este mismo sentido, aunque desde un punto de vista menos territorial y más de cooperación interadministrativa, cabe mencionar la figura de las Comisiones Territoriales de Coordinación. Se encuentran reguladas en el artículo 154 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y previstas para circunstancias en que “la proximidad territorial o la concurrencia de funciones administrativas así lo requiera [...] entre Administraciones cuyos territorios sean coincidentes o limítrofes, para mejorar la coordi-

1. Las estrategias territoriales ejecutadas con arreglo al artículo 28, que serán responsabilidad de las autoridades u organismos territoriales pertinentes, que “cooperarán con las autoridades de gestión competentes”, deberán contener, de acuerdo con el art. 29, los siguientes contenidos: a) la zona geográfica cubierta por la estrategia (delimitación del área a ordenar); b) el análisis de las necesidades de desarrollo y del potencial de la zona, en particular, de las interrelaciones económicas sociales y medioambientales; c) la descripción de un enfoque integrado para atender las necesidades de desarrollo identificadas y el potencial existente (para el diagnóstico), pudiendo servirse de los documentos estratégicos pre-existentes que afecten a la zona (criterio incremental); d) descripción de la participación de los socios de conformidad con el artículo 8 en la preparación y la ejecución de la estrategia territorial (plan de participación pública); e) también pueden contener una lista de las operaciones que recibirán ayuda (programación e informe económico). Los paralelismos con los contenidos tradicionales de un plan de ordenación territorial resultan más que evidentes, y en el apartado 29.6 se establece que se podrá prestar apoyo para la elaboración y el diseño de cada Estrategia Territorial.

2. Que en su artículo 46 también establece que, para aprovechar al máximo la contribución destinada a afrontar de forma más efectiva los retos económicos, demográficos, medioambientales y sociales, en particular en zonas que padecen desventajas naturales o demográficas, tal como establece el artículo 174 del TFUE, las acciones en el ámbito del desarrollo territorial deben basarse en estrategias territoriales integradas, también en las zonas urbanas y rurales, y deben prestar atención a los vínculos entre el ámbito urbano y el rural.

nación de la prestación de servicios, prevenir duplicidades y mejorar la eficiencia y calidad de los servicios”. Pueden estar formadas por diferentes combinaciones interadministrativas, integrando a: representantes de la AGE y de las Entidades Locales; representantes de las CC.AA. y de las Entidades locales; o representantes de los tres niveles de la administración del Estado (AGE, CC.AA. y Entidades Locales). Sus acuerdos son vinculantes y de obligado cumplimiento para las administraciones que los suscriban y su régimen de convocatoria será el mismo que el establecido para las Conferencias Sectoriales. Sin embargo, se sabe muy poco de su desarrollo, al no disponerse de un inventario de las mismas ni de un seguimiento de sus actividades y resultados.

2. Sobre el objetivo y finalidad de la ordenación del territorio; entre lo sustantivo, lo procedimental y contextual

Como señalábamos en Farinós (2021), la planificación territorial tiene una trayectoria relativamente corta de apenas un siglo (Friedman, 1987); pero la teorización sobre ella no despegaba hasta la década los años 1970 -Alterman, 1982-). En ella pronto se hizo una distinción entre una teoría procedimental, una sustantiva y otra contextual, en la que también cuentan los valores (Faludi, 1973: 5-7). Para dicho autor, la teoría procedimental debería verse como una envolvente de la teoría sustantiva, pero más tarde, desde la perspectiva del *forward implementation analysis* (directa aplicación, de arriba abajo, de lo establecido normativamente), se acabará convirtiendo en la precondition que explicará en mayor medida sus resultados³.

Los grandes principios y las buenas intenciones de la política, la normativa y los planes tienen que concretarse en acciones específicas en la práctica. La implementación es el principal reto actual, lo que va a requerir nuevos esquemas de interpretación y rutinas que con frecuencia necesitan verse acompañadas del aprendizaje y de la definición de nuevos valores. En lo referente a la teoría contextual de la planificación, esta se centra en el conjunto de factores que la rodean y condicionan, tales como el contexto político, el económico y el sistema de valores (cultura) en los que la planificación, como actividad social, es llevada a cabo. Por ejemplo, la aceptación de la planificación territorial como mayor garantía para la solución de las demandas de los actores sobre el territorio, para la cohesión y la sostenibilidad (yendo más allá de la retórica de los principios, leyes y reglamentos, y por encima de los intereses individuales y especulativos asociados a la propiedad del suelo).

Cuál es el objetivo de la OT resulta cuestión fundamental a definir y concretar para que aquella resulte entendible, se facilite su puesta en práctica y sea percibida como útil. Se debe poder responder a dos cuestiones básicas: qué se está planificando y para quién. Cuando esto no ocurre, la cosa se complica. De ahí la importancia que tiene un entendimiento común armonizado entre las distintas tradiciones de planificación existentes en Europa.

3. En este sentido cabe interpretar el largo camino que ha acabado conduciendo al Proyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-19-1.PDF).

Aunque superada posteriormente por la Estrategia Territorial Europea de 1999 y las sucesivas Agendas Territoriales que le siguieron en 2007, 2011 y 2020, la Carta sirvió justamente para dar un importante impulso a esta posterior acción de la UE en materia de OT, para la que no tiene competencia al no ser esta una política explícita del primer pilar. A día de hoy, la UE se ha convertido en la institución supranacional capaz de ejercer el liderazgo en esta materia a escala europea, a través fundamentalmente de la Política de Cohesión y los fondos e instrumentos asociados a ella. Esto ha supuesto primar más, por un lado, el enfoque socioeconómico, que ya ha incorporado lo ecológico a día de hoy, sobre el normativo de los usos del suelo (que queda al servicio de fines y estrategias mayores), y todo ello mediante fórmulas más negociadas y participadas; por otro, la dimensión regional o supralocal, en lugar del urbanismo urbano municipal.

A pesar de las diferencias de enfoque, se ha dado una progresiva integración entre estilos de planificación territorial entre países, como ya se advertía en el Proyecto ESPON 232⁴, con una mixtura hacia lo que denominábamos entonces estilo neo-comprehensivo, siempre reconociendo que todos los estilos de planificación estaban presentes, con mayor o menor insistencia, en todos y cada uno de los países a lo largo de sus distintos niveles político-administrativos competentes en la materia (municipal, subregional, regional, nacional). Esta misma tendencia, de acercamiento hacia lo común, también se ha dado en el procedimiento de elaboración de los planes de OT en el conjunto de todas las CC.AA. españolas que, preceptivamente y de acuerdo con la Directiva Europea de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), debe verse acompañados de la correspondiente EAE para seleccionar la alternativa final de ordenación.

Esta mixtura desembocaría en esta idea de las estrategias de desarrollo local de la política de cohesión y el FEDER del actual periodo de programación (sobre todo en el objetivo 5)⁵ y en los fondos de recuperación y los planes nacionales establecidos al efecto. Con todo, y muy especialmente en el caso de España, la dimensión territorial se diluye en la tradicional aproximación económica y urbana, prefiriéndose el instrumento de las Nuevas Agendas Urbanas (que han reemplazado a las antiguas EDUSI), aunque en ellas se está avanzando hacia nuevos enfoques intermunicipales (áreas funcionales urbanas –FUAs–, espacios metropolitanos o áreas de nuevas relaciones urbano-rurales); tal y como se está ocurriendo en la UE, con el estudio sobre FUAs y *Small FUAs* desde del JRC (Fioretti et al., 2023), y en UN-HABITAT (2021).

Siguiendo un enfoque de marco lógico, se plantean la siguiente meta global, objetivos generales y específicos de la OT:

4. ESPON project 2.3.2 "Governance of territorial and urban policies", <https://archive.espon.eu/programme/projects/espon-2006/policy-impact-projects/governance-territorial-and-urban-policies>

5. El Programa Plurirregional de España, con la ayuda asignada al objetivo específico 5.1 y a la prioridad de "Territorios más Verdes", asumirá la financiación del 8% de concentración temática reglamentaria para el desarrollo urbano, sin perjuicio de las contribuciones que pudieran realizar a este objetivo los programas regionales.

El objetivo será fomentar el desarrollo sostenible e integrado de las áreas urbanas (EDUSI), desde una triple perspectiva: mejorar la dimensión física y medioambiental; mejorar la dimensión económica y la competitividad, y mejorar la dimensión social de estos territorios.

Una de las claves de la intervención en el OP5, de acuerdo con los reglamentos, es la relación entre lo urbano y lo rural que se pone de manifiesto con especial interés en la programación del FEDER.

- *La meta global:*

El título “*Un futuro para todos los lugares*” que acompaña la actual Agenda Territorial 2030 resulta una buena síntesis sobre la que apoyar una nueva OT de conjunto. No solo correctora de otras políticas sino con valor por sí mismo para potenciar desarrollos y mejores condiciones de vida, incluyendo y potenciando la dimensión social en la OT, entre la perspectiva ambiental y el crecimiento económico. La meta global de la OT sería entonces aprovechar de la mejor manera los propios recursos territoriales para un nuevo modelo de desarrollo en el marco de la nueva transición ecológica, en la que queda fortalecida la consideración de los riesgos naturales y tecnológicos, para poder controlar su impacto y corregir ex ante sus posibles impactos negativos.

Ya no se trataría decidir la mejor manera de colonizar y explotar espacios para favorecer un crecimiento sin fin y excluyente, sino de mejorar las condiciones de vida de forma sostenible, saludable, justa e inclusiva. Con la mirada puesta en la necesaria transición, ahora ecológica, concretada en el *New Green Deal*. Esta ordenación no puede estar orientada a crear certezas, imposibles, sino a reducir incertidumbres. Algo que resulta muy necesario en momentos como los actuales, de sociedades líquidas y de riesgo, vertiginosas, que acortan mucho los ciclos de vida y los vuelven casi inmediatos. Lo que acaba causando una ‘fatiga’ y hasta ansiedad en la población y en las sociedades; lo que nos devuelve a la función saludable de la planificación, a un nuevo higienismo.

En este sentido la mirada europea presenta un claro y demostrable valor añadido, pese a las dificultades y amenazas a las que se enfrenta (Farinós, 2020), para un mejor equilibrio territorial entre regiones y la inclusión social de las personas (cosa que no está sucediendo, tal y como se demuestra en el 9º Informe sobre la cohesión económica, social y territorial (Comisión Europea, 2024). Esta fragmentación, sobre todo social, es lo que mayormente explica el movimiento de los descontentos (Rodríguez-Pose et al., 2023) en las nuevas “*inner peripheries*”, espacios de sacrificio, remotos, rurales y urbanos. Como insistía Jacques Delors, cada ampliación o profundización de Europa debe ir acompañada de una cohesión reforzada; esta es la firme base sobre la que se ha podido construir la economía social de mercado europea.

- *Objetivos generales:*

En primer lugar, coordinar el conjunto de acciones políticas sobre el territorio para dotar de la debida coherencia a la intervención pública, con el objetivo de la eficacia y una mejor cohesión territorial. Esto sitúa la OT como política fundamental para el logro de este objetivo y principio europeo (Farinós, 2023b), al poder incorporar la coherencia (quinto principio de la buena gobernanza de acuerdo con el Libro Blanco (2001)⁶ pero el menos aplicado según los resultados del Proyecto ESPON 232) y la dimensión territorial a las políticas sectoriales, integrando la planificación territorial con la sectorial. Todo esto con el fin de lograr la mejor coordinación y coherencia de los planes sectoriales de

6. Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].

incidencia territorial desde el inicio de su elaboración (Hildenbrand y Mora, 2022). En este sentido, la ordenación del territorio, en forma de estrategias integradas de desarrollo territorial (el citado nuevo objetivo 5 de la Política de Cohesión del actual periodo 2021-2027), resulta clave para una adecuada implementación de la Agenda Territorial 2030, que en estos momentos se está evaluando y revisando. Habrá que ver hasta qué punto se vuelve más exigente en su seguimiento y evaluación para de los estados miembros beneficiarios.

En segundo lugar, el reto de la nueva OT, vinculada al objetivo de la cohesión territorial, es apoyar la identificación y explotación de sinergias políticas entre niveles gubernamentales, sectores políticos y fronteras administrativas, mediante una adecuada coordinación y gobernanza. La gobernanza, como innovación institucional, parte de una buena base normativa, bien consolidada y aceptada. Esto invita a pensar en la posibilidad de si hacer obligatoria a nivel de Estado, y no solo optativa para poder recibir los fondos europeos, la formulación de planes de OT subregionales que definan el modelo de desarrollo territorial, como sucede ya en el caso de los planes urbanísticos. Los diagnósticos o el análisis espacial ofrecen pocas dudas metodológicas; pero la planificación es un acto más social y, sobre todo, político, y aquí, como política pública de interés general, es donde habrá que cargar las tintas.

En el contexto español, el cómo hacerlo nos traslada a unas nuevas relaciones de gobernanza multinivel, de forma heterárquica en función de cada objetivo o materia, pudiendo liderar el proceso tanto la AGE, como las CC.AA. o las entidades locales, según el caso. Lo que está sucediendo con las nuevas leyes e instrumentos de la costa, en Galicia y la Comunitat Valenciana, resulta ilustrativo de la sensibilidad y ductilidad competencial. Lo que nos habla de la necesidad de la cooperación interadministrativa y la participación activa de los distintos sectores de la población y sociedad civil organizada (no solo, aunque fundamentalmente, constructoras y organizaciones ecologistas, las más organizadas y con mayor capacidad de influencia en estos momentos). Esto si no se quiere perpetuar el recurso a la judicialización del conflicto *sine die*. En este sentido parece oportuno recordar que al inicio de esta década de los años 2020 solo un 42,09 % del territorio español contaba con un plan territorial subregional aprobado (Farinós et al., 2021). Se trata por lo general de espacios urbanos y costeros, los que sufren mayor presión y nivel de conflicto por los usos del suelo.

- *Objetivos específicos e instrumentales:*

En línea con lo acabado de exponer dos párrafos más arriba, y dentro de un adecuado marco normativo (como se trata en el próximo apartado 3 de este texto), es necesario procurar instrumentos de ordenación de manera participada con los actores territoriales (institucionales, económicos, sociedad civil y ciudadanos) que acaben siendo vinculantes (como mínimo en forma de intervenciones territoriales concretas), que puedan verse adecuadamente implementados, gestionados y evaluados de forma continua (Garrido y Farinós (eds.), 2021). Un posible formato para poder lograrlo ya se da en el contexto internacional como *Smart Comprehensive Strategic Spatial Planning*; de forma más vinculante y permanente en el tiempo (caso de los planes directores estatal y comar-

cales de Wisconsin) o de forma más estratégica ajustándolos a los ciclos electorales (en el área metropolitana de Helsinki) (Farinós y Peiró, 2002). Con ello se resuelve la aparente contradicción, o disyuntiva excluyente, entre planificación normativa de usos del suelo (física, más próxima al análisis espacial y al estilo de planificación racional comprensivo) y la estratégica (más de carácter socioeconómico, donde aquella necesariamente se integra para darle sentido, no solo restrictivo bajo la forma de una ordenación en negativo, sino como guía de acción para el avance ante las demandas que van surgiendo).

Todo ello sin olvidar un uso y ocupación más racional (razonable y sostenible) del suelo como recurso finito y agotable; de ahí el nuevo objetivo del *Zero Net Land Take* (Comisión Europea, 2016). Surge entonces la cuestión de la forma en que cada territorio, economía (más o menos diversificada y complejizada) y nivel político administrativo debe contribuir a ello (con el apoyo de instrumentos como los proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica –PERTEs-). Hay espacios que pueden revertirse, otros desarrollarse sin ocupar nuevo suelo, pero en algunos espacios litorales y en las áreas metropolitanas la demanda y presión será mayor, conduciendo a una mayor congestión en estas áreas de la que ahora existe (como ha demostrado Burriel (2021) para el caso valenciano). A esto hay que añadir que algunas leyes autonómicas como en Madrid y Cantabria, facilitan el desarrollo urbanístico de los núcleos rurales para combatir, se dice, la despoblación mediante las segundas residencias.

La UE también es un buen espejo donde poder mirarse y encontrar algunas experiencias de gestión territorial que no se acaban de ver desde dentro. Nos referimos al principio, y práctica, de la cooperación territorial más allá de los tradicionales e ineficientes límites municipales. No solo en forma de regiones funcionales urbanas y metropolitanas (las ciudades *FUAs*), que acaparan casi toda la atención. Lo hacen más bien a nivel teórico que práctico, con una total ausencia de ejemplos de gobernanza metropolitana (el caso de Vigo resulta muy esclarecedor del estado de cosas en esta materia), de relaciones urbano-rurales, y del papel que puedan jugar las ciudades y pueblos de tamaño medio y pequeño como polos de articulación territorial, contribuyendo al objetivo de una mejor cohesión territorial y lucha contra la el reto demográfico (Farinós, Gomis y Peiró, 2019; Ovaska et al., 2022; Farinós 2023a; Farinós y López Pagán, 2024). También, y complementando lo anterior, con otra cuestión fundamental como es la cooperación territorial y el diseño de estrategias interregionales más allá de los límites provinciales y, sobre todo, interautonómicos. Tal y como hemos apuntado en el anterior apartado 1 del texto, carece de sentido que se puedan formular estrategias entre regiones fronterizas entre países y no entre regiones dentro de un mismo Estado.

3. La política de ordenación del territorio como tecnología institucional; coordinación y coherencia de la acción pública

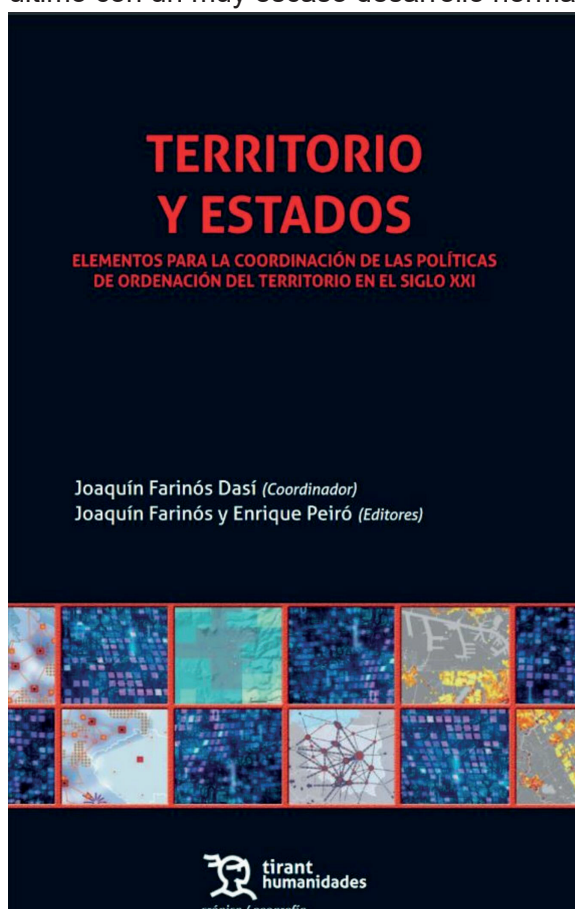
Desde el punto de vista contextual de la planificación, Alterman & Page (1973) identificaban dos tipos de socialización de los valores: la general (pública, más de naturaleza educativa/formativa) y la profesional. La segunda se ha demostrado insuficiente, provocando que

la política territorial se haya ido diluyendo progresivamente en la gestión del resto de las políticas; esto explica su fraccionamiento entre distintos departamentos, como está sucediendo actualmente en algunas CC.AA. españolas. Por ello proponían transitar desde esta socialización orientada profesional o técnicamente (sin perder el rigor) a una más orientada políticamente. En otras palabras, como las normas y la ética no bastan, los planificadores también deben aprender más sobre cómo manejarse en el mundo real de la toma de decisiones públicas. ¿Es posible un camino a la mitad? Acerca de la posibilidad de tender puentes entre expertos/científicos y políticos, la literatura es abundante y contrapuesta, aunque con una tendencia reciente a la mixtura mediante discursos como los de la ciencia posnormal y transfronteriza, los sistemas complejos, la innovación social, las comunidades de práctica y los living-labs que aprenden, la ciencia ciudadana y la propuesta de una planificación fronteriza (vid. Farinós y Vera, 2016)

En sentido parecido, Blatter (2004) distinguía entre dos tipos de gobernanza: la territorial (más formalizada y próxima a la planificación territorial) y la funcional. Desde su punto de vista, la gobernanza territorial, que se considera más formalizada y próxima a la planificación territorial, se contrapone a la gobernanza funcional. Esta segunda resulta más versátil y fluida, menos estable en el tiempo y en el espacio, y se caracteriza por la interacción en red, las escalas múltiples y las geometrías variables, para responder a cuestiones y tareas específicas (Stead, 2013: 1371, en Farinós y González-Medina, 2021). Esta condición la aproxima al genérico principio de obligada colaboración mutua y al de cooperación; este último con un muy escaso desarrollo normativo (a diferencia del de coordinación y colaboración).

Una cooperación que se va construyendo de forma iterativa en el ejercicio de las respectivas competencias entre las distintas administraciones y actores territoriales (Farinós, Monteserín y Escribano, 2018).

Gracias al nuevo enfoque integral del desarrollo (sostenible) y de cohesión territorial, la gobernanza funcional se va acercando progresivamente a una gobernanza territorial. Dicho de otro modo, a pesar de la tendencia a eludir la referencia a lo territorial para referirse a la gobernanza, esta siempre es, o acaba siendo, territorial (Farinós, 2017). ¿Y qué es lo que puede explicar esta situación? Como señalaban Healy et al. (1982), la investigación sobre la implementación desde la teoría de la planificación territorial decayó desde finales de la década de los años 1970, pasando a partir de entonces, sobre todo en la década de los años 1980, a ser objeto de interés para la Ciencia de la Administración y para la evaluación como nuevo campo de investigación.



La nueva gerencia pública considera claves la evaluación y la rendición de cuentas para mejorar el funcionamiento de las políticas públicas, también la OT. La cuestión de la evaluación en materia de planificación territorial está directamente ligada al poder y la capacitación⁷. Lo que obliga a abordar esta temática dentro de cada contexto de liderazgo y voluntad política, así como de la sistematización de la coordinación institucional necesaria para llevar a cabo todos estos procesos. Lo importante entonces es impulsar la motivación que rompa con las inercias o el abandono del pensamiento territorial, de que el espacio importa y que las políticas públicas mejoran su rendimiento y efectividad con este enfoque, sin deber pagar los costes de la no coordinación o los graves impactos territoriales, ambientales y sociales que de su ausencia se derivan. La OT también es “una práctica política técnicamente asistida” (Indovina, 2012). En este sentido, en el actual contexto se abre una nueva condición asociada al cambio climático y la percepción del riesgo social e individual. Como es bien sabido, y ocurre en sociedades con mayores niveles de implantación e innovación en materia de ordenación del territorio, pongamos por caso Holanda a nivel europeo y el País Vasco a nivel español, uno de los más importantes hechos diferenciales es que la sociedad confía en que las administraciones son capaces de resolver sus problemas (Beunen et al., 2016).

Por tanto, de lo que se trata es de aceptar que en el contexto del Estado democrático moderno la planificación territorial sea una institución, una verdadera cuestión de Estado (Farinós, Vera y Lloret, 2018). Sin embargo, no ha contribuido en absoluto a ello el progresivo afianzamiento de los planteamientos neoliberales, que se oponen a cualquier regulación que impida tratar el suelo como recurso sobre el que poder basar el crecimiento en economías escasamente diversificadas y con un peso fundamental del turismo y la construcción, en último extremo mercancía, en un proceso de mercantilización que incluso alcanza a la política. A partir de la gran crisis económica financiera de 2008, la construcción pasa de ser su origen a un objetivo para su solución, lo que exige crear las condiciones favorables para la libre circulación de capitales de inversión, acción donde la OT debe ser el instrumento clave de control; como una tecnología institucional para una nueva geopolítica (interna y externa) muy preocupada por los efectos de una globalización financiera que ha provocado la desafección de la población⁸.

En estas circunstancias, la respuesta debiera ser hacer de la planificación una tecnología institucional para el diseño normativo de la política; esto es, para establecer criterios normativos que definan los objetivos del planeamiento. Un planeamiento que preste atención no solo a los aspectos procedimentales (para lo que se reclama agilidad, flexibilidad y simplificación en la planificación y la legislación para que no entorpezca) sino a los contenidos de la OT (lo sustantivo). Porque la tarea del dise-

7. En el específico campo de políticas territoriales, Alexander y Faludi (1989) distinguían tres tipos de enfoques en la evaluación: la evaluación de la eficacia de la política (la más convencional, que más recientemente se quiere concretar como una evaluación de impacto territorial, del impacto sobre el sistema territorial y el nivel de consecución de los objetivos y modelo territoriales perseguidos); la evaluación del éxito en la implementación (la del propio proceso de aplicación propiamente dicho); y la evaluación del nivel de cumplimiento de lo fijado por el plan o programa.

8. Para una revisión del nuevo diseño institucional de los estados democráticos modernos/posmodernos después de sus profundas crisis financieras y prácticas de recuperación neoliberales, ver Wassenhoven (2024).

ño institucional no consiste únicamente en actuar sobre las estructuras territoriales a través de planes e instrumentos, sino también sobre el proceso mediante el que estos se producen, creando el marco (jurídico, físico, institucional, ambiental y económico, destinado a favorecer los procesos y los valores sociales que pretende impulsar) en el que se formulan.

Redefinir toda la estructura del sistema de planificación a través de una ley de planificación es un caso típico de diseño institucional. Las leyes de planificación definen el contenido de un sistema de ordenación territorial que, además de imponer reglas sobre el uso del suelo, incorpora valores y principios. Al diseñar las nuevas leyes, la planificación opera como un modificador de las “tecnologías institucionales”, que permiten a la autoridad pública la orientación, control y transformación del espacio, con medios constitucionales y legales, herramientas administrativas y conocimientos técnicos. Valga como ejemplo el caso el intento de nueva ley de Ordenación Integral del Territorio (LOITA) en Asturias (Chornet, 2023), un proceso inacabado a consecuencia del cambio del equipo de gobierno tras las últimas elecciones autonómicas de mayo de 2023.

Para finalizar, siendo que la planificación urbana y regional es una actividad profesional distinta del corpus legislativo que la regula, estas nuevas tecnologías institucionales deberían resultar de unas comunidades epistémicas ampliadas (como ya sucede con las comunidades de práctica gracias a la participación, el sentido de pertenencia y el enfoque *local based*). En las que se integraran tanto especialistas en los procedimientos normativos y el funcionamiento de las administraciones, como especialistas del contenido, de los hechos, pautas, estructuras y valores detrás del sistema territorial y su valor patrimonial. Una planificación territorial diseñada para garantizar la organización del espacio y su uso por parte de grupos y organizaciones sociales, de manera que el bien público y la igualdad social sean protegidos y respetados, como también el medio ambiente, orientando los asentamientos humanos y la actividad económica, preservando el patrimonio cultural y natural, y garantizando un alto nivel de calidad de vida para todos. Es lo que explica la necesidad de recuperar, en este nuevo contexto, más exigente y asintótico, la iniciativa y los valores detrás de la Carta Europea de Ordenación del Territorio y sus desarrollos posteriores en el marco de la Unión Europea, por las amplias repercusiones para la posterior formulación de políticas y planes individuales.

Referencias

- Alexander, E.R. & Faludi, A. (1989). Planning and plan implementation: notes on evaluation criteria. *Environment and Planning B Planning and Design*, 16, pp. 127-140.
- Alterman, R. (1982). Implementation analysis in urban and regional planning: Toward a research agenda. In P. Healey, G. McDougall & M. Thomas (eds.), *Planning Theory: Prospects for the 1980s*. Oxford: Pergamon Press, pp. 225–245.
- Alterman, R. y Page, J.E. (1973). The ubiquity of values and the planning process. *Plan Canada*, 13(1), pp. 12-26.

- Blatter, J. (2004): From 'spaces of place' to 'spaces of flows'? *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(3), pp. 530–548.
- Beunen, R., Duineveld, M., & van Assche, K. A. M. (2016). Evolutionary Governance Theory and the Adaptive Capacity of the Dutch Planning System. In L. Boelens, & G. de Roo (eds.), *Spatial planning in a complex unpredictable world of change: Towards a proactive co-evolutionary type of planning within the Eurodelta*, pp. 98 -116.
- Burriel, E.L. (2021). Los usos urbanísticos en el suelo no urbanizable. Tres décadas de aplicación de la “Declaración de Interés Comunitario” de la Comunidad Valenciana. En L. Parejo, J.A. y Lafuente (coords.), *El nuevo urbanismo productivo*. Wolters Kluwer/ Generalitat Valenciana, Consellería de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat), pp. 77-119.
- Comisión Europea (2024). *9th Report on economic, social and territorial cohesion*. Publications Office European Union. https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en
- Comisión Europea (2016). *No Net Land Take by 2050?* Science for Environment Policy-Future Brief, Issue 14. https://catalogue.unccd.int/650_no_net_land_take_by_2050.pdf
- Faludi, A. (1973). *Planning Theory*. Oxford, Pergamon.
- Farinós, J. (2023a). Ordenación del territorio para la cohesión territorial como equilibrio y manifestación espacial de la justicia social contra la despoblación. En Y. Gómez Sánchez (coord.), *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*. Madrid, Comisión de Despoblación. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 81-116. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/monografias/despoblacion-cohesion-territorial-e-igualdad-de-derechos>
- Farinós, J. (2023b). Spatial Planning for Territorial Cohesion. En E. Medeiros (ed.), *Public Policies for Territorial Cohesion*. Springer, Cham. The Urban Book Series. https://doi.org/10.1007/978-3-031-26228-9_8
- Farinós, J. (2021). Presentación: Tratando de aproximar las teorías procedimental, contextual y sustantiva de la planificación. En J. Farinós, E. Peiró y E. Rando (eds.), *Evaluación de procesos. Una mirada crítica y propositiva de la situación de la política e instrumentos de Ordenación del Territorio en España*. Thomson Reuters Aranzadi, pp. 17-43.
- Farinós, J. (2020). Reviving the EU Project: From values to new territorial development models. *Géocarrefour*, <https://journals.openedition.org/geocarrefour/15603>
- Farinós, J. (2019): La cooperación horizontal de carácter territorial entre CC.AA., un reto para la política de ordenación del territorio y para el modelo de organización del Es-

- tado. En J. Farinós, J. Ojeda y J. M. Trillo (eds.), *España: Geografías para un Estado posmoderno*. AGE/Geocrítica, pp. 187-205.
- Farinós, J. (2017): Gobernanza territorial sin territorio. En J. Farinós y A. Serrano (eds.) *Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en un mundo en cambio*. Publicacions de la Universitat de València, pp. 111-130.
- Farinós, J. et al. (2021). Resultados de la evaluación de procesos aplicada a la OT en España. A modo de conclusiones y algunas recomendaciones. En Farinos, J., Peiró, E. y Rando, E. (eds.), *Evaluación de procesos: una mirada crítica y propositiva de la situación política e instrumentos de ordenación del territorio en España*. Thomson Reuters Aranzadi, pp. 407- 441.
- Farinós, J. et al. (2015). Planificación territorial estratégica supramunicipal en España; actualización regional y tipologías resultantes. En J. de la Riva, P. Ibarra, R. Montorio y M. Rodrigues, M. (eds.), *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*. Universidad de Zaragoza-AGE, pp. 89-98.
- Farinós, J. y González-Medina, M. (2021). La gobernanza territorial como concepto, proceso y resultado. En A. Romero y A. Alejo (dirs.), *Panorama de la Gobernanza: Perspectivas y retos para su estudio en iberoamericana*. Tirant lo Blanch, pp. 147-168.
- Farinós, J. y López Pagán, J. (2024). Nouvelles relations urbain-rural face au “défi démographique” en Espagne: le rôle des petites villes intermédiaires. *L'Information Géographique* (2/2024), pp. 84-107, Armand Colin. <https://www.revues.armand-colin.com/geographie/linformation-geographique/linformation-geographique-22024/new-urban-rural-relations-in-the-face-of-the-demographic-challenge1-in-spain-the>
- Farinós, J.; Monteserín, O. y Escribano, J. (2018). Cooperación territorial y desarrollo: una mirada desde la escala transregional y de los espacios metropolitanos, rurales y turísticos. *REDES: Revista do Desenvolvimento Regional*, 23(3), pp. 35-65. DOI: 10.17058/REDES.V23I3.12219. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6548003.pdf>
- Farinós, J. y Montiel, A. (2022). Ordenación del territorio y políticas públicas: concurrencias, condicionantes y limitaciones operativas. Opciones para una gobernanza efectiva. En J. Farinós y A. Serrano (coords.), *El papel del territorio y de las políticas territoriales en la Estrategia de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Publicacions de la Universitat de València, pp. 391-408.
- Farinós, J. y Peiró, E. (2022). Propuesta de enfoque integrado en la elaboración del plan: Hacia el 'Smart comprehensive spatial planning'. En J. Farinós, J. Olcina (eds. y coords.), *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*. Tirant lo Blanch, pp. 743-764.
- Farinós, J.; Peiró, E. y Gomis, A. (2018). Planificación y ordenación territorial en espacios metropolitanos. Evolución y análisis de la situación en España. En N. Baron-Yelles y

- J. Romero (coords.), *Cultura territorial e innovación social: ¿Hacia un nuevo modelo metropolitano en Europa del Sur?*, IIDL-Universitat de València, Colección Desarrollo territorial. Estudios y documentos, pp. 157-192.
- Farinós, J. y Vera, O. (2016). Planificación territorial fronteriza y ética práctica. Acortando las distancias entre plan y poder (política). *Finisterra: Revista Portuguesa de Geografía*, Vol. 51, Nº 101, pp. 45-69. <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/7812/6886>
- Farinós, J.; Vera, O. y Lloret, P. (2018). Nueva cultura política y territorial: relaciones entre política y territorio. O de cómo situar el territorio en la agenda política. En J. Farinós y E. Peiró (eds.), *Territorio y estados elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI*. Tirant lo Blanch, pp. 115-160.
- Fioretti, C., Saraceno, P., Perpiña Castillo, C. and Testori, G. (2023). *Policy Atlas of Sustainable Urban Development for Small Urban Areas*. EUR 31440 EN. Publications Office of the European Union, Luxembourg. ISBN 978-92-68-00404-3, doi:10.2760/384841, JRC132926. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC132926>
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. doi:10.2307/j.ctv10crf8d
- Garrido J. y Farinós, J. (eds.) (2021). *Guía para una gobernanza efectiva del territorio. Un decálogo para la buena práctica de la Ordenación del Territorio en España*. Universitat de València.
- Healey, P.; McDougall, G. & Thomas, M.J. (1982). Theoretical Debates in Planning: Towards a Coherent Dialogue. En P. Healey, G. McDougall & M. Thomas (eds.), *Planning Theory: Prospects for the 1980s*. Pergamon Press, pp. 5–22.
- Hildenbrand, A. y Mora, J. (2022). Relaciones de la ordenación del territorio con las políticas sectoriales. En Farinos, J. y Olcina, J. (eds. y coords.), *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*. Tirant Humanidades, pp. 319-350
- Indovina, F. (2012). *Governare la città com l'urbanistica. Guida agli strumenti di pianificazione urbana e del territorio*. Maggioli Editore.
- Jornet, S. (2023). La necesidad de repensar el planeamiento urbanístico y territorial. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), pp. 741–756. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.11>
- Ovaska, U., Hilkkä V., Oostindie, H., Farinós, J., Hrabar, M., Kilis, E., Kobal, J., Tisenkopfs, T., Vulto, H. (2021). Network Governance Arrangements and Rural-Urban Synergy. *Sustainability*, nº 13/5: 2952. <https://doi.org/10.3390/su13052952>

Peiró, E. y Farinós, J. (2018). Las EDUSI en la Comunidad valenciana; una actualización. Bases para la adecuada planificación comprehensiva e integral. En R. Calvo, M. Bou, E. Sigalat y J.D. Martínez (coords.), *Planificació i innovació territorial (I+D+i+T): ferramentes i experiències*. Alzira (Valencia), Neopàtria, pp. 75-87.

Rodríguez-Pose, A., Dijkstra, L., & Poelman, H. (2023). *The geography of EU discontent and the regional development trap*. European Commission Directorate General for Regional and Urban Policy. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2776/164290>

Stead, D. (2013): The Rise of Territorial Governance in European Policy. *European Planning Studies*, 22, pp. 1368-1383.

UNHABITAT (2021). *Urban-Rural Land Linkages: A Concept and Framework for Action*. <https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/09/urban-rural-land-linkages-a-concept-and-framework-for-action.pdf>

Wassenhoven L.C. (2024). *Spatial Planning as Institutional Design: European Countries Amid Economic Crisis and Austerity*. Edward Elgar Publishing Ltd.



Plana de Sagunto (Valencia). Comarca de Camp de Morvedre

Fuente: J. Farinós

